SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 153

Pekka Vihervuori

VIRANOMAISEN ASIAN-OSAISPUHEVALLASTA VESIASIOISSA

Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa

Mit deutscher Zusammenfassung

OIKAISUJA

s. XV (4. Muut lyhenteet) lisättävä	HallN = Hallintoneuvos ja OikN = Oikeusneuvos
s. XVII ylhäältä 2. rivi	Kristisk po. Kritisk
s. XVII alhaalta 17. rivi	19.—21. 1981 po. 19.—21. 8. 1981
s. XXXI ylhäältä 3. rivi	klassisk po. klassiskt
s. XXXVII lisättävä	AsiakLähL = L asiakirjain lähettämisestä 26. 2. 1954/74.
s. XXXIX lisättävä	UL = UlosottoL 3. 12. 1895/37.
s. 26 alhaalta 5. rivi	asiasta po. asiassa
s. 29 alaviite 8	leninistischischen po. leninistischen
s. 33 ylhäältä 11. rivi	Konlifkte po. Konflikte
s. 40 alhaalta 7. rivi	mahdollista yleisinä po. mahdollista pitää yleisinä
s. 51 lisättävä alaviite 11:	Ks. *Hollo* Korvausperusteet s. 8 ss.
s. 64 alhaalta 6. rivi	uuta po. muuta
s. 180 ylhäältä 7. rivi	kiinteistötoimitusen po. kiinteistötoimituksen
s. 193 alaviitteen 29 2. rivi	jäsenillä po. jäsenillä
s. 206 alhaalta 2. ja 3. rivi	tarkoituksen mukaisuusperusteiden po. tarkoituksenmukaisuusperusteiden
s. 227 ylhäältä 11. rivi	139.2 §§ po. 139.2 §
s. 309 ylhäältä 6. rivi	Uittosäännön po. Hinausväylän
s. 324 alhaalta 13. rivi	asiantuntijoiden määrääminen) po. asiantuntijoiden) määrääminen
s. 349 5. rivi alhaalta	edellyttäminä po. edellyttämänä
s. 386 alaviite 18	!Hollo po. *Hollo*
s. 431 alhaalta 16. rivi	Holzfösserei po. Holzflösserei
s. 437 lisättävä	KKO 1975 II s. 26
s. 439 oikea palsta, ylhäältä 26., 27. ja 36. rivit	19 ja 197 po. 1977
s. 440 vasen palsta, ylhäältä 5. rivi	340 po. 340, 347
s. 440 vasen palsta, ylhäältä 11. rivi	9. 11. 1979 taltio 4884 po. 9. 11. 1978 taltio 4884
s. 440 oikea palsta, alin rivi	s. 90 po. s. 89

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA

A-sarja N:o 153

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 153

PEKKA VIHERVUORI

VIRANOMAISEN ASIAN-OSAISPUHEVALLASTA VESIASIOISSA

Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa

BETEILIGUNG UND PARTEISTELLUNG DER BEHÖRDEN IN GEWÄSSERSACHEN

MIT DEUTSCHER ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

VIRANOMAISEN ASIAN-OSAISPUHEVALLASTA VESIASIOISSA

Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa

KIRJOITTANUT

PEKKA VIHERVUORI

Oikeustieteen lisensiaatti
Maatalous- ja metsätieteiden kandidaatti

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III lauantaina marraskuun 7 päivänä 1981 kello 10.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1981, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-042-5 (nid.)
ISBN 951-855-043-3 (sid.)
ISSN 0356-7206 (painettu)

ISBN 978-951-855-620-9 (PDF)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

Aunelle

ALKUSANAT

Viimeistellessäni tutkimustani painoasuun tunnen olevani kiitollisuudenvelassa sen valmistumisesta lukuisille eri henkilöille, yhteisöille ja laitoksille. Ennen muita on tutkimusprosessiin jo aiheenvalinnasta ja perusongelmien muotoutumisesta lähtien monin tavoin vaikuttanut professori *Erkki Hollon* kannustus, syvä kiinnostus ja myötäeläminen. Hän ja hallintoneuvos, dosentti *Pekka Hallberg* ovat Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan määrääminä esitarkastajina lukeneet käsikirjoituksen ja tässäkin yhteydessä esittäneet lukuisia varteenotettavia näkökohtia, herätteitä ja huomautuksia. Professorien *Veikko O. Hyvösen* ja *Toivo Holopaisen* kannustava suhtautuminen on eri tavoin edistänyt työn valmistumista. Merkittäviä ja hyödyllisiä ovat olleet ne rakentavat keskustelut, joita olen saanut aiheeseen liittyvistä ongelmista käydä hallintoneuvos *Veli-Heikki Erosen* kanssa. Professori *Eckard Rehbinder* Frankfurtin yliopistosta on hänkin antanut tärkeitä virikkeitä ja neuvoja, joista olen kiitollinen. Kiitokseni olisi nimeltä mainiten kohdistettava vielä lukuisille muillekin henkilöille tutkimuksen ja käytännön lainsoveltamisen eri aloilla. Ketään unohtamatta mainitsen tässä kuitenkin vain oikeustieteen lisensiaatti *Matti V. Revon* ja oikeustieteen kandidaatti, vs. lainsäädäntöneuvos *Anna-Riitta Wallinin.*

Työtovereitani vesihallituksessa olen joutunut tutkimusaiheen tiimoilta monin tavoin vaivaamaan. Erityisesti mainitsen saaneeni pääjohtaja *Simo Jaatiselta* käyttööni arvokasta vesilain valmisteluvaiheisiin liittyvää aineistoa. Saamastani avusta ja palvelualttiudesta kiitän myös *Eduskunnan kirjastoa* ja sen henkilökuntaa samoin kuin *Vammalan Kirjapaino Oy:n* henkilökuntaakin.

Tutkimusta varten olen saanut apurahan *Suomen Kulttuurirahastolta* ja *Osuuspankkijärjestöjen Kyösti Haatajan Säätiöltä. Suomalainen lakimiesyhdistys* on merkittävästi pienentänyt työstä aiheutuvaa taloudellista taakkaa hyväksymällä teoksen julkaisusarjaansa.

Lopuksi, mutta ei suinkaan viimeisenä, kiitän uhrautuvasta suhtautumisesta ja ymmärtävästä kärsivällisyydestä perhettäni, vaimoani *Aunea* sekä lapsiani *Jannea* ja *Liisaa*.

— — —

Tutkimusaiheeni sidonnaisuus ajankohtaisiin ongelmiin ja usein arvaamattomiin lainvalmistelun, lainsäädännön ja lainkäytön vaiheisiin tuli konkreettisesti esille juuri painatuksen alkaessa: Julkisuuteen tuli Ruotsin hallituksen esitys sikäläisen vesilainsäädännön kokonaisuudistukseksi. Siinä viranomaisjärjestelmä ja osin intressisuojakin poikkeaa merkittävästi pohjana olleista komitean ehdotuksista. Tätä ei enää ole ollut mahdollista ottaa huomioon tekstissä.

Helsingissä syyskuussa 1981

Pekka Vihervuori

SISÄLLYS

Lyhenteitä XIII

Lähdeluettelo XVI

Säädösluettelo XXXVIII

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimustehtävän tausta 1
1.2 Tutkimustehtävä 9
1.3 Systemaattisia näkökohtia 10

2. VESIASIOISTA VESILAIN MUKAAN

2.1 Vesiasiain käsitteestä 15
2.2 Eri vesiasioista menettelylliseltä kannalta 18
2.2.1 Hakemusasiat 18
2.2.2 Riita-asiat 22
2.2.3 Rikosasiat 23
2.2.4 Valitus- ja alistusasiat 23
2.2.5 Virka-apuasiat 24
2.3 VL:n muutoksenhakujärjestelmä 24

3. ERILAISISTA EDUISTA

3.1 Etuihin liittyvistä yleisistä ongelmista 28
3.1.1 Lähtökohtia 28
3.1.1 Lähtökohtia 28
3.1.2 Yleisten ja yksityisten etujen suhteista 37
3.1.3 Intressin relevanssista 40
3.1.4 Ympäristöetujen erityispiirteistä 41
3.2 Eturistiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta 42

4. VESIOIKEUDELLISET LUPARATKAISUT ERI ETUJEN KANNALTA

4.1 Luparatkaisun sisällöstä 49
4.1.1 Lähtökohtia 49
4.1.2 Luvan tarpeesta 51
4.1.3 Luvan tuottama toimintavapaus suhteessa eri etuihin 54
4.2 Lupamenettelyssä relevanttien intressien määräytyminen 64
4.3 Virallisperiaatteen osuus luparatkaisun muotoutumisessa 67
4.4 Eduista sopimusvapauden kannalta 70

4.5 Luparatkaisu intressisuhteiden sääntelijänä 75
4.6 Intressisääntelyn dynamiikkaa 85

5. OIKEUSVERTAILUNÄKÖKULMAN PERUSTEET
5.1 Yleisiä näkökohtia 93
5.2 Ruotsi 94
5.3 Tanska 97
5.4 Norja 102
5.5 Saksan liittotasavalta 105
5.6 Itävalta 106

6. ASIANOSAISASEMAN YLEISET MÄÄRÄYTYMISPERUSTEET
6.1 Erilaisista asianosaiskäsitteistä 107
6.1.1 Asianosaiskäsitteistä lainkäytön eri aloilla sekä hallinnossa 107
6.1.2 Materiaalisesta asianosaisuudesta 110
6.1.3 Asianosaiskäsitteistä eräiden säännöstöjen mukaisissa menettelyissä 116
6.2 Hakijan asemasta VL:n mukaisessa hakemusasiassa 126
6.2.1 Yleisiä näkökohtia 126
6.2.2 Viranomainen hakijana 132
6.3 Yksityisten etujen valvonta VL:n mukaisessa hakemusasiassa 138
6.3.1 Yksityisten asianosaispuhevallan perusteet 138
6.3.2 Yksityisten asianosaisten asema vertailumaissa 158
6.4 Asianosaispuhevallan erityistapaus: käyttöyhteisöt 167
6.5 Asianosaisasema ja lupamenettely 175
6.5.1 Asianosaisaseman ilmeneminen lupamenettelyssä 175
6.5.2 Luparatkaisun oikeusvoiman subjektiivisesta ulottuvuudesta 182
6.6 Ongelmanasettelun kiteyttäminen yleisten etujen valvonnan osalta 186

7. YLEISTEN ETUJEN VALVONTA LUPAMENETTELYSSÄ MUIDEN KUIN VIRANOMAISTEN TOIMESTA
7.1 Ulkomaisia kehityssuuntia 188
7.2 Tilanne Suomessa 199

8. YLEISIÄ ETUJA VALVOVIEN VIRANOMAISTEN ASEMA LUPAMENETTELYSSÄ
8.1 Hallinto-oikeudellisia näkökohtia 208
8.1.1 Viranomaisten asemasta 208
8.1.2 Esimerkki valtionasiamiesjärjestelmästä: LOL 13 § 214
8.1.3 Viranomaisten valitusoikeuden hallinto-oikeudellisista määräytymisperusteista 216
8.2 Viranomaisten asianosaispuhevallasta eräiden säännöstöjen mukaisessa menettelyssä 221
8.2.1 Jakolainsäädäntö 221
8.2.2 Lunastuslainsäädäntö 223
8.2.3 Tielainsäädäntö 224
8.2.4 Rakennuslainsäädäntö 225
8.2.5 Naapuruussuhdelainsäädäntö ja terveydenhoitolainsäädäntö 227
8.3 Viranomaisten asianosaispuhevallasta vertailumaissa 228

8.3.1 Ruotsi 228
8.3.2 Tanska 232
8.3.3 Norja 235
8.3.4 Saksan liittotasavalta 237
8.3.5 Itävalta 241

9. VIRANOMAISTEN ASIANOSAISASEMAN MUOTOUTUMINEN VESIASIOISSA ENNEN VESILAKIA
9.1 Yleisiä näkökohtia 243
9.2 Vesioikeuslaki 243
9.3 Laki eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä 249
9.4 Viranomaisten puhevaltaa koskevat kysymykset VL:n valmisteluvaiheissa 255

10. YLEISIÄ ETUJA VALVOVIEN VIRANOMAISTEN ASEMA LUPAMENETTELYSSÄ VESILAIN MUKAAN
10.1 Edunvalvonnan ja laillisuusvalvonnan suhde 259
10.2 Viranomaisten edunvalvontapuhevallan muotoutuminen vesilain mukaan 266
10.2.1 Yleistä edunvalvontaviranomaisten asianosaisasemasta 266
10.2.2 VL 16: 28.1:n soveltamisalan rajauksen lähtökohtia 269
10.2.3 Seuraamisvelvollisuus ja toimiala 273
10.2.4 Asianosaispuhevallan ja tiedoksiantovelvollisuuden suhde 278
10.3 Viranomaispiirin rajaus ja toimialan määräytyminen 281
10.3.1 Rajauskriteereistä 281
10.3.2 Maa- ja kalatalousviranomaiset 282
10.3.3 Metsähallinto 283
10.3.4 Tie- ja vesirakennushallinto sekä merenkulkuhallinto 286
10.3.5 VL 16: 28.1:n soveltuminen VA 74.4 §:ssä mainitsemattomiin viranomaisiin 286
10.3.6 Ympäristöviranomaiset 287
10.3.7 Terveysviranomaiset 295
10.3.8 Kaavoitus- ja rakennusviranomaiset 296
10.3.9 Energiaviranomaiset 298
10.3.10 Museoviranomaiset 299
10.3.11 Muut viranomaiset 303
10.4 Materiaaliseen yleiseen etuun in concreto perustuva viranomaisen asianosaispuhevalta 304
10.5 Yleisen edun valvojan puhevallan rajoitukset 307
10.5.1 Toimialojen väliset suhteet 307
10.5.2 Edunvalvonnan kanavointi viranomaistahon sisäisenä sääntelynä eräissä tapauksissa 310
10.5.3 Viranomaisten asianosaispuhevallan rajoittuminen yksityisten oikeusasemasta käsin 312
10.6 Yleisen edun valvojan puhevallan rajoittava vaikutus muiden asianosaisten puhevaltaan 315
10.7 Edunvalvojaviranomaisten moniasianosaisuus 318

11. VESIHALLINNON PUHEVALTA ERI PERUSTEIDEN YHTEISTULOKSENA
11.1 Yleisiä näkökohtia 322
11.2 Laillisuusvalvontatehtävän merkitys 327
11.3 Vesihallinnon menettelyllisen aseman lisäpiirteitä 348
11.3.1 Vesihallinnon asemasta ns. omien hankkeiden yhteydessä 348
11.3.2 Vesihallinto yleisten vesialueiden haltijana 351

12. KUNNALLISTEN VIRANOMAISTEN ASEMA LUPAMENETTELYSSÄ
12.1 Yleisiä näkökohtia 354
12.2 Kunnallisten viranomaisten asema 363
12.2.1 Vesilautakunta 363
12.2.2 Kunnanhallitus 365
12.2.2 Muut kunnalliset elimet 371

13. VIRANOMAISTEN MENETTELYLLINEN ASEMA MUISSA VESIASIOISSA KUIN HAKEMUSASIOISSA
13.1 Yleisiä näkökohtia 376
13.2 Käsittely ojitustoimituksessa ja vesilautakunnassa sekä valitus- ja alistusasiat 376
13.2.1 Lähtökohta 376
13.2.2 Ojitustoimitus sekä siitä johtuvat valitusasiat 377
13.2.3 Käsittely vesilautakunnassa sekä siitä johtuvat valitus- ja alistusasiat 390
13.2.4 Vesioikeudelliset perustevalitusasiat 394
13.3 Riita-asiat 394
13.4 Virka-apuasiat 396
13.5 Rikosasiat 407
13.6 VL 10:26:n mukaiset asiat 411

14. ERITYISKYSYMYKSIÄ
14.1 Viranomaisten asema vesiasiaa koskevassa ylimääräisessä muutoksenhaussa 414
14.2 Viranomaisten asemä vesiasiassa Ahvenanmaalla 417
14.3 Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus 420
14.4 Rajavesistösopimukset 422
14.4.1 Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus 422
14.4.2 Suomen ja Neuvostoliiton välinen rajavesistösopimus 424
14.4.3 Suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta Suomen ja Norjan välillä tehty sopimus 426

15. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ SEKÄ NÄKÖKOHTIA DE LEGE FERENDA 427

Zusammenfassung 431

Oikeustapaushakemisto 437

Asiahakemisto 442

LYHENTEITÄ

1. Aikakauslehdet, vuosikirjat yms.

DL	=	Defensor Legis
DVBl	=	Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
FT	=	Förvaltningsrättslig tidskrift
JFT	=	Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
J&Ø	=	Juristen og Økonomen
LM	=	Lakimies
NAT	=	Nordisk administrativt tidskrift
NJA	=	Nytt Juridiskt Arkiv
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
NRt	=	Norsk Retstidende
RabelsZ	=	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RÅ	=	Regeringsrättens Årsbok
SvJT	=	Svensk Juristtidning
SYS	=	Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja
TfR	=	Tidskrift for Rettsvitenskap
VT	=	Vesitalous
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Y&T	=	Ympäristö ja Terveys
ZfW	=	Zeitschrift für Wasserrecht
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik

2. Suomalaiset viranomaiset

Nykyisten viranomaisten kohdalla on näiden suuresta määrästä johtuen lähes systemaattisesti noudatettu valtionhallinnon standardia VHS 1002, joka tosin ei kaikilta osin ole johdonmukainen ja mm. vesioikeuden kohdalla poikkeaa oikeuskirjallisuudessa suhteellisen laajalti omaksutusta käytännöstä. Ks. tältä osin *Hollo* VT 6/1978 s. 3 ss.

ApOKa	=	Apulaisoikeuskansleri
AsutusH	=	Asutushallitus

KHO = Korkein hallinto-oikeus
KKO = Korkein oikeus
KTM = Kauppa- ja teollisuusministeriö
LKH = Lääkintöhallitus
LH = Lääninhallitus
LO = Lääninoikeus
Ltk. = Laintarkastuskunta
Lvk. = Lainvalmistelukunta
MaatalousH = Maataloushallitus
METLA = Metsäntutkimuslaitos
MH = Metsähallitus
MKH = Merenkulkuhallitus
MMH = Maanmittaushallitus
MMM = Maa- ja metsätalousministeriö
MO = Maaoikeus
MTH = Maatilahallitus
MV = Museovirasto
OA = Eduskunnan oikeusasiamies
OKa = Oikeuskansleri
OM = Oikeusministeriö
OPM = Opetusministeriö
PLH = Posti- ja lennätinhallitus
PLL = Posti- ja lennätinlaitos
PLM = Puolustusministeriö
RH = Rautatiehallitus
SM = Sisäasiainministeriö
STM = Sosiaali- ja terveysministeriö
TVH = Tie- ja vesirakennushallitus
VAPO = Valtion polttoainekeskus
VEO = Vesioikeus
— LS VEO = Länsi-Suomen vesioikeus
— IS VEO = Itä-Suomen vesioikeus
— PS VEO = Pohjois-Suomen vesioikeus
VH = Vesihallitus
VN = Valtioneuvosto
Vt. = Vesistötoimikunta
VYO = Vesiylioikeus

3. Ulkomaiset viranomaiset ja järjestöt

ECE = Economic Commission for Europe
EIFAC = European Inland Fisheries Advisory Commission
FAO = Food and Agriculture Organization of the United Nations
IUCN = International Union for Conservation of Nature
LVR = Landvæsensret

NVE = Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen
VwGH = Verwaltungsgerichtshof
VöI = Vertreter des öffentlichen Interesses

4. Muut lyhenteet

AsK = Suomen Asetuskokoelma (nyttemmin Suomen Säädöskokoelma)
HE = Hallituksen esitys
INSKO = Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus
KM = Komiteanmietintö
LAVO = Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
MQ = keskivirtaama
MT = Ministerialtidende
mt. = mainittu teos
MW = keskivedenkorkeus
NOU = Norges Offentlige Utredninger
NU = Nordisk Utredningsserie
Ot.prop. = Odelstingsproposisjon
SFS = Sveriges Författningssamling
SopS = Suomen Säädös-(Asetus-)kokoelman sopimussarja
SOU = Statens Offentliga Utredningar
ss. = seuraava(t) sivu(t) eri sijamuodoissaan
VNp = Valtioneuvoston päätös (normipäätöksenä)
ÅFS = Ålands Författningssamling

LÄHDELUETTELO

1. Teokset, artikkelit ja muut niihin verrattavat esitykset

Aaltonen, Jukka: Vesistön säännöstely. TVH:n vesiasioita hoitavien insinöörien neuvottelupäivillä 29.—30. 11. 1961 pidettyjä esitelmiä -moniste. *(Aaltonen).*

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975. *(Aarni* Laki teko ja tavoite).

— » — Mitä lainoppi on? Helsinki 1978. *(Aarnio* Lainoppi).

— » — Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971. *(Aarnio* Oikeudellinen ajattelu).

Abstraction and Use of Water. A Comparison of Legal Régimes. United Nations ST/ECA/154. New York 1972. *(Legal Régimes).*

Adamovich, Ludwig: Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. Erster Band. Fünfte, neubearbeitete Auflage. Wien 1954. *(Adamovich).*

Ahola, Eero: Ajatuksia erityisen tiedon toimittamisesta ja merkityksestä luvan saamista tarkoittavissa vesilain alaisissa hakemusasioissa. DL 1963 s. 355—380. *(Ahola* DL 1963).

— » — Jätevesilupahekemusten käsittelystä. DL 1979 s. 334—356. *(Ahola* DL 1979).

Ahtee, Aaro: Hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. LM 1951 s. 424—436. *(Ahtee* LM 1951).

— » — Järjestöjen valitusoikeudesta. LM 1952 s. 670—685. *(Ahtee* LM 1952).

Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret. 5. udgave. København 1965. *(Andersen).*

Andersson, Edward: Överklagande av statsrådets och ministeriernas beslut i rättspraxis 1951—1970. Publikationer från institutet för offentlig rätt vid Helsingfors Universitet. Avdelning C: 1. Helsingfors 1971. *(Andersson* Överklagande).

— » — Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Omtryckt. Vammala 1970. *(Andersson).*

Andersson, Simon — Mellbourn, Anders — Skogö, Ingemar: Myndigheten i samhället. Problem och utvecklingslinjer i statsförvaltningen. Borås 1978. *(Andersson—Mellbourn—Skogö).*

Antoniolli, Walter: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien 1954. *(Antoniolli).*

Aura, M.: Muutoksenhakujärjestyksestä vesioikeusasioissa. LM 1946 s. 477—492. *(Aura* LM 1946).

— » — Vesistölakiehdotus ja tieintressit. Suomen Tielehti 1945 s. 51—55. *(Aura* Suomen Tielehti 1945).

Austenå, Torgeir: Konsesjonsreglane for fast eigedom. Oslo 1978. *(Austenå).*

Backer, Inge Lorange: Naturvern i lovens øyne. Hefte for Kritisk Juss 1/1980 s. 44—51. *(Backer* Hefte for Kritisk Juss 1/80).

— » — Rettssakene om Alta. Hefte for Kritisk Juss 1/1981 s. 5—19. *(Backer* Hefte for Kristisk Juss 1/81).

— » — Vernetinget i sivile tvister — særlig miljøvernsaker. TfR 1981 s. 314—396. *(Backer* TfR 1981).

Baram, Michael S.: Cost-Benefit Analysis: An inadequate Basis for Health, Safety, and Environmental Regulatory Decisionmaking. Ecology Law Quarterly Vol. 8 No. 3 (1980) s. 473—531. *(Baram).*

Barfod, J.: Vandforsyning. Dansk miljøret 3, Miljøværn (hovedredaktion W. E. v. Eyben, København 1977) s. 257—274. *(Barfod).*

Bartlsperger, Richard: Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. VVDStRL 33 (1975) s. 221—271. *(Bartlsperger).*

Basse, Ellen Margrethe: Administrativ rekurs. Forvaltningsret, almindelige emner (Haderslev 1979) s. 289—334. *(Basse* Førvaltningsret).

— » — Kan en græsrodsorganisation optræde som klager ved en administrativ klageinstans og ved domstolene? J&Ø 1979 485—499. *(Basse* J&Ø 1979).

Baum, Gerhart Rudolf: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Gesetzesvollzug und Individualrechtsschutz. DÖV 1980 s. 426—431. *(Baum).*

Bengtsson, Bertil: Balancing of Interests and Compensation Rules in Environment Law. Scandinavian Studies in Law 1978 s. 11—38. *(Bengtsson* Balancing).

— » — Nordisk miljörätt. En översikt. NU 1976:25. *(Bengtsson* Miljörätt).

Bengtsson, Mats — Hjern, Benny: Sociologisk uppslagsbok. Stockholm 1973. *(Bengtsson—Hjern).*

Bexelius, A. — Nordenstam, A. — Körlof, V.: Byggnadslagstiftningen. 5. upplagan, tredje oförändrade tryckningen. Stockholm 1974.

Beyer, Gerald: Zur Beschwerdebefugnis von Verbänden wegen Grundrechtsverletzungen. Schriften zum öffentlichen Recht, Band 304. Berlin 1976. *(Beyer).*

Björne, Lars: Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Vammala 1979. *(Björne).*

Boe, Erik: Medborgarprotester som juridiskt problem. 29. nordiska juristmötet, Stockholm 19.—21. 1981. Eripainos. *(Boe).*

Borre, Niels: Miljøbeskyttelsesloven. København 1974. *(Borre 1974).*

Bothe, Michael — Gündling, Lothar: Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich. Berichte des Umweltsbundesamtes 7/78. Berlin 1978. *(Bothe—Gündling).*

Bouvin, Åke — Hedman, Bengt — Stark, Hans: Expropriationslagen. Stockholm 1975. *(Bouvin—Hedman—Stark).*

Braybrooke, David — Lindholm, Charles E.: A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process. New York-London 1970. *(Braybrooke—Lindholm).*

Breuer, Rüdiger: Öffentliches und privates Wasserrecht. München 1976. *(Breuer).*

Cervin, Ulf: Mark- och miljörätt. 5. omarbetade upplagan. Stockholm 1975 *(Cervin).*

Christensen, Bent: Almindelige synspunkter. Dansk miljøret 1, Almindelige del (hovedredaktion W. E. v. Eyben, København 1978) s. 7—162. *(Christensen Dansk miljøret* 1).

— » — Miljøværn og privat ejendom. TfR 197 6s. 1—60. *(Christensen* TfR 1976).

Czychowski, Manfred: Kiesabbau und Wasserrecht. DVBl 1976 s. 132—139. *(Czychowski).*

Dagtoglou, Prodromos: Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter. Heidelberger Wissenschaftliche Abhandlung N. F. 12. Heidelberg 1964 *(Dagtoglou).*

Lord *Denning:* The Discipline of Law. London 1979. *(Denning).*

Dill, William A.: Virkistys- ja kotitarvekalastuksen sosiaalinen ja taloudellinen arvo. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kalantutkimusosaston tiedonantoja n:o 15 (1980) s. 48—60. *(Dill).*

ECE symposium on problems relating to environment. New York 1971. *(ECE 1971).*

Eckhoff, Torstein: Forvaltningsret. Oslo 1978. *(Eckhoff).*

— » — Kan elver og skoger ha rettigheter? Hefte for Kritisk Juss 1/1980 s. 2—5. *(Eckhoff* Hefte for Kritisk Juss 1/80).

Ekelöf, Per Olof: Rättegång. Första häftet. Fjärde, omarbetade upplagan. Stockholm 1974. *(Ekelöf* I).

— » — Rättegång. Tredje häftet. Tredje, omarbetade upplagan. Stockholm 1970. *(Ekelöf* III).

Ellilä, Reino: Uusittu liikennerikosoikeus. Toinen painos. Porvoo 1974. *(R. Ellilä).*

Ellilä, Tauno: Havaintoja ja näkökohtia Vesilain 1961 korvauksia ja menettelyä koskevien säännösten soveltamisesta. LM 1975 s. 38—58. *(Ellilä* LM 1975).

— » — Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1970. *(Ellilä* Ulosotto).

Enäjärvi, Martti: Vesistöjen valvonta. Tie ja Vesi 1/1969 s. 26—28. *(Enäjärvi).*

Eronen, V.-H.: Arvostelu teoksesta: Hollo, Erkki J., Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. LM 1976 s. 748—755. *(Eronen* LM 1976).

— » — Arvostelu teoksesta: Pietilä, Jorma, Vesioikeus. LM 1973 s. 623—628. *(Eronen* LM 1973).

— » — Asianosaiset vesiasioissa. Vesilakipäivät 8.—9. 10. 1962, Suomen Teknillisen Seuran ja Insinööriliiton moniste VA/10/1—4. *(Eronen* Asianosaiset).

— » — Katselmustoimitus vesiasiassa. VT 6/1965. *(Eronen* Katselmustoimitus).

— » — Vesioikeudelliset kiinteistökysymykset. Vesilakipäivät 8.—9. 10. 1962, Suomen Teknillisen Seuran ja Insinööriliiton moniste VA/3/1—9. *(Eronen* Kiinteistökysymykset).

— » — Paikallisen ympäristönsuojeluedun valvonta vesiasiassa. VT 1/1980 s. 5—9. *(Eronen VT 1/1980).*

— » — Pakkotoimista aiheutuvan menetyksen korvaamisen perusteet pakkolunastuslain, rakennuslain, yleisistä teistä annetun lain ja vesilain mukaan. Kiinteistöjen arvioiminen, INSKO 28—76 XIII. *(Eronen* Pakkotoimimenetykset).

— » — Puhevalta ja asiavaltuus hakemusasioissa. Vesilainsäädäntö, INSKO 31—80 VIII. *(Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus).

— » — Vesien pilaantumisen ehkäisemistä koskevien säännösten soveltamiskysymyksiä. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11 (Vammala 1974) s. 63—85. *(Eronen* Vesiasiat 1).

— » — Vesilautakunnan käsikirja. VT 5/1974. Toinen, täydennetty painos. *(Eronen* Käsikirja).

— » — Vesitaloudellisen yrityksen toteuttamiseen liittyvä velvollisuus rajoittaa haittavaikutuksia. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11 (Vammala 1974) s. 149—161. *(Eronen* Vesiasiat 2).

— » — Yritysvahingot ja niiden korvaamisen yleiset edellytykset vesilain mukaan. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11 (Vammala 1974). *(Eronen* Vesiasiat 3).

Ettala, Hannu: Valvonta ja virka-apu vesiasioissa. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11 (Vammala 1974). *(Ettala).*

European Environmental Law. Legal and Economic Appraisal. Edited by S. Ercman. Bern 1977. *(European Environmental Law).*

von Eyben, W. E.: Miljørettens styrings- og koordinationsproblemer. J&Ø 1981 s. 145—149. *(von Eyben).*

Eyermann, Erich: Vom Nachbarschutz zur Popularklage? Gewerbearchiv 1974 s. 42—47. *(Eyermann).*

Eyermann, Erich — Fröhler, Ludwig: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar. 6. Auflage. München 1974. *(Eyermann—Fröhler).*

Faber, Heiko: Die Verbandsklage im Verwaltungsprozess. Baden-Baden 1972. *(Faber).*

Fagence, Michael: Citizen Participation in Planning. Glasgow 1977. *(Fagence).*

Falkanger, Thor: Eierrådighet og samfunnskontroll. 2. rev. utgave. Kristiansand 1980. *(Falkanger).*

Falkenmark, Malin: Vattenintressen och vattenkonflikter i södra och mellersta Sverige. Vatten 35 (1979): 1 s. 59—66. *(Falkenmark).*

Faludi, Andreas: Planning theory. Reprinted. Glasgow 1976. *(Faludi).*

Fleischer, Carl August: Nordisk miljøvernkonvensjon. TfR 1976 s. 83—116. *(Fleischer* TfR 1976).

— » — Skjønnsprosessen. Stavanger 1980. *(Fleischer).*

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. 10., neubearbeitete Auflage. München 1973. *(Forsthoff).*

Frank, Alfred: Das österreichische Wasserrecht. Wien 1959. *(Frank).*

Friedmann, Wolfgang: Law in a changing society. Second edition. Bungay 1972. *(Friedmann).*

Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett I. 2. reviderte utgave. Bergen 1977. (*Frihagen* I).

— » — Forvaltningsrett II. 4. reviderte utgave. Bergen 1977. (*Frihagen* II).

— » — Forvaltningsrett III. 3. reviderte utgave. Bergen 1977. (*Frihagen* III).

Funder Fleischer, Eva: Miljøloven. »Enhver har rett til ren luft, ren jord og rent vann.» Et grunnlovsforslag. Stavanger 1978. *(Funder Fleischer).*

Garde, Johan: Klageberettigelse i miljøretten. J&Ø 1978 s. 489—508. *(Garde).*

— » — Naturfredning. Dansk miljøret 3, Miljøværn (hovedredaktion W. E. v Eyben, København 1977) s. 170—248. *(Garde* Dansk miljøret 3).

Garde, Johan — Rehling, David: Sorteper i miljøretten eller: Om betydningen af

at klage begrænses til retlige spørgsmål. J&Ø 1980 s. 503—513. *(Garde—Rehling).*

Gieseke, Paul — Wiedemann, Werner — Czychowski, Manfred: Wasserhaushaltgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze. 3., neubearbeitete Auflage. München 1979. *(Gieseke—Wiedemann—Czychowski).*

Gould, Julius — Kolb, William L.: A Dictionary of the Social Sciences. New York 1964. *(Gould—Kolb).*

Gousset, Pierre: Le droit des installations classées pour la protection de l'environnement. Paris 1979. *(Gousset).*

Gulbransen, Ole K.: Informasjonssystem for overvåkning av Norges vannressurser. Övervakning av vattenområden, Nordforsk, Miljövårdssekretariatet, Publikation 1979: 2 s. 371—385. *(Gulbransen).*

Gunningham, Neil: Pollution, Social Interest and the Law. London 1974. *(Gunningham).*

Gündling, Lothar: Public Participation in Environmental Decision-Making. IUCN Environmental Policy and Law Paper 15 (1980) s. 131—154. *(Gündling).*

Haagen Jensen, Claus: Miljøbeskyttelse. Dansk miljøret 3, Miljøværn (hovedredaktion W. E. v. Eyben, København 1977) s. 7—169. *(Haagen Jensen).*

Haagensen, Kjell: Økonomisk vekst gjennom økonomisk »kriminalitet»? Om normbrudd ved vannkraftutbygging. Retfærd 9 (1978) s. 25—43. *(Haagensen).*

Haataja, Kyösti: Maa- ja vesioikeus sekä metsä- ja maatalouslainsäädäntö. Toinen, korjattu ja täydennetty painos. Turku 1950. *(Haataja* Maa- ja vesioikeus*).*

— » — Valtaväylän asema kosken rakentamisessa. LM 1941 s. 218—226. *(Haataja* LM 1941*).*

— » — Vesioikeus I. Vaasa 1951. *(Haataja* I*).*

— » — Vesioikeus II. Porvoo 1955. *(Haataja* II*).*

— » — Vesioikeus III. Helsinki 1959. *(Haataja* III*).*

Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978. *(Hallberg).*

— » — Menettelykäytäntöä rakennusasioissa. Oikeus 1/1981 s. 18—26. *(Hallberg* Oikeus 1/1981*).*

Hannus, Aarno: Uusi kunnallislaki. Toinen, korjattu painos. Porvoo 1977. *(Hannus).*

Harding, C. S. P.: Locus standi in French administrative law. Public Law 1978 s. 144—154. *(Harding).*

Hartfiel, Günter: Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart 1972. *(Hartfiel).*

Hassler, Åke: Specialprocess. Stockholm 1972. *(Hassler).*

Herkola, Armas: Rakentaminen ja muut etupiirit. Vesilakipäivät 8.—9. 10. 1962, Suomen Teknillisen Seuran ja Insinööriliiton moniste VBc/21/1—10. *(Herkola).*

Herzog, Roman — Schick, Walter: Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Rechtsfälle in Frage und Antwort. 2., überarbeitete Auflage. München 1976. *(Herzog—Schick).*

Herlitz, Nils: Förvaltningsförfarandet. SOU 1946: 69. *(Herlitz* SOU 1946: 69*).*

Heuman, Lars: Målsägande. Stockholm 1973. *(Heuman).*

Hinkka, Reino: Vesivarainhoito lainkäyttötehtävänä. Luonnonhoito — kasvava yhteiskunnallinen tehtävä, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 3 (Vammala 1970) s. 222—248. *(Hinkka).*

Hofmann, Karl: Die rechtlichen Grundlagen des Naturschutzes und ihre besonderen Probleme im Bau- und Wasserrecht. Zweite, unveränderte Auflage. München 1967. *(Hofmann).*

Hollo, Erkki J.: Culpaprincipen och miljöavgifter i den finska vattenlagstiftningen. SvJT 1980 s. 227—240. *(Hollo* SvJT 1980*).*

— » — Erityinen kiinteistöoikeus. Helsinki 1980. *(Hollo* Kiinteistöoikeus*).*

— » — Kalastusvahinkojen oikeudellisesta arvioinnista vesioikeudellisessa lupamenettelyssä (perusteet). VT 5/1977 s. 9—12. *(Hollo* VT 5/1977*).*

— » — Korvausperusteiden ja kiinteistöarviointia koskevan lainsäädännön koordinointi. Kiinteistöarvioinnin lainsäädännölliset perusteet, INSKO 18—80 II. *(Hollo* Korvausperusteet*).*

— » — Oikeudesta käyttää vesialuetta — eräs tapaus. DL 1978 s. 201—208. *(Hollo* DL 1978*).*

— » — Oikeuksien tutkimuksen näköaloja. Oikeustiede-Jurisprudentia XII (1979) s. 5—60. *(Hollo* Oikeustiede XII*).*

— » — Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976. *(Hollo).*

— » — Rantavahinkojen korvaamisen perusteet. DL 1979 s. 375—392. *(Hollo* DL 1979*).*

— » — Some Features of Finnish Environment Law. A Study in conflicting interests. Scandinavian Studies in Law 1978 s. 81—105 *(Hollo* Interests*).*

— » — Soravarojen käytöstä päättäminen vesioikeudellisena kysymyksenä. SYS 1 (1981) s. 1—26. *(Hollo* SYS 1 (1981)*).*

— » — Vattendragsbyggnad ur vatten- och miljörättslig synpunkt. Finlands Natur 1980 s. 40—41. *(Hollo* Finlands Natur 1980*).*

— » — Vesialan viranomaisten nimilyhenteistä. VT 6/1978 s. 3—4. *(Hollo* VT 6/1978*).*

— » — Yksinäissäännöstelystä ja sen edellytyksistä vesilain mukaan. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 14. Helsinki 1973. *(Hollo* Yksinäissäännöstely*).*

— » — Yleinen vesialue. LM 1978 s. 871—886. *(Hollo* LM 1978*).*

— » — Ympäristöedun valvonta vesiasioissa. Vesituomioistuinten neuvottelupäivät 17.—18. 4. 1980, Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston moniste s. 101—117. *(Hollo* Ympäristöedun valvonta*).*

— » — Ympäristönkäytön oikeudellisia piirteitä. LM 1978 s. 113—122. *(Hollo* LM 1978*).*

— » — Ympäristöoikeuden kokonaisselvitys. Esitutkimus. Otaniemi 1978. *(Hollo* Ympäristöoikeus*).*

Holma, Kyösti: Luovuttajan oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta pakkolunastusprosessissa. Oikeustiede-Jurisprudentia IX (1977) s. 5—73. *(Holma).*

Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. *(Holopainen).*

— » — Offentliga organ som avtalsparter. 28. nordiska juristmötet, København 23.—25. 8. 1978. Eripainos. *(Holopainen* Offentliga organ*).*

— » — Oikeuden ykseydestä. LM 1966 s. 676—699. *(Holopainen* LM 1966).
— » — Vesihuollon oikeuskysymyksiä I. Käyttövesikysymyksiä LM 1964 s. 846—880. *(Holopainen* LM 1964).
Holtz, L. — Kreutz, F. — Schlegelberger, P.: Das preussische Wassergesetz. Erster Band. Unveränderter Nachdruck der 3. und 4. Auflage (1927). Berlin—Köln 1955. *(Holz—Kreutz—Schlegelberger).*
Homburger, Adolf: Private suits in the public interest in the United States of America. Arbeiten zur Rechtsvergleichung 68 (1975) s. 9—68. *(Homburger).*
Huber, Beat: Der Begriff des Interesses in den Sozialwissenschaften. Winterthur 1958. *(Huber).*
Hydén, Håkan: Rättens samhälleliga funktioner. Lund 1980. *(Hydén).*
Hyvönen, Veikko O.: Asianosaisten määräämistoimista kiinteistötoimituksessa. Vammala 1970. *(Hyvönen).*
— » — Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Vammala 1974. *(Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus).
— » — Maapaketti. Vammala 1976. *(Hyvönen* Maapaketti).
— » — Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta. *(Hyvönen* Määräala).
— » — Vesiprosessuaalinen mallinvalinta. LM 1979 s. 627—647. *(Hyvönen* LM 1979).
Hyöty- ja haittaselvitykset: ks. Toimenpiteiden hyötyjä ja haittoja koskevat selvitykset.
Häberle, Peter: Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtssprechung. Bad Homburg 1970. *(Häberle).*
Hällfors, Edvard: Selostus vesioikeuslakikomitean laatiman lakiehdotuksen pääperiaatteista ja siinä ehdotetuista huomattavimmista lainmuutoksista. DL 1934 s. 198—215. *(Hällfors* DL 1934).
Härmälä, Timo — Luokkamäki, Jukka: Vesioikeuksissa ratkaistavien hakemusasioiden käsittelyaikatutkimus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1980. *(Härmälä—Luokkamäki).*
Högstedt, K. H.: Vattenlagen. Andra upplagan. Stockholm 1923. *(Högstedt).*
Ikkala, A. K.: Parterna i förvaltningsförfarandet och -lagskipningen. NAT 1961 s. 417—453. *(Ikkala* NAT 1961).
— » — Valtion valitusoikeus hallintoasioissa. LM 1960 s. 285—328. *(Ikkala* LM 1960).
— » — Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 s. 153—212. *(Ikkala* LM 1955).
Jaatinen, Simo: Vesiasiat, niitä käsittelevät viranomaiset, vesien valvonta ja rikkomukset. Vesilakipäivät 8.—9. 10. 1962, Suomen Teknillisen Seuran ja Insinööriliiton moniste VA/4/1—5. *(Jaatinen).*
Jarass, Hans D.: Die Gemeinde als »Drittbetroffener» DVBl 1976 s. 732—740. *(Jarass* DVBl 1976).
— » — Die Genehmigungspflicht für wirtschaftliche Tätigkeiten. Ein systematischer Überblick. Gewerbearchiv 1980 s. 177—185. *(Jarass).*
Jatkola, Tapani: Kommentti lainsäädännön sauman kannalta. Uiton huomioonottaminen yleispiirteisessä kaavoituksessa, Sisäasiainministeriön kaavoitus- ja rakennusosaston tiedotuksia 6/1981 s. 28—31. *(Jatkola).*

Johansson, Tapio: Lupajärjestelmistä vesiasioissa. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 7/1976. *(Johansson).*

Jokinen, P. W.: Uitto metsähallituksen tehtäväkentässä. Uiton huomioonottaminen yleispiirteisessä kaavoituksessa, Sisäasiainministeriön kaavoitus- ja rakennusosaston tiedotuksia 6/1981 s. 32—39. *(Jokinen).*

Jonzon, Sven-Gösta — Delin, Lars — Bengtsson, Bertil: Naturvårdslagen. Stockholm 1976. *(Jonzon—Delin—Bengtsson).*

Jägerskiöld, Stig: Staten, kronan och myndigheterna. FT 1954 s. 299—342. *(Jägerskjöld).*

Järvikoski, Timo: Vesien säännöstely ja paikallisyhteisö. Turun yliopisto, sosiologian tutkimuksia, Sarja B 19 (1979). *(Järvikoski).*

Kaartotie, Tauno: Kalakannan suojelumaksu. Vahinkojen arvioiminen, INSKO 12—68/34. *(Kaartotie).*

Kahanpää, Ensio: Hakemus- ja riita-asioiden käsittely. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11 (Vammala 1974) s. 104—114. *(Kahanpää* Vesiasiat).

— » — Kalatalous vesihallinnon kannalta. Vesihallituksen Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssin 17.—19. 4. 1974 moniste. *(Kahanpää* Kalatalous).

Kainlauri, Pekka: Oikeus poiketa toimitusmiesten lausunnon korvausesityksestä vesilain 16 luvun 21 §:n 1 momentissa mainitun erityisen syyn perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden, vesiylioikeuden ja vesioikeuksien neuvottelupäivät 19.—20. 5. 1977, Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 3/1977 s. 19—26. *(Kainlauri).*

Kajander, Reino: Vesistöasioiden hoito. Tie- ja vesihallinnon diploomi-insinöörien yhdistyksen vuosikirja 1952 s. 166—178. *(Kajander).*

Kalima, Kai: Ehdon liittämisestä rakennuslain 5.2 §:n ja 132.1 §:n nojalla myönnettäviin lupiin. LM 1977 s. 568—582. *(Kalima).*

Kilpeläinen, J. E.: Vesivoiman arvo. Vahinkojen arvioiminen, INSKO 12—68/7. *(Kilpeläinen* Vesivoiman arvo).

— » — Vesivoiman kehitysnäkymiä. Vesivoimalaitokset, INSKO 45—78. *(Kilpeläinen* Vesivoimalaitokset).

Kimmel, Josef: Österreichisches Verwaltungsverfahrensrecht. Wien 1961. *(Kimmel).*

Kimminich, Otto: Das Recht des Umweltschutzes. München 1972. *(Kimminich).*

Kiss, A. Ch. — Lambrechts, C.: Legal Protection of the Environment in France. The Position at April 1976. European Environmental Law, Legal and Economic Appraisal, edited by S. Ercman (Bern 1977) s. 318—344. *(Kiss—Lambrechts).*

Klami, Hannu Tapani: Norm-Rationality versus Goal-Rationality. JFT 1980 s. 308—320. *(Klami).*

Klein, Hans H.: Arvostelu teoksesta: Häberle, Peter, Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Die Verwaltung 1972 s. 361—364. *(Klein).*

af Klintberg, L.: Om byggande i vatten. Stockholm 1955. *(af Klintberg).*

Kloepfer, Michael: Systematisierung des Umweltrechts. Berichte des Umweltsbundesamtes 8/78. Berlin 1978. *(Kloepfer).*

Knöpfle, Franz: Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. DVBl 1974 s. 707—716. *(Knöpfle).*

Kolb, Fritz: Die Wasserversorgung und der Gewässerschutz im neuen Bundes- und Landesrecht. Berlin 1960. *(Kolb).*

Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Vammala 1977. *(Konstari).*

— » — Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979. *(Konstari* Harkintavalta*).*

Kopp, Ferdinand O.: Verwaltungsgerichtsordnung mit Erläuterungen. 4., neubearbeitete Auflage. München 1979. *(Kopp).*

Koskenmaa, E. J.: Asioiden käsittely vesioikeuslain mukaan. Metsätaloudellinen aikakauskirja 1921 s. 78—80. *(Koskenmaa).*

Koskiaho, Briitta: Environment and decision making. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, tutkimuksia 32. Tampere 1973. *(Koskiaho* Environment and decision making*).*

— » — Ympäristöpolitiikan peruskysymyksiä. Ympäristöpolitiikka II. Helsinki 1974. *(Koskiaho* Ympäristöpolitiikka II*).*

Kosonen, Arto: Erikoistuomioistuimet Suomessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 37 (1980). *(Kosonen).*

Krarup, Ole: Øvrighedsmyndighedens grænser. København 1969. *(Krarup).*

Krzizek, Friedrich: Kommentar zum Wasserrechtsgesetz. Wien 1962. *(Krzizek).*

Kulla, Heikki: Hallinto-oikeuden keskeisiä ongelmia (arvostelu teoksesta: Mäenpää, Olli, Keskusviraston asema valtionhallinnossa). Oikeus 2/1980 s. 109—112. *(Kulla).*

Kurvinen, Pekka: Hallinnon oikeusturvakeinoista lukuun ottamatta valitusta. DL 1979 s. 309—335. *(Kurvinen* DL 1979*).*

— » — Pääasiaratkaisusta hallintoprosessissa. LM 1975 s. 616—635. *(Kurvinen* LM 1975 s. 616—635. *(Kurvinen* LM 1975*).*

Kuusisto, Esko: Juoksutussääntöjen laadinta — olivatko vanhat sittenkin viisaampia? Rakennustekniikka 1979 s. 264—266. *(Kuusisto).*

Kuuskoski, Reino: Hallintovalituslaki käytännössä. LM 1952 s. 158—170. *(Kuuskoski* LM 1952*).*

— » — Valitus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 80 vuotta 1945 s. 511—528. *(Kuuskoski* Valitus*).*

Kytömaa, Ensio: Kalastuskunnasta. *(Kytömaa* LM 1965*).*

Küchler, Remigius: Haftpflichtrecht. Schweizerisches Umweltschutzrecht (herausgegeben von Hans-Ulrich Müller-Stahel, Zürich 1973) s. 430—446. *(Küchler).*

Kötz, Hein: Klagen Privater im öffentlichen Interesse. Arbeiten zur Rechtsvergleichung 68 (1975) s. 69—102. *(Kötz).*

Lager, Irma: Eräistä toimivaltasäännöksistä. LM 1974 s. 108—131. *(Lager* LM 1974*).*

— » — Muutoksenhausta luopumista tarkoittavista sitoumuksista I—II. DL 1973 s. 157—181 ja 261—286. *(Lager* DL 1973*).*

— » — Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. Helsinki 1972. *(Lager).*

Landahl, Tore — Nordström, Olof: Kommentar till fastighetsbildningslagen. Stockholm 1973. *(Landahl—Nordström).*

Lang, J. N.: Vesioikeuden-luennot. Helsinki 1910. *(Lang* Luennot*).*

— » — Omistusoikeudesta Suomen vesiin. Helsinki 1909. *(Lang).*

Larma, Otto: Rakennuslaki ja -asetus. 2. painos. Vammala 1976. *(Larma).*

Lavin, Rune: Domstol och administrativ myndighet. Stockholm 1972. *(Lavin).*

Legal Régimes: ks. Abstraction and Use of Water.

Lehtosalo, Pauli: Vesihallinto ja kalatalous. VT 2/1976 s. 7—10. *(Lehtosalo).*

Leivonen, Johannes: Uudet säännökset muutoksenhakemusten käsittelystä korkeimmassa oikeudessa. Korkein oikeus 60 vuotta — Högsta domstolen 60 år (Helsinki 1979) s. 107—133. *(Leivonen).*

Levin, P. H.: Government and the Planning Process. London 1976. *(Levin).*

Leys, Wayne A. R. — Perry, Charner Marquis: Philosophy and the Public Interest. Chicago 1959. *(Leys—Perry).*

Liivala, Mikko: Vesioikeus virka-avunantajana vesilain mukaan. VT 3/1970 s. 5—9. *(Liivala).*

Ljungman, Seve: Några vattenrättsliga ersättningsfrågor i allmänt civilrättslig belysning. Svenska Vattenkraftföreningens Publikationer 1960 s. 261—300. *(Ljungman).*

Ljungman, Seve — Stjernquist, Per: Den rättsliga kontrollen över mark och vatten. Del II. Tredje upplagan. Stockholm 1968. *(Ljungman—Stjernquist).*

Lundquist, Lennart: Förvaltningen i det politiska systemet. Lund 1975. *(Lundquist).*

Luoma, Kai: Metsähallitus uittoasiain valvontaviranomaisena. Metsätaloudellinen aikakauslehti 1964 s. 349—351. *(Luoma* Metsätaloudellinen aikakauslehti 1964*).*

— » — Vesiasiat ja niitä käsittelevät viranomaiset. Vesilakipäivät 8.—9. 10. 1962, Suomen Teknillisen Seuran ja Insinööriliiton moniste VA/6/1—3. *(Luoma* Viranomaiset*).*

Löwing, Folke: I kraftverkens skugga. Ett och annat om kraftutbyggnadsmål. Stockholm 1955. *(Löwing).*

Makkonen, Kaarle: Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Vammala 1965. *(Makkonen* Zur Problematik*).*

Manner, E. J.: Alustus TVH:n piiri-insinöörien neuvottelupäivillä 14. 12. 1960. Moniste. *(Manner* Piiri-insinöörien neuvottelupäivät*).*

— » — Järjestelyn ja säännöstelyn käsitteistä vuoden 1961 vesilainsäädännön mukaan. LM 1964 s. 931—944. *(Manner* LM 1964*).*

— » — Vesilainsäädäntö nyky-yhteiskunnassa. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11 (Vammala 1974) s. 7—11. *(Manner* Vesiasiat*).*

— » — Vesioikeutemme kriisi. Maanviljelysinsinööriyhdistyksen vuosikirja 1950 s. 54—67. *(Manner* Vesioikeutemme kriisi*).*

— » — Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. Helsinki 1953. *(Manner).*

— » — Ympäristön käyttö kansallisena ja kansainvälisenä kysymyksenä. Luonnonhoito — kasvava yhteiskunnallinen tehtävä, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 3 (Vammala 1970) s. 10—25. *(Manner* Luonnonhoito*).*

Marstrander, Rolf: Mål og strategi for overvåkning i Norden. Oversikt over norske overvåkningsprogram. Övervakning av vattenområden, Nordforsk, Miljövårdssekretariatet, Publikation 1979:2 s. 18—34. *(Marstrander).*

Mathiassen, Jørgen: Domstolskontroll med forvaltningen. Forvaltningsret, almindelige emner (Haderslev 1979) s. 203—288. *(Mathiassen).*

Merikoski, V.: Asianosaisen kuuleminen hallinto-oikeudellisena säännöstönä. LM 1952 s. 180—204. *(Merikoski* LM 1952).

— » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen, uusittu painos. Vammala 1968. *(Merikoski).*

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 5. uusittu painos. Porvoo 1974. *(Merikoski* I).

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 3. painos. Porvoo 1976. *(Merikoski* II).

— » — Vapaa harkinta hallinnossa. 2. muuttamaton uusintapainos. Vammala 1968. *(Merikoski* Vapaa harkinta).

Metsälampi, Martti: Menettelyä koskevat vesilain säännökset. Vesilaki-luentopäivät 27. 11.—29. 11. 1961, Maataloushallituksen insinööriosaston moniste. *(Metsälampi).*

Modeen, Tore: Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget. Avgränsning från andra uppdrag särskilt med hänsyn till gränsdragningen mellan kommunala och statliga nämnder. Åbo 1963. *(Modeen* Specialreglerade förtroendeuppdraget).

— » — Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation. Åbo 1965. *(Modeen* Anstalterna).

Molin, Björn — Månsson, Lennart — Strömberg, Lars: Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner. *(Molin—Månsson—Strömberg).*

Moore, G. K.: The role of administrative action as a tool in water pollution control. EIFAC Technical Paper 18, FAO Rome 1973. *(Moore).*

Moring, K. A.: Om vattenverk enligt finsk rätt. II Tillstånd till anläggning. Helsingfors 1908. *(Moring* II).

— » — Saako yksityinen ajaa kannetta valtaväylän aukipitämisestä. LM 1909 s. 234—242. *(Moring* LM 1909).

Muukkonen, Reijo: Lunastuslain (603/20. 07. 1977) mukainen lunastusmenettely pääpiirteittäin. DL 1978 s. 67—88. *(Muukkonen).*

Müller-Stahel, Hans-Ulrich: Ziele und Methoden des rechtlichen Umweltschutzes auf lange Sicht. Schweizerisches Umweltschutzrecht (herausgegeben von Hans-Ulrich Müller-Stahel, Zürich 1973) s. 532—614. *(Müller-Stahel).*

Mäenpää, Olli: Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Helsinki 1979. *(Mäenpää).*

— » — Näkökohtia kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen soveltamisalasta kunnallishallinnossa. LM 1981 s. 331—353. *(Mäenpää* LM 1981).

Mäkelä, Timo: Säännöstelyhankkeen oikeudellinen käsittely ja siinä syntyvien eturistiriitojen ratkaiseminen. Vesihallituksen tiedotus 111. Helsinki 1976. *(Mäkelä).*

Neumeyer, Dieter: Die Klagebefugnis im Verwaltungsprozess. Schriften zum Prozessrecht, Band 62. Berlin 1979. *(Neumeyer).*

Nicolay, Pierre: Cours de droit administratif. Tome 5 Eaux et navigation. Paris 1976. *(Nicolay).*

Nykysuomen sanakirja. Lyhentämätön kansanpainos. Porvoo 1966. *(Nykysuomen sanakirja).*

Nyman, Olle: Judiciell eller administrativ tillståndsprövning. En fråga vid utformningen av koncessionsprövningen enligt miljöskyddslagen. FT 1977 s. 136—153. *(Nyman).*

Ogus, A. I. — Richardson, G. M.: The Role of Private Law in the Protection of Pollution Victims. RabelsZ 1976 s. 449—473.

Ojanen, Ilmari: Maapakettilait. Helsinki 1978. *(Ojanen).*

Ojitustoimituksen suorittaminen. Vesihallituksen julkaisuja 9. Helsinki 1974. *(Ojitustoimituksen suorittaminen).*

Paavolainen, Eero-Pekka: Jätevesien johtamisen määräaikaisuus — ongelma teollisuuden edustajan näkökulmasta. Vesituomioistuinten neuvottelupäivät 22.—23. 3. 1979, Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston moniste s. 70—82. *(Paavolainen).*

Palme, W. A.: Om parterna i den förvaltningsrättsliga lagskipningen. JFT 1952 s. 255—264. *(Palme* JFT 1952*).*

— » — Om saklegitimationen i den förvaltningsrättsliga lagskipningen. JFT 1954 s. 361—383. *(Palme* JFT 1954*).*

Partanen, Aarne: Näin tuhottiin Kemijoen vaelluskalakanta. Kemin kotiseutu- ja museoyhdistyksen julkaisu Jatuli XVI (1977) s. 133—159. *(Partanen).*

Pekkanen, Raimo: Naapuruussuhdelaki ja ympäristönsuojelu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta (Vammala 1973) s. 281—290. *(Pekkanen* Naapuruussuhdelaki*).*

— » — Vesiasiain muutoksenhakujärjestelmä. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11 (Vammala 1974) s. 137—148. *(Pekkanen* Vesiasiat*).*

— » — Vesistön säännöstelyyn osallistumisesta. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 4. Helsinki 1968. *(Pekkanen).*

Penzinger, Anton: Das österreichische Wasserrecht. Wien 1970. *(Penzinger).*

Persson, Lennart: PM angående sakägarbegreppet i vattenrätten. Luftförorening, buller och andra immissioner, SOU 1966: 65, bilaga 8, s. 435—449. *(Persson).*

Pienvesivoiman määrä ja käyttömahdollisuudet Suomen itsenäisyyden juhlavuoden 1967 rahasto SITRA, sarja B n:o 53, Helsinki 1980 *(SITRA,* Pienvesivoima*).*

Pietarinen, Juhani: Ihminen ja luonnon arvo. Teoreettisen biologian seminaari, Lammi 12.—13. 1977, Valtion luonnontieteellinen toimikunta. Suomen Akatemian julkaisuja 2/1978 s. 95—106. *(Pietarinen).*

Pietilä, Jorma: Ennallistamiskanteista. LM 1975 s. 166—182. *(Pietilä* LM 1975*).*

— » — Kiinteistönmuodostamisoikeus. 2. painos. Vammala 1974. *(Pietilä* Kiinteistönmuodostamisoikeus*).*

— » — Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Vammala 1969. *(Pietilä* Tonttirekisterikiinteistö*).*

— » — Vahingontorjuntatoimenpiteet, vahingontorjuntamaksut ja niiden keskinäinen suhde. Vesihallituksen Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssin 17.—19. 1974 moniste. *(Pietilä* Vahingontorjuntatoimenpiteet*).*

— » — Vesioikeudellisesta yrityskonkurrenssista. Oikeustiede-Jurisprudentia VI (1975) s. 5—36. *(Pietilä* Oikeustiede VI*).*

— » — Vesioikeus. Vammala 1973. *(Pietilä).*

— » — Yleiskalastuksen korvaussuoja jätevesihuoltoyrityksistä johtuvia vahinkoja vastaan. LM 1970 s. 783—794. *(Pietilä* LM 1970*).*

Pohjolainen, Teuvo: Kansalaisten perusoikeudet ja lainsäädäntö. Tampere—Ilmajoki 1980. *(Pohjolainen).*

Pulli, Matti: Säännöstelymaksuun liittyviä kysymyksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden, vesiylioikeuden ja vesioikeuksien neuvottelupäivät 19.—20. 5. 1977, Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 3/1977 s. 41—45. *(Pulli).*

Ragnemalm, Hans: Administrative Appeal and Extraordinary Remedies in Sweden. Scandinavian Studies in Law 1976 s. 203—231. *(Ragnemalm* Appeal*).*

— » — Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen Stockholm 1973. *(Ragnemalm* Extraordinära rättsmedel*).*

— » — Förvaltningsbesluts överklagbarhet. Stockholm 1970. *(Ragnemalm).*

— » — Förvaltningsprocessrättens grunder. Uddevalla 1978. *(Ragnemalm* Förvaltningsprocessrätt*).*

— » — Några besvärsrättsfrågor inom miljörätten. Anteckningar med anledning av två rättsfall. FT 1971 s. 104—125 sekä (»Kommentar till "kommentar"») s. 184—189. *(Ragnemalm* FT 1971*).*

Rantanen, Jouko: Viranomaisen puhevalta yleisen edun valvojana vesiasioissa. Vesituomioistuinten neuvottelupäivät 17.—18. 4. 1980, Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston moniste s. 118—128. *(Rantanen).*

Redeker, Konrad: Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage. ZRP 1976 s. 163—165. *(Redeker).*

Redeker, Konrad — von Oertzen, Hans-Joachim: Verwaltungsgerichtsordnung mit Entlastungsgesetz. Stuttgart 1978. *(Redeker—von Oertzen).*

Rehbinder, Eckard: Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht. ZRP 1976 s. 157—165. *(Rehbinder* ZRP 1976*).*

— » — Grundfragen des Umweltrechts. ZRP 1970 s. 250—256. *(Rehbinder* ZRP 1970*).*

— » — Umweltrecht. Rechtvergleichendes Generalreferat. RabelsZ 1976 s. 363—407. *(Rehbinder* RabelsZ 1976*).*

Rehbinder, Eckard — Burgbacher, Hans-Gerwin — Knieper, Rolf: Bürgerklage im Umweltrecht. Beiträge zur Umweltrecht Heft A 4. Berlin 1972. *(Rehbinder—Burgbacher—Knieper).*

Rengeling, Hans-Werner: Umweltschutz im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht. Juristenzeitung 1978 s. 453—458. *(Rengeling).*

Repo, Matti V.: Julkisen kulkuväylän oikeusasemasta. DL 1980 s. 68—85. *(Repo* DL 1980*).*

— » — Naapuruussuhdelain 17 §:n soveltuvuudesta harkittaessa uittoon liittyvän oikeuden myöntämisen edellytyksiä. Oikeustiede-Jurisprudentia XII (1979) s. 193—233. *(Repo* Oikeustiede XII*).*

— » — Vesilain 2 luvun 4 §:stä uittosäännönvaraisen rakentamisen sääntelijänä. SYS 1 (1981) s. 27—46. *(Repo* SYS 1 (1981).

Rogstad, Daniel: Vassdragsfredning og erstatning. Lov og rett 1974 s. 266—274. *(Rogstad).*

Rossnagel, Alexander: Die Interessenabwägung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen mehrstufige Anlagengenehmigungen. Gewerbearchiv 1980 s. 145—147. *(Rossnagel).*

Ruokonen, Erkki: Kansalaisen vaikutusmahdollisuudet maankäytön suunnittelussa. Kaavoitus ja rakentaminen, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 17 (Helsinki 1975) s. 31—49. *(Ruokonen).*

Rytkölä, Olavi: Julkisoikeudellinen sopimus. Vammala 1950. *(Rytkölä).*

Sailer, Christian: Subjektives Recht und Umweltschutz. DVBl 1976 s. 521—532. *(Sailer).*

Salmela, Ahti: Jako- ja kalastuskunnan asianosaiskelpoisuudesta ja asiavaltuudesta eräissä hakemusasioihin liittyvissä erityiskysymyksissä. Helsingissä 26. 11. 1969 pidetyn vesituomioistuimien neuvottelutilaisuuden pöytäkirja s. 20—28. *(Salmela).*

Salomaa, Eino: Virka-apuasiat. Vesilainsäädäntö, INSKO 110—79 XI. *(Salomaa).*

Schmidt, Walter: Abschied von »unbestimmten Rechtsbegriff». Zweck—Mittel—Entscheidungen der Verwaltung und der Verwaltungsrechtsschutz. NJW 1975 s. 1755—1758. *(Schmidt* NJW 1975).

— » — Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. VVDStRL 33 (1975) s. 183—220. *(Schmidt* VVDStRL 33 (1975).

— » — Rechtsschutz gegen ein Begründungsdefizit bei Verwaltungsentscheidungen über öffentliche Interessen. Zur Problematik von Bürgerklage und Verbandsklage. DÖV 1976 s. 577—584. *(Schmidt* DÖV 1976).

Schubert, Glendon: The Public Interest. Glencoe 1960. *(Schubert).*

Schulte, Hans: Zum Wesen der Zwangsrechte und der Ausgleichung. ZfW 5/1966 s. 72—91. *(Schulte).*

Self, Peter: Administrative Theories and Politics. Second edition. Guildford 1977. *(Self).*

Serlachius, Julian: Finsk vattenrätt. Helsingfors 1909. *(Serlachius* Finsk vattenrätt).

— » — Hyötyisä vesioikeus. LM 1909 s. 103—133. *(Serlachius* LM 1909).

— » — Kommentar till lagen om vattenrätten I—IV. Helsingfors 1913—1914. *(Serlachius* I—IV).

— » — Till läran om vattenrätten. JFT 1909 s. 510—534. *(Serlachius* JFT 1909).

Sievers, Rudolf: Wasserrecht. Kleve 1964. *(Sievers).*

Silenti, Timo: Lausunnot vesilain tarkistamiskomitean mietinnöstä. Yhteenveto. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 19/1973. *(Silenti).*

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala 1971. *(Sinisalo* Poliisin toimivalta).

— » — Uhkasakko työsuojelun valvonnassa. Jyväskylä 1977. *(Sinisalo).*

SITRA, Pienvesivoima: ks. Pienvesivoiman määrä ja käyttömahdollisuudet.

Skouris, Wassilios: Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozess. Berlin 1979. *(Skouris).*

Smith, Eivind: »Rettslig interesse» i forvaltningsretten. TfR 1980 s. 445—471 *(Smith).*

Sormunen, Tapani: Kalatalous ja vesiensuojelu. Limnologisymposion 1975 (Mänttä 1980) s. 132—140. *(Sormunen).*

Staedtler, Bernhard: Förvaltningsrätt i Högsta Domstolens praxis 1961—1975 II. FT 1980 s. 97—138. *(Staedtler).*

Staffans, Sanfrid: Synpunkter på förvaltningsrättsskipningen. Åbo 1961. *(Staffans).*

Steiger, Heinhard: Umweltschutz durch planende Gestaltung. ZRP 1971 s. 133—139. *(Steiger).*

Steiger, Heinhard — Demel, Bruno — Fey, Hans-Georg — Malanczuk, Peter: The Fundamental Right to a Decent Environment. IUCN Environmental Policy and Law Paper 15 (1980) s. 1—27. *(Steiger—Demel—Fey—Malanczuk).*

Sten, Bo: Lagstiftning och tillståndsförfarande vid vattenkraftutbyggnad i Sverige — behandlingen av fiskefrågorna. Voimalaitosten rakentamisen ja vesistösäännöstelyn kalataloudelliset vaikutukset -seminaari 16. 10. 1979, Suomen Voimalaitosyhdistys r.y:n moniste. *(Sten).*

Stober, Rolf: Zur Rechtsstellung der Gemeinde im Wasserrecht. DVBl 1977 s. 909—914. *(Stober).*

Stolleis, Michael: Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Verwaltungsarchiv 1974 s. 1—30. *(Stolleis).*

Stone, Christopher D.: Should Trees Have Standing? — Toward Legal Rights for Natural Objects. Southern California Law Review Vol. 45 (1972) s. 450 ss.

Stortz, Heinz: Das Wasserrecht in der Rechtsprechung des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofs (1967—1971). ZfW 1/1973 s. 1—24. *(Stortz).*

Strömberg, Håkan: Allmän förvaltningsrätt. Tionde upplagan. Arlöv 1980. *(Strömberg).*

— » — Speciell förvaltningsrätt. Tredje upplagan. Lund 1976. *(Strömberg* Speciell förvaltningsrätt*).*

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1928. *(Ståhlberg* Suomen hallinto-oikeus*).*

— » — Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. Toinen, uudistettu painos. Porvoo 1934. *(Ståhlberg* Pääpiirteet*).*

Suksniemi, M. U.: Maanviljelysinsinöörien toimitusasiakirjojen allekirjoittaminen ja päiväämineen. Maanviljelysinsinööriyhdistyksen vuosikirja 1936 s. 5—12. *(Suksniemi).*

Sundström, C.-E.: Behörighet för kronans organ att vara part i rättegång. SvJT 1960 s. 161—178. *(Sundström).*

Suomela, Terho: Intressivertailusta vesiasioissa. VT 3/1971 s. 39—41. *(Suomela* VT 3/1971*).*

— » — Järvien kunnostuksen oikeudellisista edellytyksistä. Järvien kunnostus, Vesiyhdistys r.y:n Vesipäivät 8.—9. 5. 1974 s. 41—56. *(Suomela* Kunnostus*).*

Suomen virallinen tilasto XXIII C, Tuomioistuinten toiminta. Eri vuosijulkaisut. *(Suomen virallinen tilasto).*

Svärd, Stig Olof — Rahmn, Thomas: Prövning enligt miljöskyddslagen. Stockholm 1975. *(Svärd—Rahmn).*

Sward, Ellen — Weisbrod, Burton A.: Public Interest Law: Collective Action in

an International Perspective. Urban Law and Policy 3 (1980) s. 59—98. *(Sward—Weisbrod).*

Takala, Hannu — Träskman, P. O.: Cellulosafabriken Lievestuore. Ett klassisk exempel på ekonomins kriminalitet. Retfærd 9 (1978) s. 43—54. (Takala—*Träskman).*

Talas, Onni: Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I. Helsinki 1924. *(Talas).*

Tanttu, Olli: Metsätalouden edun valvonta vesiasioissa. Metsätaloudellinen aikakauslehti 1964 s. 353—354. *(Tanttu).*

Tarjanne, Tapio: Asianosaisseuraanto Suomen siviiliprosessissa. Helsinki 1929. (*Tarjanne* Asianosaisseuraanto).

— » — Voivatko valtion viranomaiset olla toistensa vastapuolia tuomioistuimissa. Kirjoituksia ja lausuntoja (Vammala 1943) s. 191—193. *(Tarjanne).*

Tarumaa, Tauno: Ojitus ja vesistön järjestely. TVH:n vesiasioita hoitavien insinöörien neuvottelupäivillä 29.—30. 11. 1961 pidettyjä esitelmiä -moniste. *(Tarumaa).*

Taxell, Lars Erik: Rätt och demokrati. Åbo 1976. *(Taxell).*

Teclaff, Ludwik A.: The River Basin in History and Law. The Hague 1967. *(Teclaff).*

Thiem, V.: Legal Protection in the Federal Republic of Germany. The Position at April 1976. European Environmental Law, Legal and Economic Appraisal, edited by S. Ercman (Bern 1977) s. 345—372. *(Thiem).*

Tirkkonen, Tauno: Suomen rikosprosessioikeus I. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1969. *(Tirkkonen* Rp. I).

— » — Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1974. *(Tirkkonen* Sp. I).

— » — Suomen siviiliprosessioikeus II. Toinen, uusittu painos 1977. *(Tirkkonen* Sp. II).

Toimenpiteiden hyötyjä ja haittoja koskevat selvitykset. Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö 1975. *(Hyöty- ja haittaselvitykset).*

Tolstrup, Flemming: Landboret. Tredie udgave. København 1968. *(Tolstrup).*

Tolstrup, Flemming — Barfod, Jørgen: Vandløbs- og vandforsyningsloven med kommentarer. København 1975. *(Tolstrup—Barfod).*

Träskman, P. O.: Den straffrättsliga regleringens betydelse för bevakandet av Östersjöns marina miljö. JFT 1980 s. 48—80. *(Träskman* JFT 1980).

Tulokas, Mikko: Öljyvahingoista erityisesti aluksista aiheutuvien vahinkojen korvaamisen kannalta. Vammala 1978. *(Tulokas).*

Tuori, Kaarlo: Valtionhallinto oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena (arvostelu teoksesta: Mäenpää, Olli, Keskusviraston asema valtionhallinnossa). Tiede ja edistys 2/1980 s. 57—60. *(Tuori).*

Tuunainen, Pekka: Kalakantojen hoitotutkimus. Suomen Kalastuslehti 4/1981 s. 96—99. *(Tuunainen).*

Ule, Carl Hermann — Laubinger, Hans-Werner: Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht? Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages, Band I Gutachten B. Wiesbaden 1978. *(Ule—Laubinger).*

Undén, Östen: Svensk sakrätt II.1. Fast egendom. Sjätte genomsedda upplagan. Lund 1969. *(Undén).*

Uotila, Jaakko: Elinkeinolupa. Vammala 1967. *(Uotila* Elinkeinolupa*).*

— » — Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Vammala 1963. *(Uotila* Päätösvallan siirtäminen*).*

— » — Vattenförorening såsom rättsligt problem. Förhandlingar vid det 24. nordiska juristmötet i Stockholm. Bilaga 3. Stockholm 1966. *(Uotila* Vattenförorening*).*

— » — Vesioikeudet valtiokoneistossa. LM 1965 s. 231—248. *(Uotila* LM 1965*).*

Uotila, Martti: Oikeustapausselostus. Luonnonhoito — kasvava yhteiskunnallinen tehtävä, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 3 (Vammala 1970) s. 153—178. *(M. Uotila).*

Vihervuori, Pekka: Hallintovalituslain ja hallintopurkulain soveltamisalasta vesiasioissa. Oikeustiede-Jurisprudentia X (1977) s. 105—160. *(Vihervuori* Oikeustiede X*).*

— » — Intressivertailu sekä haittojen kompensointi ja korvaaminen vesiasioissa. Y&T 1978 s. 9—16. *(Vihervuori* Y&T 1978*).*

— » — Kalatalouden huomioonottaminen vesioikeudellisessa lupamenettelyssä. Vesi- ja kalatalousmiehet ry:n julkaisu Kalatalousvahinkojen arviointi, kompensointi ja korvaaminen (Helsinki 1979) s. 113—124. *(Vihervuori* Kalatalousvahingot*).*

— » — Näkökohtia vesilautakunnan asemasta. LM 1979 s. 20—39. *(Vihervuori* LM 1979*).*

— » — Puhevallan käytöstä vesiasioissa kalatalouden kannalta. Suomen Kalastuslehti 2/1980 s. 40—43. *(Vihervuori* Puhevalta ja kalatalous*).*

— » — Vesioikeudelliset tarkkailuvelvoitteet. Y&T 1974 s. 199—206. *(Vihervuori* Y&T 1974*).*

— » — Vesivoimalaitosten ja säännöstelyn kalakysymyksiä koskeva lainsäädäntö ja lupamenettely Suomessa. Voimalaitosten rakentamisen ja vesistösäännöstelyn kalataloudelliset vaikutukset -seminaari 16. 10. 1979, Suomen Voimalaitosyhdistys r.y:n moniste. *(Vihervuori* Vesivoimalaitosten kalakysymykset*).*

— » — Yleisestä tarpeesta vesioikeudellisen yritysluvan edellytyksenä. SYS 1 (1981) s. 53—61. *(Vihervuori* SYS 1 (1981)*).*

Viklund, Nils: Om ersättning enligt vattenlagen. Stockholm 1964. *(Viklund).*

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976. *(Vilkkonen* I*).*

— » — Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970. *(Vilkkonen* Hallintotoimen mitättömyydestä*).*

Vuento, Pertti: Jätevesilupien määräaikaisuus vesiensuojeluviranomaisen kannalta. Vesituomioistuinten neuvottelupäivät 22.—23. 3. 1979, Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston moniste s. 83—92. *(Vuento).*

Wade, H. W. R.: Administrative Law. Fourth Edition. Oxford 1977. *(Wade).*

Walberg, Sten: Kommentar. FT 1971 s. 125—129. *(Walberg).*

Wallin, Anna-Riitta: Jäteveden päästömaksu Suomen oikeus- ja instituutiojärjestelmän kannalta. Vesihallituksen tiedotus 143. Helsinki 1978. *(Wallin).*

— » — Suomen ympäristöoikeudesta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 15/1980. *(Wallin* Ympäristöoikeus*).*

Wallin, Markku: Kustannus-hyötyanalyysin sisältö ja merkitys vesiensuojelussa. SYS 1 (1981) s. 47—61. *(M. Wallin).*

Walter, Robert: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. VVDStRL 31 (1973) s. 147—178. *(Walter).*

Wennergren, Bertil: Förvaltningsprocess. Stockholm 1971. *(Wennergren).*

Westerberg, Ole: Allmän förvaltningsrätt. Andra upplagan. Stockholm 1973. *(Westerberg).*

Westerlund, Staffan: Miljöfarlig verksamhet. Lund 1975. *(Westerlund).*

— » — Miljöskyddslagstiftningen. Svenskt Rättsforum 1977 s. 14—16. *(Westerlund* Svenskt rättsforum 1977*).*

— » — Miljöskyddslagstiftning och välfärden. Karlskrona 1971. *(Westerlund* Miljöskyddslagstiftning*).*

— » — Rättssäkerhet i miljövården. SvJT 1980 s. 460—471. *(Westerlund* SvJT 1980*).*

— » — The Legal Control of Land Use and Environmental Quality in Sweden. European Environmental Law, Legal and Economic Appraisal, edited by S. Ercman (Bern 1977) s. 392—416. *(Westerlund* Legal Control*).*

Weyreuther, Felix: Verwaltungskontrolle durch Verbände? Düsseldorf 1975. *(Weyreuther).*

Willgren, Karl: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. *(Willgren* Förvaltningsrätt*).*

— » — Suomen talousoikeus. Helsinki 1930. *(Willgren).*

Wimmer, N.: Environmental Law in Austria. The Position at April 1976. European Environmental Law, Legal and Economic Appraisal, edited by S. Ercman (Bern 1977) s. 281—298. *(Wimmer).*

Wirilander, Juhani: Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. Vammala 1979. *(Wirilander).*

— » — Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden asiallisen toimivallan erottelusta riita-asioissa. LM 1980 s. 230—251. *(Wirilander* LM 1980*).*

Wisdom, A. S.: The Law of Rivers and Watercourses. Fourth edition. London 1979. *(Wisdom).*

Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie. 2. Auflage. Berlin 1978. *(Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie).*

Yksilö, yritys ja yhteiskunta. Toimittanut Erkki Aurejärvi. Toinen painos. Helsinki 1981. *(Yksilö, yritys ja yhteiskunta).*

Zurbrügg, Henri: Umfassende Wasserwirtschaft. Schweizerisches Umweltschutzrecht (herausgegeben von Hans-Ulrich Müller-Stahel, Zürich 1973) s. 44—68. *(Zurbrügg).*

2. Komiteanmietinnöt, lainvalmistelutyöt sekä muut virallisjulkaisut

Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi *(HE 64/1959 vp.).*

Hallituksen esitys muinaismuistoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi *(HE 100/1962 vp.).*

Hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä *(HE 195/1971 vp.)*.
Hallituksen esitys laiksi rakennuslain muuttamisesta *(HE 214/1972 vp.)*.
Hallituksen esitys laiksi vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta *(HE 195/1973 vp.)*.
Hallituksen esitys lunastuslainsäädännön uudistamisesta *(HE 179/1975 II vp.)*.
Hallituksen esitys laiksi vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta annetun lain muuttamisesta *(HE 254/1978 vp.)*.
Hallituksen esitys soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi *(HE 88/1980 vp.)*.
Hallituksen esitys kalastuslainsäädännön uudistamisesta. *(HE 214/1980 vp.)*.
Oikeusministeriössä vuonna 1944 laadittu luonnos (taittovedos) hallituksen esitykseksi eduskunnalle vesistölaiksi. *(Vesistölaki-esitysehdotus)*.
Oikeusministeriössä vuonna 1978 laadittu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta. *(VL-muutosesitysehdotus)*.
Komiteanmietinnöt
KM 1875: 6. Underdånigt förslag till förordning angående fiskevattens skyddande mot förorening medelst skadliga ämnen.
KM 1893: 5. Komitean, joka on asetettu tekemään ehdotus lainsäädännöksi vesioikeudesta, mietintö.
KM 1895: 7. Ehdotuksen laatimista varten vesioikeutta koskeviksi lakisäännöksiksi asetetun komitean toinen mietintö.
KM 1898: 4. Kalastuskomitean mietintö.
KM 1939: 3. Vesioikeuslakikomitean mietintö.
KM Mon. 1955: 43. Eräiden komiteoiden yhteisen vesihallintojaoston mietintö.
KM 1958: 13. Vesistönsuojelukomitean mietintö.
KM Mon. 1958: 97. Vesilakikomitean mietintö.
KM 1963: 6. Vesihallintokomitean mietintö.
KM 1963: 98. Vesilainsäädännön siirtymävaihetoimikunnan mietintö.
KM 1964: B 96. Vesihallinnon keskittämistoimikunnan mietintö.
KM 1967: B 73. Muuttuvien vesistöjen kalatalouden hoitotoimikunnan mietintö.
KM 1969: B 56. Vesiensuojelun hallinnon tehostamistoimikunnan mietintö.
KM 1970: B 74. Vesihallintotoimikunnan mietintö.
KM 1972: B 80. Kalakannan hoitovelvoitetoimikunnan mietintö.
KM 1972: B 134. Vesilain tarkistamiskomitean mietintö.
KM 1976: 48. Uittohallintotoimikunnan mietintö I.
KM 1977: 25. Uittohallintotoimikunnan mietintö II.
KM 1977: 47. Kalastuslainsäädäntökomitean mietintö.
KM 1978: 7. Sulfiittisellukomitean mietintö.
KM 1979: 16. Suomen energiapoliittinen ohjelma ja siihen liittyvä taustamuistio.
KM 1980: 13. Ydinenergialakitoimikunnan I osamietintö.
KM 1980: 44. Maisematoimikunnan mietintö.
KM 1981: 32. Valtakunnallinen lintuvesiensuojeluohjelma. Maa- ja metsätalousministeriön lintuvesityöryhmän mietintö.
Professori Kyösti *Haatajan* kirjelmä oikeusministeriölle 15. 5. 1943 liitteineen.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto valtioneuvostolle hallituksen esityksestä eduskunnalle vesistölaiksi 22. 5. 1946.
Korkeimman oikeuden lausunto esitysehdotuksesta vesistölaiksi 30. 7. 1948.
Lainvalmistelukunta: Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. *(Lvk. 5/1936).*
Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto: Ehdotus julkisuuslainsäädännön osittaisuudistukseksi. *(LAVO 14/1978).*
Ehdotus hallintomenettelylaiksi. *(LAVO 1/1979).*
Laintarkastuskunta: Vesilain uudistaminen. *(Ltk. 2/1980).*
Valtioneuvoston 1. 2. 1968 asettaman työryhmän selvitys vesihallinnon keskittämismuodosta (1968). *(Kilpeläisen työryhmä).*
Valtioneuvoston 27. 11. 1968 asettaman työryhmän selvitys vesihallinnon järjestysmuodosta (1969). *(Temmeksen työryhmä).*
Maa- ja metsätalousministeriön asettaman vesitutkimusten ja kalatalousselvitysten julkista valvontaa selvittäneen työryhmän muistio (1975).
Kaavoitus- ja rakennustoimen byrokratiatyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön kaavoitus- ja rakennusosasto, Mietintö 1/1981. *(Kaavoitus- ja rakennustoimen byrokratiatyöryhmä).*
Laki maankäytön suunnittelusta ja rakentamisesta. Rakennuslakiuudistustyöryhmän ehdotus 2. 6. 1981. Sisäasiainministeriön kaavoitus- ja rakennusosasto, Mietintö 3/1981. *(Rakennuslakiuudistustyöryhmä).*
Maanmittaushallituksen kiertokirje 3/1978.
Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1973. *(OKa:n kertomus 1973).*
Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1977. *(OKa:n kertomus 1977).*
Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 7. 9. 1977 n:o 3589. *(OKa 7. 9. 1977 n:o 3589).*
Apulaisoikeuskanslerin lausunto 7. 12. 1976 n:o 4827. *(ApOKa 7. 12. 1976 n:o 4827).*
Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 1977. *(OA:n kertomus 1977).*
Nordisk utredningsserie
NU 17/68. Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus.
NU 5/73. Nordisk miljöskyddskonvention.
Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SOU 1954: 9. Instansordningen i vattenmål m.m.
SOU 1964: 27. Lag om förvaltningsförfarandet.
SOU 1972: 14. Revision av vattenlagen. Del 2.
SOU 1973: 31. Revision av vattenlagen. Del 3.
SOU 1977: 27 Revision av vattenlagen. Del 4.
SOU 1978: 25. Etablering av miljöstörande industri.
SOU 1978: 80. Bättre miljöskydd I.
SOU 1979: 39. Vattenkraft och miljö 4.
SOU 1979: 54. Hushållning med mark och vatten 2. Del I.
SOU 1979: 65. Ny plan- och bygglag. Del 1.
SOU 1979: 66. Ny plan- och bygglag. Del 2.
SOU 1980: 39—40. Vattenplanering.
Norges offentlige utredninger (Norja)

NOU 1976: 15. Verneplan for vassdrag.
NOU 1979: 9. Vannforurensning ved vassdragreguleringer. Vurdering av ikke utbygde vassdrag.
NOU 1980: 23. Naturvern i Norge.
Odelstingsproposisjon n:o 3 1966—67. *(Ot. prop. n:o 3 1966—67).*

SÄÄDÖSLUETTELO

Säädökset ovat aakkosjärjestyksessä nimen tai siitä käytetyn lyhenteen mukaisesti. Ulkomaiset lyhenteet ovat pääosin vakiintuneita, osaksi kuitenkin päällekkäisyyden tai sekaannusten välttämiseksi tätä teosta varten muokattuja. Säädösten muutoksia ei ole erikseen mainittu.

1. Suomi

AhvenanmaanitsehallintoL 28. 12. 1951/670.
AutokiinnitysL 15. 12. 1972/810.
ErKiirL = L eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä 2. 2. 1934/62.
Eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä annettu L 19. 7. 1940/383.
HM = Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94.
HoitamisL = L eräiden vesirakennustehtävien hoitamisesta 26. 6. 1970/426.
HPurkuL = L ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1. 4. 1966/200.
HTiedL = L tiedoksiannosta hallintoasioissa 15. 4. 1966/232.
HValL = L muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154.
JA = JakoA 28. 11. 1952/407.
JL = JakoL 14. 12. 1951/503.
KaavJL = Kaavoitusalueiden jakoL 20. 2. 1960/101.
KalavahinkoL = L vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta 1. 3. 1974/208.
KalL = KalastusL 28. 9. 1951/604.
KansanterveysL 28. 1. 1972/66.
KemijSL = L valtion oikeudesta säännöstellä Kemijoen vesistön vedenjuoksua 22. 1. 1960/62.
KHOL = L korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74.
KiinA = A kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen 9. 11. 1868/32.
KunL = KunnallisL 10. 12. 1976/953.
LauttausA = A metsäntuotteiden lauttaamisesta 24. 3. 1873/9.
LennätinlaiteL = L lennätinlaitteista 23. 12. 1919/150.
LHA = A lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188.
LOL = LääninoikeusL 31. 12. 1974/1021.
LunL = L kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29. 7. 1977/603.

LuonnonsuojeluL 23. 2. 1923/71.
LuovutusL = L valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia 31. 8. 1978/687.
Maa-ainesL 24. 7. 1981/555.
MaanhankintaL 5. 8. 1945/396.
MaanhankkimisL = L valtion maan käyttämisestä ja maan pakkolunastamisesta maankäyttölain tarkoituksiin 16. 8. 1958/359.
Maanviljelysinsinööreistä annettu A 29. 12. 1922/317.
Maanviljelysinsinöörien ohjesäännön sisältävä VNp 14. 5. 1925/165.
Maanviljelysinsinööripiireistä annettu A 10. 5. 1961/243.
Maanviljelysinsinööripiirihallinnon ohjesääntö (VNp) 18. 5. 1961/272.
MaataloushallintoL = L maataloushallinnosta 27. 1. 1971/89.
Maataloushallituksesta annettu A 3. 5. 1941/300.
MaatilaL 18. 2. 1977/188.
MaksutalletusL = L rahan, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta 9. 10. 1931/281.
MetsähallintoA = A metsähallinnosta 22. 9. 1967/421.
MetsähallintoL = L metsähallinnosta 9. 9. 1966/465.
MetsästysL 13. 4. 1962/290.
MKHA = A merenkulkuhallinnosta 26. 10. 1925/299.
MMMA = A maa- ja metsätalousministeriöstä 22. 2. 1980/123.
MuinaismuistoL 17. 6. 1963/295.
MuseovirastoA = A museovirastosta 23. 2. 1972/172.
MuseovirastoL = L museovirastosta 14. 1. 1972/31.
NaapL = L eräistä naapuruussuhteista 13. 2. 1920/26.
Oikeudesta yleiseen vesialueeseen Ahvenanmaan maakunnassa 1. 4. 1966/205.
OK = Oikeudenkäymiskaari (1734).
PakkolunL = L kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen 14. 7. 1898/27.
PK = Perintökaari 5. 2. 1965/40.
RahoitusL = L valtion osanotosta eräiden maa- ja vesirakennustöiden kustannuksiin 30. 8. 1963/433.
Rajakuntien tilusjärjestelyA 9. 6. 1960/283.
Rajakuntien tilusjärjestelyL 9. 6. 1960/282.
RakA = RakennusA 26. 6. 1959/266.
RakennussuojeluL = L kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta 27. 11. 1964/572.
RakK = Rakennuskaari (1734).
RakL = RakennusL 16. 8. 1958/370.
RL = RikosL 19. 12. 1889/39.
SMA = A sisäasiainministeriöstä 17. 8. 1978/636.

Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisen ympäristönsuojelusopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettu L 1. 10. 1976/833.
Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisessä ympäristönsuojelusopimuksessa tarkoitetusta valvontaviranomaisesta annettu VNp 23. 12. 1976/1080.
TieA = A yleisistä teistä 30. 12. 1957/482.
TieL = L yleisistä teistä 21. 5. 1954/243.
ThA = TerveydenhoitoA 3. 2. 1967/55.
ThL = TerveydenhoitoL 27. 8. 1965/469.
Toimenpiteistä vesivoiman käytäntöön ottamisen helpottamiseksi annettu L 21. 3. 1941/196.
TutkintoA = A oikeustieteellisistä tutkinnoista 18. 10. 1974/802.
TVLA = A tie- ja vesirakennuslaitoksesta 5. 9. 1975/721.
TVLL = L tie- ja vesirakennuslaitoksesta 18. 4. 1975/252.
TyönvälitysL 2. 6. 1959/246.
VA = VesiA 6. 4. 1962/282.
Valtion yksityisten kalastusten käyttämisestä ja kalastamisesta valtiolle kuuluvissa kalavesissä annettu A 9. 7. 1953/322.
Vedenjohto ja
vesilaitosA = A vedenjohdoista ja vesilaitoksista 28. 3. 1868/14.
VesiensuojeluA = A vesien suojelua koskevista ennakkotoimenpiteistä 6. 4. 1962/283.
Vesi- ja viemärilaitosL = L yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista 23. 12. 1977/982.
VHA = A vesihallinnosta 6. 2. 1981/114.
VHL = L vesihallinnosta 9. 1. 1970/18.
VL = VesiL 19. 5. 1961/264.
VNOS = Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995.
VOL = VesioikeusL 23. 7. 1902/31.
VOL TA = A siitä, mitä veisoikeuslakia käytettäessä on noudatettava 23. 7. 1902/31.
YhteisalueL = L eräistä yhteisistä alueista ja niihin verrattavista etuuksista 9. 5. 1940/204.
YksityismetsäL 15. 9. 1967/412.
YksTieL = L yksityisistä teistä 15. 6. 1962/358.
YleisvesiL = L oikeudesta yleisiin vesialueisiin 1. 4. 1966/204.

2. Ruotsi

ExL = Expropriationslagen. SFS 1972: 719.
FBL = Fastighetsbildningslagen. SFS 1970: 988.
FPL = Förvaltningsprocesslagen. SFS 1971: 291.
MiK = Miljöskyddskungörelsen. SFS 1969: 388.
ML = Miljöskyddslagen. SFS 1969: 387.
NVL = Naturvårdslagen. SFS 1974: 1025.
S-VL = Vattenlagen. SFS 1918: 523.
Vattenrättskungörelse 29. 10. 1971. SFS 1971: 789.

VFbL = Lagen om vattenförbund. SFS 1976: 997.
Lagen on tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden. SFS 1941: 615 ja 1956: 582.

3. Tanska

FVFL = Ferskvandfiskeriloven 23. 3. 1965/66.
LRL = Loven om landvæsensretter 6. 3. 1970/133.
MBL = Miljøbeskyttelsesloven 13. 6. 1973 nr. 372.
NFL = Naturfredningsloven 1. 9. 1978 nr. 435.
VFL = Vandforsyningsloven 8. 6. 1978 nr. 299.
VLL = Vandløbsloven 26. 9. 1973 nr. 523.
RPL = Retsplejeloven 2. 10. 1978 nr. 488.
Cirkulære om naturfredningslovens bestemmelser (§§ 43 of 45) om anlæg m.v. i forbindelse med visse vådområder (vandløb, søer og moser). Ministerialtidende nr. 222/1978. *(Cirkulære* MT 222/78).

4. Norja

FVL = Forvaltningsloven 10. 2. 1967.
Lov om skjøn og ekspropriasjonssaker 1. 6. 1917 nr. 1.
Tvistemåls-
loven = Lov om rettergangsmaaten for tvistemaal 13. 8. 1915 nr. 5.
VDL = Lov om vassdragene 15. 3. 1940 nr. 3.
VFVL = Lov om vern mot vannforurensning 26. 5. 1970 nr. 75.
VRL = Lov om vassdragsreguleringer 14. 12. 1917 nr. 17.

5. Saksan liittotasavalta

LWG = Landeswassergesetz (osavaltioiden vesistölait).
VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung 21. 1. 1960.
VwVfG = Verwaltungsverfahrensgesetz 25. 5. 1976.
WHG = Wasserhaushaltsgesetz 27. 7. 1957.

6. Itävalta

AVG = Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 23. 5. 1950 (14. 11. 1964).
WRG = Wasserrechtsgesetz 19. 10. 1934 (22. 5. 1969).

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimustehtävän tausta

Vesien käyttöön liittyvät oikeudelliset ongelmat seurauksineen ovat viime vuosina olleet maassamme näkyvästi esillä. Eri tilanteet eivät tosin ole yhtenäisiä, vaan keskeisimmin huomion kohteeksi joutuneet tapaukset eroavat toisistaan sekä yhteiskunnalliselta että oikeudelliselta taustaltaan. Laajemmin tarkastellen saatetaan kuitenkin hahmottaa määrättyjä vesioikeudelle tunnusomaisia piirteitä ja yhteisiä kehityslinjoja, jotka osaltaan selittänevät myös Lappajärven, Kemijoen, Koijärven tai Pyhäjärven tapaisten konfliktitilanteiden syntymistä.

Vesivarojen erimuotoisen hyödyntämisen ja niihin vaikuttamisen tekniset ja taloudelliset edellytykset ovat kehityksen myötä olennaisesti lisääntyneet. Laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan yhä mittavammat hankkeet ovat mahdollisia. Toisaalta tietämys toimenpiteiden ympäristövaikutuksista on samanaikaisesti kasvanut, vaikka tutkimuksella onkin tässä suhteessa vielä paljon saavutettavaa. Vastakkainasettelu, joka johtuu siitä, että yhteiskunnalla on käytettävissään kasvaneet mahdollisuudet sekä vesien hyödyntämiseen että osaksi myös hyödyntämisen haittavaikutusten osoittamiseen, ei kuitenkaan yksin riitä selittämään vesiin liittyviä oikeudellisia erityisongelmia. Olennaista on, että vesivarojen käytössä on useimmiten samanaikaisesti kysymys moninaisista inhimillisistä tarpeista, eduista ja niiden välisistä ristiriidoista, joiden luonne vesielementin ominaisuuksista johtuen poikkeaa maa-alueiden käyttöön liittyvistä ongelmista.[1] Vesiin kohdistuvissa tarpeissa on sekä pitkäaikaisesta kehityksestä että nopeammasta vaihtelusta johtuen ilmennyt muutoksia, jotka monesti vain hitaasti ja vähäisessä määrin ovat heijastuneet kirjoitetussa laissa.

---

[1] Ks. esim. *Falkenmark* s. 59 ss.

Esimerkkinä voidaan tarkastella energian tarpeessa ja saantimahdollisuuksissa tapahtuneita muutoksia. Vesien *voimataloudellinen* hyödyntäminen on käyttömuotona vanha. Meilläkin sen juuret ulottuvat jo keskiaikaan.[2] Kun kehitys oli 1900-luvulle tultaessa johtanut maatalousyhteiskunnan vesimyllyistä sähköenergiaa tuottaviin voimalaitoksiin, oli myös hankkeiden suuruusluokka muuttunut. Vuoden 1902 VOL:n säännökset kävivät voimatalouden tarpeiden kasvaessa nopeasti vanhentuneiksi. Tämä johti VOL:n osittaistarkistuksiin v. 1934 ja 1939[3] sekä väliaikaissäädösten antamiseen poikkeusoloissa v. 1940 ja 1941.[4] Viimeksi mainitut lait, joiden voimassaoloaikaa jatkettiin useaan otteeseen, jättivät voimataloudelle vastakkaiset intressit erityisen suojattomaan asemaan.[5] Tämän epäkohdan seuraukset paisuivat suhteettomiksi, kun kalataloudellisten menetysten hyvittäminen menettelyn hitaudesta johtuen siirtyi vuosikymmenien päähän asian ollessa tätä kirjoitettaessa edelleen huomattavalta osaltaan kesken. Sodanjälkeisenä aikana vesivoiman merkitys on valtakunnan energiahuollossa suhteellisesti vähentynyt.[6] Kuitenkin nykyisessä VL:ssa on vesivoiman hyväksikäytön edellytykset muotoiltu selvästi VOL:ia väljemmiksi. Lainvalmistelutöissä tätä on nimenomaisesti perusteltu sillä, että VOL:n osaksi ahtaita säännöksiä oli »jouduttu käytännössä soveltamaan niiden sanamuotoa ja tarkoitustakin väljemmin».[7] Joustavat VL:n säännökset ovat toisaalta vastakkaisten etujen arvostuksen kasvun myötä mahdollistaneet lupaharkinnassa kielteisenkin tuloksen; näin tunnetussa *Huopanankosken* voimalaitosasian ratkaisussa *KKO 1978 A II 123*, jota saatetaan pitää monessakin suhteessa tapahtuneen ja edelleen jatkuvan kehityksen ilmentäjänä. Tilannetta mutkistaa toisaalta vastakkainen kehityssuunta, joka alkoi vuoden 1973 energiakriisistä. Tämä on varsin ilmeisesti lisännyt erilaisia vesivoimaan kohdistuvia odotuksia, mutta on myös huomautettu, että hyödyntämättömän vesivoiman määrä meillä on niin vähäinen, ettei sillä voida ratkaista energiataloutemme perusongelmia.[8]

---

2 Ks. esim. *Haataja* III s. 29 ss.

3 Ks. mt. s. 149 ss.

4 Ks. mt. s. 339 ss.

5 Ks. mt. s. 373 ss., *KM Mon. 1958: 97* s. 3 ss. ja *HE 64/1959 vp.* s. 2.

6 Ks. esim. *Kilpeläinen* Vesivoiman arvo s. 1 ss.

7 *KM Mon. 1958: 97* s. 2 ja *HE 64/1959 vp.* s. 1.

8 Ks. esim. *KM 1979: 16.* Vrt. myös *Kilpeläinen* Vesivoimalaitokset s. 5 ss. ja *SITRA, Pienvesivoima* s. 5 ss. ja 38 ss.

Yhteiskuntarakenteen muuttuminen on heijastunut vesien käyttöön monin tavoin: Väestön elinkeino- ja asutusolojen muutokset ovat synnyttäneet kokonaan uusia tarpeita, joiden merkitys vesivarojen käytössä on yhä keskeisempi. Esiin tulee tällöin etenkin vesien *virkistyskäyttö* eri muodoissaan. Käsitteenä virkistyskäyttö on suhteellisen uusi, eikä sen asema lainsäädännössä ainakaan eksplisiittisesti kuvasta vastaavia yhteiskunnallisia muutoksia. Toisaalta eräitä *maa- ja metsätalouteen* liittyviä perinteisiä tarpeita ei kaikilta osin tunnusteta elintärkeiksi samassa määrin kuin ehkä vielä muutama vuosikymmen sitten. Saavutettava hyöty saattaa olla ilmeisessä epäsuhteessa aiheutuviin haittoihin. Tässäkään kohdin laki ei heijasta tapahtunutta arvostusten kehittymistä. Niinpä mm. järvenlasku- ja muiden kuivattamistoimien voimakasta asemaa VL:ssa on arvosteltu ympäristölähtökohdista käsin.[9] Vastaavasti *uitto,* joka aiemmin oli elintärkeä metsätalouden toimintaedellytysten kannalta, on nykyisin ainakin normaalioloissa vain eräs vaihtoehtoinen, vaikkakin varteenotettava puutavaran kuljetusmuoto. Voimassa oleva lainsäädäntö rakentuu kuitenkin suurelta osin uiton yleisen elintärkeyden pohjalle.[10] Uiton ja voimatalouden tarpeiden välinen ristiriita on vanhastaan keskeisesti ollut vesioikeudellisen sääntelyn kohteena. Tällä on edelleen oma, suhteellisesti kuitenkin vähentynyt merkityksensä. Perinteisesti on sääntelyn tarvetta aiheutunut myös voimataloudellisten säännöstelyhankkeiden ja maatalouden etujen yhteensovittamisen vaikeudesta. *Kalatalouden* osana on totunnaisesti ollut monissa hankkeissa kärsivän osapuolen asema. Tämä pitää paljolti edelleen paikkansa; kalatalouteen vaikuttavien hankkeiden laatu vain on ajan mittaan moninaistunut.[11] Toisaalta vesistöjen aktiivinen hyödyntäminen kalataloudellisiinkin tarpeisiin on viime vuosina voimistunut. Vesiasioille ominaiseen tapaan tämäkin puolestaan on saattanut aiheuttaa omia haittojaan — pa-

---

[9] Ks. esim. *KM 1972: B 134* s. 36. Kuitenkin järvenlaskujen haitat ovat olleet tiedossa jo varhain, ks. *KM 1898: 4* s. 16 ja 30. Järvenlaskujen vaikeuttaminen kuului jo VOL:n päämääriin, *KO 1893: 5* s. 20 ss.

[10] Vrt. esim. VL 5: 13.

[11] Jo 1800-luvun lopulla kiinnitettiin huomiota monien vesiä muuttavien toimenpiteiden haittoihin kalataloudelle. Ks. vesien likaantumisen osalta *KM 1875: 6* passim ja *KM 1898: 4* s. 12 ja 18 ss., kuivatustoimien osalta *KM 1898: 4* s. 16 ja 30 ss., voimatalouden osalta mt. s. 20 ss. sekä kulkuväylien ja uiton osalta mt. s. 25 ss.

radoksaalista kyllä usein myös kalataloudelle muissa suhteissa.[12] *Väestön keskittyminen* asutuskeskuksiin samoin kuin vedenkulutuksessa tapahtuneet muutokset ovat johtaneet *vesihuollon* toteuttamiseen yhä suurempien kokonaisuuksien pohjalta. Vedenhankinnan ja *jätevesien johtamisen* haittavaikutukset saattavat näin olla aiempaa huomattavastikin suurempia ja laaja-alaisempia. Toisaalta vesien pilaantumisen vähentäminen ja estäminen jätevesiä käsittelemällä on merkittävästi tehostunut. Teollisuuden jätevesistä johtuvat ongelmat ovat samansuuntaisia kuin yhdyskuntienkin, vaikkakin ehkä jälkimmäisten vesihuoltovaikeuksia monimuotoisempia ja osaksi vielä paljonkin laajempia.

Erilaiset vesitaloudelliset hankkeet ovat monissa tapauksissa niin laajoja, että toimenpiteiden välittömät tai välilliset hyöty- tai haittavaikutukset koskettavat yhä suurempia ihmisryhmiä. Samalla on erilaisten *ympäristöön* liittyvien etujen ja niihin liittyvien osittain aineettomien arvojen asema päätöksenteossa noussut keskeiseksi ongelmaksi. Lainsäädännössä ovat tästä johtuneet uudistustarpeet saaneet ainakin toistaiseksi jäädä odottamaan tulevaisuudessa tehtäviä muutoksia.[13] Vesilainsäädännölle tunnusomaiset *joustavat normit* ovat kuitenkin osaksi mahdollistaneet ympäristöetujen huomioonottamisen lopputuloksen jäädessä silti riippumaan lain soveltajan harkinnasta.[14] Tiettyä kehitystä ympäristöetujen osalta on ollut havaittavissa myös lakitasolla.[15]

---

12 Näin saattaa helposti käydä keinoruokintaan perustuvassa kalankasvatuksessa, jonka veden laatua heikentävät vaikutukset voivat olla vahingollisia alapuolisen vesistön kalakannalle ja kalastukselle.

13 Vrt. esim. *KM 1972: B 134* s. 6 ss. ja 15 ss. sekä *VL-muutosesitysehdotus* s. 7 ss.

14 Ks. esim. *KHO 1976 A II 89, KHO 1978 A II 123, KHO 26. 2. 1981 taltiot 1053 ja 1054* sekä *KHO 12. 3. 1981 taltio 1406.* Säännöstelyn osalta ilmiötä on tarkastellut *Järvikoski* s. 82 ss. Ks. myös *Forsthoff* s. 17 ss. — Keskimääräistä suhtautumista suojelunäkökohtiin on kuitenkin usein pidetty kielteisenä, ks. esim. *KM 1980: 44* s. 79. *Ellilä,* LM 1975 s. 45, on esittänyt kritiikkiä ympäristönäkökohtien huomioonottamisen suhteen eräissä VL:n soveltamistilanteissa. Perustelut ovat liittyneet laintarkistusehdotuksiin (esim. *KM 1972: B 134).* Kun nykyiseen lakiin sisältyviä joustavia normeja (mm. VL 1: 19) on voitu soveltaa ympäristönäkökohdat esimerkiksi virkistyskäytön osalta huomioon ottaen, ei kritiikkiä ole pidettävä oikeaan osuneena. Ks. myös *Hollo* s. 100, *Eronen* Vesiasiat 1 s. 64 ss. sekä *Wallin* Ympäristöoikeus s. 68.

15 Esim. VL 5: 8.1 ja 5: 11.1 (649/76). — *Järvikoski,* s. 83, on kiinnittänyt huomiota eroon KemijSL:n ja VL:n välillä: ensin mainitusta puuttuivat hänen mukaansa kokonaan kulttuuriarvoihin ja ympäristönsuojeluun viittaavat kohdat.

Toiminnan laadusta riippumatta on vesitaloudellisissa hankkeissa tavallisimmin kysymys useasta oikeutetusta *intressistä*. Tämä johtuu siitä, että vesiin liittyy säännöllisesti erilaisia tarpeita ja niihin perustuvia intressejä, jotka voivat vesistökohtaisesti muodostaa mitä moninaisimpia kombinaatioita.[16] Pyrittäessä konkreettisin toimenpitein tyydyttämään osaa näistä tarpeista *intressikonflikti aktualisoituu*, koska kaikki tarpeet eivät yleensä ole samanaikaisesti toteutettavissa. On myös voitu havaita konfliktien komplikaatioasteen korreloivan positiivisesti vesistön käyttöönottoasteeseen nähden.[17] Kilpailutilanteena ilmenevissä ristiriidoissa on saatettu erottaa neljä perustyyppiä,[18] jotka eivät tosin välttämättä kuvanne adekvaatisti kaikkia haittatilanteita (esim. vedenkorkeuden vaihtelun aiheuttamat haitat):

— *laatukonflikti*, jossa erilaiset laatuvaatimukset ovat vastakkain, esim. korkea laatuvaatimus/resipienttikäyttö,
— *säilyttämiskonflikti*, jossa vesialueeseen kohdistuvan toimenpiteen vaatimukset ovat ristiriidassa häiriintymättömän luonnon säilyttämisvaatimusten kanssa,
— *määräkonflikti*, jossa eri vedenhankintatarpeet ovat vastakkain, sekä
— *yhdistetyt määrä/laatu -konfliktit*, joissa resipienttikäytön edellyttämä laimennustarve on vedenhankintatarvetta vastassa.

Kulloinkin esillä olevaan asiaan kaikin puolin perehtymättä näyttäisi ehkä mikä hyvänsä yhtä etutahoa yksipuolisesti suosiva lopputulos olevan helposti perusteltavissa hyväksyttävin syin. Ovathan kilpailevat tarpeet ja edut kukin osaltaan yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyjä. Tässä ilmeneekin vesiä koskevan päätöksenteon erityinen vaativuus.[19] Ky-

---

Eroavuudet, joiden suuruutta ei ole aihetta korostaa, voitaneen selittää KemijSL:n poikkeusluonteella. Olivathan kummankin lain valmistelutyöt käynnissä 1950-luvulla osin samanaikaisesti ja toisiinsa liittyen. *Pietilä*, s. 17, on puhunut KemijSL:n osalta »ympäristönsuojeluedellytyksestä» KemijSL 3.1 §:n eräistä VL 2:5:n kanssa yhteisistä piirteistä johtuen. Toisaalta viimeksi mainitunkaan säännöksen kohdalla ei nimitystä voitane pitää erityisen osuvana.

16 Ks. esim. *Falkenmark* s. 60 ss.

17 Mt. s. 65.

18 Mt. s. 61.

19 Vaikeus ei koske yksin lain soveltajaa vaan myös lainsäätäjää. Ks. esim. *Haataja* II s. 6: »Voi sanoa, että tuskinpa millään muulla oikeuden alalla esiintyy enemmän ja niin syvälle ulottuvia etuvastakohtia lainsäätäjällä järjestettävänä kuin vesioikeudessa.» — Suhteellisen tuoreena esimerkkinä perusteiltaan yksi-

symys on suhteellisen harvoin tilanteesta, jossa hankkeen toteuttamisen kannalta riittää ainoastaan yhden tarpeen osoittaminen merkittäväksi. Tunnusomaista vesioikeudellista ratkaisua, lupapäätöstä, voidaankin luonnehtia eräänlaiseksi moninaisten intressien kompromissiksi, jonka lopputuloksena on hakijan kompetenssi hankkeen toteuttamiseen päätöksessä tarkemmin määrättävällä tavalla.[20] Eri etukomponenttien paino voi kuitenkin olla — monasti sen edellytetäänkin olevan — varsin erilainen.

Vanhemmalle vesioikeudelliselle ajattelulle on ollut ominaista *tarkastelutavan rakentuminen yhden intressin pohjalle.* Malliesimerkkinä tästä on vesitaloudellisten hankkeiden kategorinen jaottelu *hyötyisään* (lukratiiviseen) ja *suojaavaan* (defensiiviseen) vesioikeuteen, joka perustuu siihen, pidetäänkö luonnossa esiintyvää vettä hyödyntämisen kohteena vai eliminoitavana haittatekijänä.[21] Tarkastelukulma on näin ollut yksinomaan hankkeen toteuttajan. Kuitenkin *monien hankkeiden aiemmin varsin yksiselitteiseksi mielletty hyödyllisyys on merkittävästi relativoitunut.*[22] Nykyaikaisen vesioikeudellisen sääntelyn lähtökohdat ovatkin laajemmat.[23] Kun oikeudellisesti keskeistä on nimenomaan intressikollisio hakijan etujen ja näiden kanssa vastakkaisten etujen välillä sekä toisaalta ehkä vielä jälkimmäisten kesken erikseenkin, yksiselitteiseen luokitteluun ei ainakaan hankelajien tasolla ole perusteita. Missään tapauk-

---

puolisesta sääntelystä voitaneen pitää VL 2:26:n työlupasäännöstöä sen vuonna 1963 täydennetyssä muodossa.

20 Ks. pilaamisluvan osalta *Hollo* s. 260 ss. ja säännöstelyluvan osalta *sama* Yksinäissäännöstely s. 34.

21 Ks. *KM 1893: 5* s. 3, *KM 1895: 7* s. 1 ss., *Serlachius* LM 1909 s. 103, *sama* Finsk vattenrätt s. 2, *Lang* Luennot s. 10, *Willgren* Talousoikeus s. 281 ja 297, *KM 1939: 3* s. 3 ja *Haataja* I s. 35. Ruotsin oikeuden osalta ks. *Ljungman—Stjernquist* s. 55 ja keskieurooppalaisista vastineista esim. *Zurbrügg* s. 48. Jaottelun esikuvat ovat meillä lähinnä saksalaisia, *Lang* Luennot s. 11 ss. Saksassakin jaottelun pohjana olleet »peruskäyttömuodot» ovat menettäneet suhteellista merkitystään: »Allgemein ist zu beachten, dass das Bedürfnis der Bevölkerung nach Erholung und Freizeitgestaltung in einer naturnahen Umgebung mehr und mehr dazu führt, den Gewässern Aufgaben zuzuschreiben, die über ihre klassischen Funktionen der Ent- und Bewässerung hinausgehen.» *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 161.

22 Hyötyisyysajattelu — laajasti ottaen sekä lukratiiviset että defensiiviset hankkeet ovat »hyötyisiä» — on voinut johtaa hankelajien yksiselitteiseen suosimiseen, ks. *Eronen* Vesiasiat 2 s. 150 ss. ja *Wirilander* s. 476 sekä esim. *Uotila* LM 1965 s. 237.

23 Ks. myös *Hollo* s. 2.

sessa jako ei saata adekvaatisti kuvata vesioikeudellisen näkökulman ydintä. Pyrittäessä systematisoimaan vesioikeutta ei tältä pohjalta enää olekaan lähdetty.[24] Sitä paitsi vesilainsäädännössä yhä keskeisemmäksi noussut vesiensuojelu jää itse asiassa perinteisen jaottelun ulkopuolelle. Samaa on sanottava vesistön säännöstelystä, jonka tarkoitus voi olla sekä »defensiivinen» että »lukratiivinen»,[25] puhumattakaan ns. moninaiskäyttöhankkeista,[26] joiden osat eivät ole mielekkäästi sanotulta pohjalta erotettavissa. Nykyaikaisemmassa kielenkäytössä voidaan defensiivinen-termi kyllä siirtää nimenomaisesti kuvaamaan vesiensuojelua[27] tai yleisempääkin ympäristönsuojelun[28] näkökulmaa.

Hankkeiden toteuttamisesta kärsivien *etujen tosiasiallisen huomioonottamisen* tiellä on kuitenkin monia esteitä silloinkin kun aineellisoikeudelliset säännökset eivät tässä suhteessa asettaisi rajoituksia. Muuan este liittyy toteamukseen, että hanketta puoltavat seikastot, hyödyt, ovat useimmiten varsin vaivattomasti *konkreettisesti osoitettavissa,* kun sen sijaan haittavaikutukset ainakin ennalta tarkastellen voivat olla täsmällisyydeltään vaihtelevien arvioiden varassa. Tämä taas saattaa johtaa siihen, että määräysten antamiseen esimerkiksi ympäristöön liittyvien etujen suojaamiseksi suhtaudutaan epäilevästi tai torjuvasti taikka asian ratkaiseminen tältä osin siirretään epämääräiseen tulevaisuuteen. Tilannetta voi vielä pahentaa varsinkin laajimpien vesiasioiden käsittelyssä ilmennyt hitaus.[29] Lisäksi monien oikeudellisesti relevanttien arvojen kohdalla vakiintuneet tai yleisesti hyväksytyt arvostusperusteet puuttuvat tai ovat hyvin väljiä.[30] Tämän seikan merkitys korostuu silloin, kun päätöksenteossa on verrattava samanaikaisesti keskenään monia erilaisia, pitkälti yhteismitattomia arvoja, kuten mm. intressivertailussa edellytetään.[31] Mittaus- ja arvioimismenetelmien kehittymisestä huolimatta on-

---

24 Ks. esim. *Pietilä* s. 47, jonka mukaan jaottelu ei tarjoa systemaattisia etuja.

25 Vrt. VL 8:1.

26 Moninaiskäyttöajatuksen historiallisesta taustasta ks. *Teclaff* s. 113 ss.

27 Ks. *Manner* Vesiasiat s. 10 ja *Hydén* s. 300.

28 Ks. *Hollo* Ympäristöoikeus s. 27.

29 Vesiasioiden käsittelyajasta *Härmälä—Luokkamäki* passim.

30 Luonnonarvojen kvantifiointivaikeuksista *Järvikoski* s. 48. Ks. myös *Pietarinen* s. 102 sekä esim. *KM 1981: 32* s. 166.

31 Vaikeimmillaan ongelma lienee silloin, kun hankkeessa on eksaktisti ilmaistava tekninen ratkaisu eri tavoitteiden synteesinä. Esimerkkinä voidaan pitää säännöstelyhanketta, jonka muotoutumiseen yleensä vaikuttavat lukuisat eri näkökohdat silloinkin, kun se ensisijaisesti palvelee vain yhtä päätavoitetta.

gelmaksi jää eri mittaustulosten yhdistäminen kokonaisarviota varten silloinkin, kun suureet ovat mitattavissa.[32]

Objektiivisesti hyväksyttävän ratkaisun saavuttamisen eräänä perusedellytyksenä tässä arvioimisvaikeuksien, eturistiriitojen ja arvostuserojen kentässä voitaneen sovellettavasta virallisperiaatteesta huolimatta pitää asianosaisten kuulemisen mahdollisimman tehokasta toteutumista sekä esitettyjen vaatimusten asianmukaista käsittelyä. Kun vesioikeudellisen sääntelyn kohteina useimmiten voivat samanaikaisesti olla paitsi yksityiset edut myös erilaiset yleiset edut, yleinen etu ei ilmene sääntelyn kannalta jakamattomana yksityisten etujen vastapoolina, vaan *lainsoveltaminen ja oikeussuojan antaminen on* etenkin lupamenettelyssä *ulotettava yleisten etujen sisälle* ehkä selvemmin kuin millään muulla lainsäädännön lohkolla. Vastaavasti on *yleisiä etuja valvovat viranomaiset* tässä tehtävässään menettelyllisesti pitkälti *rinnastettu yksityisiin asianosaisiin.* Kun tuomioistuimeksi organisoidun päätöksentekijän asiana ei ole minkään erityisintressin valvominen, voi menettelyllisen aseman turvaaminen ja oikea hyväksikäyttäminen viranomaisten ja yleisten etujen kohdalla olla vähintään yhtä olennaista kuin kysymyksen ollessa yksityisistä asianosaisista ja heidän oikeutetuista eduistaan. Vesioikeudessa onkin muihin oikeudenaloihin verrattuna erityisen selvästi jo vanhastaan päädytty *yleisiä etuja valvovien viranomaisten moniasianosaisuuteen.* Näin on käynyt huolimatta siitä, että oikeusjärjestys on — lähtökohtana ensisijaisesti oppi valtiosta yhtenä oikeussubjektina — suhtautunut valtion viranomaisten asianosaisuuteen ja valitusoikeuteen torjuvasti nimenomaan silloin, kun menettelyssä esiintyisi samanaikaisesti useampia viranomaisia mahdollisesti ristiriitaisin vaatimuksin. Ilman viranomaisen itsenäistä edunvalvojan asemaa *menettelylliset takeet yleisten etujen oikeussuojasta* puuttuisivat, varsinkin, kun otetaan huomioon, että yleisten etujen turvaaminen *actio popularis* -tietä ei meillä yleensä ole mah-

---

Tarkasteltaessa teknisestä näkökulmasta eri mahdollisuuksia juoksutussäännön laatimiseen on kiinnitetty huomiota mitattavien ja ei-mitattavien muuttujien ristiriitaan, jonka ratkaiseminen tuskin on helpompaa abstraktisessa matemaattisessa ja systeemianalyyttisessa tarkastelussa kuin vedenkorkeus- ja virtaamarajojen määrittämisessä perinteisin tavoin, *Kuusisto* s. 265.

32 *Järvikoski* s. 49. — On mahdollista antaa ns. hyvyysarvot hyödyille ja haitoille, joita ei voida mitata rahassa. Eri hyvyysarvoasteikkojen yhdistäminen yhteismitallisiksi edellyttäisi hyötyjen ja haittojen *painojen* määrittelyä, mikä puhtaana arvostussuorituksena usein jätetään tekemättä, ks. esim. *Hyöty- ja haittaselvitykset* s. 86 ja 88, missä esimerkkinä on käytetty Kymijokea.

dollista. Aineellisesti relevantti intressi, niin hyvin yleinen kuin yksityinen etukin, saattaa toisaalta olla otettava huomioon *viran puolesta* ilman, että sitä edustavan subjektin tarvitsisi esiintyä puhevallan käyttäjänä. Vailla asianosaiselle kuuluvaa puhevaltaa ei tämän kontrolloiminen lupamenettelyn puitteissa kuitenkaan ole lähtökohtaisesti mahdollista.

Eräiden viranomaisten kohdalla on puhevallan käyttö yleisen edun valvomiseksi sekä siihen liittyvien itsenäisten vaatimusten esittäminen ja muutoksenhaku muodostunut tärkeäksi keinoksi alan hallintotehtävien hoitamisessa. Niinpä keskeinen vesiviranomainen, *VH*, esiintyy useimmista muista keskusvirastoista poiketen KHO:ssa huomattavasti useammin muutoksenhakijana kuin viranomaisena, jonka päätökseen haetaan muutosta.[33] Asiantilan taustalla on luonnollisesti VL:n mukainen päätöksentekojärjestelmä, joka on keskittänyt vesiasioita koskevan päätösvallan vesituomioistuimille. Vesihallinnolle on siinä jäänyt *valvonta-viranomaisen* rooli (sekä *edun*valvojana että *laillisuus*valvojana), mikäli viranomaisen mahdollisuuteen toimia vesitaloudellisessa hankkeessa hakijana ei kiinnitetä huomiota.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimusaihetta, *edunvalvontaa vesiasioissa,* tarkastellaan nimenomaan menettelyssä esiintyvien viranomaisten oikeudellisen aseman kannalta. Tarkoituksena on osoittaa, millä edellytyksillä ja missä laajuudessa menettelysubjekteilla, etenkin valtion ja kuntien viranomaisilla, on mahdollisuus yleisten etujen valvomiseen *puhevaltaa* käyttämällä. Kysymys on samalla intressien toteutumisedellytyksistä *siltä osin* kuin nämä ovat riippuvaisia menettelysubjektin reaktiosta. Kohteena ovat vesiasiat

---

[33] VH haki VL:n mukaisessa asiassa muutosta vuosina 1978 ja 1979 seuraavasti:

	KHO:ssa	VYO:ssa	KKO:ssa	
1978	28	2	2	kertaa
1979	31	4	0	kertaa.

Vastaavasti KHO:een saapui valituksia VH:n päätöksistä vuonna 1978 vain 3 (VEO:n päätöksistä 146), vuonna 1979 ei yhtään (VEO:n päätöksistä 175). Kysymys oli tällöin VL:n ulkopuolisiin säännöksiin perustuvista ratkaisuista.

yleensä, vaikkakin keskeisimmin tarkastellaan vesioikeudellista lupamenettelyä.

Tutkimustehtävä edellyttää sen selvittämistä, miten VL:n sääntely kohdistuu erilaisiin *etuihin* ja mitä siitä eri tilanteissa voi menettelyllisessä suhteessa seurata.[1] Tätä tarkastelua edeltää vesi- ja ympäristöoikeudellisten intressisuhteiden yleinen kartoitus. On myös selvitettävä VL:n monitahoiseen *asianosais*problematiikkaan liittyvät yleiset kysymykset ja tässä yhteydessä riittävässä määrin myös yksityisten asianosaisten oikeudellisen aseman perusteet. Sen sijaan sellaiset yksityisten asianosaisten puhevaltaa liittyvät erityiskysymykset, jotka eivät liity kokonaisjärjestelmän muodostamiseen, rajautuvat tarkastelun ulkopuolelle. Kun viranomaisten asema menettelyssä voi riippua intressisuhteita koskevan selvityksen tuloksista, sen määräytymisperusteiden osoittaminen saattaa tapahtua vasta aiempien jaksojen synteesin pohjalta. Tähän liittyvää problematiikkaa onkin pidettävä tutkimuksen keskeisimpänä osana. Puhevallan perusteiden ja laajuuden mahdollisesti vaihdellessa eri valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten kohdalla on tarkastelu suunnattava myös viranomaisten erityispiirteisiin.

Edellä sanottu osoittanee, että tutkimuksessa ei materiaalista ja menettelyllistä puolta saateta käsitellä toisistaan riippumattomina, vaan ne muodostavat monin tavoin toisiinsa kietoutuen yhden kokonaisuuden.[2]

1.3 Systemaattisia näkökohtia

Vaikka positiivisoikeudellisen systematisoinnin merkitystä onkin pidettävä relatiivisena ja tiettyä systemaattista rakennelmaa eräänä mahdollisena esitystapana, jolla ei tulisi olla vaikutusta voimassaolevasta oikeudesta esitettävien kannanottojen sisältöön, ei valitun systematiikan faktista merkitystä voida kieltää sen enempää yksittäisten säännösten kuin koko oikeusjärjestyksenkään kohdalla. Kannanotto *tutkimustehtävän sijoittumiseen systemaattisessa suhteessa* näyttää tässäkin tarpeel-

---

[1] Eri intressien selvittämisen tärkeyttä asianosaiskysymysten tutkimuksessa on korostanut *Haataja* III s. 198.

[2] *Ellilä*, LM 1975 s. 40, on painottanut prosessi- ja aineellisoikeudellisten kysymysten läheistä yhteenkuuluvuutta vesioikeuden alalla.

liselta. Tutkimuksen lähtökohta on *vesilainsäädännössä*, jonka pohjalta myös ongelmanasettelun perusteet keskeisiltä osiltaan muotoutuvat. Tältä kannalta on johdonmukaista katsoa, että tutkimus on perinteisessä mielessä (maa- ja) vesioikeudellinen. Maa- ja vesioikeuden systemaattiseen asemaan liittyy kuitenkin eräitä periaatteellisia vaikeuksia. Vallitseva systematiikka, jonka perusheikkoudet kyllä tunnustetaan,[1] rakentuu yksityis- ja julkisoikeuden välisen dikotomian pohjalle. Tällaiseen lokerikkoon on ymmärrettävästi vaikeata sisällyttää kokonaisuutta, jonka kohde, fyysinen ympäristö, on riippumaton säännösten luokittelusta yksityis- tai julkisoikeudellisiksi. Vaikka maa- ja vesioikeus onkin perinteisen talousoikeuden[2] osana sijoitettu yksityisoikeuden puolelle,[3] on samalla säännönmukaisesti korostettu, että se sisältää paitsi yksityis- myös julkisoikeudellisia aineksia.[4] Erityisesti vesioikeudessa toisensa kohtaavat sekä yksityinen että julkinen aineellinen oikeus kuten myös erilaiset hallinnon ja lainkäytön piiriin kuuluvat menettelymuodot. Vesioikeuden eri lohkoilla ja eri tilanteissa näiden komponenttien voimakkuus kuitenkin vaihtelee. Jos tarkastellaan vesien *käyttöä* koskevaa oikeusjärjestyksen osaa, jota vesioikeus-termillä yhä vakiintuneemmin ymmärretään,[5] ovat julkisoikeudelliset piirteet monissa suhteissa erityisen leimallisia. Vaikka vesien käyttöä sääntelevät normit jo vanhastaan ovat ilmentäneet myös yleisten etujen suojaamistarvetta mm. omaisuudenvallintarajoitus-

---

1 Yksityis- ja julkisoikeuden välisen rajan suhteellisuudesta ks. esim. *Merikoski* s. 247 ja *Holopainen* LM 1966 s. 676 ss., erit. s. 694.

2 Talousoikeuden eriytymiskehityksestä *Hollo* LM 1978 s. 121 sekä *Björne* s. 126. Termin hylkäämistä sen perinteisistä käyttöyhteyksistä on puollettava jo siksi, että yleisessä kielenkäytössä se asiaa tuntemattomalle tuonee paremminkin mieleen kauppa- ja finanssioikeuden kuin maa- ja vesi- sekä työoikeuden.

3 Vrt. kuit. jo esim. *Willgren* Talousoikeus s. IX, jossa osin omaperäisesti koottu talousoikeus sijoitetaan hallinto-oikeuteen. *Björne*, s. 126, on katsonut tämän tapahtuneen »täysin perusteluitta». Vaikka Willgrenin perustelut osin ovatkin vajavaiset, on hänen systematiikkansa kyllä ennakoinut tulevaa kehitystä.

4 Ks. esim. *Merikoski* I s. 7 ss. ja *Holopainen* LM 1966 s. 694. Julkisoikeudellisen osuuden lisääntymisestä maa- ja vesioikeudessa *Hollo* Ympäristöoikeus s. 5.

5 Eräänlaista terminologisen kehityksen välivaihetta edustanee *Pietilän* käyttämä nimitys *vesioikeus suppeassa mielessä*, mt. s. 1. Ks. myös *Hollo* s. 3. Vesialueiden kiinteistösuhteiden siirtyminen maaoikeuden piiriin oikeustieteen puolella lienee yhteydessä vastaavaan vesilainsäädännön valmisteluvaiheessa ilmenneeseen lain alan supistumiseen, ks. *KM 1939: 3*:n VOL-ehdotuksen 4—11 § verr. *KM Mon. 1958: 97* s. 6 ja *HE 64/1959 vp.* s. 3.

ten muodossa,[6] on näiden etujen osuus vesioikeudessa yhä näkyvämpi.[7] Kysymys ei toisaalta ole vain vallinnan rajoituksista, vaan osin myös käyttöperusteiden laajentumisesta.[8] Osaksi kuvatunlainen kehitys liittyy julkisoikeuden yleisen merkityksen kasvuun eri oikeudenaloilla, mikä voidaan nähdä myös yhteiskunnallisten mekanismien monimutkaistumiseen liittyvänä, useille eri oikeusjärjestelmille yhteisenä ilmiönä,[9] mutta vesioikeudessa syyt lienevät pääosin tälle oikeudenalalle ominaisia. Suomenkin osalta pitänee paikkansa se Saksan liittotasavallan vesioikeutta koskeva toteamus, että vesitalouden ja vesitekniikan nopea kehitys on johtanut siirtymiseen *staattisista,* yksityisoikeudellisista muodoista *dynaamisiin,* julkisoikeudellisiin.[10] Eräs selitys lienee se, etteivät perinteiset yksityisoikeudelliset menetelmät ja pitäytyminen esimerkiksi vahinkotilanteissa vain välittömästi oikeussubjekteille aiheutuviin menetyksiin ole osoittautunut kokonaisuuden kannalta riittäväksi.[11] Sääntelyn ja päätöksenteon alan laajentuessa päädytään yksityisoikeuden ulkopuolelle.[12]

Julkisoikeudellisen painottumisen rinnalla on toisaalta aihetta todeta, että *vesialueiden omistus* Suomessa on skandinaavisten perinteiden mukaisesti yksityisoikeudellisella pohjalla,[13] eikä tässä suhteessa ole ilmennyt mitään periaatteellista muutosta.[14] Tapahtuneet muutokset eivät

---

6 Ks. *Hollo* s. 3 ja 5 sekä esim. *Moring* II s. 5 ss., 14 ss., 15, 21, 36, 38 ss. ja 109 ss. ja *Haataja* II s. 9.

7 Mm. VL 2:3, 2:5, 2:6 ja 2:11 ovat pääosin vailla vastinetta VOL:ssa nimenomaan yleisten etujen osalta. — Ruotsin oikeudessa tapahtuneesta kehityksestä esim. *Ljungman—Stjernquist* s. 60 ss., *Unden* s. 56 ja *SOU 1977: 27* s. 140 ss.

8 Ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 260.

9 Yleisestä kehityksestä esim. *Friedmann* s. 375 ss., ks. myös mt. s. 138 ss.

10 *Sievers* s. 46.

11 Näin esim. *Tulokas,* s. 310 ja 330 ss., jonka problematiikka ei tosin ahtaasti ottaen ole vesioikeudellista, mutta sanottu on epäilemättä kuvaavaa myös varsinaisen vesioikeuden kehitykselle. Ks. myös *Bengtsson* Balancing s. 22 ss. ja 34 ss.

12 Ks. esim. *Küchler* s. 434.

13 Yksityisoikeudellisen lähtökohdan merkityksestä oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden kannalta *Holopainen* LM 1964 s. 855. — *Barfod*in (s. 257 ss.) mukaan vesien julkisen vallinnan synty on yhteydessä maan vesivarojen niukkuuteen ja voimakkaaseen hallitusvaltaan. Ks. myös *Haataja* I s. 32 ss., *Legal Régimes* s. 8 ss. ja *SOU 1977: 27* s. 126.

14 Mahdollisia uudistuksia koskevista periaatteellisista pohdinnoista Ruotsin osalta *SOU 1977: 27* s. 128 ss. Nykyistä omistusoikeuspohjaa ei tässä esitetä muutettavaksi.

liity vesien omistussuhteisiin vaan niiden hyväksikäyttötapoihin, mikä puolestaan kylläkin on voinut johtaa hallinnan faktisen merkityksen osittaiseen vähentymiseen.[15] Vesioikeuteen kuuluu edelleenkin runsaasti tunnusomaisesti yksityisoikeudellisia aineksia ja ongelmia, joihin kohdistuva tutkimus aiheen tärkeydestä huolimatta on — mahdollisesti juuri oppiainerajoista johtuen — jäänyt monilta osiltaan puutteelliseksi.[16]

Vesioikeudellisen tutkimuksen kohteen erityisluonne johtaa siihen, että metodisesti ei ole mahdollista pitäytyä vain *joko* yksityis- *tai* julkisoikeudellisiksi luettuihin lähestymistapoihin. Tietty tutkimusalan »oma» näkökulma on näin tarpeen. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa maa- ja vesioikeuden tarpeettomaan eriytymiseen muista oikeudenaloista. Varoitukset tarkastelukulmaan perustuvien muodollisien rajojen vetämisestä positiivisen oikeuden tutkimuksen sisälle lienevät aina ajankohtaisia.[17] Onkin korostettu, että maa- ja vesioikeudellinen tutkimus tulisi tarpeellisilta osin voida kohdistaa myös siviili- ja hallinto-oikeudellisiin peruskysymyksiin.[18]

Tutkimuksen problematiikka on, vaikkakin kohteena ovat nimenomaan vesiasiat, toisaalta eräissä suhteissa leimallisesti *ympäristöoikeudellista*.[19] Useissa maissa kehittymässä oleva ympäristöoikeus on mones-

---

15 Ks. *Hollo* s. 3 ss.

16 Ks. kuit. esim. *Hollo* Kiinteistöoikeus passim ja erit. s. 264.

17 Vrt. *Holopainen* LM 1966 s. 696. Ks. myös *sama* LM 1964 s. 855.

18 *Hollo* Oikeustiede XII s. 26 ss.

19 Ympäristöoikeus ei ole maa- ja vesioikeuden synonyymi, vaan termillä viitataan uuteen ongelmakokonaisuuteen (vrt. miljörätt, Umweltrecht, environment(al) law, droit de l'environnement jne.). Ks. *Hollo* Ympäristöoikeus s. 3 ss. Termien ympäristönsuojeluoikeus ja ympäristöoikeus suhteista ks. *ibid.* Ympäristöoikeuden tarkastelu eri oikeusjärjestysten kannalta ei merkitse annetun, ylipositiivisen käsitteistön omaksumista. Kysymys on rinnakkaisesta ympäristökysymysten tärkeyden korostumisesta eri oikeusjärjestysten puitteissa, mikä on luonut tarvetta uudenlaiseen systemaattiseen lähestymiseen. Ulkomaiden osalta ks. esim. *European Environmental Law* passim, *Rehbinder* ZRP 1970 s. 251 ja *sama* RabelsZ 1976 s. 363 ss., *Kimminich* s. 10, *Kloepfer* passim, *Bengtsson* Miljörätt s. 11 sekä *Christensen* Dansk miljøret 1 s. 7 ss. — Selvyyden vuoksi lienee aihetta huomauttaa, että TutkintoA (802/74) 7 §:n mukainen opetuskokonaisuus *ympäristö* vastaa alaltaan koko maa- ja vesioikeutta eräiltä osin täydennettynä, ks. myös *Yksilö, yritys ja yhteiskunta* s. 335. Vrt. lisäksi *Tulokas* s. 313 alav. 13, joka suosittelee myös vanhan maa- ja vesioikeudellisen normiaineiston sisällyttämistä uuteen ympäristöoikeuteen.

sakin mielessä »poikkijuridista».[20] Tutkimusalan keskeisiä ongelmia ovat lainsäädännön puutteista johtuva tarve uudenlaiseen norminmuodostukseen sekä toisaalta perinteisen metodin soveltumattomuus.[21] Myös uudelle ympäristöoikeudelle näyttää olevan ominaista vaikeus sijoittua oikeusjärjestyksen systematiikkaan, erityisesti yksityis- ja julkisoikeuden väliseen rajaan nähden. Monasti tätä rajanvetoa on pidetty tarpeettomana ja ympäristöoikeuden kehittymisen onkin katsottu johtavan sen merkityksen entistä selvempään vähentymiseen.[22] Lienee kuitenkin toisaalta niin, että ympäristöoikeuden ala ei toistaiseksi meillä enempää kuin muuallakaan ole ehtinyt vakiintua. Lainsäädännön tasolla ovat sen siviilioikeudelliset, nimenomaan naapuruussuhdeoikeudelliset, mutta myös julkisoikeudelliset juuret yhä selvästi havaittavissa.

---

[20] Suomen ympäristöoikeuden osalta näin *Hollo* Ympäristöoikeus s. 29.

[21] Mt. s. 30. Ongelmien uudemmuus lainsäädäntöön nähden koskee useissa suhteissa selvästi VL:ia, joka monilta kohdin kuvastaa menneiden vuosikymmenten teknisiä ja yhteiskunnallisia oloja, ks. esim. *Hollo* Finlands Natur 1980 s. 40. Vrt. myös *Ltk. 2/1980* s. 7 ss. Sanotulta kannalta VL:n »uutuuden» korostaminen ja sen itsestään selvästi grammaattisen tulkintatavan puoltaminen tuskin voi olla perusteltua, vrt. *Ellilä* LM 1975 s. 43.

[22] Ongelmakentästä ks. esim. *Christensen* Dansk miljøret 1 s. 8 ss., *Müller-Stahel* s. 555 ss., *Rehbinder* RabelsZ 1976 s. 365 ss. ja *Bengtsson* Miljörätt s. 14 ss.

2. VESIASIOISTA VESILAIN MUKAAN

2.1 Vesiasian käsitteestä

Tutkimusaihe edellyttää selvennystä *vesiasian* käsitteen suhteen. Vesiasia-sanaa käytetään useissa eri merkityksissä. Laajimman, VL:n ulkopuolelle ulottuvan sisällön käsite saa silloin, kun puhutaan »vesiasioiden hoitamisesta» hallinnon tai vesien käyttäjäsubjektien toiminnan osana (esim. MMMA 6 §:n 5 kohta). VL:n käsitteistössä vesiasialla sitä vastoin on oma, täsmälliseksi tarkoitettu merkityssisältönsä, jonka pohjalle tutkimusaihe rakentuu:

> »Asiat, joissa on sovellettava tämän lain tai sen 22 luvun mukaisesti aikaisemman lain säännöksiä, ovat vesiasioita. Niitä käsittelee, sikäli kuin jonkin asian osalta muuta ei ole säädetty, vesioikeus sekä sitä ylempinä oikeusasteina vesiylioikeus, korkein hallintooikeus ja korkein oikeus sen mukaan, kuin jäljempänä säädetään.» (VL 14: 1.1).

Määrittelyn lähtökohtana on siten muodollinen viittaus VL:n eri säännöksiin. Tähän ei sisälly VL:n sisäistä rajausta, vaan kohteena ovat muista kriteereistä riippumatta kaikki asiat, joissa VL:n säännökset tulevat sovellettaviksi. Yleinen tuomioistuin tai muu viranomainen voi tosin ennakkokysymyksenä tai liitännäisenä asiana soveltaa VL:n säännöksiä (VL 14: 1.2). Lähtökohdan yksiselitteisyydestä huolimatta ei VL:n käsitteistö kuitenkaan ole täysin johdonmukainen. Vesiasia-käsitteen sisältö saattaa näin jossakin määrin vaihdella säännöskohtaisesti.

Tietyn viitteen siihen suuntaan, että menettelyllinen yhteys kaikesta huolimatta rajaisi käsitteen alaa, antaa VL:n ruotsinkielinen käännös, jossa vesiasia-sanan vastineena esiintyy termi vatten*mål*. Mål-käsite tunnetusti viittaa tuomioistuinasioihin. Vaikeuksia vesiasioiden ulottuvuuden rajaukselle aiheuttavatkin juuri ne tapaukset, joissa on kysymys

VL:n mukaisen asian käsittelemisestä muualla kuin tuomioistuimessa. VL 14: 2:ssä lausutaan:

> »Vesiasioista, jotka kuuluvat vesilautakunnan käsiteltäviin, ojitustoimituksesta sekä vesiolojen valvontaan kuuluvista erityisistä tehtävistä ja virka-avun antamisesta säädetään jäljempänä.»

Tässä edellytetään selvästi rajauksen ulottumista tuomioistuinten ulkopuolelle. Vesilautakunnalle kuuluvat asiat ovat joka tapauksessa vesiasioita huolimatta siitä, ettei vesilautakunta asemaltaan [1] ole tuomioistuin. Muiden VL 14: 2:ssä mainittujen asioiden osalta nimenomainen kannanotto puuttuu. Kun säännöksen ilmeisenä tarkoituksena on ollut vain VL 14 luvun soveltamisalan täsmentäminen, ei tästä ole tehtävä vesiasiain piiriä koskevia johtopäätöksiä. VEO:lle kuuluvat virka-apuasiat ovat kiistatta vesiasioita (VL 14: 7.1). Muutoksenhakutilanteissa virka-apuasia on KHO:n kokoonpanon suhteen »tämän lain mukainen asia» (VL 17: 6).[2] Tuskin myöskään on aihetta rajata ojitustoimitusta VL 14: 1.1:n mukaisen vesiasian käsitteen ulkopuolelle. Muutoksenhakuvaiheessa kysymys joka tapauksessa on selvä (VL 14: 7.5).

Osassa VL:n säännöksiä vesiasialla ymmärretään ilmeisesti vain nimenomaan VEO:n kautta kulkevaa päätöksentekoa.[3] Vesiasioita ovat kuitenkin myös VL:n mukaiset rikosasiat silloinkin kun ne käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Tämä johtuu VL:n aineellisoikeudellisten säännösten (VL 13 luku) soveltumisesta.

Vesiasian käsitteen kannalta hankalimpia ovat tapaukset, joissa toimivalta poikkeuksellisesti kuuluu muulle kuin edellä tarkoitetulle viranomaiselle. Tällaisia ovat VL 10: 26:ssä tarkoitetut, pilaamislupaan liitetyn määräyksen toteuttamisajan pitentämistä koskevat asiat, joissa päätösvalta kuuluu MMM:lle tai VN:lle. Pitennyspäätös on valituskelpoinen (esim. *KHO 9. 9. 1976 taltio 3246*). Toisesta erityistilanteesta on säädetty VL 21: 3.3:ssä, jonka nojalla »lääninhallitus ja poliisiviranomainen» voi eräissä tapauksissa antaa virka-apua. LH:n päätökseen ei ole mahdollista hakea muutosta.[4] Vesiasian käsitteen kannalta molempia tapauksia

---

1 Ks. *Vihervuori* LM 1979 s. 20 ss.

2 Vesiasia-käsitteestä VL 17: 6:n kannalta ks. myös *Hollo* LM 1978 s. 880 ss.

3 Ks. mt. s. 882 ss.

4 Eräänlainen »takaisinsaanti» eli asian saattaminen vireille VEO:ssa on kuitenkin mahdollinen.

voidaan pitää VL 14: 1.1:n määritelmän alaan kuuluvina, jotka toimivaltaisen orgaanin osalta tosin ovat sanotussa lainkohdassa tarkoitettuja poikkeuksia. VL 10: 26:n mukainen pitennysasia on siten vesiasia sekä MMM:n ja VN:n että KHO:n osalta. Tältä kannalta on johdonmukaista, että pidennyshakemusta koskeva muutoksenhaku käsitellään KHO:ssa »tämän lain mukaisena asiana» VL 17: 6:ssä säädetyssä kokoonpanossa, vaikka ratkaisun muutoksenhakukelpoisuus ei perustukaan VL:iin vaan yksin hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakusäännöstöön (HValL 4 §). VL 17: 6:ää säädettäessä tämä poikkeus tuskin kuitenkaan lienee ollut mielessä. On myös aihetta korostaa, että vaikka muutoksenhakukelpoisuuden ensisijainen peruste olisi löydettävissä joko VL:sta tai HValL:sta, ei muussa suhteessa ole mahdollista asettaa näiden säädösten mukaisia muutoksenhakusäännöstöjä toistensa vaihtoehdoiksi. Sekundaarisesti HValL:n säännöksiä sovelletaan runsaasti myös säännönmukaisessa vesiasiaa koskevassa muutoksenhaussa,[5] jolloin hallintovalitus-termin käyttämisellä tai käyttämättä jättämisellä tuskin on sanottavaa merkitystä. Mitä taas ylimääräiseen muutoksenhakuun tulee, VL:n mukaiset purkuasiat käsitellään VL 17: 6:n mukaisessa kokoonpanossa, vaikkakin muutoksenhakumahdollisuudesta ja -perusteista sekä menettelystä on säädetty VL:n ulkopuolella HPurkuL:ssa.[6] Myös purkuasia on vesiasia (VL 14: 1.1), jos muutoksenhaun kohteena on VL:n mukainen ratkaisu.

On sitä vastoin selvää, että *vesiasioina ei voida pitää asioita,* joissa sekä toimivaltasäännös että erityisesti *sovellettavat aineelliset säännökset ovat VL:n ulkopuolella.* Esimerkkinä tästä voidaan pitää asioita, joissa on kysymys YleisvesiL:n mukaisesta valtion omistajanvaltuuksien käytöstä.[7]

Kun eräs VL:n järjestelmän perusajatuksista on ollut päätösvallan keskittäminen VEO:ille, on luonnollista, että vesiasioista valtaosa kuuluu ensimmäisessä instanssissa VEO:n toimivaltaan. Menettelyn kannalta VEO:ssa käsiteltävät vesiasiat jaetaan määrättyihin ryhmiin, menettelylajeihin, joiden kohdalla säännökset osaksi poikkeavat toisistaan. VL 14: 7.1:n mukaan vesiasiat käsitellään VEO:ssa *hakemus-, riita-, rikos-, valitus-* tai *virka-apu*asioina. Lisäksi VL tuntee *alistus*asioiden ryhmän (VL 17: 1.1 verr. VL 20: 2.3:iin ja 10: 4:ään).[8] Vaikka menettelylajien poh-

[5] Ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 131 ss.

[6] Ks. mt. s. 146 ss.

[7] Ks. *Hollo* LM 1978 s. 883.

[8] Jaotteluista ks. *Pietilä* s. 70 ss., *Kahanpää* Vesiasiat s. 104 ja *Ellilä* LM 1975 s. 56. — Alistusasia-termi on VL:iin omaksuttu Ruotsin vesilainsäädännöstä.

jana on ollut käsiteltävien asioiden materiaalinen erilaisuus, on korostettava, että jaottelu itsessään on formaalinen. Vesiasioissa päätöksenteon kohde on vaihtelevanasteisesti julkis- tai yksityisoikeudellinen itse menettelyn [9] omatessa eriasteisesti hallinnon, hallinnollisen lainkäytön ja yleisen lainkäytön piirteitä. Näiden erottamiseen ei yleensä ole lain soveltamisen kannalta tarvetta. Poikkeuksena kuitenkin ovat tapaukset, joissa lainsäätäjä on käyttänyt esimerkiksi hallinnon tai hallinnollisen lainkäytön käsitettä yhteydessä, joka edellyttää joko—tai-kannanottoa.[10] Menettelylajien formaalisuudesta huolimatta on toisaalta selvää, että hallinnolliset ja julkisoikeudelliset piirteet keskimäärin ovat olennaisesti voimakkaampia hakemusasioissa kuin riita-asioissa. Menettelylajin ja sisällön oikeudellisen »luonteen» välisestä suhteesta voidaan ehkä kuvaavimmin sanoa, että ne eivät sellaisenaan korreloi, vaikkakin kyllä usein myötäilevät toisiaan. Kun asianosaisasemaa ja puhevaltaa koskevat säännökset menettelyllisinä osaltaan perustuvat menettelyjakoon, on sen tarkempi selvittäminen tässä aiheellista.

2.2 Eri vesiasioista menettelylliseltä kannalta

2.2.1 Hakemusasiat

Hakemusasioina käsitellään VEO:ssa ne vesiasiat, jotka VL:n mukaan pannaan vireille hakemuksella tai VEO:n aloitteesta,[1] virka-apuasioita lukuunottamatta. Hakemusasioihin luetaan myös lopputarkastusta kos-

---

Kun alistamisella meillä vakiintuneesti ymmärretään tilannetta, jossa alistava viranomainen tekee asiaratkaisu(ehdotukse)n, on alistusasia-sanaa VL:ssa pidettävä epäonnistuneena, ks. esim. *Kahanpää* mt. s. 104.

9 Tässä tutkimuksessa ei puhtaimpia lainkäyttötilanteita lukuunottamatta käytetä termejä *prosessi* ja *prosessuaalinen*, vaan kattavia yleiskäsitteitä *menettely* ja *menettelyllinen*. Näin on erityisesti hakemusasioiden kohdalla. Edellä sanotusta johtuen ei yleensä myöskään puhuta *prosessinedellytyksistä* vaan *menettelynedellytyksistä*, samoin esim. *Hallberg* s. 254, 404 ja 406.

10 Ks. esim. HPurkuL 1 §. Samaan valintatilanteeseen johtaa myös Ahvenanmaan itsehallinnosta johtuen maakuntalainsäädännön ja vesilainsäädännön välinen suhde, ks. tarkemmin kohta 14.2.

1 Vireilletulo VEO:n aloitteesta voi tapahtua vain aniharvoin. Ainoa lain nimenomaisesti tuntema tilanne on muutoinkin harvoin sovellettavassa VL 8: 21.4:n säännöksessä tarkoitettu.

kevat asiat sekä asiat, jotka on VL 20: 2.3:n mukaisesti alistettu [2] VEO:n käsiteltäväksi (VL 14: 7.2).

Käytännössä likimain yksinomainen kriteeri on se, että asianomainen VL:n säännös edellyttää vireillepanoa hakemuksella. Kriteeri on siten varsin yksiselitteinen. VLn tarkastelu kuitenkin osoittaa hakemusasioiden sisällön tavattoman vaihtelun. Valtaosa hakemusasioista on erilaisia lupa- tai pakkotoimiasioita sisällön vaihdellessa yritysluvasta puhtaaseen pakkotoimioikeuteen (VL 1: 21.2, 2: 2, 2: 7—9, 2: 24, 2: 26, 2: 31.2, 2: 32, 3: 2, 3: 16, 4: 4, 4: 6, 4: 7, 5: 13, 5: 19.2, 5: 35, 5: 39, 5: 96, 6: 2, 7: 5, 7: 14, 8: 1, 9: 2, 9: 4, 9: 7, 9: 21, 10: 5, 10: 7, 10: 12.2, 10: 24, 12: 6.2—3, 12: 7, 12: 19, 16: 32). Näitä lähellä ovat alueellisten yleisnormien asettamista koskevat hakemukset (VL 1: 21.1, 1: 22.2), suoja-aluehakemukset (VL 9: 19, 9: 20), uittosääntöä koskevat hakemukset (VL 5: 9) sekä väylän perustamista ja lakkauttamista koskevat hakemukset (VL 4: 2, 5: 18.1). Tähän yhteyteen liittyvät myös maa- ja vesialueen välisen rajan vahvistamista koskevat hakemukset (VL 12: 18) ja eräät lupamenettelyä täydentävät hakemukset (VL 16: 26). Jälkikäteisten velvoitteiden asettamisesta luvanhaltijalle tai muutoin ulkopuolisen hakemuksesta tapahtuvasta päätöksen muuttamisesta on kysymys tietyissä hakemusasioissa (VL 2: 27—30, 10: 25). Eräissä olosuhteiden muuttumistilanteissa hakijana voi olla myös luvanhaltija (VL 2: 25.3, 9: 19, 10: 27.4). Kysymys saattaa edelleen olla VL:iin perustuvan velvollisuuden vahvistamisesta (VL 4: 9.3), velvollisuudesta vapauttamisesta (VL 1: 23.1, 7: 13.4) tai muutoin sanotunlaisesta velvollisuudesta (VL 3: 17.2, 5: 31, 5: 99, 8: 21.4, 8: 26, 9: 12, 9: 13, 9: 14, 10: 13, 10: 17, 10: 20.2, 10: 27.4). Omaisuuden siirtymiseen liittyvistä järjestelyistä on kysymys muutamissa hakemusasioissa (VL 5: 14.2, 5: 78.1). Vesioikeudellisen yhteisön hallintoa koskevat monet hakemusasiat (VL 5: 41.1, 5: 45.3, 5: 48, 5: 53.3, 5: 62.1, 5: 64.1, 5: 68.1, 7: 10.3, 8: 11.2, 8: 16.2, 8: 22, 8: 24, 9: 16). Tähän yhteyteen liittyvät osallistumistarjousta koskevat hakemukset (VL 3: 11, 8: 3). Eräissä tapauksissa on mahdollista, että hakemusasia koskee yksinomaan korvauskysymyksiä (VL 2: 27, 9: 12, 9: 14, 11: 8.2).

Hakemusasioita koskevien säännösten lukuisuus saattaa kuitenkin johtaa harhaan. Käytännössä ylivoimainen enemmistö hakemuksista on *lupahakemuksia* ja nimenomaan yrityslupahakemuksia. Esimerkiksi vesioikeudellisia yhteisöjä koskevia hakemusasioita esiintyy niitä koskevien säännösten lukuisuudesta huolimatta varsin vähän. Toisaalta *oikeus-*

[2] Alistus käsitellään erikseen kohdassa 2.2.4.

käytännön myötä on kehittynyt laissa mainitsemattomia hakemusasioiden lajeja. Tällaisia ovat ennen muuta lupapäätöksessä asetetun velvoitteen yksilöimistä tai muuttamista tarkoittavat hakemukset silloin, kun velvoiteasia on (ehdollisesti) delegoitu hallintoviranomaiselle.

Erilaisia hakemusasioita on saatettu luonnehtia niiden *pääasiallisten* oikeudellisten piirteiden pohjalta. Tällaisilla kuvauksilla on oma yleiskatsauksen saamista palveleva merkityksensä, vaikkakaan oikeudellisia johtopäätöksiä niistä ei voida tehdä.[3] Yleistävän luonnehdinnan pohjalta on hakemusasioita kuvattu hallinnoksi, johon kuitenkin liittyy lainkäytön piirteitä.[4] On toisaalta myös korostettu hakemusmenettelyn, erityisesti lupamenettelyn olevan enintään hyvin vaikeasti määriteltävissä.[5] Esitettyjä käsityksiä vaivaa paitsi hallinnon ja lainkäytön käsitteiden epämääräisyys myös puhuminen lainkäytöstä yleisen lainkäytön merkityksessä.

Menettelyn luokittelun kannalta *voisi* olla merkitystä sillä, katsotaanko sen kohde yksityis- vai julkisoikeudelliseksi. Mikäli hallinto-oikeudellisen ja yleisen lainkäytön erottelua *ei* suoriteta vain päättävän orgaanin *aseman* perusteella, päädyttäneen selvittämään menettelyn *sisältöä* esimerkiksi siten, onko ratkaisun kohteena oleva oikeussuhde yksityis- vai julkisoikeudellinen. Sitä vastoin rajanveto hallinto-lainkäyttö tukeutuu monasti menettelyn *tehtävään* tai *tarkoitukseen.* Tällöinkin erottelu — milloin siihen yleensä on nähty tarpeelliseksi ryhtyä — on usein osoittautunut perin hankalaksi. Tietyn menettelyn sijoittaminen hallinnon ja lainkäytön dikotomiaan nähden ei ole saattanut muodostua hedelmälliseksi jo siksikään, että yleinen käsitteistö on jäänyt vajavaiseksi.[6] Esimerkiksi vesiasioista esitettyjä kannanottoja tulisikin tarkastella pitäen silmällä kannanoton esittäjän omaa käsitystä hallinnosta ja lainkäytöstä. Jos erokriteerinä pidetään oikeussuojan turvaamistarkoitusta,[7] ei käy-

---

3 Ks. myös *Vihervuori* LM 1979 s. 20, erit. alav. 2.

4 Esitetyistä käsityksistä ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 121 ss.

5 *Ibid.* ja erit. *Hollo* s. 257 ss.

6 Ruotsissa on katsottu hallinnon ja hallintolainkäytön välillä vallitsevan vain aste-eron, *Ragnemalm* Förvaltningsprocessrätt s. 24. Tähän liittyen termi hallintoprosessioikeus koskee menettelyä sekä hallintoviranomaisessa että hallintotuomioistuimessa, mt. s. 25.

7 Tästä esim. *Merikoski* Vapaa harkinta s. 16 ss. ja 30 ss., *Ikkala* NAT 1961 s. 418, *Uotila* LM 1965 s. 233 ja *Mäenpää* s. 181.

tännön johtopäätösten teko mitenkään helpottune.[8] Muuan rajanveto-ehdotus perustuu menettelyn funktioon siinä suhteessa, kohdistuuko se menneisyyteen (lainkäyttö) vai tulevaisuuteen (hallinto).[9] Tältä kannalta olisi lupamenettely ennen muutoksenhakuvaihetta nähtävä kuta kuinkin kokonaan hallintona. Muutoksenhaku taas olisi lainkäyttöä kohdistuessaan sitä edeltäneeseen lupamenettelyyn. Sanottu hallintokäsite ei olisi mitenkään sidoksissa siihen seikkaan, kohdistuuko menettely yksityisiin vai yleisiin etuihin tai oikeuksiin, sen enempää kuin julkis- ja yksityisoikeuden väliseen erotteluunkaan, mihin joudutaan ottamaan kantaa silloin, kun on ratkaistava, onko tietty ensimmäisen instanssin »alkuperäinen» lainkäyttötoiminta yleistä vai hallinnollista lainkäyttöä. Sanotulta pohjalta olisi esimerkiksi kiinteistötoimitus katsottava hallinnoksi huolimatta siitä, että se olennaisesti kohdistuu yksityisiin oikeussuhteisiin. Samaan tulokseen johtaisi kriteerin löytyminen orgaanin asemasta tai siitä, että menettelyä ei voida pitää *ainakaan* lainsäädäntönä tai lainkäyttönä.[10] Funktiokriteerin — mutta ei orgaanin aseman — nojalla hallintoa olisi myös esimerkiksi yleisten tuomioistuinten hakemuslainkäyttö.[11]

Hakemusasioista tunnusomaisimmat ja merkittävimmät koskevat luvan myöntämistä VL:n piiriin kuuluvaan toimenpiteeseen. Vesioikeudellisen luparatkaisun rakenteen ja sisällön yleistä oikeudellista analyysia ei meillä ole toistaiseksi riittävässä määrin suoritettu. Tässä yhteydessä siihen ei ole mahdollisuutta. Eräiden peruskysymysten kokoava selvittäminen on kuitenkin tutkimusaiheen kannalta tarpeen. Tämä tapahtuu luvussa 4.

---

8 Vrt. kuit. *Uotila* LM 1965 s. 239 ss.

9 Ks. *Holopainen* s. 78. Vrt. *Vilkkonen,* Hallintotoimen mitättömyydestä s. 26, joka kysyy, minkä tapahtuman ajallisesta sijoittamisesta on kysymys. — *Makkosen* ajatus hallinnon ja lainkäytön erottamisesta käyttäytymisnormi — reaktionormi -rakenteen pohjalta (Zur Problematik s. 140 ss.) herättää monia kiintoisia kysymyksiä nimenomaan silloin, kun tarkasteltavana oleva viranomainen on VEO:n tavoin tuomioistuin. Näihin ei tässä kuitenkaan ole mahdollisuutta syventyä.

10 Toimitusmenettely on yleensä viety hallinnon piiriin, ks. *Hyvönen* s. 42 ss., *Pietilä* Kiinteistönmuodostamisoikeus s. 43 ss., *Tirkkonen* Sp. I s. 131 ja *Lager* LM 1974 s. 113. Menettelyssä ratkaistaan kuitenkin myös oikeusriitoja, ks. *Pietilä* Tonttirekisterikiinteistö s. 68 ss. ja 440 ss. sekä *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 7. Muutoksenhaku puolestaan tapahtuu lähinnä siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä.

11 AutokiinnitysL:n mukaiset kiinnitysasiat käsittelee autorekisterikeskus. Eroa KiinA:n mukaiseen menettelyyn pohjimmiltaan tuskin on muussa kuin orgaanin asemassa.

2.2.2 Riita-asiat

Riita-asioina käsitellään VEO:ssa kysymys valtaväylän sijainnista ja leveydestä sekä sellaiset, muutoin kuin hakemuksen tai rangaistusvaatimuksen yhteydessä vireillepannut asiat, jotka johtuvat vesistön luvattomasta sulkemisesta, yksityisen oikeutta loukaten tai muutoin ilman laillista oikeutta tapahtuneesta vesistöön rakentamisesta, vesistön tai veden pilaamisesta tahi muusta VL:n tai aikaisemman vesioikeuslainsäädännön vastaisesta, vesialuetta, maata tai pohjavettä koskevasta toimenpiteestä ja jotka tarkoittavat tällaisen toimenpiteen kieltämistä, laitoksen tai rakennelman poistamista ja muuta olojen ennalleen palauttamista sekä luvattomalla toimenpiteellä aiheutetun vahingon korvaamista, niin myös, milloin kysymys ei ole virka-apuasiasta, asiat, jotka koskevat VL:n tai sitä aikaisemman lainsäädännön nojalla annettuun päätökseen perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia, samoin kuin VL:ssa kanteella vireille pantaviksi määrätyt ja niihin rinnastettavat asiat (VL 14: 7.3).

Lakiteknisesti menneen ajan ihannetta heijastava lainkohta lienee tarkoitettu suhteellisen tyhjentäväksi, mutta siitä huolimatta se antaa aiheen moniin vaikeisiin ongelmiin erityisesti toimivaltasuhteessa yleisiin tuomioistuimiin nähden.[12] Riita-asioita voitaneen yleisesti ottaen pitää yksityisoikeudellisina siinä mielessä, että niissä on kysymys oikeussuojan antamisesta lähinnä yksityisille eduille.[13] Selvänä julkisoikeudellisena poikkeuksena on kuitenkin jo vanhastaan pidetty valtaväylää koskevia riita-asioita,[14] joilla tosin ei käytännössä juurikaan ole merkitystä. Viime kädessä rajanveto hakemusasioihin on formaalinen, vireillepanotapaan perustuva.[15]

Kaiken kaikkiaan riita-asioiden merkitys VL:n järjestelmän ja sen toimivuuden kannalta on varsin vähäinen.[16] Syynä tähän lienee ennen muuta se, että lainvastaisen tilan oikaisu on yleensä saavutettavissa yksinkertaisemmin ja nopeammin virka-apumenettelyssä, etenkin jos lu-

---

12 Ks. myös VL 14: 1.2—3 sekä *Wirilander* LM 1980 s. 230 ss. Erityisen vaikeana lienee pidettävä kysymystä sopimuksiin perustuvien riitojen forumista.

13 Ks. *Pietilä* LM 1975 s. 175 ss.

14 *Moring* II s. 123, 127 ss. ja 128, *sama* LM 1909 s. 238 sekä *Aura* LM 1946 s. 489 ss. Käytännössä valtaväyläriitoja ei juurikaan esiinny.

15 Ks. *Aura* LM 1946 s. 489.

16 *Suomen virallisen tilaston* mukaan vuonna 1978 oli VEO:issa käsitelty vain 14 riita-asiaa (vuonna 1977 8 ja vuonna 1976 9). Hakemusasioita oli samana vuonna 672 (vuonna 1977 598 ja vuonna 1976 572).

vattomasta toiminnasta aiheutuvan menetyksen korvaamista ei pidetä ensisijaisena tavoitteena. Valvontaviranomaisen käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin ei kannetie ole kuulunut.

2.2.3 Rikosasiat

VEO:n toimivaltaan kuuluvista vesiasioista käsitellään rikosasioina ne asiat, joissa vaaditaan rangaistusta VL:n mukaan (VL 14: 7.4). Vesiasioita ovat myös ne VL:n mukaiset rikosasiat, jotka saatetaan vireille yleisessä alioikeudessa (VL 14: 5 verr. VL 14: 1.1).

2.2.4 Valitus- ja alistusasiat

Valitusasioina VEO:ssa käsitellään VL 16: 49:ssä mainitut asiat (VL 14: 7.5). VL 16: 49:n nojalla VEO on muutoksenhakuaste valitettaessa *vesilautakunnan* VL 20: 2.1:ssä tarkoitetussa asiassa (ns. päätäntäasia) tekemästä päätöksestä tai *ojitustoimituksessa* tehdystä päätöksestä. Myös harvinaiset, ulosotosta johtuvat perustevalitusasiat (VL 21: 7) kuuluvat valitusasioihin.

Valitusasian kohde vastaa ensimmäisessä menettelyasteessa käsiteltävää kohdetta. Niin vesilautakunnassa kuin ojitustoimituksessakin käsiteltävät asiat ovat sisällöltään varsin vaihtelevia. Monesti kysymys on yksityisten välisiin suhteisiin liittyvistä riitaisuuksista, toisinaan taas enemminkin luparatkaisusta, nimenomaan pakkotoimiluvasta. Julkisoikeudelliset piirteet eivät yleensä ole ensisijaisia. Toiminnallisesti etenkin vesilautakuntakäsittely saattaa olla likimain puhdasta lainkäyttöä käsillä olevasta soveltamistilanteesta riippuen. Kun kohteena useimmiten ovat yksityisten väliset oikeussuhteet, ei tämä lainkäyttö tavallisesti ole luonnehdittavaksi hallinto-oikeudelliseksi. Sitä vastoin orgaaniaseman kannalta sekä vesilautakunta että ojitustoimituksen toimitusmiehistö ovat hallintoviranomaisia.[17]

Alistus- eli siirtoasiat muistuttavat ulkonaisesti huomattavasti vesilautakunnasta lähtöisin olevia valitusasioita. Selvä oikeudellinen ero on kuitenkin siinä, että alistusasia on VEO:ssa käsiteltävä niin kuin siellä vireille pantu asia (VL 20: 2.3). Kun otetaan huomioon VEO:n käytettävissä olevat menettelyvaihtoehdot etenkin tiedoksiantamisen osalta (VL

17 Ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 142 ss.

16: 8—9), eivät eroavuudet valitusasian käsittelyyn nähden välttämättä kuitenkaan ole suuret.

2.2.5 Virka-apuasiat

VEO:ssa käsiteltävistä vesiasioista ovat virka-apuasioita VL 21: 3.1:ssä tarkoitetut asiat. Tämän lainkohdan mukaan VEO voi viranomaisen ilmoituksesta [18] tai sen hakemuksesta,[18] jonka oikeutta tai etua asia koskee, käyttämällä uhkasakkoa tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella, määrättävä oikaistavaksi se, mitä oikeudettomasti on tehty tai laiminlyöty. Kysymys on siten nimenomaan kielto- tai toimenpidemääräyksestä. Oikeudettomasta toiminnasta aiheutuvat korvausratkaisut kuuluvat rikos- tai riita-asioiden yhteyteen.[19] Virka-apuasiassa voidaan antaa oikeussuojaa sekä yleisille että yksityisille eduille. Pidettäessä oikeussuojan antamistarkoitusta lainkäytön kriteerinä olisi virka-apumenettely kaikilta osin lainkäyttöä. Kun esimerkiksi HPurkuL:n säännöksiä sovelletaan kaikkiin virka-apuasioihin niiden laadusta riippumatta, ei jako hallinnolliseen ja yleiseen lainkäyttöön näyttäisi tässä asianmukaiselta.[20] Toisaalta virka-apu VEO:ssa ei missään olennaisissa suhteissa eroa siitä virka-avusta, jota LH LHA 13.2 §:n nojalla antaa hallintoviranomaisena.

Vesiasioita VL 14: 1.1:n nojalla ovat myös ne virka-apuasiat, jotka VL 21: 3.3:ssa säädetyin edellytyksin kuuluvat LH:n toimivaltaan.

2.3 VL:n muutoksenhakujärjestelmä

VL 17 luvun mukainen muutoksenhakujärjestelmä on tunnetusti monimutkainen ja osin sekavakin. Kahtia jakautuneena se on yhdistelmä

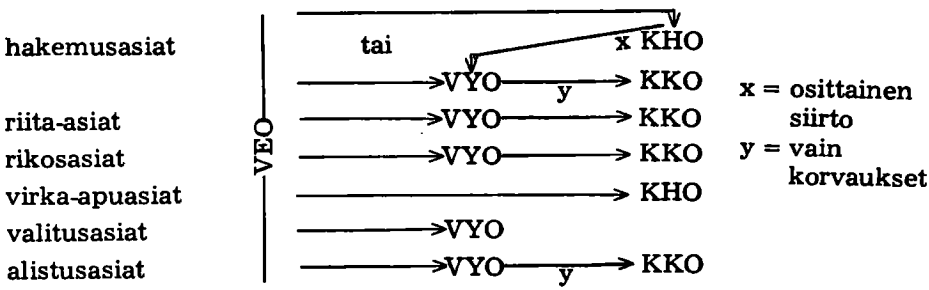
---

18 Kysymys on sekä viranomaisen että yksityisen kohdalla samankaltaisesta hakemuksesta. Sanamuotojen ero on lähinnä häiritsevä.

19 Oikeussuojatie on vahingonkärsijän kannalta jossakin määrin ongelmallinen. Nopeampi oikaisu on yleensä saatavissa virka-apumenettelyssä, mutta tässä ei voida antaa korvausmääräyksiä. Kolmantena vaihtoehtona voi harkittavaksi tulla hakemusasia, jos kysymys mahdollisesti on laillisen toiminnan ennalta arvaamattomasta seurauksesta. Valintavaikeudesta tältä osin ks. esim. *KHO 11. 9. 1980 taltio 4259.*

20 Ks. myös *Vihervuori* Oikeustiede X s. 151.

hallinnollisen ja yleisen lainkäytön oikeussuojamekanismeista. Kun muutoksenhakusäännöstö mahdollisesti lähivuosina tulee uudistettavaksi,[1] on sitä tässä aihetta käsitellä vain yleispiirteisesti. Pääpiirteittäin muutoksenhakutiet ilmenevät seuraavasta kaaviosta:



Jakautuminen linjoille KHO ja VYO-KKO näyttäisi *suurin piirtein* vastaavan asioiden sisällön yksityis- ja julkisoikeudellisia painotuksia, mutta vain suurin piirtein.[2]

Hakemusasioissa KHO:ssa ratkaistavat valitukset ovat siltä osin kuin ne koskevat lupakysymystä ja lupaehtoja. (Raha-)korvaukset puolestaan kuuluvat VYO:lle ja KKO:lle. Muut VL 17: 1.1:ssä mainitut hakemusasiat, joissa muutosta haetaan VYO:ssa, ovat merkitykseltään ja esiintymisfrekvenssiltään vähäisiä. Mitä erityisesti korvausratkaisuihin tulee, ratkeaa primaarinen valitusviranomainen sen nojalla, onko VEO:n *ratkaisussa* ollut kysymys yksinomaan korvauksista,[2a] ei sen nojalla, onko

---

1 Vrt. *Ltk. 2/1980* s. 154 ss.

2 Ks. myös *Vihervuori* Oikeustiede X s. 126 ss.

2a Tarkastelun kohteena on tällöin siis valituksenalaista päätöstä ratkaistaessa esillä ollut oikeudellinen tilanne, ei sen lopputulos. Ks. esim. *VYO 2. 11. 1979 VYD 55/78*, jossa VEO:ssa oli ollut käsiteltävänä korvausten ja kalanistutusvelvoitteiden määräämistä koskeva hakemus. VEO oli määrännyt vain korvauksia sekä osoittanut muutoksenhaun VYO:een. Koska asiassa ei ollut kysymys yksinomaan siitä, oliko sekä mihin määrään korvausta suoritettava tai tällaisessa asiassa tehdystä oikeudenkäyntiä koskevasta väitteestä, ei VEO:n päätökseen saatu, kun otettiin huomioon VL 17: 1.1 ja 17: 1.2, hakea muutosta VYO:ssa. VYO poisti muutoksenhakuosoituksen sekä palautti asian VEO:een uuden, lainmukaisen valitusosoituksen antamista varten. Myös tapauksissa *KHO 4. 12. 1980 taltiot*

valituksessa kysymys vain näistä. Jälkimmäisessä tapauksessa KHO lähettää sille valitusosoituksen mukaisesti toimitetun, mutta yksin korvausta koskevan valituksen asiaa käsittelemättä VYO:lle.[3] Jos muutoksenhaussa on kysymys korvauksista KHO:n toimivaltaan kuuluvien kysymysten ohella, suoritetaan KHO:ssa VL 17: 5:n mukainen siirto VYO:lle.

Valitusasioissa ja muutoksenhaun kannalta hakemusasioiksi luettavissa alistusasioissa on valitusinstanssi kaikissa tapauksissa VYO. Tästä eteenpäin muutoksenhakumahdollisuus on ongelmallinen, mutta myös yleisemminkin kiintoisa. Kaksijakoinen muutoksenhakujärjestelmä, joka syntyi vasta eduskunnassa suhteellisen vähäisen valmistelun tuloksena, aiheutti useita hankalia tulkintakysymyksiä. Muuan näistä liittyy tapauksiin, joissa muutoksenhakua VYO:sta eteenpäin on rajoitettu. VL 17: 4.2:n nojalla VYO:n valitusasiassa ja muussa kuin VL 17: 4.1:ssä mainitussa hakemusasiassa antamaan päätökseen ei saada hakea muutosta. Tällöin saatetaan kysyä, onko käsillä säännönmukainen muutoksenhakurajoitus vaiko KKO:n asiallisen toimivallan rajoitus. Viimeksi mainitussa tapauksessa säännös olisi suorassa yhteydessä kaksijakoisen muutoksenhakujärjestelmän perusteisiin ja asioiden sisältöön. Eräässä ratkaisussa *(KKO 1975 II 7)* on katsottu, ettei VL 17: 4.2:n nojalla saatu hakea KKO:ssa muutosta VYO:n päätökseen alistusteitse VYO:een saapuneessa, hakemusasiana käsiteltävässä asiasta, jossa oli kysymys muustakin kuin korvauksesta. Päätöksen on katsottu merkitsevän, että VL 17: 4.2:ssa on kysymys KKO:n asiallista toimivaltaa rajoittavasta säännöksestä.[4] Ongelmalla on myös käytännöllistä merkitystä siinä suhteessa, sovelletaanko mahdolliseen ylimääräiseen muutoksenhakuun *OK 31*

6102 ja *6103* oli VEO:ssa ollut kysymys sekä toimenpidevelvoitetta että rahakorvausta koskevista hakemuksista. Edellisessä VEO oli osoittanut muutosta haettavaksi VYO:ssa. Jälkimmäisessä taas muutoksenhakemus oli valitusosoituksen mukaisesti osoitettu KHO:lle, mutta vesioikeustuomari oli silti lähettänyt sen VYO:lle. Ensin mainitun VEO:n päätöksen valitusosoitus kumottiin VYO:ssa, joka siirsi muutoksenhakemuksen KHO:n käsiteltäväksi. KHO ratkaisi asian toimenpidevelvoitteiden osalta sekä siirsi rahakorvausvaatimukset vielä VYO:lle. Toisessa tapauksessa VYO taas siirsi muutoksenhakemuksen toimenpidevaatimusten osalta KHO:n käsiteltäväksi. KHO toimitti ratkaisunsa tiedoksi VYO:lle siellä vireille jääneitä rahakorvausvaatimuksia silmällä pitäen. — KHO voi myös VYO:n suorittaman takaisinsiirron johdosta tutkia tälle kertaalleen lähettämänsä valituksen. *KHO 2. 4. 1981 taltio 2005.*

[3] Ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 139 ss.

[4] *Leivonen* s. 115.

luvun vai *HPurkuL:n* säännöksiä.[5] Uutta ajankohtaisuutta kysymys on saanut nykyisen muutoksenhakua KKO:ssa koskevan OK 30 luvun voimaantulon myötä.[6]

Valitusasioiden yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, käytännölliseltä merkitykseltään tosin vähäiseen seikkaan, että valitusviranomaisena myös ulosotosta johtuvissa perustevalitusasioissa on VYO (VL 17: 1.1 verr. VL 16: 49.1 ja 21: 7). Oikeusjärjestyksessämme on sääntönä, että perustevalitusasiat käsitellään hallinnollisessa lainkäyttöjärjestyksessä.[7]

Riita- ja rikosasioissa kuten myös virka-apuasioissa muutoksenhakutien määräytyminen on yksiselitteistä.

Tarkasteltaessa muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuutena muodostavat KHO:ssa ratkaistavat asiat selvän enemmistön.[8] Näistä puolestaan valtaosa on erilaisia lupa-asioita. Jos lähdetään siitä, että lupamenettely korvausratkaisua ehkä lukuunottamatta on hallintotoimintaa,[9] on VEO olennaiselta osalta toiminnallisesti julkista valtaa käyttävä hallintoviranomainen, vaikkakin se orgaaniasemaltaan kuuluu varsinaisiin tuomioistuimiin esimerkiksi HM:n tarkoittamassa mielessä.

---

5 Vrt. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 151 ss.

6 Lain 104/79 siirtymäsäännöksen mukaan ennen muutoksen voimaantuloa säädetyn muutoksenhakukiellon estämättä voidaan valituslupa myöntää uuden lain mukaan. Mikäli VL 17: 4.2 on toimivaltasäännös, ei sanottu muutoksenhakukieltojen kumoaminen sen osalta avaa mahdollisuutta varsinaiseen muutoksenhakuun KKO:ssa. Ks. *Leivonen* s. 118 ss. ja erit. s. 120 alav. 26. — Jos, kuten varsin perusteltua tuntuu olevan, tälle kannalle päädytään, näyttää KKO:n toimivalta valitus- ja alistusasioita koskevassa ylimääräisessä muutoksenhaussa joutuvan kokonaan uuteen valoon, vrt. myös *Vihervuori* Oikeustiede X s. 152.

7 Ks. esim. *Kuuskoski* LM 1952 s. 160 sekä *Ellilä* Ulosotto s. 509. Ks. myös *Kurvinen* DL 1979 s. 332 alav. 40.

8 Vesiasioita käsiteltiin VYO:ssa ja KHO:ssa vuosina 1976—78 seuraavasti (*Suomen virallinen tilasto*):

	1976	*1977*	*1978*
VYO	45	32	45
KHO	162	183	126

9 Ks. kohta 2.2.1 alaviitteen 4 edellä.

3. ERILAISISTA EDUISTA

3.1 Etuihin liittyvistä yleisistä ongelmista

3.1.1 Lähtökohtia

VL:n järjestelmässä on eri käyttöyhteyksissä keskeinen sija *yleisen* ja *yksityisen edun* käsitteillä, jotka kuitenkin ovat moneltakin kannalta varsin vaikeasti lähestyttäviä ja ongelmallisia. Vaikka on mahdollista ja oletettavaakin, että lakitekstin käsitteenä etu (tai yleinen/yksityinen etu) ei samaistu vastaaviin käsitteisiin esimerkiksi yleisessä tai yhteiskuntafilosofisessa kielenkäytössä, on lähtökohdan selventämiseksi aihetta tarkastella etukäsitteistöä yleisemmästä näkökulmasta.

Jo yleiskielessä edun käsite on monimielinen. Merkitykset peittävät osin toisensa. *Nykysuomen sanakirja* erottaa mm. seuraavat etu-sanan käyttöyhteydet:[1]

1. myönteinen, hyvä ominaisuus tai seikka, valo- tai etupuoli, ansio, haitan vastakohta;
2. oikeus johonkin, oikeus nauttia, tehdä jotakin;
3. hyöty, apu, voitto, haitan vastakohta; sekä
4. oma paras, intressi, valvottava oikeus tai hyötynäkökohta.

Suomen kielen laajan etukäsitteen kulloisenkin merkityksen selventämisessä saattaa joskus olla apua ruotsin kielestä. Haettaessa ruotsin vastineita em. merkityksille, vastaisi 1. ja 3. kohtia lähinnä sana *fördel*, 2. (ja 3) kohtia lähinnä *förmån* ja 4. kohtaa *intresse*.[2]

---

[1] *Nykysuomen sanakirja* etu-hakusanan kohdalla.

[2] Eri vivahteiden täsmällinen ilmaiseminen on tietenkin vaikeaa. Tekstissä esitetyn tarkoituksena on lähinnä osoittaa suomen kielen etu-sanan laaja-alaisuutta. — Kohdan 3 merkityksillä on mm. vesioikeudessa tärkeä osuus, vaikka edusta ei useinkaan puhuta (vrt. hyöty, nytta).

Oikeudellisissa käyttöyhteyksissä saatetaan etu-sanalla havaita eri merkityssisältöjä. Täsmällinen rajaus ei kuitenkaan yleensä ole mahdollinen. Usein edulla tarkoitetaan intressiä, mutta myös muut merkitykset ovat tavallisia. Lähinnä intresseistä lienee kysymys tiettyjen etujen säätämisessä oikeutuksen (hakija) tai vaateen (muu subjekti) relevantiksi (osa-)perusteeksi lupamenettelyssä. Kohdan 2 mukainen etu voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun ilmaistaan tietyn fyysisen yksikön, vaikkapa maa- tai vesialueen, erilaisia käyttömahdollisuuksia, sen tuottamia etuja, käyttämisetuja. Mahdollisista päällekkäisistä käyttöyhteyksistä huolimatta voidaan nämä tilanteet pitää erillään intressimerkityksistä.

Sosiologisena tai yhteiskuntafilosofisena käsitteenä etu yleensä rinnastetaan kohtaan 4, jolloin suomeksikin usein puhutaan intressistä.[3] Intressi on yhteiskuntatieteissä osoittautunut tavan takaa käytetyksi, mutta tästä huolimatta vaikeasti määriteltäväksi käsitteeksi.[4] Eräänlaisia intressi(e)n standardimääritelmiä ovat esimerkiksi seuraavat:

> »Ekonomiska eller andra målsättningar som skulle gynna en särskild grupp eller kategori av individer i ett samhälle.»[5]
>
> »In der Soziologie meint Interesse für bestimmte Personen, Gruppen, Klassen oder ganze Gesellschaften einer historisch-spezifischen Entwicklungsstufe gemeinsame, ihnen bewusste oder unbewusste Gesamtheit der materiellen und (materiell oder ideell begründeten) institutionellen Möglichkeiten, ihre individuellen und sozialen Lebensformen zu erhalten oder zu erweitern.»[6]
>
> »An interest may mean ... whatever is profitable to a person or a group, because it gives him or them what they want or will find satisfactory ...»[7]
>
> »Philosophische und soziologische Kategorie zur Bezeichnung der Beziehung zwischen den objektiven Existenz und Entwicklungsbedingungen sozialer Subjekte (Gesellschaft, Klassen, Gruppen, Kollektiven, Individuen usw.) und den sich daraus ergebenden Erfordnissen des Handelns und der Tätigkeit dieser Subjekte.»[8]

---

[3] Intressillä ja sen muunkielisillä vastineilla on myös edusta poikkeavia merkityksiä (kiinnostus ym.) yleiskielessä sekä esim. sosiaalipsykologiassa, ks. esim. *Hartfiel* s. 308, *Gould-Kolb* s. 344.

[4] Määrittelyvaikeuksista ja erilaisista lähestymistavoista esim. *Huber* s. 1 ss.

[5] *Bengtsson—Hjern* s. 126.

[6] *Hartfiel* s. 308.

[7] *Gould—Kolb* s. 343.

[8] *Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie* s. 314.

Määritelmissä kuvastuu osaksi varovaisuus käyttää käsitettä yleisellä yhteiskunnallisella tasolla.[9] Käsitteelliset vaikeudet, jotka ymmärrettävästi ovat sidoksissa yhteiskuntateoreettisiin perusnäkemyksiin, näyttävät lisääntyvän siirryttäessä määrättyjen henkilöiden tai ryhmien eduista laajempiin ja samalla ehkä epämääräisempiin yhteyksiin. Tämä koskee etenkin monimuotoista operointia *yleisen edun* käsitteellä. Yleisestä edusta on puhuttu mitä erilaisimmissa tilanteissa ja siihen on saatettu argumenttina vedota monenkaltaisissa filosofisissa, yhteiskuntatieteellisissä, poliittisissa, taloudellisissa ja oikeudellisissa yhteyksissä.[10]

Anglosaksisissa maissa, erityisesti Yhdysvalloissa on käyty eri yhteiskuntatieteiden piirissä vilkasta keskustelua yleisestä edusta, *public interest*,[11] joka useimmiten on varsin lähellä rinnakkaiskäsitteitä general welfare,[12] common good,[13] welfare of society,[14] tai social welfare.[15] Monesti on jouduttu toteamaan, että käsitteellä, vaikkakin sitä ahkerasti käytetään, ei ole yleisesti hyväksyttyä merkityssisältöä.[16] Paljon pohdintaa ja eriäviä käsityksiä, jotka heijastavat erilaisia teoreettisia perusnäkemyksiä, on liittynyt kysymykseen siitä, onko public interest (tai general interest) sama kuin yhteiskunnan jäsenten individuaali-intressien summa vai jotakin tästä eroavaa.[17] Osaksi keskustelu on ollut sidoksissa nimenomaan Yhdysvaltain poliittiseen järjestelmään. Vaikeudet ovat saattaneet johtaa siihen, että public interest -käsitteen ja sen määrittely-yritysten mielekkyys on haluttu kokonaan kiistää.[18] Milloin käsitettä kuitenkin käytetään, pyritään sillä ilmaisemaan eräänlaista yhteiskunnallista kokonaisetua.[19] Termillä ei näin viitata yhteiskunnallisiin partikulaarietuihin.

Mannermaalla yleinen etu -keskustelu on osaksi ollut samansuuntaista

---

9 Vrt. kuit. määritelmät alaviitteiden 6 ja 8 edellä.

10 Ks. esim. *Stolleis* s. 2. Kysymys lienee tällöin eri tavoin ilmenevästä yhteiskunnallisesta merkittävyydestä.

11 Käytössä on myös termi *general interest*, *Self* s. 284.

12 *Leys—Perry* s. 10.

13 Mt. s. 15 ja 47.

14 *Self* s. 259.

15 *Braybrooke—Lindholm* s. 16.

16 Esim. *Leys—Perry* s. 5 ss., *Self* s. 259 ja *Fagence* s. 70.

17 Ks. esim. *Self* s. 284 ss. ja *Faludi* s. 295. Eri teorioista ks. myös *Schubert* passim ja *Leys—Perry* passim.

18 Näin eri teorioiden perusteellisen käsittelyn jälkeen *Schubert* s. 219 ss.

19 Ks. edellä alav. 12—15. Vrt. kuit. *Self* s. 259 ja *Leys—Perry* s. 23.

ja saanut jo vanhastaan etenkin Yhdysvalloista selviä vaikutteita.[20] Saksalaisella kielialueella käsiteparia public interest ja general welfare vastaavat kuta kuinkin käsitteet *öffentliches Interesse* ja *Gemeinwohl*.[21] Tässäkin on yleensä kysymys yhteiskunnallisesta kokonaisedusta. Myös Gemeinwohl-keskustelua on käyty yhteiskuntatieteiden eri aloilla.[22]

Oikeustieteen työvälineenä *yleisen edun* käsite ei yleensä ole kuulunut keskeisimpiin.[23] Kun kuitenkin lainsäätäjä ja osin myös lainsoveltaja ovat olleet taipuvaisia siihen turvautumaan,[24] on myös lainopin ollut pak-

---

[20] *Stolleis* s. 9.

[21] Ks. esim. *Häberle* s. 17 ss. Rinnalla käytettäviä käsitteitä ovat Wohl der Allgemeinheit, Öffentliches Wohl, Allgemeinwohl ja Allgemeines Interesse, ks. esim. *Hofmann* s. 247.

[22] *Häberle* s. 17 ss., *Stolleis* s. 3.

[23] Etsimättä tulee tässä yhteydessä v. Iheringin kehittämä ja Heckin muokkaama intressilainoppi, jonka mukaan erilaisten yksilön, valtion ja yhteiskunnan etujen teleologisella selvittämisellä on käytännön ratkaisutoiminnassa keskeinen osuus. Intressijuridiikasta ks. esim. *Aarnio* Laki, teko ja tavoite s. 37 ss. Yhdysvalloissa osaksi samalta pohjalta lähtenyt Poundin sosiologinen oikeusteoria puolestaan operoi erilaisilla intresseillä nimenomaan oikeustieteen tasolla, ks. esim. *Schubert* 123 ss. — Toisenlaisesta yleiseen etuun liittyvästä problematiikasta on osaksi ollut kysymys ns. intressiteorioissa, joilla ns. subjektiteorioiden ohella on pyritty perustelemaan rajanvetoa yksityis- ja julkisoikeuden välillä, ks. esim. *Manner* s. 237 ss. ja *Holopainen* s. 98 ss. Yleinen (julkinen) etu on liittynyt myös vapaan harkinnan problematiikkaan, ks. *Merikoski* Vapaa harkinta s. 51 ss. ja *Holopainen* s. 70 ss. — Lainopissa on operoitu myös (pelkän) *edun* käsitteellä. Esimerkkinä voidaan mainita (subjektiivisen) oikeuden problematiikkaa, jonka erässä 1800-luvun loppupuoliskon kehitysvaiheessa oikeudet on saatettu määritellä oikeudellisesti suojatuiksi eduiksi. Tällöinkin on puhuttu intressiteorioista (tahto- ja kombinaatioteorioiden ohella), ks. esim. *Manner* s. 267 ss. Etua (oikeudellista intressiä) on hyödynnetty myös prosessioikeudessa prosessinedellytys- ja muutoksenhakuopeissa sekä rikosoikeudessa rangaistussäännösten suojelukohteita selvitettäessä. Vm. käyttöyhteyttä varsin lähellä lienee operointi erilaisilla julkisuuden rajoittamisintresseillä, ks. *Konstari* s. 338 ss. — Toisaalta etenkin analyyttisen lainopin edustajat ovat puhtaan metodin lähtökohdista käsin pitäneet sosiaalisia, taloudellisia yms. intressejä oikeudellisesti vieraana aineksena, esim. *Zitting* LM 1952 s. 391. Tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi ymmärretyn oikeudenalojen systematisoinnin osalta ks. kuit. mt. s. 528. — *Yleisestä edusta* saatetaan puhua myös tarkasteltaessa säädösten voimassaolosta eri yhteiskunnallisille ryhmille johtuvia etuja. Vaikka lähdettäisiin siitä, että etu tällöin on palautettavissa tiettyjen yhteiskunnallisten ryhmien tasolle, tyydytään monesti siltä tässä suhteessa epätarkkaan ilmaisuun yleinen etu, ks. *Pohjolainen* s. 226 ss. ja 236.

[24] Laajalti esim. pakkolunastuslainsäädännössä (meillä tosin *yleinen tarve*). ks. *Talas* s. 89 ss.

ko ottaa siihen eri tulkintatilanteissa kantaa. Tämä ei kylläkään tarkoita sitä, ettei yleisellä edulla olisi saatettu lainopissa operoida silloinkin kun lakiteksti ei siitä nimenomaisesti puhu. Lakitekstin terminä yleinen etu kuulunee tulkinnallisesti epämääräisimpiin. Sen käyttöyhteydet ja sille annettava todennäköinen merkityssisältö voivat suurestikin vaihdella. *Forsthoff* lukee yleisen edun (öffentliches Interesse, Gemeinwohl) sellaisiin joustaviin oikeuskäsitteisiin, joiden varaan rakentuneet säädöstekstit ovat muodollisesti voineet säilyä yli valtiollisten ja yhteiskunnallisten murrosten.[25] Toisaalta yleinen etu voi lakitekstien ohella esiintyä myös oikeudellisten ratkaisujen perusteluissa. Tällöin siihen vetoamisen taustalla olevista tarkoituksista voitaneen monesti esittää vain arveluja.[26]

Yleisen edun peruskysymysten skeptinen hyljeksiminen oikeustieteessä on ollut varsin ymmärrettävää, vaikkakaan ei täysin aukotonta. Aika ajoin on kuitenkin nähty tarpeelliseksi syventyä tähän problematiikkaan oikeudelliseltakin kannalta. Kysymys on tällöin ennen muuta lainopin piiriin kuuluvasta tutkimuksesta Saksassa. Alan kirjallisuuteen tuskin kuitenkaan on aihetta ilman muuta yhdistää kaikkia niitä piirteitä, jotka meillä on totuttu liittämään saksalaiseen käsitelainoppiin. Ainakin ulkonaisesti monumentaalisena voidaan yleistä etua koskevassa tuotannossa pitää Saksan liittotasavallan oikeusjärjestyksen ja yhteiskunnallisen kehityksen pohjalta lähtevää *Häberlen* monofragiaa.[27] Teoksessa on katsottu olevan kysymys eräänlaisesta yleisen edun problematiikan »jälleenoikeudellistamisesta» (Re-Judifizierung).[28] Häberlelle yleinen etu (öffentliches Interesse) ei ole »annettu» käsite eikä se omaa yleispätevää merkityssisältöä, vaan ilmenee monimutkaisissa menettelyllisissä yhteyksissä.[29] Hän samaistaa pitkälti käsitteet öffentliches Interesse ja Gemeinwohl.[30] Ylei-

---

25 *Forsthoff* s. 17 ss. Kun käsite saa konkreettisen sisällön vasta yhteiskunnallisen arvostuksen tuloksena, mt. s. 17, ei voitane säädöstekstin säilymisestä huolimatta puhua *normin* säilymisestä. Joustavien normien suhteista yhteiskunnallisiin muutoksiin ks. myös *Aarnio* Lainoppi s. 225 ss.

26 Ks. *Häberle* s. 19 ss.

27 Teoksen johdosta ks. *Stolleis* s. 1 ss. ja *Klein* s. 361 ss. sekä *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 133.

28 *Stolleis* s. 4.

29 *Häberle* s. 95. Ks. sen johdosta myös *Klein* s. 362 ja *Stolleis* s. 16 ss.

30 Ero on lähinnä ilmaisullinen, *Häberle* s. 22. Oikeudellisen Gemeinwohl-käsitteen käyttökelpoisuudesta ks. myös *Schmidt* VVDStRL 33 (1975) s. 195 ss. ja 217 sekä *sama* NJW s. 1757.

nen etu ei nyky-yhteiskunnassa — toisin kuin monasti menneen ajan monarkkisessa yhteiskunnassa — ole suljettuna kokonaisuutena yksityisen edun vastakohta eikä *a priori* tätä suurempiarvoinen,[31] vaan yksityinen etu rakentuu yleisen edun sisään. Häberle toisin sanoen muodostaa yleisen edun osaksi yksityisen edun pohjalta.[32] Peruskäsitteistö voidaan luonnollisesti luoda toisinkin. Sidonnaisuudet historialliseen ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen, oikeusjärjestyksen rakenteeseen ja kannanoton esittäjän omiin arvostuksiin ovat tällöinkin ilmeisiä.

Merkille pantavaa on, että Häberle ei puhu vain yhdestä, vaan pluralistisen intressikäsityksen pohjalta useasta yleisestä edusta, jotka eri tavoin voivat olla keskenään ristiriidassa (Konlifkte zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen; der In-sich-Konflikt des Öffentlichen).[33] Tässä yhteydessä termi Gemeinwohl ei esiinny; se merkitsee yleistä etua vain jakamattomassa mielessä (öffentliches Interesse).[34]

Lakitekstin tasolla yleisellä edulla operoidaan eri oikeusjärjestyksissä ja eri oikeudenaloilla. Tunnusomaista tämä on muun ohella *ympäristön käyttöön* liittyvälle lainsäädännölle. Käsitteen käyttöyhteydet vaihtelevat suuresti. Soveltamistilanteiden analogisuudesta johtuen ei tarkastelukulmaa kuitenkaan ole aihetta rajata yksinomaan niihin tilanteisiin, joissa yleinen etu nimenomaisesti esiintyy lakitekstissä. Tavanomaista on, että yleisestä edusta puhutaan Häberlen tarkoittamassa pluralistisessa

---

31 Vrt. Suomen oikeuden osalta esim. *Konstari,* Harkintavalta s. 146, joka pitää karkeana lähtökohtana yleisten etujen käymistä yksityisten edellä.

32 *Häberle* s. 60 ss. ja erit. s. 68 ss. Yksityisten ja yleisten etujen suhteesta ks. myös mt. s. 525 ss. ja 637 ss.

33 Mt. s. 61, 420 ss. ja 704. — Yleiset edut eivät ole määriteltävissä: »Öffentliche Interessen lassen sich nicht "definieren", sie lassen sich nur der jeweiligen materiell-, funktionell-, kompetenz und verfahrensrechtlichen Problemlage entsprechend besonders und partiell konkretisieren. Sie sind nicht "aus sich heraus" bestimmbar.» (mt. s. 31). Pluralistiselle pohjalle rakentuvasta yleisten etujen oikeudellisesta käsittelystä ks. myös *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 134 ss.

34 Pluralististen yleisten etujen (öffentliche Interessen) ja kokonaisedun (Gemeinwohl) erottelulla on vanhat perinteet mm. vesioikeudessa. Saksassa sotaaedeltäneen ajan vesioikeudessa on tehty ero käsitteiden öffentliches Wohl ja öffentliches Interesse välillä. Ensin mainittu edellyttää, että »yleinen hyvä» (Wohl der Allgemeinheit, Allgemeinwohl) todella tulee edistetyksi, jälkimmäisen piiriin taas kuuluu jokainen oikeutettu yleinen intressi (jedes berechtigte Interesse der Allgemeinheit), ks. *Holtz—Kreutz—Schlegelberger* I s. 162. Vrt. myös *Haataja* II s. 8 alav. 1.

merkityksessä:[35] erilaiset yleiset edut alistetaan intressivertailuun, jossa yleisiä ja mahdollisesti myös yksityisiä etuja verrataan samanaikaisesti keskenään eri suhteissa. Etujen erilaisista painoista johtuen yleisten ja yksityisten etujen rinnastaminen tosin saattaa olla lähinnä vain menettelyllistä,[36] mikäli suoja ei toteudu riittävän laajana. Jos eri etuja kuitenkin tarkastellaan sääntelyn kannalta nimenomaan suojelu- tai edistämiskohteina, havaitaan selvä funktionaalinen yhtenevyys yksityisten ja yleisten etujen välillä tässä käyttöyhteydessä. Tällöin voidaan puhua *materiaalisesta* yleisestä edusta tai oikeastaan ehkä sen eräästä ilmenemismuodosta.[37]

> Yleisten etujen moneus ja oikeudellinen ristiriitaisuus saattaa ilmetä perin arkisissakin yhteyksissä. Tästä esimerkkinä voi olla seuraava tilanne: Elintarvikeviranomainen pyrkii elintarvikehygienisistä syistä laskemaan liikkeiden kylmäkalusteiden lämpötilaa 8°C:sta 4°C:een samaan aikaan kun työsuojeluviranomainen on nostamassa varastointi- ja käsittelytilojen lämpötilaa 8°C:sta 12°C:een, ks. *Andersson—Mellbourn—Skogö* s. 97. Kysymys on yhteiskunnan monimutkaistumiseen liittyvästä (välitason) päämäärien ristiriidasta.

Voi luonnollisestikin olla myös säännöstekstejä, joissa yleinen etu esiintyy lähempänä yhteiskunnallisen kokonaisedun (general welfare, Gemeinwohl) merkitystä. Termi on tällöin valittu kokoomakäsitteenä väljästi kuvaamaan asiassa annettavan ratkaisun lopputulosta.[38]

> Saksan liittotasavallan WHG:n lupajärjestelmä rakentuu olennaiselta osaltaan käsitteen *Wohl der Allgemeinheit* varaan. Se tulkitaan kokonaiskäsitteeksi.[39] Tästä huolimatta edellytetään käsitteen sisällä vertailua yleisen edun erilaisten, vastakkaistenkin aspektien välillä.[40]

---

35 Pluralistisessa merkityksessä esiintyy myös termi Allgemeinintressen, ks. esim. *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 43.

36 Ks. *Hollo* Interests s. 86.

37 Ks. *Hollo* s. 55 ss. Materiaalinen merkitsee tässä lähinnä rajanvetoa tilanteisiin, joissa on kysymys yleisistä järjestysnäkökohdista ilman vaikutusta aineellisiin intresseihin.

38 Vrt. »yhteiskunnan kokonaisetu» ydinenergialakiehdotuksen (*KM 1980: 13*) 5, 11, 12 ja 18 §:ssä. Erityisesti huomioon otettavia »osaetuja» on lueteltu ehdotuksen 12 §:ssä.

39 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 160 ss.

40 *Ibid.*, vrt. myös *Hofmann* s. 255 ss.

Vastaava yleisen edun merkityssisältö esiintyy myös hallinto-oikeustieteen puolella. On katsottu, että hallinto-orgaanin on harkintavaltansa puitteissa otettava huomioon ainoastaan objektiivinen yleinen etu. Tämä ei kuitenkaan ole puolueettomasti määrättävissä vaan harkinnan tulos.[41] Myös ympäristöä koskevien säännöstöjen yhteydessä on saatettu korostaa kysymyksen olevan kokonaisedusta, johon ympäristön huomioonottamisen ohella sisältyy myös muita osatekijöitä:

> »The provisions concerning the environment embodied in the various administrative texts are not exclusively and entirely devoted to environmental protection, but must also satisfy other interests for which the administration is responsible, whether of a technical, financial or economic nature. Only when all these individual interests have been added together, can one obtain a picture of the public interest which the legislator in every single regulation must endeavour to serve, and which the administration must constantly bear in mind when implementing legislation.»[42]

Tarkasteltaessa erilaisia yleisiä etuja lainsäädännössä voidaan viittaussuhteissa havaita tiettyä säännönmukaisuutta. Oikeusjärjestyksen eriasteisesti suojaamina yleisinä etuina voidaan pitää toisaalta yhteiskunnallisesti merkittäviä konkreettisia toimintoja tai niiden edellytyksiä, toisaalta arvoja, päämääriä, tavoitteita.[43] Edellisiä saatetaan pitää keinoina jälkimmäisten saavuttamiseksi. Oikeudellisena erona kuitenkin on se, että oikeusjärjestyksen antama suoja on näissä tapauksissa konkretisoitu keinon tasolle. Tällöin ei päämäärällä, jota se edistää, ole välitöntä oikeudellista relevanssia. Päämäärän (tavoitteen) ja keinon vastakkainasettelu on luonnollisesti relatiivinen. Keino voi toisesta näkökulmasta merkitä päämäärää (tavoitetta).[44] On kuitenkin ilmeistä, että yleisellä edulla tarkoitetaan milloin lähempänä abstraktisia arvoja, milloin taas lähempänä konkreettisia keinoja olevia intressejä. Niinpä esimerkiksi *uittoa* tuskin on suojattu arvona sinänsä, vaan nimenomaan konkreettisena toimintana, käyttönä tai käyttömahdollisuutena. Päämäärä, jota

---

41 *Holopainen* s. 40.

42 *Wimmer* s. 290.

43 Käsitteistöstä esim. *Koskiaho* Ympäristöpolitiikka II s. 55 ss. ja *sama* Environment and decision making s. 1 ss. Erotettaessa päämäärä ja tavoite edellinen on jälkimmäistä abstraktisempi. Ks. lisäksi *Aarnio* Oikeudellinen ajattelu s. 105 ss.

44 Ks. esim. *Koskiaho* Environment and decision making s. 2.

uitto palvelee, voisi olla edistettävissä vaihtoehtoisinkin järjestelyin, mutta lainsoveltajan harkintavapautta on tässä rajoitettu. Toisaalta *terveys, turvallisuus, viihtyisyys* yms. voivat olla ainakin relatiivisesti suojattuja arvoina, jolloin suojaamistavan valinta jää tapauskohtaiseksi. Tämä ei tietenkään merkitse, ettei niitä samalla saatettaisi nähdä joidenkin yhteiskunnan toimintojen edellytyksinä, keinoina muiden päämäärien saavuttamiseksi.[45]

> Kun oikeusjärjestys saattaa yleisinä etuina suojata *luontoon* liittyviä arvoja, lienee tässä syytä sivuta aihetta yhteiskuntafilosofiselta kannalta. On kiistetty, että luonto voisi ihmiselle olla pelkkä itseisarvo. Sen arvo määräytyisi näin aina ihmistä itseään koskevien intressien perusteella.[46] Intressi saattaa olla teknologinen, taloudellinen, esteettinen tai puhtaasti tiedollinen, ja vastaavasti luonto voidaan käsittää ohjattavina prosesseina, hyödynnettävinä luonnonvaroina, lajien ja elämänmuotojen runsautena, ekojärjestelminä tai alkuvoimaisina vitaalisina ilmiöinä.[47] Ihmisen ja luonnon välisen suhteen pohjalla on aina jokin arvoasetelma. Kilpailevat intressit johtavat arvokonflikteihin, jotka periaatteessa rinnastuvat muihin sosiaalisiin konflikteihin.[48] Täten oikeusjärjestyksen luonnon säilyttämiseenkin liittyville yleisille eduille antama suoja merkitsee tiettyjen inhimillisten intressien tai arvojen suojaa. Kysymys ei näin ole itseisarvosta muutoin kuin siinä mielessä, että lain soveltajan arvostusvapaus saattaa olla rajoitettu.

Silloin kun yleinen etu liittyy tiettyyn toimintaan tai käyttöön, voi toiminta toteutua paitsi julkisen vallan myös yksityisten aktiviteettina. Tällöin yleisen edun kanssa samansuuntaiset yhteiskunnan jäsenten edut eivät välttämättä ole relevantteja *oikeudellisina* yksityisinä etuina (esimerkiksi yleiskäyttö useissa tapauksissa), vaikka näinkin saattaa asian laita hyvin olla (esimerkiksi alueiden käyttö maa- ja metsätalouteen). Yleiskäytön eli yksilöimättömälle henkilöpiirille kuuluvan käyttömahdollisuuden suoja yleisenä etuna ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Toisen omaisuuden käyttömahdollisuuden voidaan kyllä sanoa sisältyvän voimassaolevaan oikeuteen nimenomaan yleisen edun vuoksi. Tämä ei kui-

---

45 Itseisarvoinenkin tavoite voi samalla olla keino toisen tavoitteen saavuttamiseksi, *Koskiaho* Ympäristöpolitiikka II s. 58 ss.

46 *Pietarinen* s. 101 ss. ja 105 ss.

47 Mt. s. 101.

48 Mt. s. 102.

tenkaan välttämättä merkitse jokaisen yleiskäyttömahdollisuuden lukemista tietyssä menettelyssä huomioon otettavaksi yleiseksi eduksi puhumattakaan siitä, että suoja yleiskäytöstä johtuen olisi maksimaalinen.[49] Vaikka yleiskäyttö ja yleinen etu näin osaksi kietoutuvat toisiinsa — etu voi olla yleinen käyttöedun merkityksessä mutta ei silti välttämättä oikeudellisessa intressimerkityksessä — on niiden erillään pitäminen perusteltua. Yleinen (partiaali-)etu liittyy välittömästi konfliktitilanteiden ratkaisemiseen; yleiskäytön relevanssi sanotussa suhteessa riippuu käyttöön perustuvan intressin arvosta edellyttäen, että normi yleensä mahdollistaa sanotunlaisen edun huomioonottamiseen. Voidaan sitä paitsi huomauttaa, että vailla erityisperustetta olevaa toisen omaisuuden käyttöä saatetaan sen ollessa riittävän merkittävä suojata individuaalisesti, yksityisenä etuna.[50]

3.1.2 Yleisten ja yksityisten etujen suhteista

Yleisen edun käsilläoloa asianomaisessa soveltamistilanteessa arvioitaessa saattaa merkitystä olla käyttäjien tai käyttömahdollisuuden haltijoiden lukumäärällä. Yleisten etujen problematiikka sijoittuu kuitenkin toiseen tasoon yksityisten välisiin etukonflikteihin nähden.[51] Riippumatta siitä, määritelläänkö yleinen etu filosofiassa yksityisten etujen summaksi vai ei, käyttäjien tai haitankärsijöiden lukumäärä sellaisenaan tuskin voi ratkaista oikeudellisen yleisen edun käsilläoloa. Oikeudellinen yleinen etu ei näin ole yksityisten etujen summa.[52] Sanottu koskee

---

[49] *Manner*, s. 235 ss., 244 ja 284, on vesialueen yleiskäytön ja yleisen edun selvästi erottaen pitänyt jälkimmäistä edellisen rationa. — Edun suoja määräytyy kulloinkin sovellettavan normiston pohjalta. Vaikka säännöksessä yleisten etujen piiri olisi jäänyt avoimeksi, ei tämä välttämättä merkitse minkä hyvänsä teoreettisen käyttömahdollisuuden täyttävän esim. kieltosäännöksen suojelukohteelle asetettavat vaatimukset, vrt. esim. VL 1:15 ja 1:19.

[50] Ks. esim. VL 11:3:n 6 kohta.

[51] Vrt. myös *Tulokas* s. 310.

[52] Ks. myös *Hollo* Interests s. 101. — Voidaan tietenkin sanoa, että yksityisten etujen suoja lainsäädännössä saattaa olla eräänlainen yleisen edun ilmentymä sekin. Tältä pohjalta on joskus erotettu lainsäätäjän tasolla vaikuttava yleinen etu (das allgemeine öffentliche Interesse) ja lain soveltamisessa vaikuttava yleinen etu (ein konkretes öffentliches Interesse), näin *Schulte* s. 74 alav. 6. Tällöin ensiksi mainitun katsotaan ilmenevän yksityisten välisiä suhteita koskevissa säännöksissä, esim. pyrkimyksenä optimaaliseen tilankäyttöön. Ks. myös *Taxell* s.

nimenomaan oikeudellisia yksityisiä etuja.[53] Esimerkkinä voidaan pitää yleiskäyttönä toteutuvia yleisiä etuja, jolloin korkeintaan osaa käyttäjistä suojataan individuaalisesti. Ero on erityisen havainnollinen silloin, kun tietyn yleisen edun kanssa samansuuntaiset yksityiset edut eivät miltään osin ole relevantteja asianomaisessa soveltamistilanteessa.[54] Ajateltakoon esimerkiksi muinaisjäännösten tai kulttuurimuistomerkkien suojeluintressiä, joka säännösyhteydestä riippuen saattaa olla luettavissa suojattavaksi yleiseksi eduksi: niiden yhteiskunnan jäsenten oma etu, jotka suojaamisesta oman tutkimus- tai tiedonsaanti-intressinsä tai muun etunsa kannalta tosiasiallisesti hyötyisivät, tuskin on relevantti samassa yhteydessä. Kysymys siitä, olisiko oikeudellinen yleinen etu tällöin tosiasiallisten yksityisten etujen summa, on oikeudelliselta kannalta ilmeisen epäolennainen ja rinnastuu vastaavaan filosofiseen kysymyksenasetteluun, vaikkakin laajojen väestöryhmien arvostuksilla ja eduilla saattaa tapauksesta riippuen olla huomattavakin merkitys yleisen edun käsilläoloa arvosteltaessa.[55] Erilaisten etujen oikeudellista suhdetta voidaan havainnollistaa myös ajattelemalla tilannetta, jossa kaikille yksityisille vahingonkärsijöille maksetaan täysi korvaus ja näin eliminoidaan edunloukkaus yksityiseltä kannalta. Rahalla korvaaminen ei kuitenkaan poista mahdollisuutta, että yleistä etua kaikesta huolimatta loukattaisiin.[56] On tietenkin myös mahdollista muodostaa normi siten, että esimerkiksi määrätty maksu valtiolle poistaa yleisen edun loukkauksen relevanssin.

Edellä sanotun valossa ollaan todennäköisesti väärillä jäljillä pohdittaessa usein toistettua kysymystä siitä, miten monta yksityistä tarvitaan, jotta kysymyksessä olisi yleinen etu. Kysymyksellä saattaa ensinnäkin

---

447: »... regleringen ... måste beakta det allmänna intresse som representeras av individernas behov av en möjligast ren och ostörd miljö.»

53 Laajoissa immissiotilanteissa lainsäätäjä saattaa haitankärsijöiden suuren lukumäärän vuoksi muotoilla immissiosuojan yleisen edun suojaksi, mahdollisesti individuaalisuojan rinnalla. Jos yksityisten immissiosuoja jää sääntelemättä, ei yleinen etu tietenkään enää voi muodostua *oikeudellisten* yksityisten etujen summana, vaikkakin lainsäätäjän vaihtoehtoharkinnassa on saattanut tapahtua tietynlainen summaus. Ks. myös *Hollo* Interests s. 101.

54 Vrt. myös *Ule—Laubinger* s. 62 ja *Hofmann* s. 248.

55 Ks. esim. *Löwing* s. 5: »Ej sällan äro allmänna och enskilda intressen inflätade i varandra, och skadeverkningar som berör ett stort antal enskilda intressenter kunna tillsammantagna *från en annan synpunkt* framstå såsom skada på ett allmänt intresse.» (kursiv. tässä). Vrt. myös *Taxell* s. 447.

56 Ks. esim. *Bengtsson* Balancing s. 22 ss. Vrt. myös *Sten* s. 11.

olla mielekkyyttä vain silloin, kun vaikutus laatunsa puolesta yleensä voi kohdistua (myös) yksityiseen etuun. Sitä ei näin lienekään asetettu kuvaamaan kaikkia yleisen edun ilmenemismuotoja. Tällöinkin voitaisiin ääritapauksessa ajatella, että yleinen etu on esillä jo silloin, kun loukkaus välittömästi kohdistuu vain yhteen yksityiseen objektiin, esimerkiksi yhteen kiinteistöön, jos loukkauksen yleinen merkitys asianomaisen normiston pohjalta arvioituna tätä edellyttää.

> Norjan VDL 105 § pitää luvan tarpeeseen johtavana yleisen edun loukkauksena sitä, että peltoa, metsää, laidunta yms. saatetaan veden alle tai muutoin käyttökelvottomaksi alkuperäiseen tarkoitukseensa niin suuressa määrin, että tämä paikallisten olosuhteiden mukaan loukkaa yleistä etua. Tässä yhteydessä ei välitöntä merkitystä ole asianomaisten vahingonkärsijöiden lukumäärällä, vaan alueiden »jyvitetyllä» pinta-alalla ja menetysten eräänlaisella kokonaisarvostelulla.[57]

Toisaalta lukuisatkaan vähäiset yksityiseen etuun puuttumiset eivät välttämättä merkitse yleisen edun loukkausta.

> Osin tämän kaltaisesta ajattelusta on kyse anglosaksisen immissio-oikeuden tekemässä erossa yksityisen ja yleisen immission (private and public nuisance) välillä.[58] Yleinen immissio on kysymyksessä silloin, kun loukataan kokonaisten väestöryhmien oikeuksia. Yksityisellä on tällöin reagointimahdollisuus, mikäli samalla erityisesti loukataan hänen oikeuksiaan.

Yleinen etu saattaa toteutua myös pelkästään yksityisellä alueella. Yksityiseen kiinteistönomistukseen perustuvassa järjestelmässä voidaan asian sanoa jopa pääasiallisesti olevan näin.[59] Yleisen edun loukkauksesta voi siten periaatteessa olla kysymys silloinkin, kun toimenpide vaikutuksineen rajoittuu sen suorittajan omalle kiinteistölle.[60]

---

[57] Teollisuuslaitokseen tai maatilaan kohdistuvasta menetyksestä yleisen edun loukkauksena Saksan liittotasavallan WHG:n mukaan *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 167.

[58] Brittiläisen oikeuden osalta ks. esim. *Ogus—Richardson* s. 456 ss. ja Yhdysvaltain oikeuden osalta *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 169.

[59] Ks. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 103.

[60] Ks. esim. *Cervin* s. 236. Vrt. myös *Westerlund* s. 29, *Hollo* Interests s. 87 ja *sama* Ympäristöedun valvonta s. 103.

3.1.3 Intressin relevanssista

Kussakin menettelyssä huomioon otettavien yleisten etujen piirin rajaaminen tapahtuu *asianomaisten aineellisoikeudellisten normien* pohjalta. On kuitenkin tavallista, että säännökset eivät anna rajauksen suorittamiseksi riittäviä kiinnekohtia yksiselitteiseksi tarkoitetusta määrittelystä puhumattakaan. Toisaalta on mahdollista, että laissa on määritelty tunnusomaisimmat edut relevanttien intressien joukon jäädessä kuitenkin eräänlaisena epävarmuusvyöhykkeenä vaihtelevanasteisen tapauskohtaisen harkinnan varaan. Kysymys ei ratkaisutilanteissa ole puhtaasta lakipositivistisesta käsiteoperaatiosta. Yleinen etu sellaisenaan tuskin voi olla deduktiokelpoinen lähtökohta yhden oikeusjärjestyksen puitteissa ylipositiivisuudesta puhumattakaan. Jo eri säädösten kohteen ja tarkoituksen hajanaisuuden valossa on selvää, että yleisiksi luettavien etujen joukko voi eri soveltamistilanteissa tavattomasti vaihdella.[61] On toiselta puolen usein varsin vaikeaa ja uskallettuakin lähteä jyrkästi rajaamaan määrättyjä etuja kokonaan tietyssä viranomaisharkinnassa huomioonotettavien yleisten etujen ulkopuolelle.[62]

Yleiseltä edulta ei yleensä edellytettäne valtakunnallista merkitystä. Alueellisia etuja saattaa näin olla mahdollista yleisinä ja jopa toisilleen (tai laajemmille eduille) vastakkaisina intresseinä.[63] *Ruotsissa* on fyysisen valtakunnansuunnittelun yhteydessä käytetty valtakunnallisen edun (riksintresse) käsitettä.[64] Kysymys on tällöin osaksi toimivallan jakamisesta kaavoituksessa valtion ja kuntien välillä. Valtakunnallisten etujen piirin ja sääntelyn täsmentämistä on äskettäin ehdotettu kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusehdotusten yhteydessä.[65] Uuden

---

61 Ks. esim. *Bengtsson* Miljörätt s. 56, *NOU 1976: 15* s. 13 ss. ja 18 ss., *SOU 1977: 27* s. 140 ss. ja *SOU 1978: 25* s. 40 ss. Epämääräisin yleisen edun sisältö lienee menettelyllisissä yleissäännöksissä. HVaIL 14.2 §:n osalta ks. *Ahtee* LM 1951 s. 435 ss.

62 *Bengtsson*, Miljörätt s. 57, on suorittamansa pohjoismaiden ympäristölainsäädännön kartoituksen pohjalta päätynyt toteamaan, että harkinnassa kokomaan huomiotta jätettävän edun osoittaminen on vaikeaa. Silti huomioon otettavien intressien paino voi merkittävästi vaihdella. Jyrkkää intressien kahtiajakoakin saattaa järjestelmästä riippuen esiintyä, ks. esim. *Gousset* s. 47 ss.

63 *SOU 1977: 27* s. 144 ss. ja *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 163 ss.

64 *SOU 1979: 54* s. 15 ss. Ks. myös *Hydén* s. 354 ss.

65 *SOU 1979: 65* s. 123 ss. ja 149 ss. sekä *SOU 1979: 66* s. 516 ss.

kaavoitus- ja rakennuslain mukainen valtakunnallisten etujen määrittely tulisi ulottamaan vaikutuksensa myös esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädännön soveltamiseen.[66]

3.1.4 Ympäristöetujen erityispiirteistä

Ympäristöoikeuden piirissä saatetaan puhua *ympäristöedu(i)sta.*[67] Käsite on kuitenkin ongelmallinen. Osaksi tämä johtuu jo ympäristökäsitteen epämääräisyydestä.[68] Ei myöskään useimmiten ole mahdollista erottaa luontoa ja maisemaa koskevia, vailla välitöntä taloudellista arvoa olevia etuja niistä alueiden käytettävyyteen ja arvonmuodostukseen liittyvistä näkökohdista, jotka liittyvät omistusoikeuteen ja muihin muodollisiin oikeuksiin.[69] Ongelmallista voi muutoinkin olla ympäristöedun ymmärtäminen analysoimattomana kokonaisuutena. Yleisesti ei saatettane lähteä siitä, että lupamenettelyssä kiinnitettäisiin huomiota vain jakamattomaan ympäristöetuun, koska sen elementit saattavat olla toisilleen vastakkaisia.[70] On mahdollista, että ympäristölle haitallinen toiminta jossakin toisessa suhteessa on ympäristölliseltä kannalta edullista tai että ympäristöhaittojen estäminen itsessään aiheuttaa muita ympäristöhaittoja.[71] Samoin on voitu ottaa yleisiä ympäristöetuja huomioon pilaantumista aiheuttavan toiminnan suorittajankin hyväksi.[72] Ympäristöetu on näin suojeluetunakin usein ymmärrettävä varsin laajasti, eri aspektien kannalta riittävän pitkälle analysoituna. Luonnollisesti muunlaiset yleiset edut kuin ympäristöedut saattavat säännönmukaisesti vaikuttaa yksityisen hakijan hyväksi. Usein juuri yleiset edut ovatkin ratkaisevia ympäristölle haitallista toimintaa sallittaessa.[73] Erilaiset yleiset edut ovat tällöin yksityisten etujen ohella toisiaan vastassa.[74]

---

66 *SOU 1979: 66* s. 676 ja 680.

67 Ks. esim. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 101 ss. Vrt. myös *Rehbinder* RabelsZ s. 364 ss.

68 Tästä esim. *Steiger—Demel—Fey—Malanczuk* s. 4.

69 *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 101.

70 Ks. *Hollo* Interests s. 83 ja *Bengtsson* Miljörätt s. 14 ss.

71 Ks. esim. *Bengtsson* mt. s. 56.

72 *Ibid.*

73 VL:n mukaisten pilaamislupien osalta näin *Eronen* Vesiasiat 2 s. 158, ks. myös *Hollo* s. 317 ss. Ks. lisäksi esim. Ruotsin ML 6.2 § ja sen johdosta *Hydén* s. 335 ja 352 ss. sekä Saksan liittotasavallan osalta *Ule—Laubinger* s. 74

74 Ks. esim. *Nyman* s. 145, *Bengtsson* Miljörätt s. 14 ss., *Westerlund* SvJT

Ympäristöoikeudessa on voitu korostaa ympäristöetujen (ympäristönsuojeluetujen) yleistä *heikommuutta* (schwächeres Interesse) muunlaisiin ympäristöön kohdistuviin intresseihin nähden.[75] On myös kiinnitetty huomiota siihen, että ne kansalaisryhmät, joiden edun mukaista on suojelun toteuttaminen, eivät samankaan säännöksen eri soveltamistilanteissa aina sijoitu samalla tavoin yhteiskuntarakenteeseen.[76] Ympäristöoikeudellisia ongelmia onkin pidetty yleisesti ottaen roolisidonnaisina, ei niinkään luokkasidonnaisina,[77] vaikka ympäristöetu intressentin taloudellisesta tai sosiaalisesta asemasta riippumatta olisikin »heikompi etu». Voidaan näin pohtia, onko se »yleinen etu», jota tietyn ympäristöä koskevan säännöksen voimassaolo merkitsee, palautettavissa yleispätevästi tietyille yhteiskuntaluokille tai -ryhmille.[78]

3.2 Eturistiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta

Ympäristöön vaikuttavan toiminnan sääntelyssä on keskeinen osa erilaisilla *intressivertailuun* (intresseavvägning, Abwägung der Interessen) perustuvilla normeilla. Intressivertailusta voidaan kyllä puhua muulloinkin kuin nimenomaisesti etujen vertailun pohjalle rakentuvien normien yhteydessä. Usein saatettaneen myös lainopillinen tulkintasuositus pelkistää määrätynlaisen intressivertailun tulokseksi.[1] Intressivertailun piirteitä voidaan edelleen nähdä mitä moninaisimmissa käytännön oikeuselämän ratkaisuissa, vaikka asianomainen säännös ei tätä välittömästi edellyttäisikään.[2]

1980 s. 462 ss., *Steiger* s. 135, *Müller-Stahel* s. 546, *Rengeling* s. 453 ja *Ule—Laubinger*.

75 *Rehbinder* RabelsZ s. 364 ss.

76 Mt. s. 365, *Westerlund* Svenskt rättsforum 1977 s. 14 ss., erit. s. 16 ja *Gunningham* s. 38 ss.

77 *Rehbinder* RabelsZ 1976 s. 365.

78 Vrt. *Pohjolainen* s. 226 ss.

1 Ks. *Aarnio* Oikeudellinen ajattelu s. 110 ss.

2 Julkisoikeuden alalta ks. esim. *Konstari*, Harkintavalta s. 145 ss., joka kiinnittää huomiota siihen, että vertailu voi tapahtua paitsi julkisten ja yksityisten intressien välillä, myös julkisten intressien kesken, mt. s. 147. Ulkomaisen oikeuden osalta ks. esim. *Krarup* s. 308 ss. — Lainopin menetelmänä intressivertailusta on puhuttu pyrittäessä intressiteorian pohjalta julkis- ja yksityisoikeuden erotteluun, ks. esim. *Manner* s. 239 ss.

Konkreettisen toiminnan sallimismenettelyssä tapahtuva intressien vertailu ei ole ainoa eturistiriitojen sääntelyn tapa. Vastakohtien tasoittamisessa ja ennalta ehkäisemisessä on ympäristön käytön suunnittelun eri muodoilla omat mahdollisuutensa. Vesistösuunnittelun tarpeen eräänä perussyynä onkin nähty juuri intressikombinaatioiden moninaisuus.[3] Meillä vesien käytön kokonaissuunnittelua on suoritettu jo suhteellisen pitkään, systemaattisesti 1970-luvun alusta vesihallinnon perustamisesta lähtien. Vaikeutena on kuitenkin ollut suunnittelun irrallisuus vesien käyttöä koskevasta päätöksenteosta. Toisaalta taas esimerkiksi Ruotsissa yleistä vesistösuunnittelua ollaan vasta aloittamassa.[4]

Eri intressien yhteensovittamiseen saatetaan pyrkiä myös pakollisten tai vapaaehtoisten käyttöyhteisöjen avulla. Tätä menettelytapaa on hyödynnetty nimenomaan vesien käytössä. Vesioikeudelliset yhteisöt ovat kuitenkin olleet niin meillä kuin muuallakin yleensä *saman* käyttöintressin eri yksityisten haltijoiden keskinäisten suhteiden järjestämiseksi muodostettuja.

> Yleiskatsaus eräiden maiden vesioikeudellisiin yhteisöjärjestelyihin sisältyy mietintöön *SOU 1973: 31* (s. 32 ss.). Tunnettuja ovat lukuisat, moniin eri tarkoituksiin perustetut vesiyhteisöt (Wasserverbände) Saksan liittotasavallassa, ks. esim. *KM 1958: 13* s. 102 s. Näitä koskeva sääntely on osaksi Saksan valtakunnan aikaista erityissääntelyä, osaksi taas toimitaan kuntainliittoja (gemeindliche Zweckverbände) vastaavan yleisjärjestelmän puitteissa, ks. *Sievers* s. 178 ja *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 289 ss. Yhteisöjen tarkoitusperät eivät yleensä kata kaikkia vesistön käyttömuotoja, mistä johtuen etuvastakohtien tasoittuminen voi tapahtua pääasiassa vain *samasta* käytöstä kilpailevien kesken, ks. myös *Moore* s. 5 ja *Teclaff* 126 ss. Eri muotoisia alueellisia käyttöyhteisöjä on myös useissa muissa maissa. Kun yhteisölle usein kuuluu vaihtelevanasteisesti julkista valtaa, on rajanveto alueellisiin viranomaisiin nähden monesti vaikeaa, vrt. myös *Teclaff* s. 124 ss.

Periaatteessa voidaan intressisuhteessa laajapohjaisena pitää VL:n mukaista säännöstely-yhtiötä[5] ja osaksi myös vastaavaa S-VL:ssa tarkoitettua yhteenliittymää.[6] Vapaaehtoisilla vesiensuojeluyhdistyksillä-

---

[3] *Falkenmark* s. 64. Meillä saman ajatuksen on jo 1950-luvun alussa esittänyt *Manner,* Vesioikeutemme kriisi s. 66 ss.

[4] Ks. *SOU 1980: 39—40* sekä *Falkenmark* s. 64 ja 66.

[5] VL 8: 2, 8: 11 ja 8: 13.

[6] Ks. *SOU 1973: 31* s. 35 ss. S—VL:n mukaisen säännöstely-yhteisön (regle-

kin voidaan katsoa olevan merkitystä etujen sovittelussa, vaikkakaan tätä ei liene aihetta yliarvioida.[7] Käyttömuotokohtaista pohjaa laajempaan aluekohtaiseen yhteistyöhön pyritään Ruotsissa taannoin toteutetulla lakireformilla (vuonna 1976 säädetty VFbL). Laissa tarkoitetun vesiyhteisön muodostaminen perustuu aluekohtaisiin tarpeisiin ja käyttömuotoihin.[8] Jäsenyys on S-VL:n tai ML:n nojalla vesioloihin vaikuttaville subjekteille pääsäännön mukaan pakollista, VFbL 2 §. Yhteisön muodostaminen tapahtuu S-VL:ssa säännellyssä katselmustoimituksessa, jonka päätöksestä on muutoksenhakumahdollisuus vesituomioistuimeen, VFbL 12 ja 25 §. Valitus, joka koskee yhteisön muodostamista, toiminta-alaa tai sen rajoittamista, on kuitenkin alistettava maan hallitukselle, VFbL 27 §.

Useimmiten ympäristön käyttöön liittyvien intressiristiriitojen ratkaiseminen kuitenkin tapahtuu lupa- tai siihen rinnastettavassa menettelyssä. Lainsäätäjä on joutunut tunnustamaan ristiriidat niin vaikeiksi, monitahoisiksi ja tapauskohtaisiksi, että niiden ratkaiseminen on olennaisilta osiltaan jätetty lainsoveltajan tehtäväksi.[9] Kysymys on ympäristöoikeudessa kuitenkin nimenomaan ennakkovalvonnasta. Muunlaisten oikeudellisten keinojen kuin lupa- tai ilmoitusmenettelyn merkitys näyttää suhteellisen vähäiseltä. Siten esimerkiksi rikosoikeudellinen sääntely ei ole yleensä muodostunut keskeiseksi. Olennaisena syynä tähän tilanteeseen on pidetty monien yleisten ja yksityisten etujen vastakkaisuutta silloinkin, kun tietty toiminta kiistatta voidaan osoittaa lainvastaiseksi.[10]

Intressivertailun erityispiirteet voivat eri lupanormistoissa huomattavasti vaihdella. Säännösten soveltamisessa saatetaan faktisesti suosia

---

ringsföretag) tarkoituksena on lähinnä voimatalous- ja kuivatusintressien yhteensovittaminen.

7 Ks. jäljempänä s. 200.

8 Ks. VFbL 4 ja 5 §.

9 Joustavien normien valinnasta lainsäätäjän tietoisena ratkaisuna päätösvallan siirtämiseksi *Aarnio* Lainoppi s. 225 ss. Ympäristöoikeuden osalta ks. *Rehbinder*, RabelsZ 1976 s. 371, joka korostaa, että tällöin siirretään toimeenpanevalle elimelle myös tavoitteiden valinta — sitä laajemmin, mitä epämääräisemmin lainsäätäjä on ottanut kantaa tavoitekonfliktiin, ks. myös *sama* ZRP 1970 s. 254 ja *Westerlund* Miljöskyddslagstiftning s. 40 ss. Muuan tapa ratkaista konflikteja lainsäädäntötasolla on ympäristönlaatunormien vahvistaminen, *Rehbinder* RabelsZ 1976 s. 371, ks. myös *Hollo* Interests s. 101.

10 Ks. esim. *Träskman* JFT 1980 s. 48 ss. ja *Haagensen* Retfærd 9 (1978) s. 30 ss.

määrättyjä yleisiä etuja toisten taas joutuessa useimmiten väistymään. Syynä voi normin rakenteen ohella luonnollisesti olla määrättyyn suuntaan vakiintunut *soveltamiskäytäntö*, mihin puolestaan monasti liittynee säännöksen alttius lainsoveltajan *arvostusten* vaikutukselle. Lainsäätäjä ei välttämättä ole antanut minkäänlaisia ohjeita siitä, miten vertailu erilaisten yleisten etujen kesken ja toisaalta yksityisten ja yleisten etujen kesken suoritetaan.[11] On myös korostettu, että intressit, joiden edustus ei ole organisoitunut, ovat lähtökohtaisesti muita heikommassa asemassa.[12] Ratkaisun sisältöön voi tietenkin vaikuttaa se, keillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa menettelyyn.[13] Erityinen taipumus tulla vertailussa ohitetuiksi lienee vasta *tulevaisuudessa* täysin aktualisoituvilla potentiaalisilla tarpeilla, joiden arvoa ei päätöksentekohetkellä ole riittävästi selvitetty,[14] vaikka ne periaatteessa olisivatkin relevantteja. Säännöstöt tai ehkä paremminkin niiden tulkinnat vaihtelevat siinä suhteessa, missä määrin tulevaisuuden etujen huomioonottaminen ratkaisuvaihtoehtoja punnittaessa yleensä on mahdollista.[15] Jos aktualisoitumattomat ympäristöodotukset faktisesti otetaan huomioon, suojataankin ehkä itse asiassa ympäristöä sellaisenaan.[16] Haluttaessa kärjistää asiaa voidaan se ilmaista hyödyntämällä oikeussubjektikäsitteen relatiivisuutta niinkin, että sanotaan ympäristöllä tai sen komponentilla (joella, puulla jne.) olevan oikeuksia.[17] Ympäristön konstruoinnilla oikeussubjektiksi olisikin kenties se etu, että puhevaltakysymykset eivät pääsisi muodostumaan kokonaisvaltaisen suojelun esteeksi silloin, kun järjestelmä rakentuu tiukasti individuaalioikeussuojan pohjalle.[18] Sanotun ei kuitenkaan tarvitse yh-

---

11 Ks. esim. *Westerlund* Miljöskyddslagstiftning s. 20, 22 ja 24, *Hydén* s. 374 ss., *Hofmann* s. 256 ja *Rossnagel* s. 145.

12 *Schmidt* VVDStRL 33 (1975) s. 189 ss., *Kötz* s. 96.

13 Mt. s. 199 ss. Ks. myös *Hollo* Ympäristöoikeus s. 12.

14 Ns. two-way interests, *Hollo* Interests s. 89. Ks. myös *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 102 ss. Siitä, että sanotunlaistenkin etujen kohdalla voidaan puhua *oikeussuojasta* yhtä hyvin kuin totunnaisemmissakin yhteyksissä, *Westerlund* SvJT 1980 s. 461 ja 465. Vrt. lisäksi meillä jo *Lang* Luennot s. 71.

15 Ks. myös *Schmidt* VVDStRL 33 (1975) s. 199: »Interessen, die sich diesmal nicht oder nicht mehr als "öffentliche" haben durchsetzen können, sind möglichweise die öffentlichen Interessen von morgen und gelegentlich die öffentlichen Interessen von gestern.» Ks. lisäksi *Hofmann* s. 256 ss.

16 *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 103.

17 *Stone* s. 450, *Homburger* s. 66 ss. ja *Eckhoff* Hefte for Kritisk Juss s. 2 ss.

18 *Eckhoff* Hefte for Kritisk Juss s. 4., ks. myös *Boe* s. 20 ss.

teiskuntafilosofisesti merkitä väitettä luonnon itseisarvoisuudesta, vaan lähtökohtana nytkin ovat inhimilliset intressit.

Yleisemminkin on selvää, että tietyn edun ottaminen mukaan intressivertailuun ei vielä merkitse maksimisuojaa,[19] vaan tapauksesta riippuen ehkä vain oikeutta tulla kuulluksi menettelyssä [20] tai sen formaalista huomioonottamista viran puolesta. Edun paino ratkaistaan vertailussa. On myös otettava huomioon, että lainsoveltajan käytettävissä olevat keinot eri etujen turvaamiseksi voivat tilanteesta riippuen huomattavastikin vaihdella. Erityisesti yleisten etujen kohdalla on monesti kiinnitetty huomiota siihen, että yleisen edun loukkausta ei useinkaan voida eliminoida samalla tavoin kuin korvattaessa edunmenetys yksityiselle. Rajoittaviksi tekijöiksi edun suojaamisessa saattavat muodostua myös tekniset mahdollisuudet, silloinkin, kun taloudelliset näkökohdat eivät asettaisi estettä.

Erikoisen vaikeaksi ratkaisu muodostunee silloin, kun joudutaan tekemään peruuttamattomia valintoja useamman vaihtoehdon välillä.[21] Ennen vertailun lopputuloksen ratkeamista voidaan siinä huomioonotettavia yleisiä intressejä pitää tietyssä mielessä *latentteina* yleisinä etuina.[22] Konkreettisen lopputuloksen puolestaan on voitu katsoa ilmentävän yleistä *kokonais*etua (Gemeinwohl).[23]

Kehittyneimpinä ja uusimmalle lainsäädännölle tunnusomaisina on pidetty sellaisia eriytyneitä intressivertailulausekkeita, joissa yleisiä ja yksityisiä etuja verrataan eri relaatioissa toisiinsa.[24] Kuvaavaksi esimerkiksi on tällöin katsottu Saksan Liittotasavallan WHG:n sisältämä sääntely, vaikka siinäkin vertailulla on rajoituksensa.[25] Yleisesti on korostettu ympäristönkäyttöratkaisun yhteiskunnallista merkittävyyttä, mistä johtuen lainsäätäjän kannanoton tulisi ainakin pääkysymyksissä ohjata lainsoveltajaa.[26] On myös katsottu olevan sekä mahdollista että

---

19 *Bengtsson* Miljörätt s. 15.

20 Mahdollisesti sovellettava virallisperiaate voi toisaalta johtaa edun huomioonottamiseen ilman omaa reagointia.

21 Ks. esim. *Müller-Stahel* s. 577 ss.

22 Ks. *Schmidt* DÖV 1976 s. 579, *sama* VVDStRL 33 (1975) s. 198 ss., *Rehbinder* ZRP 1976 s. 161. Vrt. myös *Häberle* s. 216 ss. ja 545 ss.

23 *Ibid.*

24 Saksan liittotasavallan oikeuden osalta *Häberle* s. 62 ss., ks. myös mt. s. 71 ja 420 ss. Sääntelyn rakenne liittyy aiemmasta monarkkisesta, suljetusta Gemeinwohl-käsitteestä luopumiseen, mt. s. 421.

25 Mt. s. 62.

26 *Müller-Stahel* s. 578, ks. myös mt. s. 590. Varsin pitkälle meneviä muu-

välttämätöntä, että lainsäätäjä osoittaisi perusteet eri etunäkökohtien kvantifioinnille, jolloin lainsoveltaja mahdollisimman pitkälti vapautuisi arvostusten suorittamisesta.[27] Kun lainsäätäjän luomaa normiakin saatetaan pitää intressivertailun tuloksena,[28] voidaan lausekkeen, joka sääntelee vain vertailun puitteet, itse asiassa katsoa merkitsevän vertailutehtävän asiallista siirtämistä lainsoveltajalle. Kysymys on kuitenkin asteeroista.

Kun intressivertailu aina on sidoksissa sen perusteena olevaan normiin, on käsite kaikkea muuta kuin yhtenäinen. Esimerkiksi vertailun yhteydet taloudelliseen kustannus-hyötyanalyysiin[29] tai yhteiskunnalliseen edullisuusvertailuun voivat olla varsin eritasoisia. Näissä suhteissa saatetaan eroja havaita myös esimerkiksi VL:n ja S-VL:n välillä. VL:n mukainen intressivertailu ei ole sidoksissa rahallisiin arvostuksiin samassa määrin kuin S-VL:ssa säädetty.[30] Ensin mainitun lähtiessä yleisten ja yksityisten etujen kokonaisvertailun (VL 2: 11) pohjalta, jolloin taloudelliseen vertailuun liitetään rahassa arvioimattomissa olevia tekijöitä, toteutuu S-VL:n mukainen yleisten etujen suoja pääosin erillään rahamääräisestä etujen vertailusta. Meillä ei sitä paitsi oteta lupamenettelyssä yksityistaloudelliselta kannalta huomioon hankkeen kustannuksia.[31]

Intressivertailunormin rakenteesta ja mahdollisesti noudatettavan virallistoimintoisuuden asteesta riippumatta voidaan tuskin epäillä eri int-

---

toksia sanotussa suhteessa edellyttää *Westerlund,* Miljöskyddslagstiftning s. 57 ss., Ruotsin ML:n osalta.

[27] Ks. *Westerlund* mt. s. 71 ss. Westerlundin oma ehdotus intressien kvantifioinnista yhteismitallisiksi perustuu »hyvinvointitaloudelliseen» tarkasteluun, johon ympäristönsuojelunäkökohdat on integroitu, ks. mt. s. 88.

[28] *Taxell* s. 152. Ks. myös *Klami,* JFT 1980 s. 317 ss., joka kuvaa lainsäädäntötoimen eri intressien vektorisummaksi.

[29] Tämän puutteista ympäristöä koskevassa päätöksenteossa esim. *ECE 1971* s. 259 ss. ja *Baram* s. 473 ss. Analyysista VL:n mukaisen pilaamislupamenettelyn osalta *M. Wallin* s. 47 ss. Vrt. myös *Tulokas* s. 309 ja 310 ss. sekä *KM 1981: 32* s. 165.

[30] *KM Mon. 1958: 97* s. 20 ss., *HE 64/1959 vp.* s. 7 ss., *Hollo* Yksinäissäännöstely s. 87 ja *Bengtsson* Miljörätt s. 79.

[31] Kriittisesti *Suomela* VT 3/1971 s. 39. VL:iin verrattuna oli toisella kannalla vesioikeuslakikomitea, ks. *KM 1939: 3* s. 119 ss. — Eron merkitystä lienee kyllä osaksi yliarvioitu, koska taloudellisesti kannattomattomien hankkeiden toteutumisen tiellä on yleensä esteitä muutoinkin riittävästi, ei kuitenkaan välttämättä kaikissa tapauksissa.

ressitahojen tehokkaan menettelyllisen aseman merkitystä vertailun lopputulokselle. Erityisen tärkeitä menettelylliset valtuudet lienevätkin juuri ympäristöeduille, joilla muutoin on taipumus tulla sivuutetuiksi päätöksenteossa.[32]

---

32 Ks. esim. *Ule—Laubinger* s. 32.

4. VESIOIKEUDELLISET LUPARATKAISUT ERI ETUJEN KANNALTA

4.1 Luparatkaisun sisällöstä

4.1.1 Lähtökohtia

Vesilainsäädännön piiriin kuuluvat lupapäätökset muodostavat sangen moninaisen ja epäyhtenäisen viranomaisratkaisujen joukon. Päätösten olennaisten piirteiden havaitseminen voi olla vaikeaa, vaikkakin se on välttämätöntä. Ei liene harvinaista, että käytännön elämässä ajaudutaan huomattaviin oikeudellisiin vaikeuksiin, kun luparatkaisun kaikkia funktioita tai niiden puuttumista ei kyetä abstrahoimaan. Eri tilanteiden oikeudellinen rinnastaminen ilman riittäviä perusteita voi johtaa suoranaisiin virheisiin. Selvänä on pidettävä, että ratkaisun oikeusvaikutuksia ei voida johtaa yksin lupapäätöksen käsitteestä. Voidaan myös havaita, että suomalaisessakin oikeuskirjallisuudessa ilmennyt pyrkimys yksiselitteisiin kokonaisluonnehdintoihin ja operointi erivapauden, konsession tai poliisiluvan kaltaisilla käsitteillä ei ole johtanut tyydyttäviin tuloksiin.[1]

Vesioikeutemme kehityksen valossa voitaneen lupapäätöksen prototyyppinä kiistatta pitää vesimyllyn, myöhemmin vesivoimalaitoksen rakentamislupaa.[2] VOL:ia on jopa kritikoitu siitä, että se varsinaisesti piti silmällä vain vesilaitoksen[3] rakentamista sivuuttaen muun rakentami-

---

[1] Ks. esim. *Pietilä* s. 196 ja *Hollo* s. 261 ss. Konsessiokäsitteen monista eri merkityksistä ks. esim. *Hollo* s. 262 alav. 36 ja s. 263 alav. 37. sekä Norjan oikeuden osalta *Austenå* s. 9.

[2] VL 2 luvun juuret ovat VOL 1 luvussa, joka puolestaan ensisijaisesti säänteli vesien voimataloudellista hyväksikäyttöä.

[3] Nykykielessä termi *vesilaitos* vesivoimalaitoksen merkityksessä on har-

sen.[4] VOL:n mukaisissa rakentamisluvissa on kirjallisuudessa erotettu eri funktioita. *Haataja* on nähnyt näissä ratkaisuissa yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen puolen erottelun pohjalta seuraavat osat:

a. hakijan oikeutta alueeseen koskeva asian yksityisoikeudellinen puoli,
b. rakentamistapaa ja -ehtoja koskeva asian julkisoikeudellinen puoli,
c. yksityisoikeuksia perustava asian julkisoikeudellinen puoli sekä
d. korvausratkaisut päätöksen yksityisoikeudellisina osina.

Tämä jaottelu, jota tosin VOL:nkin kannalta on pidettävä vain eräänä mahdollisena rakennedeskriptiona, kuvastaa osaltaan sellaisia oikeudellisia näkökulmia, jotka ovat suuntaa-antavia myös useita VL:n mukaisia lupapäätöksiä luonnehdittaessa. VL:n järjestelmä edellyttää kuitenkin analyysin täydentämistä ja syventämistä.

Luvalle tai lupapäätökselle voidaan yleisesti antaa erilaisia merkityssisältöjä. Tässä tutkimuksessa luvalla tarkoitetaan ratkaisua, jolla viranomainen (vesilainsäädäntöön sisältyvän) normin nojalla *sallii* sellaista, mikä muutoin yleisen normin nojalla olisi kiellettyä.[5] Hyödynnettäessä kielto- ja sallintanormin käsitteitä[6] — osittain erilaisista teoreettisista lähtökohdista saatetaan pitkälti samaa tarkoittaen puhua käsitepareista käyttäytymisnormi-organisaationormi[7] tai käyttäytymisnormi-kompetenssinormi[8] — voidaan kieltonormin vesioikeuden piirissä havaita eriasteisesti vaihtelevan relaatiossa julkisoikeudellinen-yksityisoikeudellinen.[9] Oikeudellista eroa ratkaisujen sisällössä ei aiheudu yksistään niiden käsittelemisestä VEO:ssa hakemus- tai muuna asiana enempää kuin siitäkään muodollisesta seikasta, onko lupaviranomainen VEO, vesilautakunta vai ojitustoimituksen toimitusmiehistö.

---

haanjohtava. Vesilaitoksella ymmärretään yhä vakiintuneemmin yhdyskunnan vedenhankintaa ja -jakelua hoitavaa laitosta, vrt. esim. Vesi- ja viemärilaitosL.

4 *Haataja* LM 1941 s. 225.

5 Ks. myös esim. *Hallberg* s. 264.

6 *Hollo* Korvausperusteet s. 8.

7 *Uotila* Päätösvallan siirtäminen s. 2 ss., *sama* Elinkeinolupa s. 49. Ks. myös *Kalima* s. 569.

8 *Ibid.*

9 Ks. myös *Hollo* s. 258.

4.1.2 Luvan tarpeesta

Erilaiset lupatilanteet voidaan jakaa ainakin teoriassa kahtia sillä perusteella, ovatko kieltonormit vain järjestysluonteista ennakkovalvontaa palvelevia vaiko suoranaisesti oikeutta rajoittavia. Tämä jaottelu ilmenee lähinnä kiinteän omaisuuden omistajan oikeusaseman erilaisuutena eri tilanteissa: järjestysluonteisen luvan saamiseen hänellä saattaa kieltonormista huolimatta olla oikeus, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa tällaista oikeutta ei ole.[10] Eron merkitys ei käytännössä kuitenkaan liity niinkään lain soveltamiseen, vaan lainsäädäntövaiheeseen, jossa mm. ratkaistaan mahdollinen omistajan oikeuteen puuttumisesta johtuva korvausvelvollisuus.[11] Konkreettisten säännösten tasolla jaottelu voi muutenkin relativoitua epämääräiseksi. Järjestysluonteisenkin luvan myöntäminen edellyttää yleensä erilaisten laissa säädettyjen kvalifikaatioiden täyttymistä, joiden toteamiseen saattaa liittyä arvostus- ja harkintatekijöitä. Toisaalta myös luvan tarpeen perustuessa käyttövapautta aineellisesti rajaavaan normiin on hakijalla oikeus edellyttää ratkaisun perustuvan voimassaoleviin säännöksiin samoin kuin oikeus vedota virheellisiin perusteluihin kieltopäätöksen kumoamiseksi. VL:n säännösten on katsottu kaikilta osiltaan kuuluvan *oikeusharkinnan* piiriin siinä mielessä, että KHOL 5 §:n tarkoittamia siirtoja VN:lle ei suoriteta. Tällöin ei niinkään liene kysymys ratkaisujen sisältöön pohjautuvasta kannanotosta — ratkaisujen joukossa on sellaisia, joissa arvostusten ja »vapaan» harkinnan osuus on huomattava[11a] — vaan ilmeisestikin ennen muuta siitä, että VL:ia säädettäessä siirtomahdollisuutta ei liene edellytetty,[11b] mikäli yleensä on mahdollista VL 17 luvun säätämisvaiheet huomioon ottaen tehdä päätelmiä lainsäätäjän tarkoituksesta sanotussa suhteessa. — VL:n luvantarvesäännökset tuskin ovat kovin pitkälle jaettavissa järjestys-

---

[10] *Hollo* Korvausperusteet s. 8. Ks. myös *Christensen* Dansk miljøret 1 s. 49 verr. s. 50 ss. ja *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 91. — Järjestysluonteisesta luvasta voidaan puhua myös silloin, kun kysymyksessä ei ole (oman) omaisuuden käyttäminen. Tällöin ilmaisulla kuvataan luvan edellytysten harkinnan laajuutta, ks. *Hollo* mt. s. 143.

[11a] Vrt. myös *KM Mon. 1958: 97* s. 72 ss. ja toisaalta esim. *KM 1981: 32* s. 165.

[11b] *Pekkasen* (s. 23 alav. 11) mukaan on »tiettävästi ollut tarkoituksena», ettei siirtäminen VL:n mukaisessa asiassa tule kysymykseen. — Vesistön pilaamista koskevassa asiassa *KHO 10. 11. 1977 taltio 4546* eräät yksityiset asianosaiset olivat vaatineet asian siirtämistä VN:n ratkaistavaksi. Vaatimus hylättiin lakiin perustumattomana.

luonteisiin ja aineellisesti rajoittaviin. Kuitenkin esimerkiksi VL 2: 6.3 osoittaa, että VL 2: 2.2:ssa on lähtökohtaisesti kysymys järjestysluonteisesta luvasta. Toinen asia on, että sama toimenpide saattaa olla luvanvarainen useammallakin perusteella, vaikka tämä ei tavallisesti ilmenekään luparatkaisusta. Vesioikeudessa jaottelun vaikeutta lisää se, ettei kysymys useinkaan ole minkäänlaisesta yksityisoikeudellisesta lähtökohdasta omaisuuden käyttövaltuuksien suhteen, vaan mahdollista on, että »ulkopuolinen» hakija hankkii kaikki tarvittavat omaisuudenkäyttöperusteet VL:n pakkotoimisäännösten nojalla ilman, että hänellä ennalta olisi mitään alueeseen kohdistuvia oikeuksia.

Sukua luvantarvesäännösten jaolle järjestysluonteisiin ja oikeutta rajaaviin on luparatkaisujen menettelyllinen luonnehtiminen vahvistamis- tai muotoamistoimiksi.[12] Kuten jäljempänä osoitetaan, saattaa tämäkin jako vesioikeudessa olla varsin suhteellinen.[12a]

Vesioikeudessa puhutaan usein *yritysluvasta.*[13] Toisaalta käytetään — yritysluvan yhteydessä tai siitä erillään — *pakkotoimen* (pakkotoimiluvan) käsitettä.[14] Käsitteistössä esiintyvä vaihtelu ja osittainen epätäsmällisyys edellyttää tässä omaa kannanottoa.

Vesioikeuteen sisältyy runsaasti normeja, joilla säädetään tietty *teknisesti määritelty toimenpide* tai määrätynlaisten *toimenpiteen vaikutusten aiheuttaminen* luvanvaraisiksi. Tilanteet ovat tällöin useammanlaisia. Lupa voi ensinnäkin olla tarpeen aina, jos tietty toiminnan tai sen fyysisten seurausten tekninen tunnusmerkistö täyttyy ilman että yleisiin tai yksityisiin etuihin tai oikeuksiin kohdistuvat vaikutukset olisivat tässä relevantteja (esim. VL 2: 2.2, VL 3: 2.1). Luvan tarpeen rationa saatetaan näissä yhteyksissä mainita selvyyssyyt. Tilanteet voidaan myös osin rinnastaa edellä tarkoitettuihin järjestysluonteisiin lupiin, vaikka onkin ilmeistä, ettei yksistään tapa, jolla luvan tarve on ilmaistu, ratkaise rajanvetoa oikeutta rajaaviin luvantarvesäännöksiin nähden. Katsottaessa voimalaitoksen tai pohjavedenottamon olevan luvan tarpeessa VL 3: 2.1:n säännöksen tai VL 9: 7.1:iin sisältyvän laajuuskriteerin (250 m^3/vrk) nojalla ei vielä oteta kantaa edun tai oikeuden loukkauksesta ehkä johtu-

---

12 Ks. *Hollo* s. 262 ss. ja *Pietilä* s. 195 ss.

12a Ks. jäljempänä alaviitteen 51 kohdalla.

13 Ks. *Pietilä* s. 74 ss. ja 102 ss., *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 117, 264, 266, 295 ja 299, *Wirilander* s. 77 sekä *Vihervuori* SYS 1 (1981) s. 53 ss.

14 Ks. *Pietilä* s. 102 ss., *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 12 ss., 26, 85 ss. ja 263 ss. sekä *Vihervuori* SYS 1 (1981) s. 54 ss.

vaan luvanvaraisuuteen. Onkin ilmeistä, että tekniseen tunnusmerkistöön perustuvissa luvantarvetilanteissa materiaaliset yleiset ja yksityiset edut monesti ovat säännöksen taustalla sen *rationa*.

Toisen pääryhmän vesilainsäädännön luvantarveperusteista muodostavat ne tilanteet, joissa lupa vaaditaan silloin, kun toimenpide *loukkaa tai saattaa loukata* asianomaisessa säännöksessä määritellyllä tavalla yleisiä tai yksityisiä etuja tai oikeuksia (VL 1: 15, 1: 18, 1: 19—20, 2: 31.2).

Likimain samasta näkökulmasta on *Pietilä* jakanut vesioikeudelliset yritykset *välttämättömästi* ja *ehdollisesti* luvanvaraisiin.[14a] Tähän jakoon näyttäisi johdonmukaisuus vaativan eräitä täsmennyksiä. Jos tarkastellaan teknisen tunnusmerkistön ja materiaaliseen etuun vaikuttamisen välistä eroa, voidaan esimerkiksi ottaa sulkemiskieltosäännös (VL 1: 12), jonka Pietilä lainsäädäntöteknisin perustein rinnastaa muuttamis- ja pilaamiskieltoihin [15] siten, että kaikki kolme johtavat luvantarpeen »ehdollisuuteen». Muodollisiin seikkoihin perustuva rinnastus voi kuitenkin johtaa harhaan. Sulkemiskielto nimittäin poikkeaa rakenteeltaan muista kielloista siinä, että se *ei* in concreto *edellytä edunloukkausta*. Valtaväylän sulkeminen on kiellettyä ilman VEO:n lupaa, vaikka ei yhdelläkään VL 1:21.1:ssa mainituista säännöksen ration ilmentäjistä eli valtaväyläeduista olisi yksittäistapauksessa merkitystä. Sulkemiskielto rinnastuu näin tekniseen tunnusmerkistöön perustuviin luvantarvetapauksiin, vaikka ilmaisutapa onkin toinen.[16]

Toisaalta VL:n alaan kuuluvassa toiminnassa on usein mahdotonta ja tarpeetontakin pitää erillään itse toimenpidettä ja sen fyysisiä seurausvaikutuksia siltä osin kuin viimeksimainituista johtuvalla edunloukkauksella ei ole merkitystä erottelun kannalta. Lainsäätäjä ei ole pitänyt jaon suorittamista tarpeellisena esimerkiksi keskeisen vesistöön rakentamisen käsitteen kohdalla (VL 2: 1,1 2: 1.2).

> Tässä yhteydessä ei ole aihetta kieltosäännösten yksityiskohtaiseen käsittelyyn. Pilaamiskiellon osalta voidaan viitata *Hollon* monografiaan.[17] Muilta osin tutkimus on ollut vähäistä. Tarkempi erittely saattaa paljastaa VL:n järjestelmässä eräitä epäjohdonmukaisuuksia. Muuan näistä liittynee valtaväyläsäännöstöön, joka estää suojaamasta kalan kulkua VL 1: 12:n nojalla puroksi luettuun

[14a] *Pietilä* s. 49 ss.

[15] Mt. s. 49.

[16] Näin myös *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 101.

[17] Erit. *Hollo* s. 91 ss.

uomaan. Tällöin nimittäin voi kaikesta huolimatta tulla harkittavaksi, olisiko kalastusmahdollisuutta sulkemisenkin suhteen suojattava VL 1: 15:n nojalla. Puron ja joen välinen rajanveto näyttää myös ilmeisen soveltumattomalta VL 1: 15:n soveltamisalan rajaamiseen ojituksen yhteydessä (VL 6: 2.1) samoin kuin ojituksen ja järjestelyn erottamiseenkin (VL 6: 1.2 verr. VL 7: 1). On nimittäin kutakuinkin epäjohdonmukaista, että esimerkiksi luonnonuomassa elävän lohikalakannan suoja perkaushankkeessa on riippuvainen ensisijaisesti soutamismahdollisuudesta ja toissijaisesti virtaamasta (VL 1: 5), joilla ei ole mitään suoranaista yhteyttä kalakannan merkitykseen.

Lupamenettely on sovellettavien säännösten riippumaton siitä, onko luvan tarve tietyssä suhteessa ollut »välttämätön» vai »ehdollinen».[18] Yleensä ei edes nimenomaisesti todeta, olisiko lupa ollut tarpeen muullakin perusteella. Sama koskee pitkälti myös luvan oikeusvaikutuksia. Myönnetty lupa antaa luvan saajalle oikeuden toimenpiteen suorittamiseen joko haetussa tai muutetussa muodossa, lupaehtoja noudattaen, VL:n säännösten olematta enää toiminnan esteenä. Tässä mielessä vesioikeudellinen lupapäätös muistuttaa monia erilaisia ympäristön- ja maankäyttöön liittyviä hallinnollisia lupia (esimerkiksi RakL:n mukainen rakennuslupa, sijoituspaikan hyväksyminen ThL:n mukaan). Lupapäätös, jota voidaan — tosin vain suhteessa vesilainsäädännön normeihin — nimittää yritysluvaksi, saattaa samalla tehdä oikeutetuiksi sellaiset suojattuihin yksityisiin etuihin kohdistuvat vaikutukset, joita ilman lupaa tai mahdollisesti omistajan suostumusta ei saataisi aiheuttaa (mm. VL 1: 15, 1: 18, 1: 19—20). Sanotunlaiset seuraukset voivat vaihdella immissiotyyppisistä[19] tavanomaisiin fyysisiin esinevahinkoihin.

4.1.3 Luvan tuottama toimintavapaus suhteessa eri etuihin

Luvan tarpeen ja luvan tuottaman toimintavapauden (oikeuksien) välillä ei liene suoranaista yhteyttä. On esimerkiksi niin, että VL 2 luvun

---

18 Poikkeuksena lähinnä VL 2: 6.3.

19 VL 10: 24 nimenomaan silloin, kun kysymys on oman omaisuuden käyttämisestä. — Muutoin immissiomenetykset on yritysluvan yhteydessä katsottu korvattaviksi silloinkin, kun ne eivät itsessään kuuluisi VL:n kieltosäännösten piiriin, *Pietilä* s. 160, *Hollo* s. 87 ja 455 ja *Eronen* Vesiasiat 3 s. 169. Siitä, millaisen suojan VL:n mukainen lupa antaa immissiosuhteessa, *Repo* Oikeustiede XII passim.

mukainen rakentamislupa antaa oikeuden toimia VL 1: 15:n vastaisesti silloinkin, kun luvan tarpeen olisi nimenomaisesti todettu perustuvan vain VL 2: 2.2:n säännökseen. Ongelmia saattaa aiheutua niissä tilanteissa, joissa on kysymys eri kieltosäännösten välisistä suhteista. Kaikissa tapauksissa ei nimittäin voitane pitää selvänä, että esimerkiksi rakentamis- tai uittolupa oikeuttaisi poikkeamaan VL 1: 19:n kiellosta, mikäli tätä aspektia ei nimenomaisesti ole tutkittu. Tässä suhteessa on eroa siinä, aiheutuuko pilaantuminen itse rakentamisesta vai sen mahdollistamasta toiminnasta. Siten esimerkiksi kalanviljelylaitoksen rakentamislupa ei voi tuottaa oikeutta vesistön pilaantumisen aiheuttamiseen, mikäli tätä kysymystä ei nimenomaisesti ole tutkittu.

Sellaisten *yksityisen edun loukkausten* piiri, joihin yrityslupa säännönmukaisesti oikeuttaa, on rajallinen. Keskeinen rajoitus koskee toimenpiteitä, jotka yleiseltä esineoikeudelliselta pohjalta merkitsisivät puuttumista toisen suojattuun oikeuteen joko tämän omaisuutta käyttämällä tai tämän oikeutettua käyttövapautta rajoittamalla *ilman, että* toiminnan tai sen vaikutusten *haitallisuus olisi* sallittavuuden kannalta *relevantti*. Sanotunlainen toimenpide ei siten olisi ilman omistajan tai muun oikeudenhaltijan suostumusta toteutettavissa pelkän yritysluvan nojalla. Kuitenkin lupaviranomainen voi määräedellytyksin kelpuuttaa myös tällaiseen puuttumiseen toisen oikeuteen, jopa niin, että yritysluvan edellyttämä omaisuuden käyttö kaikilta osin perustuu sanotunlaiseen kelpuutukseen. Suoraan yritysluvasta [20] oikeutuksensa saavan haittavaikutusten aiheuttamisen ja käyttöperustetta edellyttävän toiminnan ero jää riippumaan haitallisuudelle annettavasta merkityksestä eli siitä, onko toiminta sellaisenaan omistajan tai vastaavan oikeudenhaltijan suostumusta vaativaa vai riippuuko tämä sietämisrajan ylittymisestä.[21] Säännönmukainen yrityslupa voi merkitä oikeutusta vain vaikutusten aiheuttamiseen, mutta ei toisen omaisuuden käyttämiseen.[22]

---

[20] Yrityslupaan rinnastuvia oikeusvaikutuksia voi liittyä myös lunastustoimiin. Siten LunL:n mukainen lunastus voi johtaa sietovelvollisuuteen immissiovahinkojen suhteen, ks. *Hollo* Oikeustiede XII s. 37 ja *sama* Kiinteistöoikeus s. 155. Tieimmissioista *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 240.

[21] Luvantarveraja ei aina vastaa korvattavuusrajaa, ks. esim. *Hollo* s. 87, 453 ja 455.

[22] Käyttökäsitteen liittää omistajan suostumukseen myös *Suomela* Kunnostus s. 43. Käytön ja käytön vaikutusten erottelusta vesioikeudessa ks. lisäksi *Haataja* II s. 4 ss. sekä *Hollo* s. 74 ss. ja 333.

Pietilä on erottanut vesioikeudellisia *pakkotoimia* [23] neljä ryhmää seuraavasti:

1. Omistajanvaihdokseen tai kiinteää omaisuutta koskevan erityisen oikeuden poistamiseen tähtäävä lunastaminen,
2. kiinteän omaisuuden tiettyyn tarkoitukseen käytettäväksi saamiseen tähtäävä käyttöoikeuden eli vesioikeudellisen rasitteen [24] perustaminen,
3. kiinteän omaisuuden omistajan tai siihen kohdistuvan erityisen oikeuden haltijan käyttövapauden rajoittaminen, ja
4. oikeuden perustaminen toimien suorittamiseen, jotka tuottavat vahinkoa sivullisten laillista suojaa nauttivalle omaisuudelle tai muulle edulle (vahinkotoimet).

Voitaneen havaita, että näin yksilöity pakkotoimen käsite vastaa varsin pitkälle LunL:n mukaista lunastuksen käsitettä,[25] mikäli huomiota ei kiinnitetä siihen, että vesioikeudellinen pakkotoimi voi olla myös yksityisen edun vaatima. Eroja kuitenkin on. Vahinkotoimikäsite nimittäin kattaa tilanteita, joissa VL:n järjestelmässä ei ole kysymys omistajanvaihdoksen aikaansaamisesta tai erityisen oikeuden perustamisesta. Näistä eräs osa kyllä merkitsee kelpoisuutta toisen omaisuuden tietynlaiseen käyttämiseen, mutta vain kertakaikkisen toimenpiteen suorittamiseksi. Toisissa taas on kysymys puhtaasta vaikutusten ulottamisesta ilman perustetta käyttöön tai käyttövapauden rajoittamiseen. Pietilän vahinkotoimimäärittely tuo pakkotoimikäsitteen piiriin useita yritysluvan haittavaikutustapauksia.[26]

Edellä sanottu antaa aiheen käsitteistön selventämiseen. Päävaihtoehdot pakkotoimen käsitteen kohdalla lienevät (*a*) sen rajoittaminen tapauksiin, joissa perustetaan erityinen oikeus tai suoritetaan muunlainen lunastustoimi, (*b*) laajentaminen muihin omaisuuden käyttämisen tai käyt-

---

23 *Pietilä* s. 104 ss.

24 Vaikeudesta sovittaa rasitekäsitettä vesioikeudellisiin pakkotoimiin ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 263 ss.

25 Näin nimenomaan *Pietilän* jaottelun kohtien 1—3 osalta, ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 90.

26 Ks. esim. VL 1:19:n osalta *Pietilä* s. 122. *Eronen* näyttää tarkoittavan pakkotointen alalajina *vahinkotoimella* juuri näitä yritysluvan vaikutustapauksia, ks. *Eronen* Pakkotoimimenetykset s. 2. Pakkotoimikäsitteen ulottamista tapauksiin, joissa sivullisella ei ole sietämisvelvollisuutta ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 87, 90 ja 265 sekä *sama* Interests s. 100 ss.

tövapauden rajoittamisen tilanteisiin ja (c) laajentaminen tämän lisäksi vaikutusten aiheuttamiseen, mikäli kysymys on sietämisvelvollisuuden ylittymisestä. Pakkotoimesta puhuminen edellyttää joka tapauksessa käyttäjän omaa selvennystä sanotussa suhteessa. Neljäs ja laajin vaihtoehto olisi edellä mainittujen lisäksi vielä (d) se, että käsitteen piiriin tuotaisiin myös ne kieltosäännöksin suojatut vaikutustilanteet, joissa kohteena on *yleinen etu*. Tietty peruste laajennukselle olisikin se, että kieltosäännösten ja lupajärjestelmän kannalta yleiset edut ovat pitkälti yksityisiin etuihin rinnastettavassa asemassa. Sekaannusten välttämiseksi pakkotoimikäsitettä tuskin kuitenkaan on aihetta ulottaa näihin tapauksiin.

VL:n keskeisimmät pakkotoimisäännökset sisältyvät VL 2: 7:ään, jossa voidaan erottaa kaksi eri edellytyksiin sidottua ryhmää (VL 2: 7.1 ja 2: 7.2). Lainkohdan 1 momentissa tarkoitetut oikeudet on VL 2: 6.2:n mukaisen yrityslupaan liittyvän hyötyedellytyksen ohella kytketty hakijalle jo ennestään kuuluvien oikeuksien osittaiseen käsilläoloon. VL 2: 8:n nojalla voidaan yleisen tarpeen vaatiessa myöntää tarvittava oikeus toiselle kuuluvaan alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen VL 2: 7.1:n edellytyksistä riippumatta.[27] Käyttöoikeus on pysyvä, jollei VEO ole erityisestä syystä määrännyt, että se on voimassa vain määräajan. Toisaalta osa VL 2: 7:n oikeuksista tarkoittaa selvästi kertakaikkista toimenpidettä, joissa varsinainen toiminnallinen, aluekohtainen käyttäminen ei jatkossa tule kysymykseen (perkaustyöt, uoman oikaiseminen tai leventäminen).[28] Kuitenkin VL edellyttää, että tällaisenkin toimenpiteen suorittajalla työn haitallisuudesta riippumatta on tarvittava erityisperuste. Pysyvästä käyttöoikeudesta tai erityisestä oikeudesta esim. LunL:n mukaisessa merkityksessä ei näissä tapauksissa kuitenkaan voida puhua. VL:n järjestelmän kannalta olisi varsin keinotekoista sulkea tällaiset kertakaikkiset vahinkotoimioikeudet pakkotoimikäsitteen ulkopuolelle. Tällöin tullaan jo lähelle niitä Pietilän vahinkotoimikäsitteen piiriin kuuluvia tapauksia, joissa on kysymys omalla alueella tai muutoin haitta-alueen ulkopuolella aiheutettavien seurausten ulottamisesta toisen alueelle. Vaikka tällaiset oikeudet VL:n mukaan yleensä sisältyvätkin yrityslupaan, voidaan nekin

---

[27] Kysymyksessä on *yritykseen*, ei oikeuteen, liittyvä yleinen tarve, vaikkakin oikeuden tulee olla tarpeellinen kokonaisyrityksen kannalta, ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 274 ja *Wirilander* s. 493 ss.

[28] Toimenpideoikeuksista ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 21, 65 ss. ja 72 ss.

varsin luontevasti lukea pakkotoimikäsitteen piiriin, kunhan pidetään selvänä sitä, että kysymys ei ole erityisenä oikeutena ilmenevästä oikeussuhdemuutoksesta.

Määrätyissä, tunnusomaisesti vesioikeudellisissa tapauksissa erityistä käyttöperustetta edellyttävän toiminnan ja sietämisrajan ylittävien vaikutusten ulottamisen välinen *rajanveto* perustuu nimenomaiseen formaaliseen sääntelyyn. VL 2: 7:stä ilmenee, että vesistöön rakentamiseen liittyvää keskivedenkorkeuden (MW) nostamista eli padotusta pidetään muun perusteen puuttuessa käyttöoikeutta edellyttävänä pakkotoimena vanhan ja uuden MW:n rajaaman alueen osalta. Sitä vastoin vesistön säännöstely (VL 8 luku), joka on ihmistoimin tapahtuvaa jatkuvaa vedenjuoksun muuttamista,[29] ei edellytä erityistä käyttöperustetta, vaan kysymys on vedenkorkeuksien muuttumisenkin osalta yritysluvan vaikutuksesta. Kuitenkin sekä padotus että säännöstely saattavat tehdä maa-alueen omistajankäytön yhtä lailla mahdottomaksi. Tilanteiden erot saattavat näin omistajan kannalta näyttää fiktiivisiltä, varsinkin kun otetaan huomioon, että MW:kin määräytyy laskelmallisesti VL 1: 6:n mukaan. Samankaltaisuudesta huolimatta VL:n systematiikka johtaa siihen, että säännöstelyä ei pidetä alueen käyttönä.[30] Padotuksen ja säännöstelyn välinen rajanveto on itse asiassa lainsäätäjän nimenomainen kannanotto käytön ja käytön vaikutusten väliseen erotteluun tilanteessa, joka tuskin olisi ratkaistavissa yleiseltä esineoikeudelliselta pohjalta. Toisenkinlaiseen lopputulokseen olisi oikeusjärjestyksen puitteissa ilmeisesti ollut mahdollisuus.[31] Taustalla voitaneen kyllä havaita määrätynlainen vaikutuksen intensi-

---

[29] Säännöstelyn luvanvaraisuus perustuu VL 1: 12—15:iin (VL 8: 1). Säännöstelykäsitteeseen liittyvistä vaikeuksista ks. *Manner* LM 1964 s. 931 ss., *Pekkanen* s. 55 ss. ja *Hollo* Yksinäissäännöstely s. 9 ss. Säännöstelyn ja padotuksen välinen ero käytännössä usein unohdetaan, vaikka sen oikeudellinen merkitys voi olla hyvin keskeinen. Hämärtymiseen lienee johtanut se seikka, että molemmat toimenpiteet usein esiintyvät yhtenä hankekokonaisuutena (»säännöstelynä»), jonka osat ovat vain *oikeudellisesti* erotettavissa. Kuitenkaan se, että säännöstelyhanke samalla merkitsee keskivedenkorkeuden nostamista eli padotusta, ei voi johtaa VL 2: 7.1:n sivuuttamiseen sen enempää kuin hankkeen vaikutukset pelkästään padotuksesta johtuvilta osin johtavat VL 8 luvun säännösten soveltamiseen. Vrt. *Mäkelä* s. 10 ja 12.

[30] Näin myös *Suomela* Kunnostus s. 43. Oikeudellisen erottelun osalta ks. edellä alav. 29.

[31] Vrt. myös mt. s. 43. — Selvää on, että ero on vailla merkitystä yleiskielen vesien käyttö -käsitteen kannalta.

teettiin perustuva ajattelu, joka tässä tosin lienee korkeintaan tilastollinen.[32] Patoamisen vastakohta, MW:n alentaminen, käsitellään yleensä järjestelynä VL 7 luvun mukaan.[33] Järjestelyyn voi liittyä VL 2: 7—9:ssä tarkoitettuja pakkotoimia VL 7: 5:ssä säädetyin edellytyksin. Tämän ohella lienee selvää, että järven laskeminen voi merkitä vesialueen muuttamista maa-alueeksi vastoin omistajan tahtoa. Tällöin pakkotoimi- ja yrityslupa-ainekset eivät ole mielekkäästi toisistaan erotettavissa. Yrityslupa itsessään merkinnee myös tarvittavan käyttöperusteen antamista. Se, että järven laskemiseen aina vaaditaan lupa, johtuu siitä, että järjestelyyn tällöin tarvitaan VL 7: 3.2:ssa tarkoitettu omistajan tai osakkaiden määräosan suostumus.[34]

Lupafunktioiden kannalta voidaan tarkastella myös erilaisia jätevedenjohtamistilanteita. Jäteveden johtaminen vesistöön (ja VL 1: 2:ssä tarkoitettuun uomaan tai altaaseen) edellyttää yrityslupaa (VL 10: 24) sietämisrajan ylittävän haitallisen seurauksen (pilaantumisen) aiheutumisesta riippuen. Sitä vastoin jäteveden johtaminen vesistöä pienempään uomaan (ojaan) ja myös eräissä tapauksissa vesistöön (puroon) edellyttää pääsäännön mukaan lupaa, jos asianomainen uoma on toisen maalla (VL 10: 3—5). Voitaisiin näin katsoa, että kysymys viimeksi mainituissa tapauksissa on käyttöperustetta merkitsevästä pakkotoimesta. Käyttöoikeudesta ei kuitenkaan ole kysymys sikäli, että luvan tarve osin on riippuvainen vaikutusten asteesta (VL 10: 3.2).[35] Osaksi riippuvuutta taas ei ole (VL 10: 3.3). Joka tapauksessa »ojaanjohtamisluvan» ero pilaamislupaan on ilmeinen sikäli, että vahinkotoimi ensin mainituissa tapauksissa kohdistuu yksilöityihin kiinteistöihin.[36] On myös huomattava VL 10: 3—5:n mukaisiin lupiin liittyvä veden määrä -aspekti, jonka osalta kysymys mahdollisesta käyttöoikeudesta liittyy ojitusproblematiikkaan. »Ojaanjohtamisluvan» ja pilaamisluvan funktioiden eroavuus ilmenee myös siinä, että sama toimenpide saattaa edellyttää kumpaakin lupaa joko niin, että molemmat luvat vaaditaan saman uoman osalta, tai niin,

---

32 Jossakin määrin epäjohdonmukaiselta voi tässä vaikuttaa se, että VL 2: 7.2:n mukainen tilapäinen veden nostaminen toisen alueelle katsotaan sanotun lainkohdan mukaista pakkotointa edellyttäväksi.

33 Ks. myös *Hollo* Yksinäissäännöstely s. 14 ss.

34 *Tarumaa* s. 18, ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 98.

35 Ks. *Hollo* s. 265.

36 Ks. myös *Wirilander* s. 423 ja 438 ss. sekä *Hollo* s. 151 ss.

että VL 10: 3—5:n mukainen lupa on tarpeen uoman osalta ja VL 10: 24:n mukainen lupa alapuolisen vesistön osalta.[37]

Tunnusomaista VL:n järjestelmälle näyttää olevan käyttöperusteen ja sen edellytysten sääntely erillään yritysluvasta silloinkin, kun sanotun perusteen hankkiminen on välttämätöntä koko hankkeen toteuttamiselle. Tästä huolimatta lienee katsottava, että yrityslupa-ainekset ja käyttöperustetta merkitsevät pakkotoimiainekset muodostavat yleensä yhden hankekokonaisuuden.[38] VL:n muutoin kahtia jakautuneessa muutoksenhakujärjestelmässä erillisetkin pakkotoimioikeudet seuraavat hallintolinjaa KHO:een.[39]

> Kaikissa tapauksissa tietyn pakkotoimifunktion puuttuminen yritysluvalta ei näytä olleen selvää, vrt. esim. *KKO 28. 12. 1979 taltio 3607*.[39a] Eri asia on, että lähinnä VL 2: 7:n mukaisen pakkotoimen edellytysten täyttyessä ei kohdekiinteistöjä käytännössä aina ole yksilöity, vaikka laki tätä selvästi edellyttääkin.[40] Yksilöinti voi kuitenkin välillisesti ilmetä korvausmääräyksistä, vaikkakaan tätä menettelyä tuskin voidaan pitää riittävänä.[40a] Mikäli kysymys sitä vastoin on yritysluvasta suoraan johtuvista korvauksista, on tilanne tietenkin toinen.

Toisaalta on myös tilanteita, joissa luvan tarpeen kannalta eriperusteiset yrityslupa- ja käyttöoikeusfunktiot luvan edellytyksiä koskevien säännösten osalta sulautuvat yhteen. Näin on ennen muuta veden johtamista vesistöstä koskevan VL 9: 2:n kohdalla. Tällöin luvan tarve voi johtua siitä, että veden tarvitsija ei ole vesialueen omistaja tai osakas, tai siitä, että loukataan VL 1: 12—15:n kieltosäännöksiä. Viimeksi mainituissa tapauksissa puolestaan kysymys voi olla teknisestä tunnusmerkistöstä (VL 1: 12), sietämisrajan ylittävien vaikutusten ulottamisesta toisen val-

---

37 Ks. *Vihervuori* LM 1979 s. 30 alav. 30.

38 Omaksumansa käsitteistön mukaisesti *Wirilander* on korostanut VL:iin perustuvien rasitteiden muodostavan osan yrityslupakokonaisuudesta, mistä johtuen rasitteen käsittely irrallaan ei useinkaan ole mahdollista, ks. mt. s. 228 ss., 280, 295, 341 ss., 378, 450 ja 476. Ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 276.

39 Ks. *Pietilä* s. 190 ja *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 276.

39a Tästä myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 280.

40 *Eronen* Katselmustoimitus s. 63. Eri ongelma on, että pakkotoimen sijasta joskus mainitaan päätöksessä pelkkä korvaus, *Pietilä* s. 172.

40a Se, että korvausratkaisu tällaisessa tapauksessa merkitsee myös pakkotoimen yksilöimistä, ilmenee esimerkiksi KHO:n purkukompetenssina ratkaisussa *KHO 1969 A II 161*, ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 148 ss.

lintapiiriin (VL 1: 15) tai yleisen edun loukkauksesta (VL 1: 15). Kaikissa tapauksissa luvan myöntämisedellytykset ja luvan tuottama toimintavapaus ovat samat. Pohjaveden ottamisessa taas alueen hallinnan puuttumisen korvaava pakkotoimifunktio (VL 9: 4) ja yrityslupafunktio (VL 9: 7) on säännelty erikseen, vaikkakin molemmat tulevat monesti samanaikaisesti sovellettaviksi.[41]

Silloin kun yrityslupa ja käyttöperusteen tuottava pakkotoimi on säännelty erikseen (VL 2: 7—8, ks. myös VL 4: 7, 5: 13.2, 7: 5), saatetaan kysyä, onko yritysluvan myöntämisen edellytyksenä se, että samalla myönnetään tarvittavat pakkotoimioikeudet siltä osin kuin nämä ovat välttämättömiä hankkeen toteuttamiseksi eikä niitä ole hankittu yksityisautonomista tietä tai muuhun lainsäädäntöön perustuvin pakkotoimin. Vesivoiman hyväksikäytön kohdalla on VL 3: 3.1:ssa nimenomaisesti omaksuttu tämä kanta käyttöön otettavan vesivoiman osalta. Sama periaate näyttää perustellulta alueiden käytön osalta jo siksi, että hakija voi muussa tapauksessa kiertää intressivertailua koskevia säännöksiä.[42] Kun vesioikeudellisen luvan eri funktiot eivät muutoinkaan kaikissa tapauksissa ole selviä, voi olla kohtuutonta vaatia asianosaisia ymmärtämään, että yrityslupa yksinään ei vielä ole riittävä peruste hankkeen toteuttamiselle, jos alueoikeuksia ei ole saatu. VOL:n aikaisessa tilanteessa on *Haataja* [43] vastoin käytännössä esiintyneitä ratkaisuja katsonut, että hakijalla tuli olla oikeus rakentamishanketta varten tarvittaviin alueisiin, jotta lupa voitiin myöntää, mikäli oikeutta ei poikkeuksellisesti saatettu antaa luvan yhteydessä. Näyttää siltä, että VL:ia on kirjallisuudessa tulkittu aivan samoin.[44] RakL:n puolella pidetään itsestään selvänä sitä, että rakennusluvan hakijalla on oltava oikeus rakennuspaikan hallintaan.[45] Kuitenkin VEO-käy-

41 Ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 289.

42 *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 272 ja 276 s. sekä *sama* LM 1978 s. 879.

43 *Haataja* III passim.

44 *Eronen* Katselmustoimitus s. 53 ss., 56, 61 ja 63, *Herkola* s. 6, *Hinkka* Luonnonhoito s. 224 sekä *Pietilä* s. 108 alin kappale e contrario. Ks. myös VA 56.1 § ja *Pietilä* s. 105.

45 Ks. RakA 51.1 §:n 1 kohta ja 122.1 §:n 1 kohta sekä *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 62 ss. Eri asia on, ettei rakennuslupa tietenkään voi tuottaa käyttöperustetta toisen omaisuuteen, ks. *KHO 1977 A II 59*. Byrokratian karsimisen nimissä on ehdotettu, että luovuttaisiin vaatimasta rakennusluvan hakijalta omistus- tai hallintaoikeuden selvittämistä (*Kaavoitus- ja rakennustoimen byrokratiatyöryhmä* s. 15 ss.) Ehdotus tuntuu arveluttavalta erityisesti kiinteistöoloiltaan epäselvien ranta- ja vesijättöalueiden osalta.

tännössä on erittäin tavallista menettely, jossa aluekysymystä ei lainkaan tutkita eikä ehkä edes selvitetä. Päätökseen saatetaan liittää lauseke (joka sinänsä tietenkin pitää paikkansa): »Tämä päätös ei anna hakijalle parempaa oikeutta yritystä varten tarvittaviin alueisiin kuin sillä muutoin on.» tai »Ennen rakentamisen aloittamista on luvan saajan hankittava oikeus yritystä varten tarvittaviin alueisiin.» KHO näyttää menettelyn hyväksyneen ratkaisussa *KHO 6. 3. 1975 taltio 1031,* jossa kunta oli hakenut lupaa toisen vesialueen täyttämiseen venevalkama-alueeksi. Se perustelu, että VL 2: 7:n nojalla annettava oikeus voidaan erityisestä syystä myöntää muulloinkin kuin lupapäätöksen yhteydessä, tuskin välttämättä on *luvan edellytysten kannalta* relevantti. Tämän kirjoittajan käsityksen mukaan samoihin aikoihin annettu ratkaisu *KHO 1975 A II 92* (= *KHO 17. 4. 1975 taltio 1568*) ilmentääkin vastakkaista kantaa esillä olevaan kysymykseen.[46] Samaa on sanottava äskettäisestä ratkaisusta *KHO 11. 9. 1980 taltio 4257.* Käyttöperustekysymyksen sivuuttaminen saattaa tosin määrätyissä hankkeissa olla perusteltua VL:n ja muun säännöstön (YksTieL, TieL) välisistä suhteista johtuen, vrt. esim. *KHO 30. 4. 1981 taltio 2537.* Muissa tapauksissa taipumus sivuuttamiseen näyttää olevan yhteydessä luvan *julkisoikeudellisten* piirteiden korostumiseen.[46a]

Eräissä tilanteissa saattaa tulla ratkaistavaksi, korvaako asianomaisen oikeudenhaltijan suostumus pakkotoimiluvan. Tätä kysymystä tarkastellaan jaksossa 4.4.

VL:n piiriin kuuluu tapauksia, joissa tietyllä subjektilla katsotaan olevan oikeus toiselle kuuluvan alueen käyttämiseen suoraan lain nojalla. Mainita voidaan ensinnäkin tietyt rannanomistajan käyttövaltuudet (VL 1: 28)[47] sekä oikeus vesistössä olevan esteen poistamiseen (VL 1: 30).[48] Edellinen saatetaan kuitenkin kuvata rantakiinteistön ulottuvuuden eräänlaiseksi laajentumaksi ja jälkimmäinen taas on lähellä yleiskäyttöoikeuksia sikäli, että subjektilta ei vaadita kytkentää esineoikeudellisiin suhteisiin vaan ainoastaan relevanttia intressiä.[49] Kummankin oikeuden voi-

[46] Ks. myös *KHO 19. 12. 1974 taltio 5009* ja *Hollo* s. 276.

[46a] »Yksityisoikeudellisemmassa» S-VL:n järjestelmässä luvan myöntäminen ilman minkäänlaista oikeutta tarvittavaan vesialueeseen (vattenrätt) ei käy päinsä, ks. esim. *af Klintberg* s. 16 ss.

[47] Ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 72 ja 264. — Vain omaisuuden käyttöä koskevana säännöksenä VL 1: 28 ei poista RakL:n mukaisen rakennusluvan tarvetta (esim. *KHO 1970 A II 108*).

[48] Ks. myös *Hollo* DL 1978 s. 207 ja *sama* Kiinteistöoikeus s. 67.

[49] *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 67 ss.

massaolo on joka tapauksessa sidoksissa yritysluvan tarpeettomuuteen.[50] Toisenlaisia ovat tapaukset, joissa käyttöoikeuden toteutuminen edellyttää viranomaistointa (tai sopimusta), vaikka itse oikeus olisikin »suoraan lakiin perustuva».[51] Tällöin ero tyypillisiin pakkotoimilupiin on vain suhteellinen, vaikkakin sillä saattaa olla merkitystä esimerkiksi viranomaisharkinnan laajuuden suhteen. Eroa muodollisesti perustettaviin oikeuksiin voi olla myös siinä, että kysymys ei ole käyttötarpeesta riippumatta pysyvästi voimassa olevasta oikeudesta silloinkaan, kun pohjana on viranomaisratkaisu.[52]

VL tuntee myös tapauksia, joissa yritysluvan edellyttämä käyttövalta ei perustu subjektisidonnaisiin oikeuksiin. Tällainen yrityslupa on ennen muuta VL 5 luvun mukainen uittosääntö. Uittosääntöönkin perustuessaan uittotoiminta säilyttää yleisoikeuden piirteensä sikäli, että erityistä »oikeussuhdeoikeutta» vesialueen käyttämiseen ei muodostu.[52a] Mikäli kysymys on yhteisuitosta, on toiminnalla, vaikkakaan ei alueen käytöllä, kuitenkin määrätty subjekti. Esineoikeudellisessa suhteessa tilanne muuttuu, kun uittoa varten tarvitaan VL 5: 13:ssä tarkoitettuja oikeuksia. Sanotun lainkohdan sisältöä voitaneen hieman yleistäen kuvata niin, että 1 momentissa on kysymys yritysluvasta luvan tarpeen ollessa pääosin riippuvainen vain teknisestä tunnusmerkistöstä,[53] ja 2 momentissa taas

---

[50] Ks. *Hollo* Oikeustiede XII s. 36.

[51] Ks. esim. VL 6: 4 verr. 6: 12:ään sekä *Eronen* Käsikirja s. 69 verr. s. 54 ja 67, *Pietilä* s. 205 ja *Wirilander* s. 78. Ks. myös VL 9: 18. Toisaalta VL 10: 7:ssä puhutaan »luvasta». Erot lienevät vähäisiä. — Sallintarasitteista ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 78 ss.

[52] Ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 78.

[52a] Näin *Manner* s. 238 ja 286.

[53] Ks. myös *KKO 1973 II 82*. Tämän kirjoittajan käsityksen mukaan VL 5: 13:ssä tarkoitetun luvan tarve — vaikkakin lupa myönnetään osana uittosääntöä tai tavallisimmin sen muutoksena — on riippumaton VL 5: 8.1:iin perustuvasta uittosäännönvaraisuudesta. Muussa tapauksessa VL 5: 13.1:n säännös voisi olla kokonaan kierrettävissä hankkimalla asianomaiset alueenkäyttöperusteet yksityisautonomista tietä. VL 5: 13.1:n ja 5: 3:n suhde itse asiassa merkitsee, että VL 5: 13.1:ssä tarkoitettu rakentamistarve aiheuttaa myös uittosäännön tarpeen. Uittosääntö on tällöin vahvistettavissa VL 5: 8.2:n nojalla. Johdonmukaista on myös, ettei vahvistetun uittosäännön alueellakaan ole mahdollista suorittaa VL 5: 13.1:n mukaisia toimenpiteitä pelkästään hankkimalla uittajan (kuntoonpanijan, kunnossapitäjän) käyttöön rakennelmaa varten tarvittava alue. Eri yleisten ja yksityisten etujen suoja ulottuu myös kohdealueen ulkopuolelle, vrt. esim. *KHO 16. 10. 1980 taltio 5088* ja *KHO 5. 2. 1981 taltio 644*. VL:n järjestelmän kannalta olisi eri-

vastaavasta alueenkäyttöperusteesta [54] (lunastus- tai käyttöoikeudesta). Siitä huolimatta, että VL 5: 13:n mukaista lupaa voi hakea uittaja tai muu vesistön kuntoonpanija, asianomainen käyttöoikeus (ja oikeus lunastettuun omaisuuteen) kuuluu valtiolle tai, jos vesistössä toimii uittoyhdistys, tälle (VL 5: 14—15). Käyttöoikeuden kohteena oleva (tai lunastettu) alue sekä tällä alueella olevat uittosäännössä määrätyt laitteet ja rakennelmat ovat sanotusta esineeseen kohdistuvasta oikeudesta riippumatta jokaisen uittoa toimittavan käytettävissä (VL 5: 17).[55] — Uiton siirryttyä pääosin tapahtuvaksi nippu-uittona on VL 5: 13:n mukaisten lupien merkitys kasvanut. Keskeisiksi ovat tällöin muodostuneet ennen muuta naapuruusoikeudelliset ja kalataloudelliset näkökohdat sekä luvan edellytysten että myös toimenpidevelvoitteiden ja korvausten osalta.

Se problematiikka, joka liittyy luvan tuottamaan *oikeuteen vaikuttaa* haitallisesti *yleisiin etuihin*, eroaa yksityisiin etuihin ja oikeuksiin puuttumisesta sikäli, että tiettyjä pakkotoimioikeuksia vastaava toimintavapauden kiteytyminen erityiseksi oikeudeksi sen enempää kuin tästä johtuvat rajanveto-ongelmat eivät tule kysymykseen. Eri asia on, että itse yrityslupaa on voitu luonnehtia subjektiivisen julkisen oikeuden tuottavaksi ratkaisuksi.

4.2 Lupamenettelyssä relevanttien intressien määräytyminen

VL:n sääntelyn monimuotoisuudesta johtuu, että potentiaalisesti relevanttien intressien piiri vaihtelee soveltamistilanteittain. Tämä koskee sekä yksityisiä että yleisiä etuja. *Yksityisten* etujen kohdalla problematiikka osaksi eroaa yleisten etujen ongelmista. Tämä johtuu ennen uuta siitä, että suojattavat yksityiset edut usein ovat konkretisoituneet esinekohtaisiksi oikeuksiksi. Relevanttien yksityisten oikeuksien piiriä on monissa kohdissa luonnehdittu esimerkein, mutta toisinaan niitä on myös täsmällisemmin rajattu. Siten esimerkiksi VL 1: 15:ssä edellytetään yksityisen oikeuden loukkauksen kohdistuvan *omaisuuteen.*

---

tyisen epämielekästä, jos mahdollisuus esimerkiksi kalatalousvelvoitteisiin välittömän kohdealueen ulkopuolisella vesialueella olisi riippuvainen siitä ao. intressien kannalta täysin irrelevantista seikasta, onko kohdealueen käyttöperusteena sopimus vai VL 5: 13.2. Vrt. myös VL 5: 12 in fine.

54 Ks. myös *Wirilander* s. 495.

55 Ks. myös *Manner* s. 287 sekä *Wirilander* s. 67 alav. 159.

Myöskään relevantteja *yleisiä* intressejä ei edes määrätyn säännöksen suhteen ole mahdollista kattavasti luetella. Tämä johtuu ennen muuta asianomaisten normien (»muu yleinen etu» ym.) elastisuudesta ja arvostussidonnaisuudesta. VL 1: 15:ssä mainitaan esimerkkeinä yleisten etujen piiriin kuuluvista loukkausobjekteista tulvan vaara, yleinen vedenvähyys, vesistön »puhdistautumiskyvyn» huonontuminen, valtaväylän muuttuminen sekä yleisen kulku- tai uittoväylän käyttämisen vaikeutuminen. Joukko on kuitenkin avoin. Kysymys saattaa olla myös muunlaisesta yleisen edun loukkauksesta, kunhan tätä voidaan pitää esimerkkeihin verrattavana. Kun VL 1: 15:n tulkinta, joka sivuuttaa ympäristöarvot, on ollut ilmeisen hyväksyttävä VL:n tullessa voimaan, on tilanne sittemmin olennaisesti muuttunut.[1] Sanottu ei kuitenkaan tarkoita, että mikä hyvänsä intressi olisi tai voisi olla kelvollinen suojeluobjekti. VL:n säännökset antavat tässä suhteessa muutoin vaihtelevanasteista johtoa. Varsin selvää esimerkiksi on, että voimassa olevan pohjaveden muuttamiskiellon (VL 1: 18) suojeluintressien spektri on suppea, kysymys on vain vedenhankintaintressistä ja yleisestä vedenhankintaintressistäkin tulkinnasta riippuen ehkä vain rajoitetusti. Yleisiä etuja koskeva yleissäännös tästä kiellosta puuttuu (vrt. VL 1: 15, 1: 19—20, 1: 22). Vesistön pilaamiskiellon (VL 1: 19) erityispiirteenä taas on, että esimerkit ovat jakamattomia relaatiossa yleinen/yksityinen etu.

Toisaalta luvantarvesäännös ei yksin sääntele luvan myöntämiseen vaikuttavien etujen rajausta. Keskeisiä säännöksiä etenkin yleisten etujen osalta ovat esimerkiksi VL 2: 3, 2: 5, 2: 11,[2] 2: 14—25, 5: 2, 5: 11, 8: 1—2, 9: 8.2 sekä 10: 24. Monissa kohdin relevanttien intressien ala on varsin laaja. Huomioonotettavat vaikutukset voivat olla suhteellisen välillisiäkin (mm. vaikutukset yleiseen voimatalouteen, työllisyyteen ja matkailuun, *KHO 1978 A II 123*). Ne saattavat alueellisessa suhteessa ulottua myös vesiympäristön ulkopuolelle.

Rajausta relevantteihin etuihin saattaa aiheutua myös VL:n suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Ongelmakenttään, joka monilta osiltaan (esimerkiksi suhde RakL-VL) on vielä selvittämättä, ei tässä ole aihetta kattavasti syventyä. Intressiproblematiikkaa yleisemminkin valaisevaa VL 2: 4:n säännöstä on kuitenkin syytä tarkastella. Sanotun lainkohdan mu-

[1] Ks. myös *Ltk. 2/1980* s. 35 ss.

[2] Tässä itse asiassa yleinen etu = yleiselle edulle (intressi) koituva etu (»förmån»).

kaan *muinaismuistojen* suojaamisen sekä *luonnonsuojelun* osalta on vesistöön rakennettaessa noudatettava, mitä erikseen on säädetty. Siihen lainkohdan sanamuodosta johtuvaan kysymykseen, onko säännöstä sovellettava myös jo lupamenettelyssä eikä vain yksin hanketta toteutettaessa, on vastattava myöntävästi.[3] Saatettaisiin kuitenkin katsoa, että VL 2: 4 merkitsee kattavaa erityissääntelyä muinaisjäännösten suojaamisen ja luonnonsuojelun[4] intressien osalta. Tällöin näiden huomioonottaminen olisi mahdollista vain, jos se VL:n ulkopuolisista säännöksistä johtuen olisi välttämätöntä. Tätä tuskin kuitenkaan on tarkoitettu. Turvautuminen yksin erityissääntelyn antamaan suojaan johtaisi sitä paitsi merkittävään eroon luonnon ja muinaisjäännösten suojelun välillä, koska MuinaismuistoL perustuu pääosin suoraan laista johtuvaan suojaan, LuonnonsuojeluL taas merkittävästi tapauskohtaisiin suojelutoimiin. Kun sanottuja intressejä, etenkin luonnonsuojelun etua, ei VL:ssa ole suljettu lupaharkinnan ulkopuolelle, on pidettävä selvänä, että ne voivat olla tapauskohtaisesti relevantteja silloinkin, kun legaalisuoja ei nojaudu VL:n ulkopuoliseen sääntelyyn. Esimerkkinä tapauksesta, jossa luonnon kauneus ja säilyttäminen, muut maisemalliset arvot sekä kulttuurihistorialliset arvot olivat ratkaisevassa asemassa lupaharkinnan lopputuloksen kannalta, on *Huopanankosken* voimalaitoslupa-asia *(KHO 1978 A II 123).*

On myös otettava huomioon se mahdollisuus, että tietyn intressin relevanssi saattaa samankin hankkeen suhteen huomattavasti vaihdella eri oikeudellisissa relaatioissa. Mahdollista esimerkiksi on, että määrätyllä edulla ei ole merkitystä luvan tarpeeseen vaikuttavana tekijänä, mutta sen sijaan ehkä hyvinkin luvan myöntämisedellytysten ja lupamääräysten kriteerinä. Tässä voidaan tarkastella vaikkapa *siltalupaa*, joka ei ole tarpeen sillä perusteella, että silta rakenteena on vesimaisemaan sopimaton.[5] »Ruman» sillan rakentaminen ei siis sellaisenaan ole luvanvaraista. Tästä huolimatta maisemaan kohdistuva haitta voi oikeudellisesti vaikuttaa hakemuksen hylkäämiseen (esim. *KHO 1969 A II 156*) tai lupamääräysten asettamiseen (esim. *KHO 31. 5. 1979 taltio 2631*). Lopputulosta voidaan kyllä pitää kokonaissääntelyn kannalta epäjohdonmukaisena etenkin, jos otetaan huomioon, ettei myöskään RakL:n sääntely pääosin ulotu vesira-

---

3 *KHO 1973 A II 125* ja *Repo* SYS 1 (1981) s. 42 ss.

4 Mahdollisuudesta, että VL 2: 4 koskee myös kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelua, ks. mt. s. 38 ss.

5 Vrt. VL 1: 12—15 sekä 2: 2.2.

kentamiseen. Sanotulta kannalta pitäisi myös suhtautua varovaisesti VL:n tarkistamisvaiheissa ehdotettuun VL 2: 2.2:n kumoamiseen. Maiseman suoja on muuan sanotun luvantarvesäännöksen (kuten myös VL 1: 12—15:n) piilofunktioista. VL 2: 2.2:n säännös on esimerkki myös muunlaisesta intressisuojan laajentumasta eräiden yleisten järjestysnäkökohtien osalta. VL 2: 2.2:n mukaisiin lupapäätöksiin sisältyy säännönmukaisesti noin 4—8 sellaisenaan tärkeätä lupaehtoa, jotka voivat koskea esimerkiksi putken, johdon tai kaapelin upottamista, suojaamista ja merkitsemistä [6] sekä erilaisia ilmoituksia viranomaisille. Jos ennakkoilmoitusratkaisu voisi merkitä vain joko—tai-kannanottoa luvantarpeen suhteen [7] ja jos viimeksi mainittu perustuisi edelleenkin vain VL 1: 12—15:iin, jäisi merkittävä osa nykyisestä sääntelystä kokonaan pois.[8]

4.3 Virallisperiaatteen osuus luparatkaisun muotoutumisessa

Lupamenettelyssä noudatetaan pääsäännön mukaan virallistoimintoisuutta sekä *päätöksentekoaineiston hankkimisen* että *oikeussuojan antamisen* osalta. Ensiksi mainittua puolta on vesioikeudessa totuttu kutsumaan *muodolliseksi,* jälkimmäistä *aineelliseksi virallisperiaatteeksi.*[1] Kysymys on kahdesta, osaksi varsin erilaisesta lähtökohdasta, jolloin etenkin muodollinen virallisperiaate voisi hyvin olla omaksuttavissa myös aineellisesta virallisperiaatteesta riippumatta. Aineellinen virallisperiaate taas kyllä näyttäisi edellyttävän virallistoimintoisuutta aineiston hankinnassa.

Muodollista virallisperiaatetta noudatetaan monilla hallintotoiminnan aloilla varsin laajasti. Myös eri viranomaisten asiantuntemusta voidaan

---

[6] Merenkulkuhallinnon alaan kuuluvat säännökset ovat tässä suhteessa vajavaisia, joten lupamääräysten merkitys on oikeudelliselta kannalta kiistaton. — Tässä voidaan kiinnittää huomiota siihenkin, että julkisten kulkuväylien (vrt. VL 4: 1) vahvistamismenettelyä koskevat säännökset puuttuvat huolimatta monista väyliin liittyvistä oikeussuojakysymyksistä. Asiaan on OA kiinnittänyt VN:n huomiota, ks. *OA:n kertomus 1977* s. 19. Kun otetaan huomioon sääntely, joka VL 4 lukuun sisältyy merkitykseltään vähäisten yleisten paikallisväylien osalta, on lainsäädännön kokonaisuutta sanotussa suhteessa pidettävä lähes muotopuolena. Ks. myös *Repo* DL 1980 s. 68 ss.

[7] Vrt. *Ltk. 2/1980* s. 121 ss.

[8] Vain osa sanottujen päätösten lupamääräyksistä johtuu VL 1: 12—15:stä.

[1] Käsitteet on ensinnä vesioikeudessa esittänyt *Pietilä,* s. 128 ss.

päätöksenteossa tällöin käyttää hyväksi suhteellisen väljästi. Viranomaisten lausuntojen hankkiminen näyttääkin hallintoasioissa hyvin tavalliselta ja samalla harkinnanvaraiselta. Ero etenkin yleiseen lainkäyttöön on tässä ilmeinen. Samantapainen ero näyttää heijastuvan myös VL:n muutoksenhakujärjestelmän välityksellä: KHO yleisesti omaksumansa työskentelytavan mukaisesti hankkii monesti asian ratkaisemiseksi tarvittavia lausuntoja omasta aloitteestaan eri viranomaisilta ja mahdollisesti muiltakin tahoilta,[2] VYO ja etenkään KKO taas eivät näin yleensä menettele.[3] Syynä voi kyllä osaksi myös olla käsiteltävien asioiden erilainen laatu.

Ympäristöoikeuden alalla eri alojen asiantuntemuksen merkitys on korostunutta: vasta asiantuntemuksen avulla on monasti osoitettavissa, mitä määrätty lain säännös käytännössä tarkoittaa.[4] Ilman riittävän asiantuntemuksen hyödyntämistä on mahdollista, että ratkaisu kyllä formaalisesti perustetaan asianomaiseen säännökseen ja omaksutun ratkaisun *sanotaan* vastaavan lain oikeata tulkintaa.[5] Vesioikeudellinen päätöksenteko näyttäisi päällisin puolin kuuluvan sellaiseen kategoriaan, jossa sekä informaation tarve että sääntelynä ilmenevän ohjauksen tarkkuusaste on korkea.[6] Useiden keskeisimpien normien joustavuus kuitenkin johtaa siihen, että päätöksenteko eräiltä osin lähenee jopa suunnittelutoimintaa. Sääntelyn ulkonaisesta tarkkuudesta huolimatta ohjauksen aste itse asiassa voi olla hyvinkin alhainen.

Viranomaisten vesiasioissa antamissa lausunnoissa on periaatteessa kysymys asian selvittämiseen liittyvästä menettelytavasta, eräänlaisesta todistelusta. Ero asianosaispuhevallan käyttämiseen on siten periaatteessa selvä.[7] Käytännössä asia ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen etenkään niissä tapauksissa, joissa *samalla* viranomaisella on myös asianosaisen puhevalta (tai suppeampi puhevalta, VL 16: 28.2). Yleisemminkin voi-

---

2 Ks. esim. *KM 1969: B 56* s. 15.

3 Vrt. VYO:n osalta kuit. VL 17: 3, joka tosin oli lakitekstissä jo ennen muutoksenhakuteiden jakautumista eduskunnassa. Yleisten tuomioistuinten mahdollisuudesta lausuntojen ja selvitysten hankkimiseen ks. OK 17: 44, 26: 5.2, 26: 6 ja 30: 19—20.

4 *Hollo* Ympäristöoikeus s. 11.

5 Mt. s. 33. Ks. myös mt. s. 39 ss.

6 Vrt. *Molin—Månsson—Strömberg* s. 253 ss.

7 Vrt. myös ero Anhörung—Beteiligung, *Walter* s. 153.

daan pitää kyseenalaisena, onko informaation antamisen ja intressiedustuksen erottaminen päätöksenteossa mahdollista.[8]

Vesiasiassa muodollisen virallisperiaatteen keskeisimpiä ilmentymiä lienee pyrkimys niiden *oikeuksien ja intressien* selvittämiseen, joita hanke koskee.[9] Sanotussa suhteessa on kuitenkin havaittu puutteita, jotka osaksi juontavat juurensa tässä suhteessa vajavaisiin lupahakemuksiin.[10] Etujen kartoituksen jäädessä epätäydelliseksi on myös ilmeistä, ettei aineellinenkaan virallisperiaate pääse toteutumaan lain edellyttämässä laajuudessa. Puhevallan käyttäminen voi näin muodostua intressisuojan kannalta tosiasiallisesti ratkaisevaksi virallisperiaatteesta huolimatta.

Aineellinen virallisperiaate koskee VL 16: 21:n nojalla nimenomaisesti vain lupahakemuksia.[11] Asian laadusta riippuen sen lienee kuitenkin katsottava ulottuvan muunkinlaisiin hakemusasioihin (vrt. myös VL 18: 8). Kun erilaiset hakemusasiat hallinto-oikeudessa ovat yleensä korostetun dispositiivisia,[12] on tilanne vesioikeudellisten hakemusasioiden kohdalla yleensä päinvastainen. Syynä ovat varsin ilmeisesti ne monitahoiset vaikutukset eri intressisuhteissa, joihin vireille tullut hakemus antaa aiheen.

Yleisten etujen osalta aineelliseen virallisperiaatteeseen ei kohdistu nimenomaisia rajoituksia. VL 16: 21:ssä lausuttu poikkeus koskee vain korvauksia. Jos asiassa on pidetty katselmustoimitus, voidaan toimitusmiesten esityksestä korvausten osalta poiketa viran puolesta vain erityisestä syystä.[13] Muutoksenhakuasteisiin virallisperiaate ulottunee yleensä vain samassa laajuudessa kuin muissakin näissä tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa.[14] Selvä poikkeus on tosin VL 17: 5:ssä tarkoitettu tilanne, jossa KHO:n lupaan tekemät muutokset aiheuttavat korvausmääräysten muuttamisen tarpeen VYO:ssa.

---

8 Ks. *Levin* s. 32 ss. Eri asia on se, että informaatiota saatetaan antaa myös intresseistä, arvoista ja arvostuksista.

9 Ks. myös *Westerlund* s. 36 ss.

10 *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 103 ja 105.

11 *Hollo* s. 479.

12 *Hallberg* s. 263 alav. 3.

13 Tästä *Kainlauri* s. 19 ss. Erityisen syyn vaatimus VL 16: 21:ssä on peräisin vuoden 1898 PakkolunL:n 39 §:n säännöksestä, ks. *KM Mon. 1958: 97* s. 81. Tässä ei kuitenkaan näytä olleen kysymys virallisperiaatteen sääntelystä vaan lupaviranomaisen toimivallan rajoittamisesta esitetyistä vaatimuksista riippumatta.

14 Ks. myös *Hollo* s. 405 ss. Vrt. kuit. *Pietilä* s. 194. Hallintolainkäytön osalta yleisesti ks. *Kurvinen* LM 1975 s. 629 ss.

VL:n ulkopuolella aineellista virallisperiaatetta vastaava nimenomainen sääntely koskee yleensä vain yksityisiä etuja ja oikeuksia, ks. esim. LunL 41 § [15] ja TieL 76.3 §.[16] Yleisten etujen kohdalla ei tarvetta samanlaiseen sääntelyyn liene ollut. Keskeisenä tavoitteena kaikessa hallintotoiminnassa onkin pidetty objektiivista yleistä etua.[17] Vesiasioissa virallisperiaatteen eksplisiittiseen ulottamiseen yleisiin etuihin — ja samalla itsenäisen puhevallan antamiseen yleisiä etuja valvoville viranomaisille — näyttää johtaneen ennen muuta se, että sääntely ja oikeudellinen päätöksenteko kohdistuu myös yleisten etujen välisiin suhteisiin.[18]

4.4 Eduista sopimusvapauden kannalta

Yksityisoikeuden alalla perinteinen sopimusvapauden periaate heijastuu vesioikeuteen vain rajoitetusti. Mitä luvan tarvetta koskeviin normeihin tulee, on sopimusvapauskysymys nimenomaisesti säännelty vain vesistön muuttamiskiellon osalta (VL 1: 15.2). Tällöin sopimismahdollisuus rajoittuu yksityiseen etuun kohdistuviin loukkauksiin.

> Sopimuksia laadittaessa on vaarana, ettei havaita aikaansaatavan tilanteen mahdollisesti koskevan myös ulkopuolisten etuja sikäli, että vesistön palauttaminen ennalleen saattaakin olosuhteiden vakiinnuttua olla VL 1: 15:n vastaista. Sopimus voi kuitenkin rakentua sille ajatukselle, että sen raukeaminen ja alkuperäisen tilan palauttaminen on vain sopijapuolten välinen asia. Tällaisia ongelmia voi syntyä myös esimerkiksi padotussopimusten yhteydessä. Näissä ei ole kysymys yksin VL 1: 15:n sivuuttamisesta vaan myös käyttöperusteesta toisen omaisuuteen.

Muiden kieltosäännösten kohdalla ei edes yksityisiin etuihin kohdistuvaa sopimusvapautta voida pitää selvänä.[1] Korvauksista on kaikissa ta-

---

15 Ks. *Hyvönen* Maapaketti s. 21 ss., *Ojanen* s. 150 ss.

16 Ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 231 ja 243.

17 Esim. *Holopainen* s. 40 ja 70 ss.

18 *Ljungman*, s. 265, korostaa Ruotsin vesituomioistuinten saaneen tehtäväkseen välittää yleisten etujen, etenkin voimatalouden ja luonnonsuojelun välillä. Harkinta tapahtuu julkisoikeudellisessa järjestyksessä eli osapuolten kannanotoista pääasiallisesti riippumattomana virallistutkintana.

1 Ks. VL 1: 19:n osalta *Uotila* Vattenförorening s. 7 ja *Hollo* s. 99. Vrt. toisaalta yleisesti VL 12: 7, jossa välttämättä ei ole kysymys erityisestä oikeudesta (rasitteesta) vaan myös vaikutusten ulottamisesta, vrt. *Wirilander* s. 289.

pauksissa mahdollista sopia, ei kuitenkaan mahdollisen kiinnityksenhaltijan oikeutta loukaten.[2] Yritysluvasta erillisen pakkotoimiluvan sopimus luonnollisesti voi korvata, vaikkakin tapauksissa, joissa oikeuden myöntämisedellytyksiä tutkittaessa otettaisiin huomioon yleisiä tai sivullisten etuja, tilanne lienee toinen.[3]

Korvauskysymyksiä lukuunottamatta ei lupamääräyksistä ole mahdollista sopia VL 11: 11—13:n mukaisia luontois- ja sijaisvelvoitteita ehkä lukuunottamatta. Määräykset eivät nimittäin ole ainakaan yleensä kohdistettavissa vain tiettyyn subjektiin.

Yleisistä eduista tai niiden edellyttämistä toimista ei voida sopia muita sitovalla tavalla, vaikka asianomaista intressiä edustava viranomainen olisikin identifioitavissa.[4] Syynä tähän eivät ole niinkään viranomaisen menettelyllinen asema tai sen rajoitukset, vaan se, että yleisen edun huomioonottamista koskeva *toimivalta* on VL:n mukaisella lupaviranomaisella, joka tehtävässään joutuu soveltamaan virallisperiaatetta.[5] Käytännössä sopimusvapauden puuttumista tarkoittavaan lopputulokseen johtaa usein myös se, että kysymys samalla on *myös* yksityisistä eduista, joiden osalta sopimismahdollisuus viranomaiselta joka tapauksessa puuttuu.[6] Vastaavasti ei tietenkään ole ajateltavissa, että yksityiset asianosaiset sopisivat lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta yleisiinkin etuihin nähden sitovalla tavalla.[7] Yleistä kalatalousetua valvovan viranomaisen ja eräiden voimayhtiöiden välillä aikoinaan tehdyt kalakantojen hoitotoimia koskevat sopimukset ovat saaneet julkisuudessa osakseen mekoista kielteistä huomiota,[8] joka osaksi on perustunut myös oikeudellisiin

[2] VL 11: 9. — Yhtenäinen korvauslinja ja virallisperiaate voinee syrjäyttää korvaussopimuksen, näin *ApOKa 7. 12. 1976 n:o 4827*.

[3] VL:n järjestelmän kannalta erityislaatuisia ovat tilanteet, joissa oikeudenhaltijan suostumus on asetettu »luvan», siis käyttöoikeudesta päättämisen ehdoksi, ks. myös *Wirilander* s. 79. Oikeusvaikutuksiltaan päätös rinnastuu pakkotoimilupaan, jonka tuottama oikeus on dynaamisesti suojattu. Tämä lieneekin VL 9: 4.3:n tarkoittaman »luvan» pääasiallinen funktio, ks. myös mt. s. 79 alav. 17.

[4] Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 1 sekä *Hollo* SYS 1 (1981) s. 7. Periaate on vesioikeudessa vanha, ks. *Moring* II s. 109, samoin hallinto-oikeudessa, *Merikoski* LM 1952 s. 196. Ruotsin oikeuden osalta ks. *Ljungman—Stjernquist* s. 60 ss. Muutoksenhausta luopumisesta *Lager* DL 1973 s. 163.

[5] Ks. myös *OKa:n kertomus 1973* s. 113.

[6] *Ibid.*, ks. myös *Eckhoff* s. 327.

[7] Ks. esim. *KHO 1966 A II 128* ja sen johdosta *Hyvönen* s. 3. Säännöstelyn osalta ks. *Hollo* Yksinäissäännöstely s. 35.

[8] Ks. esim. *Partanen* s. 133 ss.

näkökohtiin. Menettelyä on saatettu perustella viittaamalla asioiden viipymiseen vesituomioistuimissa. Väliaikaisratkaisuna vapaaehtoisella, sopimuspohjaisella kalakantojen hoidolla voikin olla oma merkityksensä. Näyttää kuitenkin toisaalta siltä, että kaikkia lain suomia mahdollisuuksia ei ainakaan VL:n voimassaoloaikana ole käytetty täysipainoisesti hyväksi.

Yleisiä etuja koskevan sopimusvapauden puuttumista ilmentävät useat ratkaisut:

> O-järven säännöstelylupa-asiassa kalatalousviranomaisen ja säännöstelijänä toimivan O Oy:n välillä tehty istutussopimus ei sitonut lupaviranomaista. *KHO 1976 A II 95.*
>
> KHO katsoi hakijayhtiön ja MaatalousH:n väliseen sopimukseen sisältyvät toimenpiteet asianmukaisiksi ja määräsi, että hakijan on ne täytettävä. *KHO 1966 A II 96.*

Kysymys ei tässä ollut siitä, että sopimus olisi sitonut KHO:ta (sopimus tehtiin valitusmenettelyn aikana), vaan siitä, että sopimuksen sisältämä velvoite katsottiin asianmukaiseksi ja VL 2: 22:n edellytykset täyttäväksi.[9] Ratkaisu merkitsi myös sitä, että sopimusmääräykset muuttuivat VL:iin perustuviksi määräyksiksi esimerkiksi VL 13 ja 21 lukujen soveltamisedellytysten kannalta.

Kolmansien oikeusasema oli asian palauttamisen välittömänä syynä ratkaisussa *KHO 13. 12. 1973 taltio 5021,* jonka tarkoittamassa tilanteessa jo sopijapuoletkin olivat lähteneet siitä, että lopullinen toimivalta kuuluu lupaviranomaiselle:

> K Oy ja MaatalousH olivat hakeneet VEO:lta kalakannan säilyttämismaksusta tekemänsä sopimuksen vahvistamista. VEO oli jättänyt kalastuskuntien muistutukset tutkimatta sopimuksen mukaisen maksun vahvistamista koskevan asian yhteydessä tehtyinä. KHO: VEO ei olisi saanut ottaa asiaa ratkaistavakseen varaamatta sitä ennen VL 16: 6:n mukaisesti vesialueiden omistajille ja kalastusoikeuden haltijoille tilaisuutta muistutusten tai vaatimusten tekemiseen asian johdosta. Päätös kumottiin ja asia palautettiin VEO:lle.

Osapuolten välillä sinänsä pätevä yleistä etuakin koskeva sopimus kuitenkin saattaa olla sitova. Olosuhteiden säilyessä sopijaviranomainen

---

9 Ks. myös *Hollo* Yksinäissäännöstely s. 117 ss.

tuskin sitä paitsi esittää sopimuksesta poikkeavia vaatimuksia. Virallisperiaatteen tai muiden asianosaisten vaatimusten johdosta lopputulos saattaa silti poiketa sopimuksesta. Selvää toisaalta on — tätä on pidettävä sopimustien yleisempänäkin heikkoutena — että VL:n mukainen oikeussuojatie tuskin on käytettävissä, mikäli sopimuksen rikkominen ei samalla syystä tai toisesta merkitse myös VL:n säännösten tai VL:n nojalla annettujen määräysten rikkomista.

Ongelma lupamenettelyssä syrjäytetyn sopimuksen merkityksestä on tullut esille edellä mainitun ratkaisun *KHO 1976 A II 95* johdosta. Tapauksessa oli kysymys kalatalousviranomaisen ja O Oy:n väliseen sopimukseen (21. 12. 1954) perustuvan suhteen ohella myös toisesta sopimusrelaatiosta, joka liittyi valtion toimimiseen säännöstelyn hakijana (VN:n päätös 31. 5. 1945). Hakijana oli alun perin valtion koskitoimikunta, sittemmin valtion vesivoimatoimikunta, jolle Vt. oli 18. 7. 1951 myöntänyt väliaikaisen säännöstelyluvan. Säännöstelyn kustannuksista vastasivat VN:n alkuperäisen päätöksen mukaan valtio, O Oy ja O:n kaupunki määräosuuksin. Töiden suorittaminen jaettiin TVH:n ja O Oy:n välillä. Lopullista säännöstelylupaa koskevan asian siirryttyä VL:n tultua voimaan VEO:n käsiteltäväksi vesivoimatoimikunta valtion puolesta ja O Oy olivat sopineet säännöstelyn kaikinpuolisen hoidon ja käytön siirtämisestä O Oy:lle.[10] Väliaikaisen lupapäätöksen haltijan asema jäi edelleen valtiolle, jota 1. 7. 1970 alkaen edusti VH.[11] Hakijana toimiminen lopullista lupaa koskevassa asiassa siirrettiin erikseen VH:lle (VN:n päätös 17. 12. 1970). Pelkistettynä kysymys on ollut hakijaviranomaisen ja O Oy:n toisaalta sekä kalatalousviranomaisen ja O Oy:n sopimussuhteesta toisaalta. Viimeksi mainitun relaation oikeudelliseen muotoutumiseen on tuskin vaikuttanut mitenkään se seikka, että valtiosubjekti oli myös toisenlaisessa suhteessa O Oy:öön. Vesioikeuskäsittelyn kannalta relaatiot olisivat täysin erillisiä hakijan ja kalatalousviranomaisen ollessa toistensa vastapuolia.[12] KHO:n ratkaisun jälkeen syntynyttä tilannetta tarkastellessaan OKa[13] on kuitenkin lähtenyt valtion oikeussubjektiudesta ja tähän pohjautuvasta kokonaisarvostelusta. Oikeudellinen ongelma uudessa tilanteessa on ollut se, kuka vastaa KHO:n asettamista uusista kalatalous-

[10] O Oy:llä oli säännöstelyasiassa valitusoikeus, vaikka hakijana olikin VH, *KHO 1976 A II 95.*

[11] HoitamisL 6 §.

[12] Vrt. esim. *OA:n kertomus 1977* s. 67.

[13] *OKa:n kertomus 1977* s. 60 ss.

velvoitteista, joita MaatalousH:n ja O Oy:n välisissä järjestelyissä ei ollut edellytetty. Relaatioiden yhteen sulattaminen johtaisi tässä todennäköisesti erilaiseen tulokseen kuin lähteminen siltä pohjalta, että kalatalousviranomaisen kanssa tehty sopimus ei saata vaikuttaa luvanhaltijan vastuun kantavan viranomaisen ja säännöstelijäyhtiön väliseen suhteeseen.[14]

> Omalaatuiseen tilanteeseen lupapäätöksen toteuttamisessa viranomaisten välisten suhteiden kannalta on johtanut ratkaisu *KHO 23. 9. 1966 taltio 3992*, jossa säännöstelyn hakijana toiminut viranomainen (TVH) faktisesti vapautui toistaiseksi kalataloudellisista velvoitteista, kun VL 2: 22:n mukaisten määräysten asettaminen siirrettiin myöhempään ajankohtaan. TVH:n tuli kuitenkin suorittaa vuosittain MaatalousH:lle 8 000 mk tutkimus- ja koetoimintaan, joka oli saatettava loppuun 3 vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaistumisesta. Summa osoittautuikin täysin riittämättömäksi ja lopullista velvoitetta koskevan asian vireillepano siirtyi. Vastuun tutkimus- ja koetoiminnan loppuunsaattamisesta katsottiin kuitenkin kuuluvan kalatalousviranomaiselle.[15] Hakijaviranomaisen (myöhemmin VH) ja säännöstelyn toteuttajayhtiön vastuuta kustannuksista pidettiin epäselvänä.[16]

Kokonaan eri asia kuin yleisiä etuja koskevan sopimusvapauden puuttuminen on, että jokin ratkaisun osakysymys on saatettu tapauskohtaisesti järjestää (ehdollisen) delegoinnin varaan. Näissä tilanteissa, joita käsitellään tarkemmin kohdassa 4.6, saattaa olla sattumanvaraista, onko velvoitteen sisällön yksilöinnin osalta käytetty sanaa *sopia* tai esimerkiksi sanoja *hyväksyä, vahvistaa* tai *määrätä*.

Sopimusvapauden puuttuminen on sopusoinnussa sen yleisen hallintooikeudellisen lähtökohdan kanssa, jonka mukaan julkisoikeudellisiksi luokiteltavat sopimukset eivät ainakaan ilman muuta ole mahdollisia. Yleisenä vaatimuksena voitaneen monissa tapauksissa pitää nimenomaisen säännöksen antamaa perustetta.[17] Indispositiivisuus *ei* sitä vastoin näyttäisi sopeutuvan vesiasioissa omaksuttuun yleistä etua valvovien viranomaisten moniasianosaisuuteen. Ristiriitaa ei tässä välttämättä kuitenkaan ole, kun otetaan huomioon, että toimivalta luparatkaisukokonaisuu-

---

14 Viranomaisen tekemän sopimuksen sitovuudesta koko valtion kannalta ks. *Jägerskiöld* s. 335.

15 *OA:n kertomus 1977* s. 64 ss. sekä *OKa 7. 9. 1977 n:o 3589*.

16 *OKa 7. 9. 1977 n:o 3589*.

17 Ks. *Holopainen* Avtalsparter s. 9. Vrt. myös *Merikoski* LM 1952 s. 196 sekä *Rytkölä* s. 1 ss. ja sen johdosta *Holopainen* s. 381.

den osalta joka tapauksessa kuuluu VEO:lle, ja se, että yleiset edut tuskin ainakaan kaikissa tapauksissa ovat yksilöitävissä viranomaiskohtaisesti. Edunvalvonta ei, silloinkaan kun siihen liittyy täysi asianosaisen prosessuaalinen toimintavalta, välttämättä edellytä mahdollisuutta disponoida valvottavasta edusta.[18]

4.5 Luparatkaisu intressisuhteiden sääntelijänä

Yritysluparatkaisut ja niihin liittyvät pakkotoimiratkaisut sisältävät hakijan näkökulmasta oikeutusaspektin ohella säännönmukaisesti myös velvoiteaspektin. Päätöksenteossa on näin keskeisellä sijalla intressisuhteiden tasapainottaminen VL:n säännösten edellyttämällä tavalla. Saatettaneen itse asiassa sanoa, että tämä on olennaisinta koko lupamenettelyssä. Useimmiten voitaneen nimittäin käytännössä pitää kysymystä luvan myöntämisedellytyksistä suhteellisen selvänä jo ennalta. Tällöin ei olennaista enää ole se, myönnetäänkö lupa vai ei, vaan se, millaisia määräyksiä lupaan liitetään.[1] On luonnollisesti selvää, että myös luvan myöntämisedellytyksiä koskevilla säännöksillä on oma tärkeä merkityksensä. Monesti tämä merkitys kuitenkin ilmenee jo harkittaessa kysymystä lupahakemuksen vireille saattamisesta: tapaukset, joissa hakemuksen hylkääminen on merkittävällä todennäköisyydellä ennustettavissa, eivät yleensä tule VEO:ssa käsiteltäviksi, koska potentiaalinen hakija on eri intressejä vertailtuaan itse päätynyt luopumaan hankkeesta. Sanottu ei toisaalta saa merkitä sitä, että tietty luvanmyöntämiskäytäntö VEO-tasolla samaistettaisiin voimassaolevaan oikeuteen.

Hankkeen muotoamisen ja lupamääräysten asettamisen tärkeyttä ei aina ole otettu oikeassa suhteessa huomioon julkisessa keskustelussa. Näin on voinut käydä ennen muuta silloin, kun tarkastelu on perustunut polarisoituneeseen lupa—ei lupaa -ajatteluun. Vastakkaisena ääriesimerkkinä saatetaan tarkastella lupaa vesistön pilaamiseen, johon sisältyvillä vel-

---

[18] Ks. myös *Willgren* Förvaltningsrätt s. 320, jota on selostettu jäljempänä sivulla 213.

[1] Ks. *Vihervuori* Puhevalta ja kalatalous s. 40. Ks. myös *Bengtsson* Miljörätt s. 51. — Tilanteita, joissa lupahakemus on kokonaan hylätty, on esiintynyt ennen muuta jätevesiasioissa, ks. esim. *KHO 1969 A II 154* ja *KHO 10. 1. 1980 taltio 116.*

voitteilla pilaantumisseuraukset kuitenkin täysin estetään.[2] Vaikka lupa tuottaakin hakijalle kompetenssin hankkeen toteuttamiseen, tämä tapahtuu päätöksessä osoitetulla tavalla. Toteuttamistapa ilmentää vaihtelevanasteisesti intressikompromissin piirteitä.

Edellytysharkinnassa yleisten ja yksityisten etujen asema riippuu osaksi säännösyhteydestä. Kiinnittämättä huomiota harvoin sovelletuksi tulleeseen ehdottomaan luvanmyöntämisesteeseen (VL 2: 5) ja eräisiin vaikutuksiltaan vähäisiin hanketilanteisiin (VL 2: 6.1, 2: 6.3) on todettavissa, että yrityslupien edellytyssäännöstöt ovat kahdenlaisia. Ne saattavat perustua *joko* ainakin periaatteessa kattavaan eri intressien samanaikaiseen punnintaan *tai* yksistään hanketta puoltavan intressin merkityksen tutkimiseen. Jälkimmäisessä tapauksessa puhutaan usein *yleisen tarpeen* edellytyksestä. Tämän kirjoittajan käsityksen mukaan pakkolunastuskäsitteenä syntynyt yleinen tarve soveltuu huonosti vesioikeudellisen yritysluvan edellytykseksi.[3] Sanottu johtuu siitä, että pakkolunastusoikeudellinen ajatusmalli lähtee *asianomaisen* tarpeen merkityksen »yleisyyden» punnitsemisesta ottamatta ensinkään huomioon muita yleisten tarpeiden tai etujen vaatimia näkökohtia, jotka saattavat olla jyrkästikin ristiriidassa hakemuksen tarkoittaman hankkeen kanssa. Vesioikeudessa epäkohta ilmenee nimenomaan siinä, että VEO, joka muutoin joutuu edellytysharkinnassa punnitsemaan vastakkain myös erilaisia yleisiä etuja, ei saata tätä tehdä, jos luvan myöntäminen perustetaan yleisen tarpeen varaan. Merkittävää tällöin on, että säännökset yksittäisen viranomaisen mahdollisuudesta ryhtyä hakijaksi ovat puutteelliset. Milloin asianomainen yleinen tarve kuitenkin on tyydytettävissä vaihtoehtoisin järjestelyin, on oikeuskäytännössä perinteisistä näkemyksistä poiketen voitu itse asiassa suorittaa intressivertailu sellaisten intressisuojaa koskevien säännösten nojalla, jotka koskevat hankkeen toteuttamistapaa yleisesti.[4]

Mitä taas nimenomaisiin intressivertailulausekkeisiin tulee, on edun

---

[2] Sitä, että lupa tällöin kuitenkin olisi tarpeen, puoltaisi häiriöiden mahdollisuus ja valvonnan järjestäminen sekä se, että itse asiassa vasta asetettavien lupamääräysten muodostaman kokonaisuuden valossa voidaan harkita, millaisia seurauksia ja etuvaikutuksia on odotettavissa. Ks. myös *KHO 4. 5. 1972 taltio 1697.*

[3] Ks. *Vihervuori* SYS 1 (1981) s. 53 ss.

[4] Esim. VL 5: 13 verr. VL 5: 2:ään, ks. *KHO 1976 A II 89* ja sen johdosta mt. s. 60 ss. Samankaltaista periaatetta on jo VOL:n aikana sovellettu uiton lunastusfunktion kohdalla, *KHO 3. 12. 1957 taltio 5652.* Ks. myös *KHO 1970 A II 135.*

paino kyllä periaatteessa riippumaton kategoriasta, johon etu kuuluu, vaikkakaan arvostusten vaikutusta tässä suhteessa tuskin on aina voitu välttää. Muu ei ilmeisesti olisi ollut mahdollistakaan, koska säännökset eivät anna sanottavaa ohjetta yhteismitattomien suureiden vertaamiselle.

Etujen suojaamistavoitteen merkittävin ilmentymä lupamenettelyssä lienee korvausjärjestelmän ohella pyrkimys estää haittojen syntyminen kokonaan tai ainakin tehdä niistä mahdollisimman vähäisiä lupamääräysten, ennen muuta erilaisten toimenpidevelvoitteiden avulla. Periaatetta, joka ilmenee lukuisista eri säännösyhteyksistä, voidaan nimittää esimerkiksi *haittojen minimoinnin periaatteeksi*.[5] Sääntelyn avulla on mahdollista suojata sekä yksityisiä että yleisiä etuja, vaikkakin yleisten etujen kohdalla sitä on pidettävä ratkaisevan tärkeänä. Yleisiin etuihin kohdistuva menetys[6] ei nimittäin tule VL:n korvaussäännösten nojalla rahalla korvattavaksi. Eräissä poikkeustapauksissa sanotunlainen menetys tosin voi konkretisoitua esinekohtaiseksi siten, että se korvataan. Esimerkkeinä tästä ovat yleisen sataman rakennelmille tai yleiselle vesi- ja viemärilaitokselle koituvat esinevahingot[7] sekä yleiselle uimarannalle aiheutuvat menetykset.[8] Lisäksi VL 2: 24:ssä ja 2: 25:ssä tarkoitettuun maaliikenneintressin suojaamiseen liittyy eräissä tapauksissa korvausvelvollisuus.

Pääsääntöä, jonka mukaan yleiseen etuun kohdistuvia menetyksiä ei korvata, on pyritty lieventämään VL:n säännöksillä valtiolle tulevista *maksuista*.[9] Maksuja, joiden esikuvina ovat osaksi olleet S-VL:n mukaiset vastaavat maksut, on kolme. Kalakannan säilyttämiseen käytettävä maksu (VL 2: 22.2) voidaan määrätä rakentamisluvissa ja muissa luvissa, joissa sovelletaan VL 2 lukua, säännöstelymaksu (VL 8: 25) säännöstelyluvissa sekä vesiensuojelumaksu (VL 10: 27) pilaamisluvissa. Maksujen

---

5 Likimain samassa mielessä voidaan puhua toimenpide- ja laitevelvoitteista, edunmenetysten ehkäisemisestä, intressikollisioiden välttämisestä jne.

6 Vahinko, haitta ja muu edunmenetys on käsitteenä laaja sisältäen myös yleiseen etuun kohdistuvat haitalliset vaikutukset (VL 2: 11.2 ja 2: 11.3). *Korvattava* vahinko, haitta ja muu edunmenetys on alaltaan olennaisesti suppeampi (VL 11: 3).

7 *Eronen* Vesiasiat 3 s. 165.

8 Mt. s. 182.

9 Ks. *Pietilä* Vahingontorjuntatoimenpiteet s. 1 ss., *Hollo* SvJT 1980 s. 227 ss., *Vihervuori* VT 2/1976 s. 13, *Wallin* s. 51 ss. Maksujen asemasta Pohjoismaiden lainsäädännössä ks. *Bengtsson* Miljörätt s. 20 ja 73. Ks. myös *Viklund* s. 9 ja *Rogstad* s. 271.

tarkempi erittely osoittaa kuitenkin, että niissä on kysymys varsin erilaisista tilanteista.

Kun *kalakannan säilyttämismaksu* rinnastuu läheisesti oikeudelliseen vaihtoehtoonsa, »suoraan» kalakannanhoitovelvoitteeseen, jossa on kysymys sekä yksityisen että yleisen kalatalousedun kärsimän menetyksen kompensoimisesta, on luonnollista, että myös siinä pohjimmiltaan on kysymys paitsi yleisistä myös yksityisistä eduista. Maksuun ei voi *sisällöllisessä suhteessa* vaikuttaa se, että muodollisesti oikeutettuna subjektina suhteessa *luvan saajaan* on valtio. Maksun tarkoituksessa ja tehtävässä onkin nähtävissä selvä ero sen ruotsalaiseen esikuvaan. S-VL 2: 10:n mukainen maksu, joka ensinnäkään ei koske kaikkia vesirakennushankkeita, ei ole sidoksissa kalataloudellisten menetysten aiheutumiseen, vaan se voidaan määrätä, vaikkei vesistössä lainkaan olisi kalakantaa.[10] Maksun käyttö ei rajoitu asianomaiseen vesistöön,[11] vaan sen tarkoitus päin vastoin on yleinen (»en viss årlig avgift till befrämjande av fisket inom landet»). Maksun laskemistapa on kaavamainen (sidonnaisuus vesivoimaan), vaikkakin asteikon (S-VL 2: 10.2) puitteissa voidaan myös vaikutus kalakantaan ottaa huomioon.[12] Aivan toinen asia on, että S-VL:n nojalla on katsottu mahdolliseksi määrätä toisenlainenkin kalataloudellinen maksu. S-VL 2: 8:n on nimittäin tulkittu mahdollistavan kalataloudellisen toimenpidevelvoitteen,[13] jonka vaihtoehtona taas on ollut maksu viranomaiselle.[14]

Vesiensuojelumaksu on samoin intressisuhteessa eräällä tavoin kaksinainen. Tämä kaksinaisuus ei sellaisenaan samaistu maksun käyttötapojen kahteen pääryhmään eikä kahteen saajaviranomaiseen, jotka molemmat saattavat tulla rinnakkain kysymykseen.[15] Siltä osin kuin maksu suoritetaan VH:lle käytettäväksi vesiensuojelutarkoituksiin, erityisesti

---

10 *af Klintberg* s. 68, *Sten* s. 10.

11 *af Klintberg* s. 79.

12 Mt. s. 76, *SOU 1972: 14* s. 122.

13 *af Klintberg* s. 59 ss.

14 Mt. s. 62. S-VL 2: 8:n ja 2: 10:n mukaisten maksujen yhteensovittamisesta mt. s. 66. Osamietinnössä *SOU 1972: 14* s. 140 oli ehdotettu S-VL 2: 8:n mukaisesta maksusta luopumista, koska sen oli katsottu rajoittavan mahdollisuuksia istuttaa sivuvesistöihin. Samalla olisi kuitenkin S-VL 2: 10:ää muutettu. Osamietinnössä *SOU 1977: 27* s. 316 on silti ehdotettu vastaavaa, vaikutussidonnaista maksua koskevaa säännöstä myös uuteen lakiin.

15 Ks. myös *Eronen* Vesiasiat 3 s. 160, *Wallin* s. 60 ja *Vihervuori* Y&T 1978 s. 14 ss.

tutkimustoimintaan, lienee kysymys tosin puhtaasti yleisestä edusta, jopa niin, että maksu ei välttämättä hyvitä niitä yleisiä etuja, jota pilaantumisesta välittömästi kärsivät. Kalatalousviranomaiselle tuleva maksu, jonka käyttötarkoitus on alueellisesti sidottu, sitä vastoin kompensoi suoranaisesti myös yksityistä etua.[16] Varhaisemmissa lainvalmisteluvaiheissa[17] maksu olikin tarkoitettu koskemaan vain tätä funktiota, kalakannan säilyttämistä. Vireillä on tätä kirjoitettaessa ehdotus, jonka mukaan vesiensuojelumaksu määrättäisiin vain VH:lle kalakannan tullessa hoidettavaksi säännönmukaisen toimenpide- tai maksuvelvoitteen muodossa. Tätä kehitystä on jo ennakoinut se, että vesiensuojelumaksu on kalakannan hoidon suhteen vajonnut lähes triviaaliin asemaan, kun istutus- ja muut hoitovelvoitteet on asetettu hakijalle VL 10: 24.2:n nojalla.

Säännöstelymaksussa, jonka määrääminen tosin on jäänyt lähinnä kuriositeetiksi, lienee puhtaimmin kysymys yleisten etujen turvaamisesta. Vastaava S-VL:n mukainen maksu, regleringsavgift (S-VL 4: 14), määräytyy suhteellisen mekaanisesti voimamäärään perustuvan asteikon mukaan. Ylä- ja alarajojen puitteissa otetaan kyllä huomioon vaikutukset paikkakunnan oloihin.[18] Tämän maksun sijaan ehdotettu uusi maksu (bygdeavgift) on mm. hankkeiden laadun suhteen laaja-alaisempi.[19]

Vesiensuojelu- ja säännöstelymaksuista poiketen kalakannan säilyttämismaksu ei ole sidoksissa yrityksestä saatavaan hyötyyn,[20] vaan mitoituksessa lähdetään aiheutettavista menetyksistä (VL 12: 11.1). Merkillisenä on tällöin pidettävä VL 12: 11.2:n säännöstä, jossa maksun mitoitus näyttää vesivoiman käyttöön ottamisen ja sitä varten toimeenpantavan säännöstelyn sekä uiton kuntoonpanotoimien osalta kytketyltä toisaalta voimamäärään ja toisaalta uittoyksiköihin, joilla ei välttämättä ole mitään tekemistä menetysten laajuuden kanssa.[21] Periaate on mitä ilmeisimmin

---

16 Siitä, että maksu voi olla tarkoitettu myös hankkeesta aiheutuvien välittömien haittojen poistamiseen *HE 64/1959 vp.* s. 58. *Vesistönsuojelukomitea (KM 1958: 13)* on rinnastanut erotuksetta vesiensuojelumaksun VOL 1: 6.4:n mukaiseen maksuun ja säännöstelymaksuun, mt. s. 122.

17 *KM 1939: 3*:n VOL-ehdotuksen 24.1 §. Ks. myös *Wallin* s. 60.

18 Ks. S-VL 4: 14.3. Maksun käyttökohteena ovat puhtaasti yleiset edut sekä ei-korvattavat yksityiset menetykset, *SOU 1972: 14* s. 131 ja 138. — Pyrkimyksistä johtaa maksusta ahdas asianosaiskäsite *Ljungman* s. 294 ss.

19 *SOU 1972: 14* s. 131 ss.

20 Ks. *Pietilä* LM 1975 s. 178 alav. 16.

21 Ks. myös *Vihervuori* Kalatalousvahingot s. 118 ja *sama* Vesivoimalaitosten kalakysymykset s. 6 ss.

omaksuttu Ruotsin laista havaitsematta kuitenkaan maksujen välisiä olennaisia eroja. Ruotsalainen uittomaksuvastine (S-VL 6: 9), jossa maksun yläraja on uittoyksikköä kohti kiinteästi määrätty, on nykyoloissa merkitykseltään likimain olematon.[22] Voimataloudellisissa hankkeissa sidonnaisuus voimamäärään taas koskee S-VL 2: 10:n mukaista maksua, vaikka VL 2: 22:ssä säädettyä maksua lähinnä vastaa S-VL 2: 8:ään perustuva maksu. Käytännössä VL 12: 11.2 onkin ollut erittäin vaikeasti sovellettavista, varsinkin kun lainsäätäjä ei olettamistaan ruotsalaisista esikuvista poiketen millään tavoin ole ilmaissut, missä suhteessa maksun on oltava voimamäärään tai uittoyksikköihin.[23] On siten perustellusti puollettu käsitystä, että VL 12: 11.2 ei sisällä ohjetta maksun mitoittamisen suhteen, vaan ainoastaan ositteluperusteen yhteistä kompensaatiovastuuta jaettaessa.[24] Asiallisesti säännöstä onkin tältä pohjalta voitu uittoyksikköjen osalta soveltaa, lähinnä irtouittoalueella (*KHO 1976 A II 88, KHO 21. 4. 1977 taltio 1614*), vaikkakin on selvää, että tällöin myös kokonaismaksun mitoitus tulee sidotuksi uittoyksiköiden määrään. Sitä vastoin vesivoiman osalta säännöksen soveltuminen edes jakoperusteeksi näyttää epäselvältä. On myös ratkaisuja, joissa voimamäärä on *eräänä* myötävaikuttavana tekijänä otettu huomioon *mitoitusta* harkittaessa (esim. *KHO 1964 A II 233* ja *KHO 9. 5. 1964 taltio 2164 a* sekä *KHO 8. 6. 1967 taltio 3559*). Kun VL 2: 22:n mukaista maksua on viime vuosina indeksitarkistumahdollisuuden epäselvyydestä johtuen pyritty välttämään ja tällöin yhä laajemmin siirrytty suoriin toimenpidevelvoitteisiin, näyttää siltä, että VL 12: 11:n soveltamistilanteet tulevat entisestään vähentymään: kuvaava on esimerkiksi ratkaisu *KHO 30. 5. 1980 taltio 2860*, jossa kokonaisen joen maksuvelvoitteet korvattiin toimenpidevelvoitteilla.[24a] Kustannusvastuu istutustoimenpiteiden suhteen jaettiin ottaen huomioon voimalaitosten sijainti vesistössä sekä niiden vaikutus vesistön ja merialueen kalakantaan. Periaate vastaa VL 12: 11.1:n säännöstä, vaikkakin säännöksen suora soveltamismahdollisuus näyttäisi epäselvältä toimenpidevelvoitteen kohdalla. Sanotun KHO:n ratkaisun perusteluissa VL 12: 11 kyllä mainittiin.

---

22 *SOU 1972: 14* s. 123 ja 131.

23 Ks. alav. 21 edellä sekä *Vihervuori* Y&T 1978 s. 16.

24 *Kaartotie* s. 3.

24a Vrt. kuit. *KHO 17. 12. 1980 taltio 6490*, jossa voimalaitokselle asetettiin maksuvelvoite, koska istutusvelvoite ei ollut tarkoituksenmukainen siitä johtuen, että saman vesistön kahdella muulla voimalaitoksella jo oli lainvoimainen maksuvelvoite, johon nyt ei voitu puuttua (ään. 6—1).

Monilta osin maksuja ja korvauksia tärkeämpi tapa oikeussuojan antamiseen on pyrkimys haittojen minimointiin muunlaisia lupamääräyksiä, lähinnä toimenpidemääräyksiä asettamalla.[24b] Minimointiperiaate ei tosin aina ilmene eksplisiittisesti lakitekstistä, joka saattaa rakentua kasuistisien velvoitetyyppien varaan. Ruotsin S-VL:ia sovellettaessa on välttämättömiksi katsottujen toimenpidevelvoitteiden oikeudellinen peruste nähty lain 2: 2:n yleissäännöksessä.[25] Norjassa taas on ehtojen määräämistä tarkasteltu yleisenä julkisoikeudellisena kysymyksenä, vaikkakin myös nimenomaisia velvoitesäännöksiä on (esim. VRL 11 ja 12 §).[26] Tällaisen lainkohdan puuttuessa on merkitystä annettu luvan myöntämisedellytyksiä koskevien säännösten ehdottomuudelle sekä velvoitteen tarkoitukselle esimerkiksi haitan vähentäjänä. Velvoitteen rationa voi olla sekä yleisen että yksityisen edun huomioonottaminen.[27] Toisaalta nimenomainenkin säännös saattaa olla täysin yleisluonteinen (esim. VFVL 11 §).[28] Tällöinkin velvoiteharkinnassa lähdetään sääntelyn tarkoituksesta, johon kuuluu muun ohella pilaantumisen estäminen tai vähentäminen sekä vahinkojen korjaaminen.[29]

Myös Suomen vesioikeudessa on sama ilmiö ollut havaittavissa. VL:n velvoitesäännökset ovat osaksi hyvinkin kasuistisia, jolloin nimenomaiseen säännökseen perustumattoman määräyksen asettamista saatetaan vastustaa sillä näkökohdalla, että lupaehdon tulee perustua lakiin. Kasuistisen VL 2 luvun (VL 2: 14—25) kohdalla yleissäännökseksi on muodostunut VL 2: 3 sellaisten velvoitteiden osalta, joista erityissäännöstä ei ole.[30] Lähtökohta on lain sanamuodonkin valossa perusteltavissa, vaikka voidaankin kysyä, olisiko VL 2: 3 sovellettavissa vain ehtoihin, jotka tarkoittavat hankkeen *toteuttamistavan* muotoamista haittojen monimointitarkoituksessa, mutta ei sen sijaan ehtoihin, joilla määrätään toteuttamistapaan nähden erillisistä velvoitetoimista.[31] Rajanveto on kuitenkin epä-

[24b] Minimointiperiaatteen soveltamisen faktisina äärirajoina ovat tietenkin fyysiset toteuttamismahdollisuudet. Ks. esim. kalakantojen hoitomenetelmien rajallisuudesta *Tuunainen* s. 96 ss.

[25] *af Klintberg* s. 14, *SOU 1977: 27* s. 158.

[26] Ks. *Eckhoff* s. 308 ss. VRL:n velvoitesäännöksistä ks. *NOU 1980: 23* s. 94 ss.

[27] Mt. s. 309, *Frihagen* I s. 227.

[28] Ks. *Eckhoff* s. 310, *Frihagen* I s. 227.

[29] *Frihagen* I s. 227.

[30] Ks. *Eronen* Vesiasiat 2 s. 154.

[31] Vrt. WHG:n jako Bedingungen—Auflagen, ks. *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 119 ss. ja *Forsthoff* s. 214 ss. — Rasitteiden yhteydessä on puhuttu

määräinen, eikä myöskään itse VL 2: 3 näytä antavan tukea rajoittavalle tulkinnalle. Puutteena VL 2: 3:ssä on joka tapauksessa se, että materiaalisena tämä säännös voi enintään välillisesti mahdollistaa monesti välttämättömät ja käytännössä yleiset järjestysluonteiset lupaehdot erilaisista ilmoitusvelvoitteista yms. Sama on sanottava määräysten sisällön osalta äärimmäisen niukkasanaisesta VL 10: 24.2:sta, johon käytännössä on ollut nojattava varsin moninainen joukko hyvinkin erilaisia velvoitteita.

> *Kalanistutus*velvoitteiden osalta VL 10: 24.2:n soveltuvuus on ilmeinen, ks. esim. *KHO 11. 6. 1974 taltio 2548, KHO 9. 6. 1977 taltio 2491, KHO 5. 4. 1979 taltio 1699, KHO 15. 11. 1979 taltio 4745, KHO 21. 2. 1980 taltio 1017* sekä *KHO 9. 4. 1981 taltio 2130*. Sitä vastoin *tarkkailu*velvoitteiden osalta yhteyttä materiaaliseen haittojen minimointiin on monissa tapauksissa pidettävä välillisenä, vaikkakin etenkään kalataloudellisessa tarkkailussa yhteyttä ei voida kiistää, varsinkin jos kysymyksessä on hoitovelvoitteen toteuttamiseen liittyvä tarkkailu. Käytännössä mahdollisuutta erilaisten tarkkailuvelvoitteiden asettamiseen on pidetty selvänä niin pilaamis- kuin muissakin luvissa. Ainoa VL:n tarkkailusäännös (VL 2: 14 in fine) edustaa vain pientä osaa kysymykseen tulevista velvoitteista.[32]

Lupamääräyksiin ja niiden asemaan liittyy monia rakenteellisia ongelmia. Muuan näistä koskee luvan myöntämisedellytysten ja lupamääräysten välistä suhdetta. Esimerkiksi VL 10:24:n kohdalla saatetaan erottaa ainakin teoriassa ne määräykset, jotka johtuvat lainkohdan 1 momentista, eli ne, joiden asettaminen on välttämätöntä, jotta lupa voitaisiin antaa, sekä ne, jotka »harkinnanvaraisesti» perustuvat yksin 2 momenttiin.[33] Suhde myöntämisedellytyksiin on epäselvä sikälikin, että luvan laajuuden muotoaminen voi tapahtua vaihtoehtoisesti joko

---

haittavaikutusten rajoittamisesta sisällöllisin ja teknisin keinoin, *Wirilander* s. 456 ss. Jako rinnastuu osin tekstissä esitettyyn. Kun tällöin kuitenkin on kysymys lähinnä rasitteen perustamisedellytysten luomiseksi tarpeellisesta rajoittamisesta (mt. s. 456 alav. 98), ei siihen tässä enemmälti puututa.

32 Tarkkailuvelvoitteista ks. *Vihervuori* Y&T 1974 s. 199 ss. ja *Hollo* s. 343 ss. Ratkaisussa *KHO 11. 6. 1974 taltio 2548* on kalataloudellisen tarkkailun osalta nojauduttu VL 10: 24.2:iin, ks. *Vihervuori* Y&T 1978 s. 14. VL 10: 24 oli ratkaisun perusteena myös vesistötarkkailun suorittamista koskevassa erillisessä hakemusasiassa *KHO 2. 4. 1981 taltio 2004* tarkkailun suorittajakysymyksen osalta. Ks. myös *Vesitutkimusten ja kalatalousselvitysten julkista valvontaa selvittäneen työryhmän muistio* s. 7 ss.

33 *Hollo* s. 325. Ks. myös *Vihervuori* Y&T 1978 s. 12 ss.

itse luvan sisällön tai luvan ehtojen kohdalla. Esille voidaan tässä ottaa monet teollisuuslaitokset ja etenkin kalankasvatuslaitokset, joiden kohdalla vesi-, kala- ja rehumäärän eli samalla toiminnan laajuuden rajoittamisen avulla on mahdollista vaikuttaa pilaantumisen asteeseen. Numeeriset ylärajat on tällöin saatettu sisällyttää lupapäätöksiin eri tavoin. Myös vedenottoluvissa on vesimäärän yläraja voitu liittää joko osaksi luvallistettavaa oikeutta tai vaihtoehtoisesti erääksi lupaehdoksi.[34]

Tässä yhteydessä ei ole aihetta enemmälti käsitellä *lupaehdon* käsitteeseen liittyviä ongelmia. Ehdosta luvan voimassaoloon suoranaisesti vaikuttavana tekijänähän ei tällöin yleensä ole kysymys.[35] Lupaehtotermi voidaan useimmiten korvata lupamääräys-sanalla. Samoin on mahdollista puhua velvoitteista jne. Etenkin kalataloudellisissa yhteyksissä käytetään *kompensaatio*-termiä.

VL:n järjestelmä, jossa lupakysymys sekä korvaukset käsitellään pääsäännön mukaan samassa menettelyssä,[36] aiheuttaa myös velvoiteharkintaan eräitä oikeudellisia lisäpiirteitä. Nämä koskevat ennen muuta velvoitteen asettamisedellytysten suhdetta edunmenetyksen yksityisoikeudelliseen korvattavuuteen VL 11 luvun säännösten mukaan. On nimittäin mahdollista, että toimenpidevelvoitteen asettaminen on sidottu vastaavan menetyksen korvattavuuteen (VL 11: 11—13). Tällöin velvoiteharkinnan suorittaminen edellyttää väistämättä myös implisiittistä kannanottoa korvauskysymykseen. Sanotulta pohjalta toimenpidevelvoitteet saatetaan jakaa *esikorvauksellisiin* ja *jälkikorvauksellisiin*.[37] VL 11: 13:n liittyessä yksinomaan jälkikorvauksellisiin tilanteisiin on virheellistä nähdä juuri siinä primaarinen ilmaus haittojen minimointiperiaatteesta.[38] Paitsi (suoriin) toimenpidevelvoitteisiin jako kyllä laajemmassa mielessä soveltuu lupaharkinnan osien keskinäisten suhteiden kannalta myös maksuvelvoitteisiin.

---

34 Lupamääräysten tulkintaa ei tietenkään voida rakentaa satunnaisten muotoiluseikkojen varaan.

35 *Hollo* s. 320. Vrt. kuit. VL 2: 12.

36 VL 11: 8.1. Erottamista koskevista muutosehdotuksista ks. esim. *KM 1978: 7* s. 144 ss.

37 Esikorvauksellinen-termistä ks. esim. *Hollo* s. 326 ja *sama* VT 5/1977 s. 9. Käsiteparista esikorvauksellinen — jälkikorvauksellinen ks. *Vihervuori* VT 2/1976 s. 12 ss., *sama* Oikeustiede X s. 147 ja *sama* Y&T 1978 s. 13. Selvää tietenkin on, ettei jälkikorvauksellisella velvoitteella ole tekemistä *jälkikorvauksen* kanssa.

38 VL 11: 13 on johdettavissa kumotun PakkolunL:n vastaavasta säännöksestä (17 §), ks. *KM 1939: 3* s. 365 ss.

Kalakannan säilyttämismaksun kohdalla esikorvauksellisuus on selvä. Vesiensuojelumaksu sitä vastoin on ongelmallinen, koska korvaukset saattavat vaikuttaa määräämisperusteena olevaan hyötyyn. Kuitenkin kalataloudellisiin tarkoituksiin käytettävä osa saattaa suoranaisesti vähentää korvattavia vahinkoja. Säännöstelymaksu puolestaan on jälkikorvauksellinen sikäli, että VL 8: 25:n soveltamisedellytykset ovat osaksi tutkittavissa vasta korvausharkinnan jälkeen.

Esikorvauksellisia eli korvattavuudesta riippumattomia lienevät kuta kuinkin kaikki VL 2—10 lukujen säännöksiin perustuvat toimenpidevelvoitteet. VL:n muutoksenhakujärjestelmän kannalta molemmat velvoitelajit ovat samassa asemassa eli ne ratkaistaan lopullisesti KHO:ssa. Tähän tosin liittyy se hankaluus, että KHO joutuu jälkikorvauksellisten velvoitteiden osalta ottamaan ennakkokannan menetyksen korvattavuuteen.[39]

Esikorvauksellisissa velvoitteissa kysymys on periaatteessa sekä yleisten että yksityisten etujen suojaamisesta. On siten mahdollista, että korvattavan menetyksen syntyminen estyy jo esikorvauksellisessa vaiheessa. Tällöin — tai myös silloin, kun vastaava tulos saavutetaan jälkikorvauksellisessa vaiheessa — voidaan puhua *täyskompensaatiosta.*[40] Termi ei kuitenkaan yleensä sisällä sitä ajatusta, että myös yleisen edun loukkaus tulisi poistetuksi. Toimenpidevelvoite ja korvaus eivät ole toistensa vaihtoehtoja siinä mielessä, että edellisen asettaminen estäisi jälkimmäisten määräämisen, vaikka täyskompensaatioon ei päästäisikään. Jäännösvahinko on tällöin luonnollisesti korvattava.[41]

Esikorvauksellisen ja jälkikorvauksellisen velvoitteen välisen suhteen merkitystä ei aina ole oivallettu. Useiden eri näkökohtien kannalta on tärkeää, onko esimerkiksi kalataloudellinen toimenpidevelvoite asetettavissa VL 10: 24:n nojalla vai voiko se perustua yksin VL 11: 13:ään. Nyttemmin kysymys on selvä:[42] velvoitteen perustuessa ensin mainittuun lainkohtaan sillä voidaan suojata sekä yleistä että yksityistä etua, eikä sen asettaminen myöskään ole sidoksissa menetyksen korvattavuuteen sen enempää kuin muihinkaan VL 11: 13:n soveltamisedellytyksiin. Tar-

39 *Pekkanen* Vesiasiat s. 140.

40 Ks. esim. *KM 1967: B 73* s. 25 ss. ja *Kaartotie* s. 3.

41 Ks. esim. *Hollo* s. 327 sekä myös *Haataja* II s. 275.

42 Ks. yllä alav. 32 edeltävä kappale. Samansuuntaisesti kuit. jo *KM 1972: B 80* s. 39, 67 ja 71. Aikanaan ilmenneistä soveltamisvaikeuksista *Sormunen* s. 133 ss.

peetonta jälkikorvauksellista kytkentää on ilmennyt myös muunlaisissa vesiasioissa:

> Koska uittoväylän kuntoonpanosta, kunnossapitämisestä ja uiton toimittamisesta kalastolle aiheutuvat vahingot saattoivat ainakin osaksi olla ennakolta arvioitavissa, jolloin *korvaus tai sitä vastaava toimenpide* voitiin VL 5: 11:n, 5: 13:n, 5: 79:n ja 5: 80:n mukaan määrätä jo uittosäännössä, ei kalanviljelylaitoksen rakentamista ja ylläpitämistä koskevaa velvoitetta voitu kumota VL:n vastaisena. *KHO 1974 A II 111.*

Kun otetaan huomioon VL 5: 11:n säännös, ei kytkentä korvattavuuteen ja siten pelkästään yksityiseen etuun ole ollut aiheellinen. KHO:kaan tuskin on tätä tarkoittanut, vaan päätöksen sanamuoto ilmeisesti heijastaa uittovahinkosäännösten pohjalle rakentuneita VEO:n perusteluja. Kalatalousviranomaisella oli asiassa puhevalta.

Kattavaan intressiharkintaan ja menetysten minimointiin perustuva lupamenettely täyttää periaatteessa varsin korkeat ympäristöön kohdistuvalle päätöksenteolle asetettavat vaatimukset. Käytännössä lopputulos kyllä voi olla päinvastainen, etenkin jos haittojen ehkäisemiseen ei pyritä riittävän tehokkaasti, vaan tyydytään määräämään rahassa korvattaviksi ilmeisimmät menetykset.[43]

4.6 Intressisääntelyn dynamiikkaa

Lupaharkinta kohdistuu pääsäännön mukaan *tulevaisuuteen.* Tällöin hankkeen vaikutuksia voidaan vain ennakoida vaihtelevanasteisella todennäköisyydellä. On myös mahdollista, että olosuhteet ratkaisevastikin muuttuvat luvan voimassaoloaikana. Paineet kerran suoritetun lupaharkinnan lopputuloksen tarkistamiseen voivat siten olla ilmeisiä. Toisaalta luvan saajan edun mukaista yleensä on, että ratkaisu sisällöltään pysyy muuttumattomana. Näiden vastakkaisten näkökohtien välillä lainsäätäjä on joutunut tekemään kompromissin, jonka aste vaihtelee tilanneyhteydestä riippuen. Lähtökohta on, että lupapäätös voimassaolo-

---

43 Ks. *Koskiaho* Environment and decision making s. 22 ss. verr. s. 21. — Vrt. myös S-VL:iin perustuvien kalavelvoitteiden osalta *Sten,* s. 10 ss., joka pohtii kysymystä yleisen edun turvaamisesta velvoittein silloin, kun ao. yksityiset edunmenetykset korvataan rahalla. Meillä ongelma ei VL 2: 22:n ja 10: 24.2:n esikorvauksellisesta asemasta johtuen ole mielekäs.

aikanaan on kaikilta osin oikeusvoimainen.[1] Uusien velvoitteiden asettaminen, lupamääräysten muuttaminen ja jopa päätöksellä luvallistetun toiminnan kieltäminen voi kuitenkin määräedellytyksin olla mahdollista. Yleinen havainto on, että rakentamisluvat ja muut luvat, joita annettaessa on sovellettu VL 2 luvun säännöksiä, ovat pysyvyydeltään VL 10 luvun mukaisia lupia suojatumpia. Toiminnan kieltäminen on nimenomaisesti mahdollistettu vain pilaamislupia koskevassa VL 10: 25:ssä. Rakentamisluvissa reagointi ennalta arvaamattomiin seurauksiin on sidottu pääsäännön mukaan 10 vuoden määräaikaan niin yleisten kuin yksityisten etujen osalta. Olosuhteiden muuttumiseen perustuva päätöksen muuttaminen taas edellyttää sitä, ettei luvan tarkoittamasta toiminnasta saatava hyöty sanottavasti vähene (VL 2: 28). Mahdollisuudet puuttua ennen VL:n voimaantuloa annettujen rakentamislupien määräyksiin ovat erittäin vähäisiä (VL 2: 29—30).

Havaitaan siis, että VL 2 luvun säännösten soveltumisella on erityinen merkitys luvan pysyvyyden kannalta. Ajatus rakentamisluvan ikuisuudesta on alun perin luonnollisesti tarkoittanut vesioikeudellisen luvan perustyyppiä, myllyn tai muun »vesilaitoksen» rakentamislupaa. VL 2 luvun säännösten välityksellä pysyvyys ulottuu kuitenkin myös lupiin, joissa on kysymys *toiminnasta* ja sen jatkuvuudesta. Yhtä pysyviä kuin rakentamisluvat ovat siten myös säännöstelyluvat ja vedenottamisluvat etenkin pintavesien osalta. Jäteveden johtamistilanteisiin nähden on myös oikeuskäytännössä ollut eroa sikäli, että VL 10: 24:n mukainen lupa usein annetaan määräaikaisena.[2] Määräaikaisuus luvissa, joissa sovelletaan VL 2 lukua, on ollut harvinainen poikkeus. Esiintyessään se on perustunut epävarmuuteen hankkeen vaikutuksista ja luvan myöntämisedellytyksistä *(KHO 1969 A II 149* ja *KHO 11. 9. 1980 taltio 4258).*

Oman erityisryhmän muodostavat tapaukset, joissa asian käsittely jakautuu VL 16: 24.1:n mukaisiin osaratkaisuihin tai VL 16: 24.2:ssa säänneltyyn kaksivaiheiseen menettelyyn. Ensin mainittua menettelyä, jonka edellytyksenä ovat tärkeät syyt, on pidettävä poikkeuksellisena. Jälkimmäisen tarkoituksena taas on yleiseltä kannalta tärkeän yrityksen kiireellinen toteuttaminen, vaikkakaan myös ennakkokorvauksiin ulottuvan

[1] Ks. *Pietilä* s. 197 ss., *Hollo* s. 397 ss. ja *Ellilä* LM 1975 s. 48. Toisin VL 10: 24:n mukaisten lupien osalta *Uotila* Vattenförorening s. 17 ja sen johdosta *Hinkka* Luonnonhoito s. 237.

[2] Asiaan liittyvistä eri näkökohdista ks. *Paavolainen* s. 70 ss. ja *Vuento* s. 83 ss.

muutoksenhakumahdollisuuden johdosta tätä tavoitetta ei ole saavutettu. VL 2: 22:ssä tarkoitettua kalakannan säilyttämismaksua lukuunottamatta VL 16: 24.2:n mukaisen menettelyn ensi vaiheessa asetettavat ennakkovelvoitteet eivät ulotu yleisen edun turvaamiseen, joten tätä koskevien velvoitteiden tulisi periaatteessa sisältyä lopullisina ensi vaiheen päätökseen. Joko korvausten tai ennakkokorvausten määrääminen aiheutuvista yksityisistä edunmenetyksistä näyttäisi kaikissa luvanmyöntämistilanteissa olevan luvan myöntämisen edellytys (näin myös VL 16: 24.1:n kohdalla, jonka viittaus VL 11 lukuun merkitsee, että osapäätöksen tarkoituksena ei voi olla korvauskysymyksen erottaminen). Sama periaate lienee laajemminkin ulotettava yleiseen ja yksityiseen etuun kohdistuviin menetyksiin. Eri asia on, että näiden selvittäminen tai velvoitteen asettaminen ei aina ole ennalta mahdollista. VL 16: 24.2:n mukaisen menettelyn hankaluus on johtanut sen laajamittaiseen välttämiseen sekä ilman menetysten selvittämistä ja hyvittämistä annettaviin »aloittamislupiin». Nimenomaan pilaamistapauksissa kysymys on ns. lyhytaikaisista lupapäätöksistä, jotka ovat voimassa, kunnes samanaikaisesti käsiteltäväksi tullut varsinainen lupahakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Menettelyn lainmukaisuutta on kyllä pidettävä erittäin kyseenalaisena [3] lukuunottamatta sitä tapausta, että vahinkoselvitykset eivät ole lupaharkintaa suoritettaessa ensinkään tehtävissä.[4]

Etukäteisharkintaan liittyvistä vaikeuksista johtuu myös, *ettei* asetettua velvoitetta aina *yksilöidä* sen asettamisen yhteydessä. Oikeuskäytännössä on kehittynyt erilaisia menettelytapoja. Tavallista on, että VEO:n asettama velvoite toteutetaan sellaisen ohjelman tai sunnitelman mukaan, jonka esim. VH tai MMM lupamenettelyn jälkeen erikseen hyväksyy. Näin käy useasti etenkin tarkkailu- ja kalatalousvelvoitteiden kohdalla. Vaikka lupapäätöksessä nimetyllä viranomaisella onkin kompetenssi suunnitelman tai sen muutoksen hyväksymiseen, on tätä kuitenkin pidettävä tietyssä mielessä ehdollisena. Päätöksiin on nimittäin usein sijoitettu varsin yksityiskohtainen lauseke siitä, miten luvanhaltija, viranomainen tai vahingonkärsijät voivat saattaa ohjelman hyväksymistai muuttamiskysymyksen erikseen hakemuksella VEO:n ratkaistavaksi.

Esimerkki: Hakijaosuuskunnan oli toimitettava kala- ja rapukannan tarkkailuohjelma MMM:n tarkastettavaksi. Osuuskunnalle

[3] Vrt. myös *Ahola* DL 1979 s. 341 ss.

[4] Ks. *Hollo* s. 482.

oli annettu mahdollisuus saattaa asia VEO:n ratkaistavaksi, mikäli se ei tyytynyt MMM:n laatimiin muutoksiin tai jos se halusi ohjelmaa myöhemmin muutettavaksi eikä MMM ollut hyväksynyt sitä koskevaa ehdotusta. Myös MMM:llä tai sillä, jonka etu oli po. selvittämisestä riippuvainen, oli mahdollisuus saattaa kysymys suunnitelman vahvistamisesta tai muuttamisesta hakemuksella VEO:n ratkaistavaksi. *KHO 5. 9. 1974 taltio 3263.*

Päätösten sanamuodon perustuessa monissa tapauksissa ilmeisiin satunnaistekijöihin,[5] lienee mahdollisuus saattaa vahvistamiskysymys hakemuksella VEO:n ratkaistavaksi käsillä päätöksen sanamuodosta riippumatta. VL:n järjestelmässä tuskin olisikaan mahdollista *delegoida* lupamenettelyn piiriin kuuluvaa osakysymystä *lopullisesti* muulle viranomaiselle. Kun velvoitteissa säännön mukaan on kysymys sekä yleisistä että yksityisistä eduista, on luonnollista, että hakemusvaltuus hyväksyvän viranomaisen ohella kuuluu myös yksityiselle asianosaistaholle. Eräissä tapauksissa velvoitteen yksilöinti on poikkeuksellisesti saatettu järjestää myös siten, että luvan saaja ja vahingonkärsijät ensisijaisesti sopivat asiasta, ja vasta tämän jälkeen ohjelma toimitetaan viranomaisen (MMM) hyväksyttäväksi (*KHO 28. 3. 1974 taltio 1394—1395*). Kun yleisen edun valvojan mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön sen hyväksymisvaiheessa ovat rajoitetut, voisi tämä menettely itse asiassa tulla kysymykseen vain, jos asia koskee ainoastaan yksityistä etua. Käytäntö on jäänyt joka tapauksessa poikkeukselliseksi. Erikoislaatuinen menneen ajan ratkaisu on vastaavankaltaisessa tilanteessa annettu *KHO 22. 3. 1973 taltio 1212*, jossa kalatalousviranomaisen vaatimus saada mahdollisuus puuttua tehtävään istutussopimukseen hylättiin.

Delegointirakennelma perustuu siihen ajatukseen, että viranomaisen (lähinnä VH tai MMM) hyväksymä ohjelma katsotaan luvanhaltijaa sitovaksi. Tällöin esimerkiksi virka-avun antaminen ohjelman noudattamiseksi on mahdollista (*KHO 16. 10. 1980 taltio 5089*). Voidaan kuitenkin kysyä, onko käytäntö ensinkään sopusoinnussa sen hallintotoiminnan yleisen lähtökohdan kanssa, että säännöstukea vailla oleva oman toimivallan siirtäminen toiselle viranomaiselle ei ole mahdollista.[6] Ristiriitaiselta omaksutun menettelytavan kanssa näyttäisi myös seuraava ratkaisu:

Vt. oli vuonna 1957 antamallaan päätöksellä myöntänyt O:n kaupungille luvan nostaa vesi M:n voimalaitoksessa korkeuteen NN +

5 Aiheeton vaihtelu kuvastanee tarkemman sääntelyn tarpeellisuutta.

6 Ks. esim. *Mäenpää* s. 190 ss.

10,50 m päätöksessä sanotuin, muun ohella sellaisin ehdoin, että kaupunki oli velvollinen O-joen kalakannan säilyttämiseksi ja lisäämiseksi suorittamaan vuosittain MaatalousH:n kalatalousosaston *määräämän* rahamäärän. MMM kalatalousviranomaisena päätti 11. 2. 1977 velvoittaa kaupungin noudattamaan seuraavaa Vt:n päätökseen perustuvaa velvollisuutta: »O:n kaupungin tulee suorittaa MMM:lle vuoden 1977 alusta lukien toistaiseksi 175.000 markkaa vuosittain käytettäväksi ministeriön toimesta O-joen kalakannan säilyttämiseksi ja lisäämiseksi. Maksu on kultakin vuodelta suoritettava tammikuun kuluessa. Vuoden 1977 maksu on suoritettava viipymättä.» O:n kaupunki valitti pyytäen päätöksen kumoamista. KHO: Vt:n vuonna 1957 annettuun päätökseen sisältyvällä kysymyksessä olevalla lupamääräyksellä ei ollut, kun otettiin huomioon VOL 1: 6.4 (134/39) ja ErKiirL 16 §, katsottava siirretyn MaatalousH:lle tai sen kalatalousosastolle oikeutta määrätä puheena olevan maksun suuruudesta O:n kaupunkia sitovasti. MMM, jolle MaatalousH:n suoritettavaksi säädetyt tai määrätyt tehtävät olivat siirtyneet, ei näin ollen ollut ratkaissut eikä ollut voinutkaan ratkaista sitovasti, kuinka suuren maksun kaupunki oli vuosittain velvollinen suorittamaan. MMM:llä oli, samoin kuin kaupungillakin, oikeus laillisessa järjestyksessä saattaa asia ao. VEO:n ratkaistavaksi. MMM:n kirjelmä ei näin ollen sisältänyt sellaista HValL 3.1 §:ssä tarkoitettua ratkaisua, johon voitiin valituksin hakea muutosta. *KHO 28. 9. 1977 taltio 3779.*

Tilanne on vertailukelpoinen myös VL:n säännösten kannalta. Luonnollista joka tapauksessa on, että MMM ei ole voinut tehdä *sellaista* luvanhaltijaa sitovaa ratkaisua, jota ei olisi ollut mahdollista saattaa VEO:n käsiteltäväksi. HValL:iin perustuva muutoksenhakumahdollisuus sulkeutuu näin pois. Yleisesti on toisaalta tuskin mahdollista kiistää kokonaan delegointiin perustuvan yksilöintiratkaisun merkitystä.[7] Kestämätöntä olisi, jos esimerkiksi jokainen istutus- tai tarkkailuohjelma olisi varmuuden vuoksi saatettava VEO:n hyväksyttäväksi, jotta mm. virka-apukelpoisuus taattaisiin. Esillä olevassa KHO:n ratkaisussa on taustalla ollut Vt:n asettama velvoite varsin poikkeuksellinen, koska sen laajuus oli lupapäätöksessä jäänyt kokonaan määrittelemättä. MMM:n osalta oli näin tietyssä suhteessa kysymys paremminkin asettamis- kuin yksilöintitoimesta.[7a] Joka tapauksessa KHO:n ratkaisu selventää sitä periaatetta,

---

[7] Näin on varsinkin siksi, ettei asian saattaminen VEO:n ratkaistavaksi ole sidottu määräaikoihin.

[7a] Velvoitteen vanhentumisen kannalta lienee kuitenkin kysymys vain yksilöimisestä. — Asetettu, mutta yksilöimätön velvoite ei vanhennu, ks. *KHO 3. 9. 1981 taltio 3813.*

että mahdollisuus velvoitetta koskevan asian vireillepanoon VEO:ssa on riippumaton ratkaisun sanamuodosta.

Lupamenettelyn dynamiikkaan on oikeuskäytännössä muodostunut myös muunlaisia erityispiirteitä kuin säännönmukainen velvoitteen yksilöinnin delegoiminen. Kysymys on tällöin ennen muuta siitä, että VEO päätöksellään avaa mahdollisuuden lupapäätöksen jälkikäteiseen *täydentämiseen* säännönmukaisista permutaatio- ja jälkivelvoitenormeista riippumatta. Esimerkkejä tällaisista velvoitteista ovat seuraavat:

> Mikäli hakemuksessa tarkoitetusta jätevesien johtamisesta aiheutui purkuvesistön kalakannalle sellaista haittaa tai vahinkoa, jota päätöstä annettaessa ei ole voitu edellyttää syntyvän, asianosaisilla oli oikeus saattaa VEO:n päätöksen määräysten muuttaminen näiltä osin erikseen VEO:n VL 10: 24:n mukaisesti käsiteltäväksi. *KHO 28. 5. 1974 taltio 2349.*
>
> Mikäli luvassa edellytetyn selvityksen (kala- ja raputaloudellinen tarkkailu) perusteella todettiin jäteveden johtamisesta aiheutuvan vahinkoa tai haittaa kalastukselle tai ravustukselle ja jos syntyi erimielisyyttä tämän johdosta suoritettavista toimenpiteistä, voi ao. viranomainen tai se, jonka oikeutta asia koskee, hakemuksella saattaa kysymyksen toimenpiteistä kala- ja rapukannan säilyttämiseksi VEO:n ratkaistavaksi. *KHO 5. 9. 1974 taltio 3263.*

Kummatkin ratkaisut koskevat VL 10:24:n mukaista lupatilannetta. Muuan syy lausekkeisiin lienee ollut jälkivelvoitteita koskevan sääntelyn ilmeinen puutteellisuus. VL 10: 25 ei liity ennalta arvaamattomiin menetyksiin, vaan olosuhteiden muutokseen luvan antamisen jälkeen, ja tällöinkin soveltamisedellytyksenä on vesistön huomattava pilaantuminen. Sovellettavaksi voi kyllä tulla ennalta arvaamattomia vahinkoja koskeva VL 11: 8:n *korvaus*säännös ja ehkä myös sijaisvelvoitetta koskeva VL 11: 13, joka kuitenkin mahdollistaa toimenpidevelvoitteet vain rajoitetusti eikä yleisen kalatalousedun kompensoimista ensinkään. VL 2: 27:ää vastaava säännös siis puuttuu.[8] Samat syyt ovat vaihtoehtoisesti johtaneet myös luvan määräaikaisuuteen (esim. *KHO 20. 3. 1980 taltio 1616*). Eräissä tapauksissa on jopa tavanomaisen VL 10: 24:n mukaisen luvan katsottu mahdollistavan jälkikäteisvelvoitteen ilman nimenomaista lausekettakin:

---

[8] Johdonmukaista sääntelykokonaisuuden kannalta lienee kuitenkin tulkita olosuhteiden muutos VL 10: 25:ssä niin laajasti, että se sisältää myös ennalta arvaamattomat seuraukset.

> VEO oli myöntänyt H:n kunnalle luvan johtaa jätevettä K:n vesistöön. MMM valitti päätöksen eräästä velvoitteesta. Päätöstä ei muutettu, koska MMM voi VL 10: 24.2:n nojalla saattaa lupaehtojen muuttamisen asianomaisilta osin erikseen VEO:n käsiteltäväksi, mikäli luvan edellyttämän tarkkailun perusteella tai muuten vastaisuudessa havaittaisiin aiheutuvan vahinkoa tai haittaa. *KHO 26. 10. 1972 taltio 4182.*[9]

Johdonmukaista on, että muuttamismahdollisuuden sisältävä lauseke saattaa erityisen hyvällä syyllä sisältyä myös VL 16: 24.2:n mukaisen kaksivaiheisen menettelyn ensi vaiheen päätökseen, vaikka toisessa vaiheessa tehtäviä välttämättömiä muutoksia koskeekin oma, perin ahdas sääntelynsä, vrt. myös *KHO 9. 4. 1981 taltio 2130.* Muussa tapauksessa »epätäydellisen» ensi vaiheen päätöksen oikeusvoima olisi eri intressirelaatioissa vahvempi kuin säännönmukaisen lupapäätöksen, johon sisältyy muuttamislauseke.

Myös rakentamis- ja niihin rinnastettavissa luvissa on saatettu avata mahdollisuus VL 2: 27—28:n sääntelyä laajempaan lupapäätöksen muuttamiseen:

> TVH:lle oli myönnetty lupa sillan, penkereen ym. rakentamiseen valtatietä varten sekä vesialueen täyttämiseen ja ruoppaustyön suorittamiseen. Sillan alikulkukorkeus 8,5 m oli katsottu asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan riittäväksi luvanantamishetkellä M:n satamaan liikennöiville aluksille. Liikennöinti voitiin edelleen suorittaa VL 2: 16:ssä tarkoitetuin tavoin ilman huomattavaa haittaa, kun päätökseen lisättiin seuraava määräys: »Jos M:n kaupunkiin ryhdyttäisiin myöhemmin harjoittamaan sellaista matkustajalaivaliikennettä, jota alusten nykyistä suuremmasta korkeudesta johtuen ei voitaisi nyt kysymyksessä olevan sillan vuoksi ohjata M:n satamaan, voidaan kysymys TVH:n velvoittamisesta ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, että tällaista laivaliikennettä voidaan M:iin harjoittaa, saattaa eri hakemuksella VEO:n ratkaistavaksi.» *KHO 31. 5. 1979 taltio 2633.*

Avausmahdollisuuden suhteen näyttää vastakkaiselta ratkaisu *KHO 28. 2. 1980 taltio 1139:*

> VEO oli säännöstelyasiassa liittänyt lupapäätökseen määräyksen, jonka mukaan lupaehtoja saatettiin viranomaisen hakemuksesta muuttaa vesiliikenteen tai uiton etujen turvaamista varten ilman

[9] Ks. *Hollo* s. 349, 385 ja 400.

että säännöstelyhyödyn saajilla olisi tämän johdosta oikeutta korvaukseen. KHO: Mitä tuli sanottuun määräykseen, niin lupaa myönnettäessä on kuulunut selvittää, mitä vaikutuksia hankkeella on vesiliikenteeseen ja puutavaran uittoon. Sen selvityksen mukaan, joka asiassa on käytettävissä, lupaa myönnettäessä ovat vesiliikenteen ja uiton edut tulleet otetuiksi asianmukaisesti huomioon. Tämän vuoksi ja kun myös ao. viranomaisilla on veneliikenteen tai uiton etujen sitä vaatiessa oikeus tehdä VL 2: 27:ssä tarkoitettu hakemus. KHO, ottaen lisäksi huomioon VL 8: 10:n sekä VL 2: 3.1:n, 2: 16:n, 2: 18.3:n, 2: 27:n ja 2: 28:n, harkitsi oikeaksi kumota sanotun määräyksen.

Tarkistamislausekkeita voi myös sisältyä jo ennen VL:ia annettuihin lupiin. Ratkaisussa *KHO 28. 10. 1971 taltio 4513* oli kysymys seuraavan Vt:n antamaan säännöstelylupaan sisältyvän määräyksen soveltamisesta:

> Hakija on velvollinen viimeistään 10 vuoden kuluttua säännöstelyn alkamisesta lukien hakemaan katselmuksen tämän päätöksen lupaehtoihin sisältyvien säännöstelymääräysten tarkistamiseksi.

Lupamenettelyn dynamiikka on altis *intressisääntelykokonaisuutta rikkoville häiriöille,* jotka eivät johdu seurausten arviointivaikeudesta, vaan sellaisista väliintulevista tekijöistä, jotka heikentävät haittojen minimoinnin tehoa ja suurentavat näin kompensointitarvetta samoin kuin korvattavaa vahinkoa, haittaa ja muuta edunmenetystä ilman, että kuitenkaan olisi järjestetty menettelyä luvan sisältämän oikeus—velvoite -kokonaisuuden saattamiseksi muuttunutta tilannetta vastaavaksi. Sanottu koskee ennen muuta VL 10: 26:n mukaisen pitennyspäätöksen luomaa tilannetta, jossa toimenpide- ja korvausmääräysten tarve saattaa olla kokonaan toinen kuin se, mistä VEO on lähtenyt. Täydentämistä ei kuitenkaan tapahdu viran puolesta, vaan asia jää asianosaisten aloitteiden ja vajavaisten säännösten varaan.

5. OIKEUSVERTAILUNÄKÖKULMAN PERUSTEET

5.1 Yleisiä näkökohtia

Tuntuu luonnolliselta, että vesioikeudellisten puhevaltaongelmien hahmottamista ja olennaisten piirteiden löytämistä helpottaa vertailu ulkomaiseen oikeuteen. Tutkimusaiheen monipolvisuudesta johtuen vertailun sijoittaminen omaksi erilliseksi jaksokseen ei näytä mielekkäältä. Tarkoituksenmukaista sitä vastoin on myös vertailun suhteen edetä pääaiheen käsittelyn mukaisesti.

Ilmeistä toisaalta on, että vertailun kohteeksi otettavien oikeusjärjestysten suhteen on suoritettava rajausta. Tässä suhteessa voidaan epäilemättä noudattaa monia eri valintaperusteita. Kun tarkasteltavana ei primaarisesti ole itse lupajärjestelmä vaan eräät siihen liittyvät näkökohdat, on asianomaisen valtion vesioikeudelliselta järjestelmältä edellytettävä riittävää *vertailukelpoisuutta* Suomen oikeuteen. Tässä ilmenee kyllä huomattavia vaikeuksia: eri oikeusjärjestysten heterogeenisuudesta johtuen on monesti hyvin hankalaa sanoa, mitkä tietyssä valtiossa voimassa olevat säännökset vastaavat meidän VL-kokonaisuuttamme.

Valtiona, jossa vesien käytön sääntely ei huomattavimmalta osaltaan rakennu lupajärjestelmän varaan, on tarkastelun ulkopuolelle jätettävä esimerkiksi *Ranska*.[1] *Sosialistisissa maissa* lupamenettelyn merkitys kyllä voi olla merkittävä, mutta viranomaisten aseman rakentuessa olennaisesti toiselle pohjalle on nekin tässä sivuutettava.[2] Sama koskee

---

[1] Ranskan vesioikeudesta ks. *Hollo* s. 225 ss., *Kiss—Lambrechts* s. 318 ss. sekä *Nicolay* s. 1 ss. Nimenomaan teollisuusjätevesien osalta sääntely on painottumassa lupajärjestelmän suuntaan, ks. *Gousset* s. 30 ss.

[2] Neuvostoliiton, Saksan demokraattisen tasavallan ja Puolan järjestelmistä erityisesti vesien pilaantumissuojan osalta ks. *Hollo* s. 231 ss., 216 ss. ja 237 ss. Nimenomaan Saksan demokraattisen tasavallan kohdalla on taustalla otettava huomioon Saksan vanhojen osavaltioiden vesilainsäädännön vaikutus, joka osaltaan näkyy myös lupajärjestelmässä.

Iso-Britanniaa, jossa lupamenettelyn aiemmin vähäinen osuus viime vuosikymmeninä kyllä on korostunut, mutta jonka osalta *common law* -järjestelmän ja hallinnon erityispiirteet mutkistaisivat liiaksi käsittelyä.[3] Keskinäisistä, osin merkittävistäkin eroista huolimatta näyttäisivät sitä vastoin riittävästi vertailupohjaa tarjoavan Pohjoismaista *Ruotsi, Tanska* ja *Norja* sekä lisäksi *Saksan liittotasavalta* ja *Itävalta.* Näistä yhteiset piirteet ovat kiistatta suurimmat Ruotsin kohdalla.[4] VL:n valmisteluvaiheissa on nimenomaisesti tukeuduttu myös Itävallan,[5] Norjan[6] ja Saksan[7] vesioikeudellisiin säädöksiin. Vertailun ulottaminen mainittuja valtioita laajemmalle ei enää olisi tarkoituksenmukaista. Ennen edunvalvonta- ja puhevaltakysymyksiin siirtymistä on vielä aihetta tarkastella kunkin vertailumaan vesioikeudellisen järjestelmän perusteita nimenomaan menettelyn kannalta.

5.2 Ruotsi

Yhteisestä historiallisesta lähtökohdasta johtuen vesien omistusolot ovat varsin samankaltaisella pohjalla kuin Suomessa. Runsaasti yhteisiä piirteitä on myös vesien käyttöä koskevassa lainsäädännössä sekä aineelliselta että menettelylliseltä kannalta. Suomen VL:n ensisijaisin esikuva on ollut S-VL nimenomaan sen alkuperäisessä (ja ennen 1960-lukua tarkistetussa) muodossa. Sittemmin vesioikeudellisen sääntelyn ala on merkittävästi kaventunut, kun vesien pilaantumista koskevat kysymykset vuoden 1969 ympäristöoikeusreformissa siirtyivät uuden ML:n alaan.

S-VL:n mukaisena lupaviranomaisena toimii yleisten tuomioistuinten järjestelmään kuuluva *vesioikeus.* Aiemmin vesituomioistuimet olivat itsenäisiä erikoistuomioistuimia; vuoden 1971 väliaikaiseksi tarkoitetusta uudistuksesta lähtien vesioikeuden asema on määrätyillä erityiskokoonpanossa toimivilla yleisillä alioikeuksilla. Ylituomioistuimena on Svean hovioikeus samoin erityiskokoonpanossa. Ylimpänä asteena on korkein

---

3 Iso-Britannian vesioikeudesta ks. *Wisdom* erit. s. 83 ss., 151 ss., 176 ss. ja 308 ss.

4 Ks. esim. *KM 1939: 3* passim.

5 *Vesistölaki-esitysehdotus* s. 1.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

oikeus. Vesituomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat käsitellään hakemus-, riita- (stämningsmål), valitus- ja alistusasioina. Hakemusasioista merkittävimmät ovat lupa-asioita (mm. vesirakentaminen, säännöstely, vedenhankinta).[1] Lupaharkinta perustuu yleisiä ja yksityisiä etuja suojaaviin S-VL 2 luvun normeihin, osaksi nimenomaisesti intressivertailuun. Vesituomioistuinten toimivaltaa on S-VL:n voimassaoloaikana kuitenkin rajoitettu hallintoviranomaisten hyväksi. Siten määrättyjen vaikutuksiltaan laaja-alaisten hankkeiden sallittavuuden ratkaisee maan hallitus (S-VL 4:17). Lupiin liittyvät korvauskysymykset kuuluvat lupaviranomaisen toimivaltaan. — S-VL 7 luvun mukaiset vesistöjärjestelyä, ojitusta ja muuta kuivatusta koskevat asiat kuten myös eräät säännöstelyä (3 luku), uittoa (6 luku) ja viemäröintiä (8 luku) koskevat asiat käsitellään katselmustoimituksessa, joka menettelyasteena on Suomen VL:n mukaisesta katselmustoimituksesta poiketen itsenäinen. Vesioikeus on sen osalta alistus- tai muutoksenhakuaste.

Syynä siihen, että vesiasioiden osalta aikanaan päädyttiin itsenäiseen erikoistuomioistuimeen, ei ensisijaisesti ole ollut kokemuksen ja erityisasiantuntemuksen varmistaminen, vaan ennen muuta tehtävien olennaisilta osin hallinnollinen laatu.[2] Katsottiin, että näin muodostettavalle orgaanille soveltuvat sekä hallinnolliset että oikeudelliset asiat.[3] Niinpä uittoa ja kulkuväyliä koskevissa asioissa yhdistyivät aiemmat hallintoviranomaisen (lupapuoli) ja yleisen tuomioistuimen (korvaukset) tehtävät, mikä alun perin näkyi myös muutoksenhakutien jakautumisessa siten, että ennen vuotta 1932 muutosta ensiksi mainitun osalta haettiin hallintolainkäytön järjestyksessä.[4]

ML:n järjestelmä puolestaan ei perustu tuomioistuinmenettelyyn vaan hallinnolliseen päätöksentekoon. Varsinaisesta lupajärjestelmästä on kysymys vain osittain. ML kyllä rakentuu ympäristölle vaarallisen toiminnan luvanvaraisuuden pohjalle sen mukaan kuin MiK:ssa on tarkemmin säädetty. Varsinaisena lupaviranomaisena toimii *konsessiolauta-*

---

[1] Ks. S-VL 11:17.

[2] *Lavin* s. 20 ja 37 sekä *Johansson* s. 24 ss. Ks. myös *Hassler* s. 98 ja *Ljungman—Stjernquist* s. 61 ss.

[3] Ks. *Lavin* s. 37 ja *Johansson* s. 24 ss. Tilanteen ollessa tämä ei ole mielekästä tarkastella vesituomioistuimia de lege ferenda suppeasta yleinen tuomioistuin — erikoistuomioistuin -näkökulmasta, vrt. meillä *Kosonen* s. 268 ja 270.

[4] *Högstedt* s. 316 ja *Lavin* s. 111 ss.

kunta.[5] Lupaharkinta, jonka yhteydessä ratkaistaan myös suojatoimenpiteiden tarve mutta ei korvauskysymyksiä, perustuu eri intressien punnintaan (ML 4—6 §). Tätä koskevat normit eivät ole yhtä yksityiskohtaisia kuin S-VL:ssa.[6] Laajimpien haittojen kohdalla vain hallitus voi erityisperustein sallia toiminnan. Konsessiolautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta *hallitukselta.*

Useissa tapauksissa sanotun luvan käytännössä kuitenkin korvaa toiminnan harjoittajalle heikomman oikeussuojan tuottava *dispenssi.* Dispenssitoimivalta on *luonnonhoitovirastolla* ja eräissä tapauksissa myös *lääninhallituksella.* Dispenssipäätös ei ole valituskelpoinen. Hakijan kannalta oikeussuoja toteutuu tällöin siten, että hänellä on mahdollisuus hakea lupaa konsessiolautakunnalta. Vahingonkärsijä voi puolestaan dispenssin estämättä saattaa toiminnan laillisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi tai kääntyä asiassa terveysviranomaisen puoleen. ML:n järjestelmää täydentää vielä määrättyjä vähäisehköjä likaajia koskeva *ilmoitusvelvollisuus.* Ilmoitukset käsittelee *lääninhallitus.*

Korvauskysymykset eivät ML:n osalta liity lupamenettelyyn, vaan toimivalta niiden suhteen kuuluu *kiinteistötuomioistuimelle.*

Vireillä osin jo pitkään olleessa lainsäädännön uudistamistyössä on muun ohella ehdotettu S-VL:n mukaisen lupamenettelyn muuttamista samankaltaiseksi kuin ML:n mukainen menettely konsessiolautakunnassa. Vesituomioistuimista tultaisiin tällöin luopumaan. Korvauskysymykset ja osin eräät muutkin kysymykset tulisivat kuulumaan kiinteistötuomioistuimen toimivaltaan.[7] Myös ML:n mukaista päätöksentekojärjestelmää on käytännössä saatujen kokemusten perusteella ehdotettu tarkistettavaksi. Tarkoituksena on tällöin menettelymuotojen ja toimivaltaisten orgaanien vähentäminen.[8] Dispenssi tulisi poistumaan, jolloin lupaviranomaisina toimisivat konsessiolautakunta ja lääninhallitus. ML:n mukaiset ilmoitukset puolestaan käsittelisi lääninhallitus. Samalla terveydenhoitolautakunnat valvonnan osalta kytkettäisiin nimenomai-

---

5 Lautakunnan kokoonpanosta ks. ML 11 § ja sen muodostamisvaiheista *Nyman* s. 136 ss.

6 Ks. *Bengtsson* Miljörätt s. 34.

7 Ks. *SOU 1977: 27* s. 167 ss. Esim. suojatoimenpiteiden osalta ei pyrittäisi jyrkkään toimivaltajakoon lupaviranomaisen ja tuomioistuimen välillä, vaan myös viimeksi mainittu voisi asiayhteydestä johtuen antaa näitä koskevia detaljimääräyksiä lupapäätöksen puitteissa, ks. mt. s. 169 ss.

8 Ks. *SOU 1978: 80* s. 25 ss.

sesti lain piiriin. Konsessiolautakunnan, luonnonhoitoviraston ja lääninhallituksen lupa- ja eräisiin muihin päätöksiin haettaisiin muutosta hallitukselta, eräisiin toisiin taas (kuten nykyisinkin) *kamarioikeus*-nimiseltä hallintotuomioistuimelta.

5.3 Tanska

Vesialueiden omistuksen osalta on monissa yhteyksissä lähdetty siitä, että Tanskan oikeusjärjestys ei tunne vesien yksityisomistusta.[1] Jaottelu julkisiin vesistöihin (offentlige vandløb, alajaottelu amtsvandløb ja kommunevandløb) sekä yksityisiin vesistöihin (private vandløb), VLL 8 §, ei liity vesialueiden hallintaan, vaan mm. valvontajärjestelmään, kunnossapitoon sekä vesien käyttöä koskevien säännösten eriytymiseen. Julkisissa vesistöissä on järjestetty säännöllinen valvonta, joka yksityistä vesistöistä puuttuu (VLL 82—84 § verr. 86 §:ään).[2] Julkisia vesistöjä varten vahvistetaan hallinnolliset säännöt (regulativer), jotka koskevat mm. kunnossapitoa. Vesialueiden hallintaan ei myöskään liity vesistölainsäädännön soveltamisalan rajaus sellaisten vesistöjen suhteen, joihin vain yhdellä subjektilla on intressiä.[3]

Kysymys vesialueiden omistuksesta on kuitenkin epäselvä.[4] On ensinnäkin tapauksia, joissa luonnonvesistö muodostaa erillisen kiinteistöyksikön.[5] Näitä merkittävämpi on rannanomistajan oikeus kiinteistön edustalla olevaan vesialueeseen nähden. Järven kuivatuksessa muodostuva vesijättö kuuluu rannanomistajalle (tai vesirekisteriyksikön omistajalle) riippumatta siitä onko vesistö yksityinen vai julkinen.[6] Yksityisen vesistön kunnossapitovelvollisuus kuuluu rannanomistajalle. On myös otettava huomioon, että vesilainsäädännössä kutsutaan rannanomistajan oikeutta veteen omistusoikeudeksi.[7] Vaikka kysymyksessä toisaalta näyttäisi olevan

1 Ks. *KM 1939: 3* s. 39 ss. Toisin *Haataja* I s. 69.

2 Viimeksimainitussakin viranomaisreaktio on mahdollinen, mutta se on riippuvainen edunhaltijan aloitteesta.

3 Ks. VLL 1 §. Sanottu rajoitus koskee vain VLL:ia, ei esim. MBL:ia tai VFL:ia, *Tolstrup—Barfod* s. 75.

4 *Tolstrup—Barfod* s. 150, 151 ss. ja 250 ss.

5 Mt. s. 76 ja 250.

6 VLL 34.2 ja 34.3 §.

7 VLL 34.3 §.

vain ensisijainen käyttöoikeus,[8] eivät periaatteelliset erot skandinaaviseen järjestelmään välttämättä ole suuret. Olennaista ei kuitenkaan ole se, puhutaanko omistusoikeudesta vai ei, vaan sallittujen käyttövaltuuksien laajuus. Myös Suomen ja Ruotsin oikeudessa vältetään kutsumasta vesialueen omistajan oikeutta veteen suoranaisesti omistukseksi.[9] — Vesitaloudellisten hankkeiden toteuttamisen kannalta ei omistuksella näytä olevan sanottavaa merkitystä, vaikkakin yksityisillä oikeuksilla on oma relevanssinsa lupamenettelyssä.

Vesien käyttöön liittyvien säädösten määrä Tanskassa on suuri. Suomen VL:n alan peittää pääasiallisesti kolme säädöskokonaisuutta, *vesistölaki* (vandløbsloven, VLL), *vedenhankintalaki* (vandforsyningsloven, VFL) sekä *ympäristönsuojelulaki* (miljøbeskyttelsesloven, MBL). Oma merkityksensä vesien käytössä on myös *luonnonsuojelulailla* (naturfredningsloven, NFL). Karkeasti ottaen VLL voidaan rinnastaa Suomen VL:n 2—8 lukuihin, osa VFL:sta VL:n 9 lukuun[10] sekä MBL:n vesiä koskevat osat VL:n 10 lukuun ja 9 luvun suoja-aluesäännöksiin.

VLL sisältää säännöksiä vesistöluokittelusta, kuntoonpanosta ja kunnossapidosta, vesirakentamistoimenpiteistä sekä valvonnasta. Aiemmin lain soveltamisala on ollut laajempi. Ympäristönsuojelulainsäädännon säätämisen yhteydessä vesien pilaantumisen sääntely siirtyi MBL:iin. Sittemmin VLL:sta on vielä siirretty VFL:iin kastelu- ja kalanviljelytarkoituksiin tapahtuvaa vedenottoa koskevat säännökset (VLL 38—49 §) uudistetussa muodossa.[11] Lupamenettelyn kannalta ovat keskeisiä säännökset vesistöön tai sen uomaan kohdistuvista toimenpiteistä (regulering) sekä niihin rinnastettavista toimenpiteistä (VLL 18—32 §). Lupaviranomaisina toimivat pääosin *landvæsensret*-nimiset erikoistuomioistuimiin verrattavat elimet, joita VLL:n mukaisessa tehtävässään kutsutaan myös nimellä *vandløbsret,* VLR (VLL 7 §). Mikäli VLL:ssa ei ole toisin säädetty, sovelletaan organisaation ja menettelyn osalta yleissäännöksiä (lov om landvæsensretter, LRL).[12] VLL 18 §:n nojalla oikeus regulering-hake-

8 *Tolstrup* s. 70.

9 Vrt. vallita- (råda-)sanan käyttö sekä Ruotsin vattenrätt-käsite.

10 VFL kattaa myös Vesi- ja viemärilaitos L:n sekä ThL:n alaan kuuluvaa sääntelyä.

11 Samassa yhteydessä on kumottu esim. yleisoikeutta talousveden ottamiseen koskeva VLL 3.3 §:n säännös.

12 Järjestelmä on kolmiportainen. Alimpana asteena toimii *landvæsensnævn,*

muksen tekemiseen on yksin kunnalla, jolle intressentit[13] voivat tehdä asiaa koskevia ehdotuksia. Ehdotuksilla on osin kuntaa sitova vaikutus. Yksityisessä vesistössä hakemuksen voi tehdä se, jota asia koskee. Lupamenettelyssä käsitellään myös VLL:n mukaiset korvauskysymykset. Järven laskemisessa ja kuivattamisessa sovelletaan pääosin reguleringsäännöksiä (VLL 33 §). Muodollinen ja aineellinen virallisperiaate on tällöin voimakas. Sillan rakentamisen osalta lupaviranomainen on kunnanhallitus tai, jollei tämä anna lupaa, VLR (VLL 62 §). Viimeksimainittu toimii lupaviranomaisena padon rakentamisen ja muuttamisen osalta (VLL 63—67 §). VLL:n nojalla voidaan antaa myös tarvittavia pakkotoimioikeuksia (VLL 89 §).[14] VLL:n mukainen lupa ei merkitse kattavan yritysluvan myöntämistä, vaan sen ohella saatetaan tarvita myös mm. NFL:n mukainen vesistönmuuttamislupa. NFL:n täydentyminen sanotussa suhteessa on niin merkittävää, että se yhdessä hallinnollisen päätöksenteon suuntaan käyvän yleisen pyrkimyksen kanssa saattaa johtaa landvæsensret-järjestelmän lakkauttamiseen ja VLL:n säännösten uudelleenarviointiin.[15]

Vedenhankinnan sääntely uudistettiin vuonna 1969. Tällöin säädettiin nykyisen vuoden 1978 *VFL:n* edeltäjä, johon MBL:n voimaantulon yhteydessä tehtiin merkittäviä muutoksia vuonna 1973. VFL 18 §:n mukaan pinta- ja pohjaveden ottaminen on eräin poikkeuksin luvanvaraista. Lupaviranomaisena on kunnanhallitus tai amtinneuvosto (VFL 19—20 §). Ennen vuoden 1973 muutoksia toimivalta kuului VLR:lle. Nyttemmin päätäntävalta VFL:n mukaisissa asioissa yleisemminkin on keskitetty poliittisesti valituille elimille, ensi asteessa kunnanhallitukselle tai amtinneuvostolle, jota pääkaupunkiseudulla vastaa pääkaupunkineuvosto. Ympäristöministerillä on valta tehdä erisuuntaisia muutoksia toimivaltasuhteissa (VFL 4, 6 ja 7 §). Vedenottajalla on velvollisuus kor-

---

amtintasolla *landvæsenskommission* ja ylimpänä (6 kpl) *overlandvæsenskommission.*

[13] Näiden joukossa myös muut viranomaiset, *Tolstrup—Barfod* s. 114.

[14] Toimivaltainen viranomainen on tältä osin vandløbsret. — VLL 89 §:n mukaisia korvausasioita lukuunottamatta voi ympäristöministeri siirtää VLL:n mukaisessa asiassa vandløbsretin toimivallan itselleen, amtinneuvostolle tai pääkaupunkineuvostolle (VLL 7.2 §). Mahdollisuutta on hyödynnetty vain sellaisten säännöstely-, padotus- ym. toimien osalta, jotka ovat tarpeen jätevesien johtamisen kannalta.

[15] *Cirkulære* MT 222/78 s. 869.

vata VFL 23 §:ssä tarkoitetut vahingot. Näitä koskeva toimivalta ei kuitenkaan kuulu lupaviranomaiselle vaan VLR:lle.[16]

VFL:n muutoksenhakujärjestelmä on erittäin monimutkainen. Kunnanhallituksen ja amtinneuvoston päätöksiin voidaan hakea muutosta ympäristöhallitukselta, tai, jos ympäristöministeri on näin määrännyt, häneltä (VFL 75 §). Ministeri voi myös eräin edellytyksin sallia, että ympäristöhallituksen valitusviranomaisena antamaan ratkaisuun haetaan muutosta häneltä. Ministerillä on edelleen määräedellytyksin mahdollisuus ottaa lupaviranomaisen päätös tutkittavakseen ja tehdä siihen muutoksia sekä määrätä, että valitusviranomaisena ympäristöhallituksen sijasta onkin ministeri. Edellä sanotusta poiketen haetaan muutosta MBL:n mukaiselta ympäristövalituslautakunnalta, jos kysymys on teollisuuden vedenhankintaa koskevasta ratkaisusta ja jos lupaviranomaisena on ollut ministeri tai ympäristöhallitus.

MBL sisältää aineelliset ja menettelylliset säännökset ilman, vesien ja maaperän suojelusta sekä meluntorjunnasta.[17] Lain tullessa voimaan vuonna 1973 kumottiin pääosin ne VLL:n ja VFL:n säännökset, jotka liittyivät vesiensuojeluun. MBL:n soveltaminen kuuluu poliittisesti valituille, nimenomaan paikallisille elimille samaan tapaan kuin VFL:n järjestelmässäkin.[18] Järjestelmä ei perustu yksinomaan lupamenettelyn varaan, vaan merkittäviä ovat myös hallinnolliset yleismääräykset ja esimerkiksi suoja-alueratkaisut kuten myös kunnallinen jätevesisuunnittelu. Erityissäännökset koskevat MBL:n liitteessä määriteltyä pilaavaa toimintaa, jonka alaan kuuluvalta laitokselta tai yritykseltä edellytetään ennen toiminnan aloittamista viranomaisen hyväksymistä (godkendelse, MBL 35—38 §). Hyväksymispäätöksellä, johon voidaan liittää ehtoja (40 §), ei ole suoranaista yhteyttä lain 18 §:n mukaiseen lupamenettelyyn. Vesiensuojelun kannalta hyväksymisen merkitys on ensisijainen. Toimivalta sen osalta kuuluu kunnanhallitukselle, amtinneuvostolle tai pääkaupunkineuvostolle.[19] MBL 18 §:n mukaista jätevedenjohtamislupaa

---

16 Amtinneuvosto voi määrätä, että vedenottajaa on pidettävä korvausasiassa hakijana (VFL 23.3 §).

17 Järjestelmästä *Borre* s. 45 ss., *Haagen Jensen* s. 7 ss., *Bengtsson* Miljörätt s. 35 ss. ja *Hollo* s. 204 ss.

18 *Bengtsson*, Miljörätt s. 109, pitää arveluttavana paikallisten, poliittisesti valittujen orgaanien toimivaltaa ympäristökysymyksissä.

19 Jos toiminnan harjoittaja on kunnanhallitus, tekee ratkaisun amtinneuvosto. Jos taas pääkaupunkiseudulla toiminnan harjoittaja on kunnanhallitus

koskeva toimivalta kuuluu kunnanhallitukselle tai amtinneuvostolle. Luvan yhteydessä voidaan päättää myös lunastustoimista (MBL 31 §). Korvausten osalta toimivalta kuuluu landvæsensret-järjestelmän orgaaneille.

Muutoksenhaun osalta on keskeiseksi tarkoitettu elin *ympäristövalituslautakunta* (miljøankenævn),[20] vaikkakin ensi asteessa muutosta kunnanhallituksen, amtinneuvoston ja pääkaupunkineuvoston päätöksiin haetaan *ympäristöhallitukselta*. Ympäristöministeri voi kuten VFL:nkin kohdalla määrätä muutoksia toimivaltasuhteisiin (MBL 70 §). Ympäristövalituslautakunnalta on mahdollista hakea muutosta niihin ympäristöhallituksen ja -ministerin ratkaisuihin, jotka on lueteltu MBL 76 §:ssä.

Tanska ei kuulu hallintotuomiojärjestelmän maihin, vaan yleisillä tuomioistuimilla on oikeus tutkia hallintoratkaisujen laillisuutta.[21] Pääpiirteittäin samankaltainen järjestelmä on voimassa anglosaksisissa maissa sekä Norjassa ja Islannissa.[22] Tuomioistuimilla on siten periaatteellinen mahdollisuus myös vesien käyttöä koskevien hallintoratkaisujen kumoamiseen lainvastaisina,[23] vaikkakin sen käytännön merkitys on vähäinen.[24] Tärkeäksi on sitä vastoin kehittynyt hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä, jonka varaan myös esimerkiksi VFL ja MBL rakentuvat. Muutoksenhakuasteina voivat olla joko säännönmukaiseen hallintokoneistoon kuuluvat viranomaiset tai erityiset valituslautakunnat (ankenævn) kuten esimerkiksi ympäristövalituslautakunta. Vaikka viimeksimainitut osin jo lähenevät hallintotuomioistuinta, ne kuitenkin katsotaan hallintoviranomaisiksi, joiden ratkaisu periaatteessa on mahdollista saattaa ylei-

---

tai amtinneuvosto, kuuluu toimivalta pääkaupunkineuvostolle. Pääkaupunkineuvoston sekä pääkaupunkialueen ulkopuolisen amtinneuvoston osalta ratkaisuvalta kuuluu ympäristöministerille, MBL 39.3 §.

20 Lautakunnan kokoonpano on osaksi edustuksellinen, ks. MBL 77—78 §. Kokoonpanosta ja riippumattomuudesta ks. myös *Christensen* TfR 1976 s. 48.

21 Ks. esim. *Hallberg* s. 80 ss. ja *Vilkkonen* I s. 104 ss. Perustuslaki antaa kyllä mahdollisuuden hallintotuomioistuinten perustamiseen, mutta tätä mahdollisuutta ei ole hyödynnetty, *Andersen* s. 592 ja *Mathiassen* s. 205.

22 Hallintotuomioistuinjärjestelmän maita puolestaan ovat Ranska ja Saksan liittotasavalta. Ruotsi ja Suomi liittyvät läheisesti viimeksi mainittuihin. Aiheesta ks. *Vilkkonen* I s. 88 ss., *Hallberg* s. 69 ss., *Ragnemalm* s. 15 ss., *sama* Förvaltningsprocessrätt s. 100 ss., *Strömberg* s. 219, *Lavin* s. 9, *Andersen* s. 574 ss. ja *Eckhoff* s. 615.

23 Ks. myös *Bengtsson* Miljörätt s. 36.

24 *Andersen* s. 591.

sen tuomioistuimen tutkittavaksi.[25] Hallinnollisilla valitusviranomaisilla on joka tapauksessa sekä oikeus että käytännön mahdollisuus tutkia uudelleen tehtyjä ratkaisuja.[26]

5.4 Norja

Norjassa vesialueet ovat pääosin yksityisessä omistuksessa.[1] Vesien käytön sääntelyn osalta Suomen VL:n alaa täällä vastaavat lähinnä *vesistölaki* (lov om vassdragene eli vassdragsloven, VDL), *vesistönsäännöstelylaki* (lov om vasdragsreguleringer eli vasdragsreguleringsloven, VRL) sekä *vesiensuojelulaki* (lov om vern mot vannforurensing, VFVL).[1a] Vesivoiman käyttöön vaikuttaa lisäksi Norjan oikeudelle tunnusomainen konsessiolainsäädäntö.

VDL muistuttaa rakenteeltaan ja sisällöltään jossakin määrin sekä Ruotsin että Suomen vesilakeja. Aineelliselta kannalta on yleisenä lähtökohtana, että ilman erityisperustetta ei omalla alueellakaan saa muuttaa vesistön asemaa, virtaamaa tai vedenkorkeutta eikä rakentaa vesistöön, mikäli tällä loukataan toisen oikeutta tai yleistä etua (VDL 8 §). Vastaava sääntely koskee myös pohjavettä (VDL 11 §). Kysymys siitä, onko hanke sanotunlaisia seurauksia aiheuttamatta toteutettavissa, voidaan sen vaatimuksesta, jota asia koskee, saattaa tutkittavaksi VDL 112 §:n mukaisessa *skjøn(n)*-menettelyssä. Menettelyllä, jossa todetaan, ettei estettä hankkeen toteuttamiselle ole, on jokaiseen asianosaisena esiintyneeseen nähden preklusiivinen vaikutus korvausvaatimuksia lukuunottamatta. Skjøn(n)in yhteydessä voidaan antaa myös määräyksiä hankkeen toteuttamistavasta (VDL 112.3 §). Vesistöön rakentaja voi vesistöviranomaisen (Hovedstyret for *Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen,* NVE) luvalla lisäksi saattaa julkiseen kuuluttamiseen perustuvassa menettelyssä selvitettäväksi, aiheuttaako rakentaminen VDL 8 §:ssä tarkoitettuja seurauk-

---

25 *Borre* s. 181.

26 *Haagen Jensen* s. 133.

1 Ulappavesien katsotaan yleensä jäävän omistusoikeuden ulkopuolelle. Järjestelmästä ks. VDL 1 luku, *Falkanger* s. 156 ss. sekä *Hollo* s. 200. Omistussuhteiden kehityksestä *Haagensen* s. 26 ja *Rogstad* s. 267 ss.

1a Näiden säännöstöjen pääkohdista *Falkanger* s. 156 ss. VFVL:n kumoava yleinen pilaantumissuojalaki on parhaillaan valtiopäivien käsiteltävänä, ks. mt. s. 156 ja 165 ss. sekä *Funder Fleischer* s. 34 ss.

sia (VDL 129 §). Tälläkin menettelyllä on preklusuuvinen vaikutus korvauksia lukuunottamatta.

VDL sisältää erityissäännöksiä vesijohdoista (2 luku), kuivatuksesta (3 luku), viemäreistä (4 luku), vesivoiman käyttämisestä (6 luku), vesiliikenteestä (7 luku), uitosta (8 luku) sekä sortumien estämisestä (9 luku). Vesien pilaantumista koskenut 5 luku on kumottu VFVL:n säätämisen yhteydessä vuonna 1970. VDL 2—9 lukujen säännökset ovat leimallisesti yksityisoikeudellisia, vaikkakin myös julkisoikeudelliset panotukset ovat osaksi selviä. Varsinaisesta *lupamenettelystä* on luvan tarpeen osalta säädetty VDL 104—105 §:ssä. Ilman hallituksen (öljy- ja energiadepartementti) lupaa ei saa rakentaa vesistöön, johtaa vettä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen siten, että tämä sanottavasti haittaa liikennettä, uittoa tai kalan kulkua. Väliaikaisen luvan voi antaa edellä tarkoitettu vesistöhallinnon (NVE:n) päähallitus (VDL 104 §). Ilman hallituksen lupaa ei myöskään saa rakentaa siten, että viljeltyä tai viljelykelpoista maata, metsää ym. saatetaan veden alle tai muutoin käyttökelvottomaksi siinä laajuudessa, että *yleisiä etuja* voidaan katsoa loukattavan. Sama koskee myös muunlaisia yleisiin etuihin kohdistuvia haittoja (VDL 105 §). Hankkeisiin liittyvän pakkolunastuksen edellytyksistä on säädetty VDL 126 §:ssä. Kysymyksen VDL 104—105 §:n mukaisen luvan tarpeesta voi intressentti vaatia ennalta ratkaistavaksi skjønnissä (VDL 112.2 §).[2] Itse lupaharkinta perustuu intressivertailuun, jossa hyötyjä verrataan yleiselle edulle aiheutettavaan vahinkoon (VDL 106 §). Luvan yhteydessä voidaan antaa määräyksiä yleisten etujen turvaamisesta.

Laajuudeltaan merkittävimpiä hankkeita, *vesistösäännöstelyjä*, koskee kuitenkin kokonaan oma säännöstönsä (*VRL*). Teollisia päämääriä palveleva säännöstely vaatii *hallituksen* luvan, konsession[3] (VRL 2 §), jollei kysymys ole valtion toimesta toteutettavasta säännöstelystä tai VRL 3 §:ssä mainituista poikkeustapauksista. VDL:n mukaista lupaa ei sanotun

[2] Ks. myös *Falkanger* s. 171 ss. sekä 161. Menettelyssä selvitetään myös edellytykset toteuttaa hanke *tulevia* käyttömuotoja mahdollisimman vähän loukaten (VDL 112.2 § verr. 108.4 §:ään).

[3] Sähkövoiman tuottaminen katsotaan tällaiseksi tarkoitukseksi, *Falkanger* s. 174. Termiyhtäläisyydestä huolimatta tämä konsessio on eri asia kuin vesivoiman omistuksen siirtämiseen tai käyttöoikeuden hankkimiseen tarvittava konsessio. Tästä *Austenå* passim. — VRL:n mukaisen konsessioasian valmistelu tapahtuu NVE:ssa, jonka päähallitus saattaa sen hallituksen (öljy- ja energiadepartementin) käsiteltäväksi. Menettelystä ks. esim. *NOU 1980: 23* s. 93 ss. sekä *Falkanger* s. 174 ss.

konsession saaja tarvitse. Jos säännöstelyssä on kysymys vesivoiman lisäämisestä vähintään 20 000 hevosvoimalla tai asiassa ovat merkittävät edut vastakkain, ei konsessiota saa antaa ennen kuin asia on ollut parlamentin (Stortinget) käsiteltävänä (VRL 2.2 §). Lupaa myönnettäessä suoritetaan intressivertailu, jossa otetaan huomioon erilaiset yleisiin ja yksityisiin etuihin kohdistuvat vaikutukset (VRL 8 §). Säännöstelystä ja siihen liittyvästä lunastuksesta aiheutuvat korvauskysymykset käsitellään erillisessä skjøn(n)-menettelyssä (VRL 16 §). Skjønnissä määrätään myös mahdollisista yleisten etujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä (VRL 19 §). Sekä VRL 16 §:ssä että 19 §:ssä tarkoitettu skjøn(n) voidaan tarvittaessa yhdistää yhdeksi menettelyksi (VRL 19.3 §). Toimitus, joka tapauksesta riippuen muutoin suoritetaan joko alioikeustuomarin tai nimismiehen johdolla ja arviomiesten avustuksella, voi VRL:n kohdalla tapahtua vain ensin mainitulla tavalla (VRL 20 §). Muutosta skjøn(n)-päätöksiin haetaan yleisissä tuomioistuimissa.

VFVL perustuu aineellisesti lain 4 §:ssä säädettyyn pilaamiskieltoon. Luvanvaraisia ovat toiminnot ja yritykset, jotka saattavat aiheuttaa pilaantumista (VFVL 4.2 §). Jäteveden johtaminen VFVL 4.3 §:ssä tarkoitetuista rakennuksista ja laitoksista vaatii luvan riskin suuruudesta riippumatta.[4] Luvan myöntäminen voi tapahtua joko siten, että ympäristöviranomainen on osaltaan hyväksynyt VFVL 6 §:ssä tarkoitetun rakennuslainsäädännön mukaisen kaavan, jolla tietyn alueen vesi- ja viemäröintikysymykset järjestetään, tai vaihtoehtoisesti erityisessä lupamenettelyssä (VFVL 9—11 §).[5] Määrätyille alueille voidaan myös vahvistaa vesiensuojelumääräyksiä, jotka mahdollisesti korvaavat lupamenettelyn (VFVL 5 a §). Lupaviranomaisena toimii kuningas (ympäristöministeriö) vaikkakin toimivaltaa on laajalti delegoitu. Siten esimerkiksi haja-asutuksen osalta voi luvan antaa rakennuslautakunta terveyslautakunnan suostumuksella.[6] Keskeinen osuus järjestelmässä on myös *Statens forurensningstilsyn* -nimisellä ympäristövalvontaviranomaisella. Muutoksenhakuviranomaisena on ympäristöministeriö. Lupaharkinta perustuu yleiset ja yksityiset edut huomioon ottavaan intressivertailuun (VFVL 10.3 §). Lupaan liitetään tarvittavat lupaehdot (VFVL 11 §).

---

4 Eräistä peruselinkeinoihin, virkistyskäyttöön yms. liittyvistä poikkeuksista ks. VFVL 5 § sekä *Falkanger* s. 165.

5 Kunnan moniroolisesta asemasta johtuen kriittisesti *Funder Fleischer* s. 94.

6 Ks. *Falkanger* s. 165 alav. 25.

Hallintotuomioistuimet puuttuvat myös Norjan oikeusjärjestyksestä. Tanskan oikeuden tavoin hallintoviranomaisen ratkaisu voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi (søksmål), vaikkakaan vesi- ja ympäristöasioissa tämän mahdollisuuden merkitys ei ole erityisen suuri. Tuomioistuinten roolia onkin ympäristönäkökohdista käsin ehdotettu lisättäväksi.[7]

5.5 Saksan liittotasavalta

Liittotasavallan vesioikeus rakentuu yhtenäisen, laaja-alaisen vesien käytön sääntelyn pohjalle. Sama sääntely koskee sekä vesirakentamista että jätevesi- ja käyttövesihuoltoa. Yksityiskohdissa on kuitenkin eroa osavaltioittain, koska lainsäädäntökompetenssi jakautuu liittovaltion ja osavaltioiden kesken perustuslaissa säädetyllä tavalla. Sääntelyn runkona on *liittovaltion vesitalouslaki* (Wasserhaushaltsgesetz, WHG). WHG on sisällöltään pääosin julkisoikeudellinen [1] eikä se sääntele vesialueiden omistussuhteita, jotka vaihtelevat osavaltioittain siten, että pääpaino on julkisoikeudellisilla perusteilla.[2]

Vesien käyttö on eräiltä osin ilman erityisperustetta sallittua joko yleiskäyttönä tai omistajankäyttönä. Keskeinen osa merkittävästä käytöstä on kuitenkin luvanvaraista. Luvanvaraiset käyttömuodot on yksityiskohtaisesti lueteltu laissa (WHG 3 §). Sanotunlainen käyttö edellyttää julkisoikeudellista lupaa (*Erlaubnis* tai *Bewilligung*). Lupaan, jonka myöntäminen ei saa loukata yleistä etua (Wohl der Allgemeinheit, WHG 6 §) [3] eikä yksityisiä oikeuksia (WHG 8.3 §), voidaan liittää lupamääräyksiä haittojen estämiseksi tai vähentämiseksi (WHG 4 §). Näistä osa (Benutzungsbedingungen) puuttuvat itse toimintaan, osa (Auflagen) taas ovat siihen nähden liitännäisiä. Korvaukset, jotka oikeudellisesti ovat kolmenlaisia,[4] ratkaistaan osaksi lupamenettelyn yhteydessä. Erlaubnis- ja Bewilligung-luvilla on merkittäviä oikeusvaikutuksia koskevia eroja, joiden aste tosin voi olennaisestikin riippua osavaltiolainsäädännöstä.

---

7 *Funder Fleischer* s. 87 ss.

1 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 46 ss., *Sievers* s. 10 ss., *Breuer* s. 3. Viimeksi mainittu painottaa WHG:n järjestelmään liittyvän yksityis- ja rikosoikeudellisiakin piirteitä, ks. myös *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 47.

2 *Sievers* s. 17.

3 Käsite mahdollistaa yleisten etujen sisäisen intressivertailun, ks. kohta 3.1.1 alaviitten 38 jäljessä.

4 Ks. esim. *Hollo* s. 215.

Periaate joka tapauksessa on, että Erlaubnis on pysyvyydeltään heikompi kuin Bewilligung, joka tuottaa subjektiivisen julkisen oikeuden ja suojatun oikeusaseman. Jäteveden johtamisen osalta tulee nykyisin kysymykseen vain ensiksi mainittu.

WHG:n järjestelmään kuuluu myös muunlaisia menettelytapoja, kuten alueelliset vesiensuojelujärjestykset (WHG 27 §) sekä itse vesistöä muuttavaa rakentamista (Ausbau) koskeva lupamenettely (WHG 31 §), joka kuuluu yleishallinto-oikeudelliseen Planfeststellungsverfahrenkategoriaan.

Lupaviranomaisina toimivat osavaltiolaeissa määritellyt osavaltioiden yleiset hallintoviranomaiset. Siltä osin kuin vesioikeudellisista säännöksistä ei muuta johdu, menettelyssä sovelletaan yleistä hallintomenettelylainsäädäntöä (VwVfG). Muutoksenhaku puolestaan tapahtuu yleisissä hallintotuomioistuimissa, joissa sovelletaan yleisiä hallintoprosessisäännöksiä (VwGO).

5.6 Itävalta

Itävallan järjestelmässä vedet ovat joko yksityisiä tai julkisia (WRG 1 §), vaikkakin jako on joustava, pääasiassa siten, että yksityinen vesistö voidaan määrätä julkiseksi (WRG 61 §).

Vesien käyttöä laaja-alaisesti sääntelevä vesioikeuslaki (WRG) koskee mm. vesirakentamista, vedenhankintaa ja jätevesien johtamista. Luvanvaraista on yleiskäytön tai omistajanvallinnan rajat ylittävä käyttö (WRG 9—10 §) sekä toimenpiteet, jotka välillisesti tai välittömästi vaikuttavat haitallisesti vesistöön (WRG 32 §). Luvan (Bewilligung) yhteydessä voidaan määräedellytyksin suorittaa lunastustoimia (WRG 63—65 §). Käytöstä aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta päätetään osin lupamenettelyssä (WRG 177 § verr. 26 §:ään).

Lupaviranomaisina (Wasserrechtsbehörden) toimivat yleiset hallintoviranomaiset, piirihallintoviranomainen (Bezirksverwaltungsbehörde), maaherra (Landeshauptmann) sekä liittovaltion maa- ja metsätalousministeriö, joiden toimivaltajaosta on säädetty WRG 98—100 §:ssä. Muutoksenhaku tapahtuu ylemmässä lupaviranomaisessa ja viime kädessä yleisessä hallintotuomioistuimessa yleisten hallintoprosessisäännösten mukaisesti (AVG). Vesiä koskevan sääntelykokonaisuuden kannalta liittovaltion tasoisten säädösten merkitys on selvästi keskeisempi kuin Saksan liittotasavallassa.

6. ASIANOSAISASEMAN YLEISET MÄÄRÄYTYMISPERUSTEET

6.1 Erilaisista asianosaiskäsitteistä

6.1.1 Asianosaiskäsitteistä lainkäytön eri aloilla sekä hallinnossa

Asianosaisen käsite kuuluu oikeuselämän keskeisimpiin työvälineisiin. Käsite on kuitenkin varsin epäyhtenäinen ja monimerkityksinen. Asianosaisen asemaan ja siten asianosaisen käsitteeseen saatetaan kytkeä useita erilaisia oikeusvaikutuksia, joiden henkilölliseen kohdentumiseen käsitteenmuodostus siten liittyy. Monasti ei käsitteen käyttäjä ole selvittänyt auditoriolleen eikä kenties itselleenkään sitä, mitä hän asianosaisesta puhumalla haluaa ilmaista. Aina ei nimenomainen selvennys tässä suhteessa olekaan välttämätön, mikäli erehtymisen vaaraa ei ole. Kun asianosaisen asemaan yleensä yhdistetään oikeus esittää itsenäisiä vaatimuksia sekä oikeus muutoksenhakukeinojen käyttämiseen, on problematiikan yleinen kartoitus tässä yhteydessä aiheellista.

Asianosaiskäsitteistöä selvitettäessä voidaan perinteiseen tapaan ottaa lähtökohdaksi yleinen lainkäyttö, erityisesti *siviiliprosessi*, jota saatetaan pitää eräänlaisena prosessin prototyyppinä. Kun siviiliprosessi rakentuu kahden subjektin, kantajan ja vastaajan, välisen suhteen pohjalle, saattaisi olettaa olevan varsin yksiselitteistä päästä yhteisymmärrykseen siitä, mitä asianosaisella (ruots. *part*, engl. *party*, saks. *Partei*) tulisi tarkoittaa. Näin ei kuitenkaan ole käynyt. Toisaalla käsite on haluttu rakentaa aineellisen oikeussuhteen varaan *(materiaalinen asianosaiskäsite)*, toisaalla on asianosaisiksi määritelty ne, joiden nimissä prosessia käydään *(muodollinen eli prosessuaalinen asianosaiskäsite)*. Keskustelu on osin ollut yhteydessä *asialegitimaatio-* eli *asiavaltuus*-käsitteen määrittely-yrityksiin, jolloin muodollinen asianosaiskäsite (ja samalla muodollinen asialegitimaatiokäsite) on liittynyt niiden oikeusjärjestyksen tuntemien erityistilanteiden huomioonottamiseen, joissa asiavaltuus poikkeuk-

sellisesti kuuluu muulle kuin oikeussuhteen subjektille.[1] Meillä voidaan muodollinen asianosaiskäsite katsoa siviiliprosessissa vakiintuneeksi.[2] Asianosaisia ovat siten *ne, joiden nimissä prosessia käydään.* Vallitsevaan asianosaiskäsitteeseen ei näin sisällytetä aineellisia piirteitä.[3] Selvyyden vuoksi on aihetta korostaa, että tästä asianosaiskäsitteestä ei ole apua selvitettäessä menettelyn vireillepanoon oikeutettujen piiriä. Asian tutkittavaksi ottamisen voi sitä vastoin estää asiavaltuuden tai oikeudellisen intressin puuttuminen.[4]

Rikosprosessi voidaan muodollisesti rakentaa syyttäjän (kantajan) ja syytetyn (vastaajan) välisen suhteen pohjalle siviiliprosessin tapaan. Ongelmalliseksi on muodostunut lähinnä asianomistajan (målsägande) asema. Mielipiteitä on esitetty sekä muodollisen (prosessuaalisen) että aineellisen käsitteen soveltuvuuden puolesta.[5] Muodollinen tai prosessuaalinen ei tässä merkitse samaa kuin siviiliprosessissa sikäli, että kysymys ei ole konkreettisesti niistä henkilöistä, joiden nimissä prosessia käydään, vaan niistä, joilla on *oikeus* ajaa syytettä rikoksen johdosta.[6] Muodollinen-sanan merkitys rinnastunee sitä vastoin muodollisen käsitteeseen kysymyksen ollessa siviiliprosessin asialegitimaatiosta. Kun muodollinenkaan asianomistajakäsite ei edellytä prosessin vireilläoloa, lienevät sen erot vastaavaan aineelliseen käsitteeseen vähäiset.[7]

Hallintomenettelyssä tilanteet ovat asianosaispiirin määräytymisen kannalta varsin moninaisia. Yleisesti voitaneen lähteä siitä, että kaksiasianosaissuhteeseen verrattavaa muodollista lähtökohtaa[8] ei ole käytettävissä.[9] Asianosaiskysymystä koskevan nimenomaisen sääntelyn taval-

---

1 Ks. *Tirkkonen* Sp. I s. 317 ss.

2 Ks. mt. s. 303 ss. ja *Ellilä* Ulosotto s. 180. Ks. myös Ruotsin oikeuden osalta *Ekelöf* I s. 16. Saksan liittotasavallan oikeudessa asialegitimaatiota pidetään puhtaan materiaalisena, ks. *Neumeyer* s. 22 ss.

3 *Tirkkonen* Sp. I s. 303.

4 Tästä mt. s. 318 ss.

5 Ks. *Tirkkonen* Rp. I s. 227 ss. ja 256 ss.

6 Ks. mt. s. 256 ss. sekä *R. Ellilä* s. 201 ss. Ongelmakenttä muistuttaa läheisesti niitä erilaisia menettelytilanteita, joissa asianosaispiirin rajaus on suoritettava voimatta turvautua kaksiasianosaissuhteeseen, ks. esim. *R. Ellilä*, s. 206, joka on rinnastanut asianomistajapiirin määräytymisen hallinnolliseen valitusoikeuteen.

7 *Tirkkonen* Rp. I s. 257 sekä *R. Ellilä* s. 202.

8 Julkisen asiamiehen esiintyminen hallintomenettelyssä ei sellaisenaan voi ratkaista muiden asianosaisten asemaa.

9 Näin myös *Eckhoff* s. 404.

lisimmin puuttuessa päädyttäneen yleensä materiaalisten säännösten pohjalta selvittämään, keitä asianosaiskelpoisia subjekteja asia koskee sillä tavoin, että heitä on pidettävä asianosaisina.[10] On tosin mahdollista, että menettelyssä osapuolena käsitellään vain rajattua henkilötahoa, esimerkiksi määrätyn etuisuuden anojaa, mutta tällöinkään ulkopuolisten etenkin muutoksenhakuoikeutena ilmenevää materiaalista asianosaisuutta ei voida per definitionem sulkea pois.[11] Asianosaisuuskysymys hallintoasioissa aktualisoituukin usein juuri muutoksenhakuvaiheessa kysymyksenä (subjektiivisesta) valitusoikeudesta. Myös tästä nimenomaiset säännökset yleensä puuttuvat. Mikäli säännös kuitenkin on, vapautuu lainkäyttäjä tutkimasta, olisiko subjekti aineellisin perustein asianosainen vai ei. Tällaisessakin tilanteessa saatetaan puhua muodollisesta (menettelyllisestä, prosessuaalisesta) asianosaiskäsitteestä.[12] Käsite ei nyt kuitenkaan perustu esiintymiseen konkreettisessa menettelyssä, kuten vastaava siviiliprosessin käsite, vaan ajatuksena on esiintymiskompetenssin kuuluminen tietylle subjektille.

Standardimääritelmän mukaan hallinnossa asianosaisena pidetään henkilöä, jota asia suoranaisesti koskee eli jonka oikeudellisiin etuihin ratkaisu saattaa välittömästi vaikuttaa.[13] Sanotuilla henkilöillä on myös muutoksenhakuoikeus.[14] Henkilöpiiri on kuitenkin monesti laaja ja epämääräinen.[15] On myös mahdollista, että muutoksenhakuoikeus on nimenomaisin sääntelyin irroitettu rajoittavista perusteista. Tämänkaltaista *actio popularis* -järjestelmää meillä edustaa kunnan jäsenten valitusoikeus kunnallisvalituksen ollessa kysymyksessä.[16]

Hallintolainkäytössä voitaisiin hallintomenettelystä poiketen pitää asianosaisina siviiliprosessin tapaan niitä, joiden nimissä prosessia käydään. Tältä pohjalta voitaneenkin lähteä eräiden menettelyn vireillä-

---

10 Ks. myös *Ikkala* NAT 1961 s. 427 ss.

11 Asianosaisena ensi vaiheen menettelyssä esiintynyttä (etenkin ns. adressaattia) saatetaan pitää mm. muutoksenhakusuhteessa omana ryhmänään, jota koskevat erityissäännökset, ks. jäljempänä alaviitteen 53 jäljessä.

12 Ks. esim. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 149.

13 *Merikoski* s. 132. Ks. myös *Ståhlberg* Suomen hallinto-oikeus s. 437: »Valittamaan on oikeutettu se, jota asia koskee, siis se, jonka yksityiseen oikeuteen taikka oikeudellisesti tunnustettuihin etuihin hallintotoimenpide kohdistuu». Muista määrittelyistä ks. esim. *Andersson* s. 184 alav. 1.

14 *Merikoski* s. 132 ja 339.

15 Ks. myös *Ikkala* NAT 1961 s. 42.

16 Esim. *Andersson* s. 178.

oloon liittyvien vaikutusten osalta. Kun toisaalta kysymys oikeudesta hakea muutosta hallintoviranomaisen päätökseen ratkeaa edellä sanotun mukaisesti materiaalisen asianosaiskäsitteen nojalla, joutuu muutoksenhakuinstanssi suorittamaan valittajien osalta asianosaispiirin rajauksen.[17] Vaikka säännönmukaisessa jatkovalituksessa tapahtuukin prosessuaalisista syistä siirtyminen aineellisesta asianosaiskäsitteestä menettelylliseen — valitusoikeus on pääsäännön mukaan vain niillä, jotka ovat hakeneet muutosta ensimmäisessä valitusasteessa[18] — ei muodollisesta käsitteestä välttämättä olisi apua edes rajattaessa jatkovalitukseen oikeutettujen joukkoa: materiaalisella asianosaisella, jolle esimerkiksi LO:n päätös on vastainen, *voi* olla muutoksenhakuoikeus KHO:ssa, vaikkei hän olisi asiassa aiemmin ensinkään esiintynyt.[19] Mahdollinen julkisen edun valvojan tehtävien erottaminen valtionasiamiesjärjestelmän avulla (LOL 13 §) ei sekään perusta kaksiasianosaissuhdetta *siinä* mielessä, että tästä johtuisi muiden asianosaisten joukon rajautumista. Myös hallintolainkäyttöratkaisun oikeusvoiman subjektiivinen ulottuvuus ratkennee monissa tapauksissa aineellisin perustein vastaavan ensi asteen ratkaisun tavoin.

Edellä sanottu koskee lähinnä ns. jälkiperäistä hallintolainkäyttöä. Sitä vastoin hallintoriita-asioissa voitaneen useimmissa relaatioissa lähteä siviiliprosessin mukaisen asianosaiskäsitteistön pohjalta.[20]

6.1.2 Materiaalisesta asianosaisuudesta

Pääosin hallinto-oikeudessa on siis kysymys tunnusomaisesta materiaalisesta asianosaiskäsitteestä siinä mielessä, että asianosaisasema ei perustu mukanaoloon konkreettisessa menettelyssä. *Asianosaispiirin rajauksen osalta aineellinen käsite täyttää samankaltaisen tehtävän kuin asialegitimaatio/oikeudellinen intressi siviiliprosessin prosessinedellytyksenä.* Tästä huolimatta myös hallinto-oikeudessa voidaan puhua asialegitimaatiosta nimenomaan silloin, kun oikeus käydä määrätystä asiasta prosessia on järjestetty materiaalisesta lähtökohdasta poikkeavin erityis-

17 Rinnastuksesta hallintomenettelyyn tältä osin ks. *Staffans* s. 5 ss.

18 *Ikkala* LM 1955 s. 173.

19 Vrt. *Lvk. 5/1936* s. 74, jonka mukaan toisen instanssin päätöksestä ei ole valitusoikeutta sillä, joka ei ole ollut asianosaisena tai jonka kuuleminen ei ole ollut tarpeen.

20 *Ikkala* LM 1955 s. 177 ss. ja *Andersson* s. 171 ss.

järjestelyin.[21] Käsitettä on käytetty hieman eri vivahtein sekä hallintoasian vireillepanon [22] että asianosaispuhevallan käytön ja muutoksenhaun yhteydessä. On toisaalta niin, että asiavaltuuskäsitettä vaivaa tietty epämääräisyys jo siviiliprosessissa.[23] Epämääräisyys lienee vähintään samantasoinen myös siviiliprosessin ulkopuolisissa käyttöyhteyksissä. Hallintooikeudessa on asiavaltuutta ja (subjektiivista) valitusoikeutta [24] tai asiavaltuutta ja aineellista etuyhteyttä [25] saatettu pitää samaatarkoittavina. On myös toisaalta haluttu korostaa ilmaisujen erilaista sisältöä.[26] Asialegitimaatio on edelleen rinnastettu nimenomaan oikeuteen saattaa hallintoasia vireille ensimmäisessä käsittelyasteessa [27] ja lisäksi suositeltu käsitteen käytön rajaamista juuri tähän tilanteeseen erilaisten merkityssisältöjen välttämiseksi.[28] Jos taas asialegitimaatiolla tarkoitetaan yleisesti henkilön suhdetta tiettyyn oikeuteen tai intressiin, voitaisiin käsite liittää yhtä hyvin vireillepanoon kuin asianosaisena kuulemiseen ja valitusoikeuteenkin.[29] Näin laaja asiavaltuuden merkityssisältö näyttää kuitenkin tarpeettomalta.

Aineellinen asianosaiskäsite edellyttää vastausta kysymykseen siitä, millainen potentiaalisen asianosaisen ja käsillä olevan asian sisällön välisen *yhteyden* on oltava. Standardimääritelmän mukaan asialta edellytetään yhteyttä subjektin »oikeudellisiin etuihin».[30] Tällä ilmaisulla,

---

21 Näin *Merikoski* s. 323 ss.

22 *Ikkala* LM 1955 s. 181.

23 Epämääräisyyttä syventää se, että määrittely on eri oikeusjärjestysten osalta johtanut hyvinkin erilaisiin tuloksiin esimerkiksi relaatiossa materiaalinen-prosessuaalinen. Harvinaista ei myöskään ole, että koko käsitettä pidetään tarpeettomana.

24 *Herlitz* SOU 1946:69 s. 188, *Ahtee* LM 1952 s. 673 ss., *Ragnemalm* s. 56, *Westerberg* s. 91.

25 *Wennergren* s. 279.

26 *Ikkala* LM 1955 s. 187 ss., *Andersson* s. 170, *Merikoski* s. 334. — Saksan liittotasavallan hallinto-oikeudessa asiavaltuus, silloin kun sitä käytetään, pidetään erillään valitusoikeudesta, ks. esim. *Kopp* s. 59 ss. Käsitteistö on kuitenkin epäyhtenäinen, ks. esim. *Neumeyer* s. 23.

27 *Ikkala* LM 1955 s. 181, *Andersson* s. 169 ss., erit. s. 171, *Ragnemalm* Förvaltningsprocessrätt s. 45.

28 *Andersson* s. 170 ss.

29 Ks. myös *Palme* JFT 1954 s. 362 ss., erit. s. 364 sekä *Wennergren* s. 112 ja 279.

30 Ks. edellä alav. 13.

jonka mielekkyyttä on voitu pitää kyseenalaisena,[31] lienee haluttu korostaa, ettei asianosaisuus edellytä, että asia tavalla tai toisella kohdistuisi ennalta käsillä olevaan erityiseen, subjektiiviseen oikeuteen.[32] Tarkoituksena on toisaalta monasti ollut samalla sulkea menettelystä vain tosiasiallisten, vailla oikeudellista relevanssia olevien vaikutusten kohteet asianosaisten piirin ulkopuolelle.[33] Vaikka oikeudellisen edun historiallinen lähtökohta lieneekin lähellä saksalaisen lainopin subjektiivista (julkista) oikeutta, on tästä etäännytty varsin pitkälle laajentavaan suuntaan.[34] Toisaalta käsite kuitenkin selvästi rajaa pois puhtaat *actio popularis* -tilanteet. Se, miten asianosaispiiri kussakin tapauksessa rajautuu, ei liene yleispätevästi ratkaistavissa sääntöjen tai määritelmien nojalla.[35] Monessa tapauksessa »oikeudellisen edun haltijana» voitaneen kuitenkin pitää sitä, jolle *menettelyn johdosta* syntyy oikeus vaatia omien etujensa ottamista lain edellyttämällä tavalla huomioon. Näissä tapauksissa oikeusjärjestys siis antaa edunhaltijalle tai määrätyssä asemassa olevalle menettelyssä ilmenevän oikeuden. Edun on kuitenkin oltava relevantti juuri asianomaisessa menettelyssä sovellettavien säännösten kannalta.[36] Varsin lähellä oikeudellisen intressin tämänkaltaista merkityssisältöä lienevät ne tapaukset, joissa lain sanamuodon ehkä saatettaisiin ymmärtää viittaavaan »subjektiiviseen oikeuteen» (KunL 139.1 §, HValL 4.1 §).[37] Kun se, loukkaako päätös valittajan oikeutta, kuuluu asian aineelliseen tutkimiseen, ei valituksenedellytyksiin,[38] on valitusoikeuden käsilläolon tällöinkin perustuttava päätöksen sisältöön, ei oikeudenloukkauksen toteamiseen. KunL 139.1 §:n ja HValL 4.1 §:n sanamuodon taustalla onkin ensisijaisesti valitusperusteen rajaaminen oikeuskysymyksiin. Mikäli valituksen lähtökohtana on erityinen oikeus, esimerkiksi kiinteistön omistusoikeus, ei tietenkään riitä minkä hyvänsä kiinteistön omistaminen, vaan nimenomaan sellaisen, jota hallintopäätös saattaa koskea.

---

31 Ks. *Andersson* s. 186 ss.

32 Ks. myös *Basse* J&Ø 1979 s. 490 ss.

33 Ks. *Ikkala* LM 1955 s. 175 ja 190 ja *sama* NAT 1961 s. 428 ss. Vrt. kuit. esim. *Basse* J&Ø 1979 s. 490 ss.

34 *Ahtee* LM 1952 s. 673. Ks. myös *Ikkala* LM 1955 s. 175 ja *Hallberg* s. 91 ss.

35 Ks. esim. *Andersson* s. 342 ss. ja *Merikoski* s. 339 ss.

36 Ks. *Westerberg* s. 93 sekä *Hollo* Interests s. 88.

37 *Merikoski* s. 339, *Hannus* s. 483 ja 488 ss. sekä *Hallberg* s. 54 alav. 44. Vrt. kuit. *Andersson* s. 194.

38 *Ibid.* Vrt. *Lager* s. 124 ss.

Tässä ei ole aihetta laajaan hallintoprosessuaaliseen oikeusvertailuun. On kuitenkin todettava, että etuun ja oikeuteen valitusoikeuden perusteena liittyvät ongelmat on saatettu eri oikeusjärjestyksissä ratkaista hyvinkin eri tavoin. Hallintotuomioistuinjärjestelmän keskeisissä valtioissa, *Ranskassa* ja *Saksan liittotasavallassa*, on kehitys tässä suhteessa johtanut eri suuntiin. Pelkistetysti Ranskan oikeusjärjestyksen voidaan sanoa lähtevän (oikeudellisen) intressin,[39] Saksan liittotasavallan puolestaan subjektiivisen oikeuden pohjalta. Kysymyksessä on järjestelmän perusteisiin liittyvä ero, joka pohjautuu hallinnon lainalaisuuden ja subjektiivisen oikeussuojan erilaisille painotuksille. Periaatteellista vastakohtaisuutta kuitenkin kaventaa se, ettei kehitys Ranskassakaan ole saavuttanut täyttä *actio popularis* -astetta.[40] Saksassa puolestaan subjektiivisen julkisen oikeuden käsitettä on ollut väljennettävä.[41] Monesti kysymystä lähestytäänkin eräänlaisen intressisuojanormiajattelun pohjalta. Tarkoituksena on tällöin osoittaa julkisoikeudellisen säännöksen suojaavan yksityistä etua joko yksin tai yleisen edun ohella. Ajattelun tuloksia ei kuitenkaan aina ole pidetty tyydyttävinä, ja pyrkimyksiä irtautua lainsäätäjän tarkoituksen keinotekoisena pidetystä selvittämisestä on esiintynyt.[42] *Pohjoismaat* ovat yleisesti ottaen lähempänä Ranskan kuin Saksan järjestelmää.[43] Norjan ja Tanskan osalta on myös huomattava, että kysymys on hallinnon sisäisestä muutoksenhausta hallintotuomioistuinten puuttuessa.

Materiaalinen asianosaiskäsite antaa aiheen pohtia, tarkoitetaanko sillä aina asianosaisuutta määrätyssä menettelyssä,[44] vai soveltuuko sama käsite mahdollisesti yleisemminkin erilaisten oikeudellisten tilanteiden kuvaamiseen ja ratkaisemiseen. On tilanteita,

39 Ks. esim. *Harding* s. 144 ss.

40 Ks. myös *Hallberg* s. 74 ja siinä mainittu kirjallisuus.

41 Kysymys on nyttemmin lähinnä julkisoikeudellisen normin suojatarkoituksesta ja suojelukohteesta, *Forsthoff* s. 187 ss., *Kopp* s. 174 ss., *Stober* s. 911, *Ule—Laubinger* s. 62.

42 *Sailer* s. 523 ss.

43 Ruotsin osalta *Ragnemalm*, FT 1971 s. 119 ss., korostaa jopa pelkästään päätöksen tosiasiallisen vaikutuksen voivan perustaa valitusoikeuden. Tanskassa on vuosikymmenien kuluessa tapahtunut kehitystä subjektiivisesta oikeudesta oikeudelliseen intressiin, joka näyttää sisältävän myös puhtaasti tosiasiallisia intressiaineksia, ks. *Basse* J&Ø 1979 s. 490 ss. Ks. myös *Basse* Forvaltningsret s. 298 ss. ja *Andersen* s. 532. Norjan osalta ks. *Smith* s. 445 ss. sekä *Funder Fleischer* passim.

44 Vrt. part-käsitteen osalta *Ikkala* NAT 1961 s. 418 ss.

joissa asianosaisesta puhutaan likimain samassa materiaalisessa merkityksessä, vaikka kysymys ei ole henkilön aseman ja tietyn menettelytilanteen välisestä, vaan muunlaisesta yhteydestä. Näin on esimerkiksi silloin, kun asiakirjajulkisuussäännösten yhteydessä puhutaan materiaalisesta asianosaiskäsitteestä muodollisen vastakohtana silloin, kun asiakirja syntymisyhteydestään riippumatta koskee tiettyä henkilöä.[45]

On jo todettu, että hallinto-oikeudessa kysymys aineellisesta asianosaisuudesta aktualisoituu muutoksenhakuvaiheessa. Jos *actio popularis* -tilanteet jätetään sivuun, joudutaan ratkaisemaan, millaiset intressit kussakin tapauksessa oikeuttavat määrätyn subjektin esiintymään asianosaisena, edellyttäen tietenkin, että tämä on asianosaiskelpoinen ja (joko itse tai edustaja) oikeudenkäyntikelpoinen. Viitteitä relevanteista intresseistä voidaan vaihtelevanasteisesti saada asianomaisista aineellisoikeudellisista säännöksistä, esimerkiksi siitä, keitä sääntelyllä suojataan.[46] Luonnolliselta näyttäisi, että intressi, joka ei saa vaikuttaa asian ratkaisuun, ei tuota asianosaisasemaa.[47] Usein ei selvää vastausta asianosaisongelmaan kuitenkaan ole säännöksistä löydettävissä. Tällöin on voitu korostaa valmistelutöiden arvoa,[48] vaikkakin on toisaalta tähdennetty, että käytäntö on ajan mittaan saattanut laajentaa sellaisten intressien piiriä, joiden katsotaan tuottavan asianosaisaseman.[49] Merkitystä voidaan antaa myös tiedoksiantamista ja kuulemista koskeville menettelysäännöksille.[50] Vaikeuksia aiheutuu osaltaan siitä, että oikeussuojan takaaminen ja asianosaispiirin rajaamispyrkimys saattavat olla ristiriidassa keskenään.[51] Epäselvissä tilanteissa on ehkä puollettu väljää tulkintaa, vaikkakin toisaalta selvää rajausta on pidetty tarpeellisena mm. lainvoi-

---

45 Ks. *LAVO 14/1978* s. 64 ja 79 ss. Vrt. *Konstari* s. 325 ss.

46 *Andersson* s. 195 ss., *Ragnemalm* Appeal s. 213 ja *sama* Förvaltningsprocessrätt s. 111 ss.

47 *Westerberg* s. 93. Kysymys harkintavallan väärinkäytöstä tässä suhteessa on kuitenkin vaikea, ks. *Konstari* Harkintavalta s. 106 ss.

48 *Westerberg* s. 94, *Strömberg* s. 188.

49 *Westerberg* s. 94.

50 *Westerberg* s. 93 ss. ja 100, *Strömberg* s. 188. *Andersson*, s. 342, on kuitenkin oikeuskäytännön pohjalta perustellusti katsonut, ettei yksin kuulemissäännöksen puuttumisesta voida tehdä johtopäätöksiä valitusoikeuden puuttumisesta. Vrt. myös *Häberle*, s. 97 ss., joka Saksan liittotasavallan oikeuden osalta katsoo, ettei tiedoksiantosäännöksestä välttämättä ole johdettava valitusoikeutta.

51 Ks. esim. *Westerberg* s. 91 ja *Neumeyer* s. 17 ss.

maisuuden suhteen ilmenevien epäselvyyksien välttämiseksi.[52] Muutoksenhakuun oikeutettujen piirin laajuus on meillä yleensä rinnastettu ensimmäisen menettelyasteen aineelliseen asianosaisuuteen.[53] Esimerkiksi Skandinaviassa ja Saksassa on sitä vastoin saatettu korostaa eroa keskeisimpien hallintomenettelyn asianosaisten ja muiden muutoksenhakuun oikeutettujen välillä. Voidaan esimerkiksi puhua *adressaatista* ja muista asianosaisista.[54] Osin tähän rinnastettavia käsitepareja ovat part — intressent,[55] part — sakägare [56] sekä Adressat — Drittbetroffene.[57] Erottelun merkitys ilmenee lähinnä eräissä menettelykysymyksissä, esimerkiksi oikeudessa tutustua asiakirjoihin tai oikeudessa erityistiedoksiantoihin.[58]

Oikeudellisista vaikeuksista huolimatta subjektiivisen valitusoikeuden käsilläoloa on usein pidetty viran puolesta tutkittavana kysymyksenä.[59] Aineellisen etuyhteyden kvalifikaationa on muutoksenhakuvaiheessa saatettu edellyttää, että annettu päätös on sisällöltään vastainen sille, jota asia koskee. Näin on erityisesti Ruotsin oikeudessa, jossa tosin on toisaalta korostettu, että kysymystä siitä, ketä päätös koskee, ei aina voida pitää erillään kysymyksestä, onko ratkaisu hänelle vastainen.[60] Meidän hallinto-oikeudessamme ei päätöksen sisällön vastaisuutta (kontrariteettia)[61] näytä korostetun. Yleisessä lainkäytössä sitä vastoin on muutoksenhakuintressiin yleensä sisällytetty vaatimus ratkaisun haitallisuudesta.

---

52 *Westerberg* s. 94, vrt. *Strömberg* s. 188.

53 Ks. yllä alaviitteiden 13 ja 17 edellä.

54 Ks. esim. *Basse* Forvaltningsret s. 297 ss.

55 Ks. *Palme* JFT 1952 s. 258, *Ragnemalm* Förvaltningsprocessrätt s. 62, *Strömberg*. s. 95 ss. Ensi instanssin intressentti voi kyllä olla »part» valitusasteessa, ks. *Ragnemalm* mt. s. 62. — Norjan hallinto-oikeudessa FVL 28 §:n mukainen valitusoikeus kuuluu part-subjektien ohella niille, joilla on oikeudellista muutoksenhakuintressiä, *Eckhoff* s. 529 ja *Frihagen* II s. 205 ss. Tätä suppeampi FVL:n part-käsite sisältää sen, johon ratkaisu kohdistuu (saattaa kohdistua), sekä sen, jota asia muutoin suoranaisesti koskee, *Eckhoff* s. 405.

56 *Westerberg* s. 93.

57 *Kopp* s. 170 ss. Vrt. myös Beteiligter—Betroffener, *Ule—Laubinger* s. 36 ja 53 ss.

58 Vrt. esim. Saksan liittotasavallan VwVfG 29 § verr. 13 §:ään sekä Tanskan oikeuden osalta *Basse* Forvaltningsret s. 297 ss.

59 Näin valituksenedellytysten osalta yleisesti *Hallberg* s. 163.

60 FPL 33 §, ks. *Wennergren* s. 279 ss. ja 287 ss., *Ragnemalm* Förvaltningsprocessrätt s. 111 ja *SOU 1978: 80* s. 62.

61 Vrt. Saksan oikeuden *Beschwer*-käsite, ks. esim. *Kopp* s. 748 ja *Redeker—von Oertzen* s. 586 ss. Vrt. myös *Lager* s. 116 ss.

Kaksiasianosaissuhteesta johtuen sisällön vastaisuus on kuitenkin havaittavissa selvemmin kuin hallinnossa. Toinen asia on, että yleisistä prosessiperiaatteista johtuen *jatkomuutoksenhaussa* sekä yleisen että hallinnollisen lainkäytön puolella kontrariteettivaatimus on ilmeinen.

Asianosais- ja valitusoikeusproblematiikan keskeisiä ongelmia useiden oikeusjärjestysten kannalta ovat kysymykset järjestöjen ja viranomaisten muutoksenhakuoikeudesta. Aihetta on saatettu lähestyä eri suunnilta. On toisaalta pidetty selvänä, että kysymys ei ole analoginen yksityisiltä asianosaisilta vaadittavan aineellisen etuyhteyden problematiikan kanssa, ja rinnastettu varsinkin järjestöjen muutoksenhakumahdollisuus *actio popularis* -konstruktioihin. Toisaalta kysymystä on voitu tarkastella myös aineellisen intressin näkökulmasta kysymyksen ollessa nimenomaan yleisistä eduista. Ongelmat esiintyvät sekä viranomaisten että järjestöjen kohdalla toisiinsa kietoutuneina. Tästä johtuen viranomaisten aseman selvittäminen edellyttää monissa tapauksissa myös järjestöjen tarkastelua.

Milloin etu ei riitä tuottamaan asianosaisasemaa, voi hallinto-oikeudessakin tulla kysymykseen *väliintulo*. Tällöin sovelletaan yleisprosessuaalisia periaatteita.[62] Kysymys on lähinnä siviiliprosessin välilliseen sivuväliintuloon liittyvistä tapauksista. Välittömän sivuväliintulon konstruktiolla ei hallintoasioissa liene mielekkyyttä, koska välittömällä sivuväliintulijalla on esimerkiksi valitusoikeus.[63] Tämän konstruktion omaksuminen yleisessä lainkäytössä johtuu muodollisesta asianosaiskäsitteestä ja kaksiasianosaissuhteesta, johon liittyy lähtökohtainen interventiokielto.[64]

6.1.3 Asianosaiskäsitteistä eräiden säännöstöjen mukaisissa menettelyissä

Ennen vesiasioiden asianosaiskysymysten selvittämistä voidaan vertailun näkökulmasta tarkastella eräitä ympäristöön ja maankäyttöön liittyviä menettelylajeja, joissa asianosaispiiri *ei rakennu kaksiasianosaissuhteen varaan.* Kysymys viranomaisten ja järjestöjen asemasta jätetään tässä sivuun.

Lunastuslainsäädäntö. Omistusoikeuden siirtymiseen johtavan lunas-

---

62 Näistä *Tirkkonen* Sp. I s. 365 ss.

63 Mt. s. 369. Hallintoasiassa väliintulijalla ei ole valitusoikeutta, esim. *KHO 1971 A II 25.*

64 Ks. mt. s. 358 ss.

tuksen ja käyttöoikeuden perustamisen osalta VL rinnastuu läheisesti yleiseen (pakko-)lunastuslainsäädäntöön.[65] LunL:n mukainen asianosaiskäsite rakentuu luovuttajapuolella omistusoikeuden ohella varsin pitkälti *erityisen oikeuden* käsitteen pohjalle. Asianosaisia ovat lunastuslupamenettelyssä hakija sekä luovuttajataholla omistajat ja erityisten oikeuksien haltijat, lunastustoimituksessa vastaavasti lunastaja ja edellä mainitut luovuttajasubjektit.[66] Erityisen oikeuden käsite ei perustu rajoitettujen esineoikeuksien ja velvoiteoikeuksien väliseen erotteluun. Kuitenkin vain hallinnan tuottava velvoiteoikeudellista laatua oleva oikeus johtaa asianosaisasemaan.[67] Asianosaispiirin ulkopuolelle on suljettu henkilöt, joilta kylläkin puuttuu erityinen muodollinen oikeus, mutta jotka vastaavaa hanketta tarkoittavassa yrityslupamenettelyssä saattaisivat aineellisen intressin perusteella olla asianosaisen asemassa.[68] Kiintoisan erityistapauksen muodostavat luovuttajatahon ulkopuoliset henkilöt, joilla on mahdollisuus kohtuusperusteiseen vahingonkorvaukseen LunL 38 §:n mukaan. Rajoittuneesta asianosaiskäsitteestä johtuen tällaista henkilöä ei pidetä asianosaisena lunastustoimituksessa.[69] Hänellä ei näin myöskään näyttäisi olevan muutoksenhakuoikeutta.[70]

Erityisen oikeuden käsitteeseen perustuvaa asianosaispiirin rajautumista on kuvattu puhumalla *muodollisen asianosaisuuden* vaatimuksesta.[71] Muodollinen ei tässä siis merkitse samaa kuin prosessuaalinen, vaan kysymys on sen seikan korostamisesta, että intressi ilman formaalisesti määriteltyä oikeutta ei yksin riitä tuottamaan asianosaisasemaa.

Jakolainsäädäntö. Kiinteistöoikeudessa asianosaisten piiri rajautuu

---

65 Yrityslupafunktio lunastukselta kuitenkin pääasiallisesti puuttuu, ks. edellä kohta 4.1 alav. 26 kohdalla.

66 *Ojanen* s. 34 ja 79, *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 148 ss.

67 *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 149. Kiinnityksenhaltijan asemasta *ibid.* sekä *Ojanen* s. 35 ja 99 ss. Asianosaiskysymyksistä lunastuksen yhteydessä toimitettavan rajankäynnin sekä tilus- ja yksityistiejärjestelyn johdosta *Ojanen* s. 35 ja 99 ss. sekä *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 149.

68 Ks. *Hollo* s. 149. Tässä suhteessa LunL vastaa Ruotsin ExL:ia, jonka asianosaispiiri on selvästi suppeampi kuin ML:n tai edes S-VL:n mukaisessa menettelyssä, ks. *Bouvin—Hedman—Stark* s. 38.

69 *HE 179/1975 II vp.* s. 12 ja 28.

70 Vrt. mainittu *HE* s. 47. Tällaisella henkilöllä on kuitenkin JL 65 §:n mukainen puheoikeus (vrt. LunL 16 §), *Ojanen* s. 34 ss., ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 191.

71 *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 148 ja *sama* Korvausperusteet s. 3.

pitkälti menettelyn tarkoituksen ja laajuuden pohjalta. Asianosainen ei siten ole kuka hyvänsä kiinnostunut kiinteään omaisuuteen kohdistuvan oikeuden haltija. Toisaalta sanottua oikeutta kuitenkin lähtökohtaisesti edellytetään. Tässäkin voidaan siten puhua muodollisesta eli muodollista oikeutta edellyttävästä asianosaiskäsitteestä.[72]

Muodollisesta asianosaiskäsitteestä voidaan kiinteistöoikeudessa puhua kuitenkin myös kokonaan toisessa merkityksessä. Tämä liittyy siihen havaintoon, että kiinteistöoikeudessa on selvästi osoitettu erittelemättömän asianosaisen käsitteen deduktio- ja subsumptiokelvottomuus.[73] Analyyttisen lähestymistavan taustalla on keskustelu kiinteistöoikeudellisen asianosaiskäsitteen määrittelypohjasta, jossa vastakkain ovat olleet aineelliseksi ja muodolliseksi nimetyt käsitteet. Tärkeätä on ollut sen toteaminen, että kysymystä ei voida ratkaista joko—tai-asetelman pohjalta, vaan eri aspektit ilmenevät eri soveltamisyhteyksissä.[74] Muodollinen käsite viittaa tässä niihin henkilöihin, joiden nimissä menettelyyn osallistutaan. Käsite on siis menettelyllinen (prosessuaalinen) samassa mielessä kuin siviiliprosessissakin.[75] Materiaalinen puolestaan merkitsee aineellisiin normeihin perustuvaa asianosaisuutta.[76] Asianosainen viimeksi mainitussa aineellisessa merkityksessä on sekin, jolla on muodollinen erityinen oikeus ns. asianosaisluettelon (JL 64 §, KaavJL 52 §) mukaan.[76a] Asianosaiskäsitettä analysoitaessa on erotettu toisistaan (*a*) oikeus olla menettelyssä asianosaisena, (*b*) kysymys siitä, keihin tietyt toimituksesta johtuvat vaikutukset ulottuvat menettelyn aikana (tiedottaminen, määräämistoimet, toimituskustannukset ym. toimituksesta johtuvat suoritukset) sekä (*c*) kysymys loppuun suoritetun toimituksen oikeusvaikutuksista, oikeusvoiman subjektiivisesta ulottuvuudesta.[77] Oikeus olla asianosaisena rat-

---

72 *Ibid.*

73 Ks. *Hyvönen* Määräala s. 181 ss. Vrt. myös *Pietilä* Tonttirekisterikiinteistö s. 380 ss.

74 Ks. *Hyvönen* Määräala s. 184 ja 220 ss.

75 Ks. mt. s. 202.

76 Ks. mt. s. 186 sekä *Pietilä* Tonttirekisterikiinteistö s. 380 ss.

76a Ei-tyhjentäväksi katsotun asianosaisluettelon ohjeluontoisesta merkityksestä *Hyvönen* s. 222. Luettelon mukainen aineellinen käsite olisi pääsääntö, kun taas »luonnollinen» aineellinen käsite tulisi sovellettavaksi, jos luettelo johtaisi epätyydyttävään tulokseen, ks. myös *Hyvönen,* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 316 sekä *Hannus,* s. 483, joka yleisesti katsoo, että lain asianosaismaininnoissa ei ole kysymys rajoituksesta vaan täsmennyksestä.

77 Ks. *Hyvönen* Määräala s. 185 ss.

keaa materiaalisten seikkojen nojalla,[78] menettelyn vaikutukset puolestaan perustuvat muodolliseen asianosaiskäsitteeseen,[79] muutoksenhakuoikeuden osalta kuitenkin osaksi aineelliseen käsitteeseen (puhevallan käyttöön oikeutetun, joka on ollut poissa menettelystä, on vedottava puutteellisuuteen tiedottamisessa).[80] Oikeusvoiman subjektiivisen ulottuvuuden määrittelyssä on omaksuttu aineellinen käsite.[81] Uudempi kiinteistöoikeudellinen oikeuskäytäntö on tässä kuitenkin lähtenyt muodollisen käsitteen pohjalta.[82] Aineellinen ja muodollinen asianosaiskäsite ovat näin osoittautuneet rinnakkain käytettävissä oleviksi konstruktioiksi, joiden vaihtoehtoisuus yleisellä käsitetasolla ei ole mielekästä.[83] Asianosaispiirin ulkopuolelle jäävä subjekti (»väliintulija») on oikeutettu kiinnittämään toimitusmiesten huomiota sellaisiin seikkoihin, jotka nämä lain mukaan ovat velvolliset ottamaan huomioon hänen oikeuksiensa turvaamiseksi (JL 65 §, KaavJL 52.3 §). Tällöin voidaan puhua *puhevallasta,*[83a] ei kuitenkaan *asianosaisen* puhevallasta.

Tielainsäädäntö. YksTieL:n mukaisessa tieoikeudessa on keskeisiltä osiltaan kysymys pakkotoimin perustettavasta käyttöoikeudesta.[84] Kysymys ei näin ole tien »yritysluvasta».[85] Asianosaisuus ja muutoksenhakuoikeus nojautuvat menettelyssä perustettaviin tai todettaviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Muodollinen omistus- tai erityisen oikeuden vaatimus on lähtökohtana (tietoimituksen osalta YksTieL 39 §). Materiaalinen lisävaatimus eli kysymys muodollisen oikeuden relevanssista on kuitenkin ilmeinen: kiinteistön tai erityisen oikeuden haltijalta vaaditaan, että toimitus koskee hänen kiinteistöään [85a] tai oikeuttaan (YksTieL 39 §).

Asianosaisten piiriä ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole rajoitettu yksinomaan kiinteään omaisuuteen kohdistuvien oikeuksien haltijoihin. Laajennus saattaa tiekunnan tai tielautakunnan päätökseen muutosta

---

78 Mt. s. 186 ja 221 ss. — Näiden osoittamisessa on kyse *asianosaislegitimaatiosta,* ks. *Pietilä* Kiinteistönmuodostamisoikeus s. 253. Asialegitimaatio, mt. s. 257, on eri asia; vrt. *Holma* s. 10 alav. 3.

79 *Hyvönen* Määräala s. 185 ja 221.

80 Mt. s. 202.

81 Mt. s. 216 ss.

82 Mt. s. 219.

83 Mt. s. 220 ss.

83a Näin myös *Hyvönen* s. 200.

84 Ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 252.

85 Vrt. kuit. YksTieL 7.2 §.

85a Kiinteistöön rinnastetaan kaivos ja toisen maalla oleva laitos, YksTieL 2 §.

haettaessa johtua elinkeinonharjoittajan oikeudesta käyttää olemassa olevaa tietä (YksTieL 10 §).[86]

TieL:n mukaisen menettelyn asianosaispiiri muotoutuu samankaltaiselta pohjalta kuin jako- ja lunastusmenettelyissä.[87] Kysymys on siten kiinteistönomistajista ja muodollisen erityisen oikeuden haltijoista (TieL 71 §). Ainakin periaatteessa voidaan kyllä tehdä ero tiesuunnitelman vahvistamismenettelyn ja tietoimituksen välille: edellisellä on pakkotoimifunktion ohella ilmeinen yrityslupafunktio. Tästä johtuen suunnitelmavaiheen asianosaispiiri *voisi* olla toimituksen asianosaispiiriä laajempi (vrt. TieL 25.2 §). Käytännössä ero ei kuitenkaan yleensä ilmene merkittävänä.[88] Asianosaisuus toimituksessa on suhteellisen selvä niiden omistajien ja erityisten oikeuksien haltijoiden kohdalla, joihin tieoikeus (tietä varten tarvittava käyttöoikeus) kohdistuu. Muiden osalta tilanne on vaihtelevanasteisesti epäselvä. Vaikkakaan ongelman merkitystä ei ole aihetta liioitella — asianosaisen oikeus rajoittuu useimmiten korvauksen saamiseen[89] — on tehtyihin vaatimuksiin joka tapauksessa otettava kantaa sikäli, että on ratkaistava, onko ne tutkittava vai ei. Aineelliseen intressiin perustuvan asianosaisaseman kannalta puhevaltaa ei tulisi sitoa todettuun oikeuteen saada korvausta. Tällöin sitä paitsi ero vaatimuksen tutkittavaksi ottamisen ja sen aineellisen tutkimisen välillä häviäisi. Oikeuskäytännön valossa lienee katsottava, että pelkkä intressi *saattaa* tuottaa asianosaisaseman, vaikkakaan näin ei välttämättä tapahdu. Intressi näyttäisi voivan perustaa asianosaisaseman erityisesti silloin, kun kyse on kiinteästä omaisuudesta tai sitä koskevasta erityisestä oikeudesta, johon tieoikeus *ei* kohdistu,[90] mutta epätodennäköisemmin silloin, kun asianomainen ei ensinkään vetoa mainitunlaiseen, kohteenkorvausalueen ulkopuoliseenkaan oikeuteen.[91] Periaatteessa korvattavaksi voi TieL:n nojalla eräin kvalifikaatioin tulla kohdealueen ulkopuoliseen kiinteistöön

---

86 Saksan oikeudessa valitusoikeus ulottuu myös sellaisiin tienkäyttäjiin, joilta erityinen oikeus puuttuu, ks. *Kopp* s. 167 ss.

87 *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 227.

88 Kunnan valitusoikeudesta on nimenomainen säännös vain toimitusvaiheen kohdalla, vrt. kuit. ratkaisuja *KHO 1966 A II 120, KHO 1977 A II 94 ja KHO 1973 A II 130* jäljempänä s. 356.

89 Ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 228.

90 Vrt. *KKO 13. 6. 1975 taltio 909.*

91 Vrt. *KKO 1978 II 69,* ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 228 ja 235. Ks. myös *KKO 5. 3. 1975 taltio 2410/74* (tästä mt. s. 229). Vrt. toisaalta *KHO 2. 10. 1975 taltio 3755* ja sen johdosta mt. s. 227.

kohdistuva immissiohaitta, *KKO 1979 II 24*.[92] Asianosaispiirin rajaus ei tällöin ainakaan periaatteessa voi perustua yhtä ahtaaseen kvalifikaatiovaatimukseen, jotta ero aineelliseen intressiin perustuvan tutkittavaksi ottamisen ja korvauksen myöntämisen välillä säilyisi.

Rakennuslainsäädännön kohdalla on mahdollista tarkastella erikseen kaavoitusmenettelyn ja erikseen RakL:n mukaisten lupamenettelyjen asianosaiskysymyksiä. *Kaavoituksen* osalta vertailukelpoisuutta kuitenkin heikentää se, että sovellettava kunnallisvalitusmenettely laajentaa valituksen tekemiseen oikeutettujen piiriä aineellisten asianosaisten ulkopuolelle.[93] Kiintoisia tältä osin ovat kuitenkin tapaukset, joissa muutoksenhakuoikeus perustuu oikeudenloukkaukseen (KunL 139.1 §).

> Tämä ei tarkoita, että asianosaispuhevallan edellytyksenä olisi oikeudenloukkaus. Viimeksi mainitun toteaminen liittyy valituksen tutkimiseen. Valitusoikeuden perustaa väitettykin oikeudenloukkaus lukuunottamatta tapausta, jossa asia ei ensinkään koske valittajaa eli jossa ei ole lainkaan mahdollista, että päätös loukkaisi valittajan oikeutta.[94]

Tällöin on siis kysymys materiaalisesta asianosaisuudesta,[95] jonka määrittämisessä voidaan aineellisten säännösten vaietessa saada johtoa asianosaisten kuulemista koskevista säännöksistä. RakL 125.1 §:n nojalla niille, joiden etua tai oikeutta rakennusjärjestys, kaava tai tonttijako saattaa koskea, on ennen tämän hyväksymistä varattava tilaisuus muistutusten tekemiseen.[96] RakA:n säännökset (mm. 39, 45, 116 ja 154 §) osoittavat, että kyse on ennen muuta kiinteän omaisuuden omistajista ja haltijoista.[97] Kuuleminen on tarpeen jo kaavan valmisteluvaiheessa (RakA 154 §). Tällöin kuulemisvelvollisuuden laajuus riippuu nimenomaan intressin arvosta.[98] Aineellisperusteinen *valitus*oikeus ei kuitenkaan usein aktuali-

---

92 Ks. mt. s. 240.

93 Tonttijaon osalta näin ei käy, RakL 138 §.

94 *Hannus* s. 483.

95 Rinnastuksesta HValL 4.1 §:ään *ibid.* ja mt. s. 488 ss.

96 Muistutustenteko-oikeus nojautuu intressiperusteeseen, *Hollo* Interests s. 93. Ks. myös *Larma* s. 439 ss.

97 Vuokramiehen osalta *Pietilä* Tonttirekisterikiinteistö s. 124, tontinomistajia edustavien yhdistysten osalta *Larma* s. 440.

98 *Hollo* Interests s. 94. Ks. myös *KHO 1977 A I 2* sekä *Hallberg* Oikeus 1/1981 s. 25 ss.

soitune, koska valitusoikeus laillisuusperusteella on jokaisella kunnan jäsenellä.[99] Toisinaan periaate kyllä ilmenee:

> Naapurikunnan puolella kaavoitettavan alueen läheisyydessä maata omistavilla henkilöillä oli valitusoikeus rantakaavan vahvistamispäätöksestä, koska alueelle suunniteltu laaja vapaa-aikatoiminta koski heidän yksityistä oikeuttaan. *KHO 1973 A II 93.*

Materiaalinen etu tapauksessa johtunee ennen muuta RakL 123 a.3 §:stä.

Rakennuslautakunnan rakennuslupa- ja muiden päätösten osalta tilanne on toinen sikäli, että kunnallisvalitus ei tule kysymykseen, vaan valitus on yleinen *hallintovalitus* (RakL 138.1 §).[99a] RakL 138.2:ssä on säädetty, että valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee, ja viereisen tai vastapäätä olevan tontin tai rakennuspaikan omistajalla ja haltijalla sekä sellaisen kiinteistön, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa, omistajalla ja haltijalla.[100] Kysymys on materiaalisen perusteen täsmentämisestä, vaikkakin naapurin valitusoikeudessa voitaneen nähdä eräänlainen formalisoitunut materiaalisen edun presumptio. Naapurin muutoksenhakumahdollisuus on johdonmukainen sikäli, että useat RakL:n säännökset tähtäävät naapurikiinteistön käytön huomioon ottamiseen (RakL 120 § ja 123 a.3 § sekä esim. RakA 53 §).

> *Ruotsissa* oikeuskäytännön (*RÅ 1915: 98*) tunnustama naapurin valitusoikeus perustuu ajatukseen, että lukuisten rakennuslainsäädännön säännösten tarkoituksena on suojata naapureiden etuja.[101] Mitä Ruotsin rakennuslainsäädännön osalta valitusoikeuteen yleisemmin tulee, edellytetään oikeutta kiinteään omaisuuteen.[102] Naapureidenkin kesken muodostuu ratkaisevaksi haitallisuuden aste.[103] *Tanskassa* kaavoitus- ja rakennusoikeuteen kuuluu useita eri lakeja, joiden osalta valitusoikeuden laajuus vaihtelee. Tärkeiltä osiltaan

---

99 Valitusoikeutta ei ole kytketty muistutustenteko-oikeuteen, ks. esim. *Ruokonen* s. 38 ja *Larma* s. 439.

99a Ks. *Hallberg* s. 332 ss. Vrt. myös *Hannus* s. 478 ja *Mäenpää* LM 1981 s. 331 ss.

100 Ks. *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 315 ss.

101 *Strömberg* s. 188, *Ragnemalm* Förvaltningsprocessrätt s. 112, *sama* Appeal s. 213.

102 *Westerlund* Legal Control s. 409, *Strömberg* Speciell förvaltningsrätt s. 87.

103 *Wennergren* s. 279.

valitusoikeus on varsin lähellä *actio popularista.*[104] *Saksan liittotasavallan* oikeudessa muiden kuin rakennusluvan hakijan (adressaatin) valitusoikeus on ollut pitkään epäselvä. Kehitys on kuitenkin vienyt yhä enemmän siihen, että monet rakentamista koskevat säännökset katsotaan myös naapureita suojaaviksi, jolloin VwGO 42.2 §:n mukainen valitus (tällöin = Nachbarklage) sallitaan.[105]

Relevanttia naapuruutta harkittaessa voi ongelmaksi muodostua sanojen »viereinen» ja »vastapäätä oleva» tulkinta.[106] Nimenomaan vesialueen ollessa erottavana tekijänä on oikeuskäytännössä ilmennyt määrätynasteista väljentymistä.[107] On kuitenkin huomattava, että RakL 138.2 §:n nykyinen asu on vuodelta 1973 (588/73), jolloin mukaan tuli »sellaisen kiinteistön, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa, omistaja tai haltija». Nimenomainen tutkimisperuste ei ratkaisuista aina ole havaittavissa. Mitä muihin asianosaisiin tulee, on hakijan eli asian vireillepanijan valitusoikeus selvä.[108] Epäselvyyttä on sen sijaan ilmennyt mm. vuokralaisen ja asunto-osakeyhtiön osakkaan puhevallan laajuuden kohdalla.[109]

Muiden viranomaisten kuin rakennuslautakunnan (LH, SM) antamia poikkeuslupapäätöksiä RakL 138.2 § ei muodollisesti koske. Tästä huolimatta säännöstä lienee sovellettava haettaessa muutosta LH:n päätökseen.[110] SM:n päätöstä koskevaan muutoksenhakuun tietenkin sovelletaan HValL 4.1 §:n yleissäännöstä, vaikkakin syyt poiketa muiden poikkeuslupavalitusten kohdalla noudatettavasta käytännöstä näyttävät vähäisiltä. Poikkeuslupien kohdalla voidaan huomiota kiinnittää myös säännöksiin naapurien [111] kuulemisesta [112] (RakL 5.2, 132 ja 132 a §). Toisaalta

---

104 *Garde* s. 494 ss., 505, vrt. kuit. toisaalta mt. s. 500 ja 506.

105 Ks. *Forsthoff* s. 190 ss., *Kopp* s. 167, 170 ss. ja 178 ss. sekä *Herzog—Schick* s. 156. Vrt. myös *Eyermann* s. 42 ss. ja *Ule—Laubinger* s. 46.

106 Tästä *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 317 ss.

107 Mt. s. 318 ja *Hallberg* Oikeus 1/1981 s. 19 ss.

108 *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 318.

109 Mt. s. 317., *Larma* s. 510 ss., *Hallberg* Oikeus 1/1981 s. 20 ss.

110 Ks. mt. s. 330 ja *Ruokonen,* s. 45, joka pitää RakL 138 §:n soveltumista poikkeuslupapäätöksiin analogisena. — Verrattaessa poikkeuslupamenettelyä ja säännönmukaista kaavoitusmenettelyä asianosaispuhevallan laajuuden osalta on ensin mainittu siten suppeampi, ks. *Ruokonen* s. 45.

111 Naapuri = viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistaja tai haltija, ks. RakL 5.2 §. Ilmaisu vastaa läheisesti RakL 138 §:n sisältöä.

112 Kuulemisen ja valitusoikeuden yhteydestä *HE 214/1972 vp.* s. 3.

muutoksenhakuoikeutta ei voida muodollisin kriteerein rajata sillä perusteella, onko naapuria in concreto katsottu tarpeelliseksi kuulla vai ei.[113]

RakL:n mukaisissa ratkaisuissa on myös erityisesti otettava huomioon se mahdollisuus, että menettelyn edetessä ja vielä muutoksenhakuasteissakin tehtävät ratkaisut vaikuttavat aineellisen asianosaispuhevallan perusteisiin.

Immissioluvat. Ainakin potentiaalisesti varsin laajaksi saattaa asianosaispiiri muodostua immissiovaikutusten sääntelyyn perustuvissa lupamenettelyissä. Tällaisia lupia ovat NaapL 18 §:n mukainen rakennuslautakunnan (tai LH:n) päätös siitä, miten lähelle naapurin maata saadaan perustaa laitos tai sijoittaa varasto, joka voi aiheuttaa NaapL 18 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta,[114] sekä ThL 26 §:ssä tarkoitettu tehtaan, laitoksen ja varaston sijoituspaikan hyväksymistä koskeva terveyslautakunnan (tai LH:n) päätös, sijoitus(paikka)lupa.

NaapL:n mukainen sääntely kohdistuu ensisijaisesti naapurusten välisiin (yksityisoikeudellisiin) suhteisiin.[115] Muutoksenhakuoikeuden rajautumisessa lienee lähdettävä NaapL 17 §:n pohjalta.[116] Kysymyksessä voivat siten olla »naapuri taikka muu, joka lähistössä omistaa maan tai huoneiston tahi sellaista nautintaoikeudella hallitsee taikka jonka etuihin (varaston pitäminen tai kiinteistön käyttäminen) muuten saattaa koskea». Peruste on siten aineellisessa intressissä, joka tosin ainakin rajanaapureiden kohdalla on presumoitu. Muiden kiinteistön- tai huoneistonomistajien tai -haltijoiden osalta sanan »lähistö» epämääräisyys samaistanee valitusoikeuden aineelliseen etuun. Etuperuste ei toisaalta rajoitu yksin kiinteistön tai huoneiston hallintaan. On kyllä huomattava, että NaapL 18 §:n mukaista lupamenettelyä edeltävään paikalliskatselmukseen on kutsuttava vain rajanaapuri, minkä lisäksi kuuluttamalla on annettava tieto niille, jotka lähistöllä omistavat maata tai hallitsevat maata tai huoneistoa. Kumuloitaessa NaapL 18 §:n mukainen menettely RakL:n mukaiseen rakennuslupamenettelyyn voidaan pohtia kysymystä valitusoikeuden ulottuvuuden mahdollisesta kaksinaisuudesta,[117] mutta varsin-

---

113 *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 306.

114 NaapL 20 §, ks. myös *Repo* Oikeustiede XII s. 193 ss.

115 Yleisten etujen osalta ks. kuit. erit. NaapL 24 §.

116 Ks. *Hollo* s. 289 alav. 30 b ja *Andersson* s. 331 ss. Ks. myös NaapL 23 § ja *Pekkanen* Naapuruussuhdelaki s. 289.

117 Ks. *Pekkanen* Naapuruussuhdelaki s. 290.

kaan RakL 138.2 §:n muutoksen 588/73 jälkeen ei asiallista eroa lakien välillä liene silloin, kun kysymys on oikeudenhaltijoista. Sitä vastoin muiden intressenttien kohdalla valitusoikeus näyttää voivan perustua vain NaapL:n säännöksiin.

> Aiemmassa oikeuskäytännössä on NaapL:n säännökset yksityisoikeudellisiksi luokiteltuina pidetty tiukasti erillään hallinnollisesta menettelystä. Sittemmin on katsottu oikeaksi ottaa immissiokielto huomioon mm. RakL:n mukaisessa rakennuslupamenettelyssä.[118] Tämä merkitsee kiistattomissa NaapL 17 §:n mukaisen rasituksen tapauksissa rakennuslupahakemuksen hylkäämistä, immission ollessa ilmeinen, mutta ennalta arvioiden ei NaapL 17 §:n mukainen, taas NaapL 18 ja 19 §:n mukaisen menettelyn tarpeellisuutta.[119] Vaikka immissiokysymys rakennuslupamenettelyssä katsottaisiin »ennakkokysymykseksi», on edellytyskytkentä NaapL:iin niin selvä, että immissioperusteeseen nojautuminen voi tuottaa valitusoikeuden.[120]

Mitä ThL 26 §:ssä säädettyyn menettelyyn tulee, on aiemmin katsottu, että sen yksinomaisena tarkoituksena on terveydellisen *yleisen* edun suojaaminen.[121] Kun naapurien ja muiden yksityisten eduista ja oikeuksista on säädetty NaapL:ssa, ei heillä täten olisi muutoksenhakuoikeutta sijoituspaikka-asiassa.[122] Nyttemmin sääntelyä ei nähdä näin kategorisena:

> Asfalttiaseman sijoittamista koskeva terveyslautakunnan päätös koski, kun otettiin huomioon ThL 26 §:n ja ThA 17 §:n 42 kohdan ja 18 §:n säännökset, lähistöllä asuvan henkilön oikeutta siten, että hänellä oli oikeus valittaa päätöksestä. *KHO 1975 A II 68.*

Näkökulma lieneekin tässä tapauksessa paremminkin terveydellisen oikeushyvän haltijan kuin kiinteistönomistajan tai -haltijan.

---

118 Ks. mt. s. 284 ss. Toisin poikkeuslupien osalta, *KHO 1976 A II 55.*

119 Mt. s. 287. Ks. *KHO 1971 A II 79, KHO 1972 A II 85, KHO 1973 A II 80 ja KHO 1974 A II 74.*

120 Vrt. mt. s. 290. Ks. ennen RakL 138.2 §:n muutosta 588/73 annettu *KHO 1971 A II 79.* Vrt. myös *KHO 28. 4. 1980 taltio 2231.*

121 Sijoituspäätös sitoo rakennuslautakuntaa rakennuslupa-asiassa, *KHO 1974 A II 76,* muttei poikkeuslupa-asiassa, *KHO 1976 A II 55.*

122 Ks. esim. LO:n perusteluja asiassa *KHO 1975 A II 68.*

6.2 Hakijan asemasta VL:n mukaisessa hakemusasiassa

6.2.1 Yleisiä näkökohtia

Tutkimusaiheen kannalta on tarpeen selvittää vesiasioiden asianosaiskentän rakenteen yleisiä kysymyksiä, jotta yleistä etua valvovan viranomaisen aseman muotoutumiseen vaikuttavat tekijät olisivat nähtävissä omassa ympäristössään. Kokonaiskuvan saamiseksi on näin muodoin ensinnä tarkasteltava hakemusasian hakijan aseman yleisiä oikeudellisia piirteitä.

Eräässä mielessä saatetaan sanoa, että hakemusasian asianosaisista selväpiirteisin on hakijan asema. Hakija-asianosainen on muodollisella (eli tässä tapauksessa menettelyllisellä) perusteella se, jonka nimissä hakemus on tehty.[1] Muodollisesta hakija-asemasta voidaan kuitenkin johtaa vain rajoitettu määrä asianosaisasemaan yleensä liitettäviä oikeusvaikutuksia.

Hakemusasian vireilletulon tarkoituksena on säännönmukaisesti *hakija omien intressien* toteuttaminen. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole asian laita. Jos kysymys on pysyvästä luvasta toimenpiteeseen sekä tähän liittyvistä korvauksista ja muista velvoitteista tilanteessa, jossa hanke on toteutettu ns. lyhytaikaisen luvan nojalla, on hakijan edun mukaista päin vastoin hidastaa menettelyä. Sama voi koskea erilaisia velvoitteiden tarkistamishakemuksia.

Tavanomaisessa lupahakemustilanteessa ulkopuolisten relevantit yksityiset edut ovat yleensä hakijan etuihin nähden vastakkaisia. Mitä taas yleisiin intresseihin tulee, on sekä vastakkaisuus että samansuuntaisuus mahdollista. Kun hakija itse oletettavasti pyrkii tuomaan esille häntä tukevat yleiset edut, on ilmeistä, että hakemuksen vireilletulo olosuhteiden tätä edellyttäessä johtaa hakijan ja yleisen edun valvojan väliseen vastakkainasetteluun.

Hakemuksen tutkiminen edellyttää, että hakija osoittaa täyttävänsä määrätyt vähimmäisvaatimukset.[2] Mikäli asianosaiskelpoisuuteen ja oikeudenkäyntikelpoisuuteen liittyvät yleiset näkökohdat jätetään sivuun,

---

[1] *Erosen,* Asianosaiset s. 1, mukaan hakijan asianosaisasema johtuu asian luonnosta. Ks. myös *Pietilä,* s. 148, joka toteaa hakijan olevan asianosaisen asemassa. Hakijan asianosaisasemasta ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 1 ja 5 sekä *Ellilä* LM 1975 s. 55. Ks. lisäksi VL 16: 11, 16: 13.2 ja 16: 25.2.

[2] Vrt. myös *Krzizek* s. 414.

voidaan näissä vaatimuksissa katsoa olevan kysymys sellaisista hakijasubjektin materiaaliseen asemaan liittyvistä edellytyksistä, joiden puuttuminen estää hakemuksen tutkimisen. Näiden osalta lienee selvintä puhua *hakemusvaltuudesta.*[3] On myös puhuttu asiavaltuudesta (-legitimaatiosta) hakemuksen tekemiseen.[4] Viimeksi mainitun termin yleiset käyttöyhteydet jo todettu häilyviksi. Kun asiavaltuudesta sitä paitsi monesti puhutaan vain poikkeustilanteissa ja kun termiä käytettäessä vielä ilmenisi vesiasioissa esiintyvien erilaisten etujen päällekkäisyydestä ja epämääräisyydestä johtuvia vaikeuksia, on sitä hakemuksen tekijältä vaadittavien edellytysten yleisenä kuvaajana aihetta välttää.[5] Sitä vastoin asiavaltuudesta voidaan hakijankin yhteydessä puhua silloin, kun hakemusvaltuuden tuottavaa intressiä perustellaan kiinteistön tai muun käyttöyksikön omistusoikeudesta käsin ja syntyy epäselvyys siitä, kenellä on oikeus puhua kiinteistön nimissä.

Hakemusvaltuuden puuttuessa hakemus on *jätettävä tutkimatta.* Puute rinnastuu absoluuttisen prosessinedellytyksen puuttumiseen sikäli, että se on otettava viran puolesta huomioon. Voidaan kuitenkin ajatella, että hakemusmenettely saattaa ainakin teoriassa ja toisinaan käytännössäkin olla ajallisesti ja hankitun selvityksen suhteen jo pitkällä, kun hakemus legitimaation puuttumisen vuoksi jätetäänkin tutkimatta. Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 12. 3. 1981 taltio 1407* tämä tapahtui vasta KHO:ssa. Tällöin menettely on vain jälkikäteen erotettavissa säännönmukaisesta hakemusasian käsittelystä.[6]

Monessa tapauksessa saatettaisiin perustellustikin väittää, että hakemusvaltuuden perusteina pidetyt seikastot yhtä hyvin olisivat hakemuksen hyväksymisen eli siis yleensä luvan myöntämisen edellytyksiä. *Eronen*[7] onkin todennut, että kysymys luvan myöntämisen edellytyksistä on usein ratkaistava samojen sääntöjen ja periaatteiden nojalla kuin kysymys asiavaltuudesta hakemuksen tekemiseen (eli tässä noudatettavan

---

[3] Ks. *Hollo* s. 275. Synonyymina käytetty *hakemuslegitimaatio* lienee värittynyt niin, että huomio kiinnitetään siinä nimenomaan valtuuden osoittamiseen, vrt. *Pietilä* Kiinteistönmuodostamisoikeus s. 261 ss.

[4] *Eronen* Kiinteistökysymykset s. 2, *sama* Katselmustoimitus s. 54, *Pietilä* Oikeustiede VI s. 9.

[5] Asiavaltuudesta puhuminen saattaa kyllä olla paikallaan, jos kysymys on esim. kiinteistölle aiheutuvien menetysten korvaamista koskevasta hakemuksesta.

[6] Ero ei ole tehtävissä, jos hakemus peruutetaan, ks. VL 16: 22.

[7] Katselmustoimitus s. 54.

terminologian mukaan hakemusvaltuudesta). Monesti ero on kuitenkin selvästi havaittavissa, eikä sanottu käytännöllistä laatua oleva epäselvyys saa johtaa oikeudelliseen epäselvyyteen. *Hyvösen*[8] kiinteistötoimituksen osalta esittämää vastaten hakemusvaltuudessa on kysymys menettelyyn, ei sen lopputulokseen liittyvästä edellytyksestä.

Hakemusvaltuuden tunnusmerkkien voidaan olettaa vaihtelevan hakemuksen laadusta riippuen samassa laajuudessa kuin eri hakemuslajitkin poikkeavat toisistaan. Kiinteistötoimitusten kohdalla on katsottu, että hakemuksen tekemiseen oikeutettujen piiri on suppeampi kuin samassa asiassa puhevallan käyttöön oikeutettujen.[9] Tätä voitaneen olettaa myös vesiasioissa.

Useille eri hakemustilanteille yhteinen, perustavaa laatua oleva näkökohta on kysymys siitä, ilmaiseeko VL 1: 9 ja siihen liittyvä VL 1: 10 hakemusvaltuuden mahdollisena ytimenä alueeseen kohdistuvan oikeuden vaatimuksen. Periaatteellinen lähtökohta kyllä lieneekin, että hakemusvaltuus on sen maa- tai vesialueen omistajalla tai haltijalla, jonka pohjalta hanke on tarkoitus toteuttaa.[10] Monissa tapauksissa, jollei peräti useimmissa hakemuksissa, tällä seikalla ei kuitenkaan ole ensisijaista merkitystä tai merkitystä ensinkään.[11] Relevanttia on sitä vastoin se, että hakijan etu riippuu hankkeen toteuttamisesta tai muutoin hakemusasian lopputuloksesta. Sanottu periaate on säännöstelyn osalta ilmaistu VL 8: 2:ssä ja järjestelyn osalta VL 7: 3.3:ssa ja 7: 4.1:ssa. Relevanttia etua voi ilmentää esimerkiksi kiinteistön hallinta. Tällöin oman alueen maantieteellinen sijainti hankkeen toteuttamis- tai vaikutusalueeseen nähden voi useasti olla kyllä lähes mikä hyvänsä, edellyttäen, että käyttöyhteys saattaa toteutua. Kiinteistön ohella voi kysymys olla myös muunlaisesta käyttöyksiköstä tai ehkä vain tosiasiallisesta käytöstä. Kiinteistön tai muun vastaavan yksikön olemassaolo on näin redusoitunut intressivaatimuksen erääksi mahdolliseksi osatekijäksi. VL 1: 9:n ja 1: 11:n merkitys on lupamenettelyssä toisaalla: ne osoittavat toisaalta hakijan valtuudet

---

8 Maapaketti s. 304 ss. Vrt. *Pietilä* Kiinteistönmuodostamisoikeus s. 52 ja 180. Ks. myös *Hollo* s. 297.

9 *Hyvönen* s. 153.

10 *Eronen* Kiinteistökysymykset s. 2 ja *sama* Asianosaiset s. 3. Vrt. myös YksTieL 39.1 §.

11 Ks. *Eronen* Asianosaiset s. 3 ss., *Uotila,* LM 1965 s. 237, jonka mukaan kysymys hakijan oikeudesta vesialueeseen saattaa olla »suorastaan irrelevantti», sekä *Hollo* Yksinäissäännöstely s. 30.

oman alueensa osalta, toisaalta muiden oikeudenhaltijoiden suojan laajuuden ja hakijan pakkotoimiperusteen tarpeen.

Toisaalta esimerkiksi vesistöesteen ylittämistä tarkoittavissa hakemuksissa on hakemusvaltuus sillä, jolla on oikeus sen laajemman hankkeen toteuttamiseen, johon hakemus liittyy,[12] tai, mikäli tällaista hanketta ei ole, sillä, jonka etu muutoin riippuu rakentamisesta.[13] Uiton yleisoikeuden luonteesta johtuen ei uittoa tarkoittavissa tai sitä palvelevissa hakemuksissakaan voida asettaa kiinteistöön kohdistuvan oikeuden vaatimusta. Sama koskee myös muuta vesiliikennettä. Myöskään veden johtamisessa vesistöstä tai pohjaveden ottamisessa ei laki edellytä hakijalta ennalta maa- tai vesialueeseen kohdistuvaa oikeutta.[14] Oikeutta vesistön pilaamiseen voinee puolestaan hakea kuka hyvänsä, joka voi hyödyntää vesistöä jäteveden poistamiseksi tai muutoin toimia pilaantumiseen johtavalla tavalla.[15] Sama näyttää koskevan myös valtuutta hakea lupaa purkuputken rakentamiseen. Määrätyissä tapauksissa valtion viranomaiselle on laissa varattu oikeus toimia hakijana silloinkin, kun se ei voi osoittaa muulta hakijalta vaadittavaa edunsaajan asemaa. Viranomaisen hakemusvaltuus voi olla jopa yksinomainen. Näihin tilanteisiin palataan jäljempänä.

Verrattaessa hakemusvaltuudelle VL:n mukaisessa menettelyssä asettavia edellytyksiä Ruotsin S-VL:iin voidaan havaita, että periaatteelliseen esineoikeudelliseen lähtökohtaan pitäydytään S-VL:ssa huomattavasti ahtaammin. Tietty oikeus käyttöön otettavaan vesialueeseen (*vattenrätt*, mikä itse asiassa merkitsee vallintaoikeutta vesiaineeseen), jota lupapäätöksellä voidaan ratkaisevastikin laajentaa, on kaikilta hakijoilta vaadittava hakemusvaltuuden perusedellytys.[16] Tästä tosin on säädetty eräitä lähinnä yleisten etujen hyväksi tehtyjä merkittäviä poikkeuksia.[17] Meillä oikeuden saaminen hankkeessa käyttöön otettaviin alueisiin on hakemusvaltuuden sijasta sisällytetty luvan myöntämisen edellytyksiin.[18]

---

12 *Eronen* Asianosaiset s. 3.

13 Esimerkiksi sillan rakentaminen saareen sillä olevan kiinteistön tarvetta varten.

14 Sen sijaan hakijalle myönnettävä lupa voi tuottaa tämän oikeuden.

15 Ongelmia on ilmennyt ns. välillisen pilaamisen kohdalla, ks. *Hollo* s. 274 ss. ja 449.

16 *af Klintberg* s. 16, *SOU 1977: 27* s. 133 ss. ja 250 ss. Sääntö ei ulotu ML:iin.

17 *SOU 1977: 27* s. 133.

18 Ks. edellä s. 61 ss.

Oman kiintoisan ryhmänsä hakemusvaltuuden kannalta muodostavat *uittosäännön* vahvistamista, muuttamista ja kumoamista koskevat hakemusasiat. Niiden osalta on VL 5: 9:ssä poikkeuksellisen yksityiskohtainen hakemusvaltuussäännös: hakemuksen voi tehdä puutavaran omistaja tai se, joka aikoo uittaa puutavaraa vesistössä, asianomainen viranomainen, vesilautakunta, rannan, laitteen taikka rakennuksen tai muun rakennelman omistaja, vesiliikenteen harjoittaja sekä muukin, milloin uiton toimittaminen vesistössä saattaa koskea hänen oikeuttaan tai etuaan. Sääntelyä saatetaan pitää epätavallisen laajana, mitä kuvaa erityisesti vesilautakunnan muodollisperusteinen hakemusvaltuus. Itse asiassa VL 5: 9 kuitenkin yleisesti ilmentää materiaalisen edun periaatetta hakemusvaltuuden perusteena. On toisaalta huomattava, että uittosääntöä koskevat asiat eroavat monissa suhteissa useimmista muista hakemusasioista. Yksityisten ja vesilautakunnankin osalta säännöksen merkitys on joka tapauksessa lähinnä vain teoreettinen. Ongelmana ei yleensä ole uittosäännön puuttuminen vaan usein paremminkin sen kumoamistarve uiton lakattua. Nykyisessä nippu-uitossa uittosäännön muuttamisessa (tai myös vahvistamisessa) on kysymys ennen muuta uittajan yritys- ja pakkotoimiluvasta (VL 5: 13). Kun lisäksi otetaan huomioon hakemukselle asetettavat vaatimukset, hakijan velvollisuus vastata hakemusasian kuluista katselmustoimituksen osalta (VL 21: 11) sekä laajaan selvitysvelvollisuuteen ainakin potentiaalisesti johtava VL 5: 10, ei vesilautakuntaa ja muita yksityisiä kuin uittajaa koskevalla hakemusvaltuussäännöksellä ole sanottavaa reaalista merkitystä.[19]

Erään erityisongelman hakemusvaltuuden kannalta aiheuttavat vesioikeudelliset yhteisöt. Epäselvää on, voiko esimerkiksi järjestely- tai ojitusyhtiöllä olla valtuutta hakea aiemmin kuivatustarkoituksessa laskemansa järven (ehkä osittaista) nostoa sen kunnostamiseksi.[20] Noston tarkoitushan olisi tällöin selvästi vastoin yhtiön alkuperäistä, lain edellyttämää päämäärää. VL:n järjestely- ja ojitussäännökset ovat siinä mielessä staattisia, että niissä ei oteta huomioon uusia käyttötilanteita, vaan kerran toteutettua toimenpidettä, esimerkiksi järven laskua, pidetään pysyvänä. On kuitenkin huomattava, että järjestely-yhtiö saatetaan jälkikäteen velvoittaa vastaaviin haittoja ehkäiseviin toimenpiteisiin VL 2: 27—28:n nojalla. Tällöin ei yhtiön hakemusvaltuutta koskeva ongelma

19 Ks. myös *Eronen* Asianosaiset s. 2. — Vrt. kuit. esim. *KHO 28. 2. 1980 taltio 1136.*

20 Itse järjestelyhankkeeseen voidaan kyllä liittää säännöstelytoimia tai kertakaikkinen pohjapadon rakentaminen haittojen rajoittamiseksi, *Tarumaa* s. 17.

aktualisoidu. Yhtiön hakemusvaltuuskysymykseen vaikuttaa se, että nostohyöty yleensä jakautuu aivan toisin kuin laadultaan erilainen laskuhyöty, joka on yhtiön osakkuuden (VL 6: 10) ja kustannusjaon (VL 6: 10) pohjana. Tilannetta tuskin voidaan ratkaista ainakaan sillä muodollisella perusteella, onko asianomainen hakemus laadittu tarkoittavaksi alkuperäisen laskuluvan muuttamista vai kokonaan uutta hanketta. Lainsäätäjän selvä kanta olisi tässäkin asiassa tarpeen.

Muunlaisissa hakemusasioissa kuin lupa-asioissa tilanne voi hakemusvaltuuden suhteen olla varsin erilainen. Etenkin silloin, kun kysymys on luvan haltijan tai muun vesiin vaikuttavan toimenpiteen suorittajan *velvoittamisesta* toimiin haittojen vähentämiseksi tai suorittamaan korvausta (VL 2: 27—29, 10: 25, 11: 8 sekä VEO:n päätökseen sisältyvään määräykseen perustuvat jälkivelvoiteasiat), on tilanne eräässä mielessä lupahakemuksen peilikuva: hakija on tällöin yrityksen toteuttamiseen nähden ulkopuolinen, kun taas yrityksen toteuttaja on muun asianosaisen (vastapuolen) asemassa. Erityisesti korvaushakemuksissa asetelma muistuttaa riita-asian kaksiasianosaissuhdetta (vrt. VL 11: 8:n mukaista asiaa korvausta koskevaan riita-asiaan). Hakijoita saattaa olla samassa asiassa valtaisa määrä samaan tapaan kuin laajassa lupa-asiassa vahingonkärsijöitä. Ääriesimerkkinä voidaan mainita vuonna 1980 päättynyt *Lappajärven* säännöstelyvahinkoja koskenut katselmustoimitus. Siinä hakijoita oli kaikkiaan 590, joiden jokaisen vaatimus kohdistui samaan luvanhaltijaan (VH). Tämänkaltaisissa velvoittamishakemuksissa kysymys hakemusvaltuudesta rinnastuu pitkälti lupa-asioiden asianosaispuhevaltaan. Hankkeen vaikutuksiin perustuva intressinäkökohta onkin tällöin hakemusvaltuuden perusteena ilmeinen. Näin on asian laita nimenomaisesti VL 2: 27:n ja 10: 25:n [21] kohdalla. Merkittävää on, että erilaisia velvoittamishakemuksia käsiteltäessä sovelletaan useimpia hakijaa yleisesti koskevia menettelysäännöksiä (esim. katselmuskustannuksia koskeva VL 21: 11), joita ei kuitenkaan ole laadittu vahingonkärsijää, vaan luvan hakijaa silmällä pitäen. Tilanne on saatettu katsoa kohtuuttomaksi.[22] Erikoislaatuisia menettelyvaikeuksia voi ilmetä silloin, kun korvauksen tai toimenpidevelvoitteen hakijoita on monia, ja näiden erilliset hakemukset kumuloidaan. Tällöin on ratkaistava esimerkiksi se, mihin menettelyvaiheeseen asti hakijaksi liittyminen on mahdollista.

---

[21] Ks. myös *Hollo* Interests s. 90 ss.

[22] Ks. *Pietilä* s. 189, *VL-muutosesitysehdotus* s. 23 sekä *Ltk. 2/1980* s. 282.

Muiden asianosaisten tavoin myös hakijaan sovelletaan menettelysubjekteja yleisesti koskevia periaatteita, jollei hakija-asemasta nimenomaisesti muuta johdu. Siten hakijakin voi muistutuksenteon laiminlyönnin johdosta menettää puhevaltansa (esim. *KHO 6. 9. 1973 taltiot 3403* ja *3405, KHO 13. 12. 1979 taltio 5218* sekä *KHO 5. 3. 1981 taltio 1243).*[23]

6.2.2 Viranomainen hakijana

Lähtökohtana voidaan pitää, ettei valtion viranomainen hakijana ole yksityisestä asianosaisesta eroavassa asemassa.[24] Poikkeuksiksi tästä periaatteesta saatetaan katsoa ne tilanteet, joissa viranomaisen hakemusvaltuus perustuu erityissäänteleyyn. Kun viranomainen ryhtyy vesiasiassa hakijaksi, se asettuu tietyllä tavalla yksityisen hallintoalamaisen asemaan, vaikka hankkeissa usein onkin kysymys valtion julkisoikeudellisten tehtävien toteuttamisesta.[25] Jo vanhastaan on luvan tarpeen katsottu koskevan myös valtiota kieltosäännösten suojatessa paitsi yleisiä etuja samanaikaisesti myös yksityisiä etuja.[26] Tilanne ei lainsäädännössämme ole ainutlaatuinen, vaikkakin eräissä rinnasteisissa tapauksissa kysymys on selvemmin valtion yksityisoikeudellisen aseman vaikutuksesta. Näin on asian laita esimerkiksi valtiolle kuuluvan kiinteän omaisuuden haltijana toimivan viranomaisen hakiessa RakL:n mukaista rakennuslupaa.[27]

Yksityiseen rinnastettavan lähtökohdan pohjalta on toisaalta ymmärrettävää, että VL kuitenkin asettaa viranomaishakijan määrätyissä tapauksissa muuta hakijaa parempaan asemaan. VL:ssa on useita hakemusvaltuutta koskevia säännöksiä, jotka oikeuttavat viranomaisen toimimaan hakijana[28] silloinkin, kun yleissäännön mukaista edunsaajan asemaa ei voitaisi osoittaa. Kysymyksessä saattaa tällöin olla tietyn hankkeen toteuttamista koskeva hakemus (VL 7: 4.1, 8: 2.1, 12: 19.1),[29] mutta

---

23 Vrt. *Serlachius* IV s. 12.

24 Ks. myös *Hollo* s. 122. Ks. lisäksi *KM: 1939:* 3:n VOL-ehdotuksen 260 §, joka rinnastaa valtion vesiasiassa yleisestikin yksityiseen henkilöön.

25 Ks. *Andersson* s. 219 ja *Ikkala* LM 1960 s. 308 ss. Ks. myös *Ikkala* NAT 1961 s. 440 ss.

26 Ks. *Moring* II s. 22.

27 Rakennusluvan hakemisvelvollisuudesta on puolustusministeriön osalta eräissä tapauksissa tehty poikkeus, RakL 7.3 § verr. RakA 6 §:ään.

28 Pääsääntö on, että asia ratkaistaan lähinnä VL:n säännösten pohjalta.

29 Kahdessa ensin mainitussa tapauksessa viranomaisen hakemusvaltuuden

myös muunlainen, esimerkiksi permutaatio- tai jälkivelvoitesäännösten soveltamista tai alueellisten yleismääräysten asettamista koskeva hakemus (VL 1: 21, 1: 22.2, 2: 27, 2: 28, 2: 30.2, 5: 49.1, 9: 19.1 in fine, 10: 20, 10: 25). Eräissä tapauksissa viranomaisen hakemusvaltuus on yksinomainen (esim. VL 1: 21.1). Viranomaisten hakemusvaltuuden eroja yksityisten edunhaltijoiden hakemusvaltuuteen ei näissä nimenomaisesti säännellyissä tapauksissakaan ole syytä liiaksi painottaa. Useissa tapauksissa on viranomaistenkin kohdalla kysymys etuperusteesta eli siitä, että ne yleisten etujen piiriin kuuluvat tavoitteet, joita hakemus edistää, liittyvät tietyn viranomaisen toimialaan tai tehtäväkenttään.[30] Käytännössä kysymys samaistunee yhteen viranomaisen muodollisen toimialan kanssa, jolloin ei olisi tarpeen osoittaa, että viranomaisen tehtävien hoito riippuu hakemuksesta, vaan riittäisi, että asianomaiseen kategoriaan kuuluva hakemus yleensä voi liittyä viranomaisen toimialaan. Nimenomaisen etuyhteysvaatimuksen syrjäytymistä joka tapauksessa merkitsee se, että viranomaiselle asianomaisessa säännöksessä annetaan muodollisperusteinen hakemusvaltuus. Ainakin sanamuotonsa kannalta on kuitenkin kiintoisa säännös VL 2: 27.3, jossa yleinen etu viranomaisen osalta on asetettu nimenomaan jo hakemusvaltuuden, ei hakemuksen hyväksymisen edellytykseksi.

Tapauksissa, joissa viranomaisen hakemusvaltuus perustuu nimenomaiseen säännökseen, on orgaanin yksilöimiseksi saatettu käyttää hyvin vaihtelevia sanontoja. Vaihtelusta huolimatta saatettaneen katsoa, että paitsi sanonta »valtio» (esim. VL 8: 2.1) myös muut säännösten sanamuodot kuten »viranomainen», »asianomainen viranomainen» ja »asianomainen valvontaviranomainen» yleensä tarkoittavat juuri *valtion* viranomaisia.[31] Kuitenkin varaus lienee tapauskohtaisesti jätettävä VL:n järjestelmään kuuluvan vesilautakunnan (esim. VL 10: 20) ja osaksi ainakin myös terveyslautakunnan kohdalle.[32] VL 1: 21.1:ssa tarkoitettujen VL 1: 19:ssä säädettyjä ankarampien määräysten antamisen osalta vesilautakunnan hakemusvaltuus on kylläkin evätty:

> V:n kunnan vesilautakunta oli VEO:een toimittamassaan hakemuksessa pyytänyt, että VEO VL 1: 21:n nojalla kieltäisi kaiken

toteaminen on ollut tärkeätä siksi, että muutoin sen edellytykseksi asetetut järjestely- ja säännöstelyhyödyt on laissa selvästi yksilöity.

30 Näistä jäljempänä kohdassa 10.3.

31 VL 1: 21.1:n osalta näin *Suomela* Kunnostus s. 46.

32 Vrt. asianosaispuhevallan osalta kohtaa 12.2.3.

K-järveä kuormittavan toiminnan, kuten muun muassa mattojen pesun. Järven veden säilyminen puhtaana oli tärkeätä, koska V:n kunnan vesilaitos otti raakaveden N-järvestä, johon K-järvi laski. Antamassaan lausunnossa VH oli ratkaisuun *KHO 1969 A II 125* viitaten katsonut, että asia tuli käsitellä VL 1: 21:n mukaisesti ja että vesilautakunta voi toimia siinä hakijana, sekä puoltanut hakemusta. VEO oli valituksenalaisella päätöksellä ratkaissut asian. K-järven vettä ei enää lähitulevaisuudessa olisi tultu jatkuvasti käyttämään kunnan vedenhankintaan. Koska nykyinen vedenottamo tuli jäämään varavedenottamoksi, VEO oli katsonut, ettei ollut olemassa VL 1: 21.1:ssa tarkoitettuja tärkeitä syitä ankarampien määräysten antamiseksi. VL 1: 21.1:n, 1: 19:n ja 16: 21:n nojalla VEO oli *hylännyt* hakemuksen.

Vesilautakunta haki muutosta VEO:n päätökseen. KHO tutki valituksen. Vesilautakunta voi VL 20: 4.1:n mukaan tehdä aloitteita ja esityksiä toimialueensa vesiolojen järjestämiseksi ja kehittämiseksi, mutta sanottu säännös ei oikeuttanut sitä tekemään VL 1: 21.1:ssa tarkoitettua hakemusta. Vesilautakuntaa ei myöskään sille VL 21: 1.2:n mukaan kuuluvan toimivallan nojalla eikä muullakaan perusteella voitu pitää sellaisena VL 1: 21.1:ssa tarkoitettuna viranomaisena, joka voi tehdä sanotun hakemuksen. VEO:n ei näin ollen olisi pitänyt ottaa vesilautakunnan hakemusta tutkittavakseen. Tämän vuoksi KHO kumosi ja poisti VEO:n päätöksen. *KHO 12. 3. 1981 taltio 1407.*

Harkittaessa muutoin viranomaisen hakemusvaltuutta tietyssä tilanteessa joudutaan huomio kiinnittämään asianomaisiin toimialasäännöksiin. Vaikka kysymykseen useimmiten tulee toimialaltaan laaja vesihallinto,[33] ei tämä voi estää muiden viranomaisten hakemusvaltuutta näiden toimialojen puitteissa. Lain sanonta »asianomainen valvontaviranomainen» ei vielä sellaisenaan viittaa VL 21: 1.1:n säännökseen (vrt. VL 12: 19.1).[34] Kysymykseen voivat siten hyvin tulla muutkin viranomaiset omalla toimialallaan. Tätä on myös voitu nimenomaisesti edellyttää VL:ssa. Siten erillisen vesiensuojelumaksun määräämistä koskevan hakemuksen (VL 10: 27.4) voivat tehdä sekä VH että yleistä kalatalousetua valvova MMM.

Toimialasäännöksistä riippumatta on potentiaalisten viranomaishakijoiden joukko laajin silloin, kun hakemusvaltuus perustuu kiinteän omai-

---

33 Ks. VHL 1—3 §.

34 Valvonta voisi siis tarkoittaa tässä myös *edun*valvontaa. Ks. VL 10: 25:n osalta *Hollo* Interests s. 91 sekä yleisesti myös *sama* Ympäristöedun valvonta s. 111.

suuden hallintaan tai siihen verrattavaan oikeusasemaan. Tällöin tilanne rinnastuu vastaaviin yksityisten hakemuksiin. Eri asia on, kuuluuko VEO:n toimivaltaan tutkia, onko hakemuksen tehnyt hierarkkisesti oikealla tasolla oleva viranomainen.[35]

VL:n ulkopuolinen lainsäädäntö saattaa eräissä tapauksissa tuottaa viranomaiselle hakemusvaltuuden. Varsin erikoislaatuinen on *kiinteistötoimituksen toimitusinsinöörin* hakemusvaltuus järjestely- ja ojituslupien kohdalla (JA 47.2 §, RajakuntienTilusjärjestelyL 46.1 §). Toimitusinsinööri toimii tällöin eräässä mielessä jako-osakkaiden asiamiehenä joutuessaan puoltamaan hanketta sen kanssa vastakkaisia yleisiä ja yksityisiä etuja vastaan, mikä muutoin lienee vierasta hänen asemalleen.

> Rajakuntien tilusjärjestelyL:n nojalla P:n ja S:n kunnissa suoritettavaksi määrätyn T:n uusjaon toimitusinsinööri A. L. oli pyytänyt VEO:lta, että lupa S-lahden pengertämällä kuivattamiseen annettaisiin valtiolle. Hakemus hylättiin, koska yleinen tarve ei vaatinut kuivatusta eikä siitä saatava hyöty ollut aiheutuvaan, rahassa tosin vaikeasti määrättävään ympäristövahinkoon nähden huomattava. Esillä oli myös hakijasubjektin merkitys VL 7: 4.1:n mukaisen kannatusedellytyksen kohdalla. *IS VEO 31. 1. 1980 n:o 1/Va/80.*

Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota myös KalavahinkoL:iin vuonna 1979 lisättyyn 7 a §:ään:

> Maa- ja metsätalousministeriön tulee saattaa vireille VEO:ssa hakemus vahinkojen selvittämiseksi ja korvaamiseksi [KalavahinkoL] 1 §:ssä tarkoitetuissa ja niihin liittyvissä tapauksissa.

Pykälä, joka on otettu lakiin eduskunnan KalavahinkoL:n säätämisen yhteydessä hyväksymän ponnen johdosta,[36] vastaa sanamuodoltaan sanottua lausumaa. On kuitenkin vaikea nähdä säännöksellä minkäänlaista ymmärrettävää sisältöä, eikä se lienekään tullut kertaakaan sovellettavaksi. Korvaussäännösten ulottuvuuden osalta VL ja KalavahinkoL poikkeavat olennaisesti toisistaan.[37] VL:n mukaisilla orgaaneilla ei myöskään ole toimivaltaa KalavahinkoL:n soveltamisessa, vaikkakin VL:n

---

35 Vrt. vastaavaa ongelmaa puhevallan käytön osalta jäljempänä s. 286 ss. ja 325.

36 *HE 254/1978 vp.* verr. laki- ja talousvaliokunnan mietintöön ja eduskunnan vastaukseen *HE:n 195/1973 vp.* johdosta.

37 Ks. esim. *Hollo* VT 5/1977 s. 11.

mukaisessa hakemusmenettelyssä syntynyttä aineistoa on voitu käyttää hyväksi arvioimislautakunnissa. Vaikea on ajatella sitäkään, että säännöksellä olisi annettu MMM:lle yleinen hakemusvaltuus VL:n mukaisissa kalakorvauskysymyksissä. Lainmuutos ja sen perustelut eivät anna tukea myöskään mahdollisuudelle katsoa säännöksen koskevan KalavahinkoL 8 §:ssä tarkoitetun valtion regressioikeuden *toteuttamista*. KalavahinkoL:n muuttaminen sanotulta osin onkin tiettävästi vireillä.

Luvan myöntämisen edellytyksiin tai muutoin hakemuksen hyväksymiseen ei yleensä suoranaisesti vaikuta se, että hakijana on viranomainen.[38] Tilanne oli osaksi toinen VOL:n voimassaoloaikana.[39] Vesioikeudellisen erityisasemansa vuoksi valtio (eli valtion viranomainen) saattoi tällöin ryhtyä hakijaksi tapauksissa, joissa bulvaanisuhteen vaara oli ilmeinen.[40] Aineellisten säännösten kannalta ei valtiolla VL:n mukaan enää ole suoranaista tarvetta hakijaksi ryhtymiseen.[41]

Todellisuudessa hakijan viranomaisasema saattaa kuitenkin olla luvan myöntämisen kannalta ratkaiseva tekijä. Tämä johtuu etenkin siitä, että sanottu asema käytännössä on voinut olla riittävä presumoimaan yleisen tarpeen edellytyksen käsilläolon. Yleisen tarpeen toteaminen puolestaan syrjäyttää VL 2: 6.2:n nojalla intressivertailuedellytyksen, ja lupa myönnetään automaattisesti, mikäli teoreettiseksi osoittautuneen VL 2: 5:n rajaa ei saavuteta (tai VL 2: 4 tule sovellettavaksi).[42] Vastaavasti myönnetään rakentamista varten tarvittava käyttö- tai lunastusoikeus VL 2: 7:n edellytyksistä riippumatta, mikäli rakentaminen[43] on yleisen tarpeen vaatimaa (VL 2: 8). Käsitteenä yleinen tarve on kuitenkin pidettävä erillään hakijan viranomaisasemasta.[44] Jälkimmäinen ei siten yksinään voi estää intressivertailua VEO:ssa.[45] Sanottu periaatteellinen selvennys

---

38 *Hollo* s. 122 ja *KM 1963: 98* s. 7. Vrt. kuit. VL 2: 26.2 ja 7: 4.1.

39 VOL 1: 5.3 (61/34 ja 134/39), 1: 17 ja 4: 17. Ks. myös jäljempänä s. 254.

40 *KM 1963: 6* s. 28 ja *Aaltonen* s. 3.

41 Ks. myös *KM 1963: 98* s. 7 ss., 26 ja 39.

42 Ks. myös *Pietilä* Oikeustiede VI s. 34. — Pilaamisluvan osalta ei mahdollisia yleisen tarpeen vaatimia hankkeita ole asetettu erityisasemaan.

43 Ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 274.

44 Ks. *Vihervuori* SYS 1 (1981) s. 59 ss.

45 Samoin *Hollo* s. 56, ks. myös *Eronen* Katselmustoimitus s. 55. — Jos lupa yleisen tarpeen puuttuessa annetaan intressivertailuedellytyksen nojalla, voi hanke siitä huolimatta olla yleisten etujen kannalta merkittävä. Ei siten ole asianmukaista rinnastaa yksityistä tarvetta ja intressivertailuedellytystä, ks. *Eronen* LM 1973 s. 626 verr. *Pietilä* Vesioikeus s. 106 ss.

ei kuitenkaan poista sitä mahdollisuutta, että yleiseksi katsotun tarpeen edellyttämä hanke olisi ristiriidassa muun yleisen tarpeen tai etunäkökohdan kanssa. Yleinen tarve lunastusperusteena ja siten tuskin myöskään yritysluvan edellytyksenä ei ole jonkinlainen eriävien yhteiskunnallisten tarpeiden resultantti. Yleiset tarpeet saattavat olla — ja usein ovatkin — toisilleen vastakkaisia. Onkin pohjimmiltaan niin, ettei lunastusperusteena muotoutunut yleisen tarpeen käsite sovellu edellytykseksi yritysluvalle, jossa on kysymys paljosta muustakin kuin relaatiosta lunastaja-luovuttaja. Nimenomaan yleisten etujen välisen sääntelyn kannalta järjestelmä on puutteellinen, varsinkin kun otetaan huomioon, että päätöksentekijänä on hallinto-organisaation ulkopuolinen viranomainen, jolta ei voida edellyttää virallisperiaatteen varaan jäävää laajaa yhteiskunnallista tarveharkintaa. Ristiriita kyllä voi syntyä pelkässä lunastusrelaatiossakin. Tämä ei kuitenkaan merkitse yritysluvan antamista, ja sitä paitsi juuri näiden kysymysten hallitsemiseksi viranomaisiakin koskee LunL:ssa säädetty lunastusluvan hankkimisvelvollisuus. Myös vesiasioissa joutuu hakijaksi aikova viranomainen (monesti VH) useissa tapauksissa hakemaan VN:lta tai MMM:lta luvan hakijana toimimiseen (RahoitusL 2 § verr. HoitamisL 2 §).[46] Kysymys on tässä kuitenkin ennen muuta siitä, että hankkeesta aiheutuu valtiolle kustannuksia. RahoitusL:n säännökset ovat puutteellisia myös siinä, etteivät ne kata kaikkia hankelajeja, joissa VH voi toimia luvan hakijana.[47]

Toiselta puolen voidaan ehkä kysyä, onko hakijan viranomaisasema, vaikkakaan se ei yksin muodosta yleistä tarvetta, kuitenkin yleisen tarpeen käsilläolon *conditio sine qua non*. Tässä suhteessa on kanta jo lunastussäädöksissä selvä: sanottua vaatimusta ei ole asetettu (ks. v. 1898 PakkolunL 7 § ja LunL 4.2 §). Meillä menneinä vuosikymmeninä käytyä keskustelua yksityisoikeudellisesti organisoitujen voimalaitosyhtiöiden lunastusmahdollisuudesta[48] on siten kuvattava keskusteluksi yleisestä tarpeesta, johon eräänä tekijänä on vaikuttanut välitöntä hyötyä saavan subjektin asema. Myös vesioikeudellisia lupia koskee se periaate, ettei yleinen tarve välttämättä edellytä hakijan viranomaisasemaa. Ratkaisussa *KHO 1975 A II 92* hakijana oli yhdistys, joka tosin valtionapulaitoksena on julkisoikeudellisesti värittynyt:

---

[46] Kysymys ei ole MTH:sta, vrt. *Mäenpää* s. 275.

[47] Ks. myös *Vihervuori* SYS 1 (1981) s. 60 alaviite 12. — Vrt. myös VL 12: 19.1.

[48] Ks. *Pietilä* s. 110 ss. ja siinä mainittu kirjallisuus.

L:n maatalouskeskus ry:n hakemus luonnonravintolammikon rakentamiseksi katsottiin VL 2: 8:n kannalta yleisen tarpeen vaatimaksi. VEO oli päätynyt asiassa vastakkaiseen tulokseen.

Kuntien periaatteellista mahdollisuutta nojautua hakijana yleiseen tarpeeseen voidaan pitää selvänä erityisesti vedenhankinnan kohdalla (esim. *KHO 17. 1. 1980 taltio 274*). Muutoinkaan kunnan [49] hakemusvaltuus ei yleensä aiheuta erityisiä ongelmia. Tunnusomaisia kunnan hakemuksia ovat taajamien käyttö- ja jätevesihuoltoon liittyvät lupahakemukset. Viime aikoina on esille tullut kysymys kunnan valtuudesta hakea järven vedenpinnan nostamista vesistön virkistyskäyttöarvon lisäämiseksi.[50] Epäröintiä on ilmennyt nimenomaan silloin, kun kunta ei omista järven rannalla kiinteistöä tai muuta käyttöyksikköä, johon hakemusvaltuus voitaisiin muodollisesti nojata. Lienee katsottava, että materiaalinen etu eli kunnan asukkaiden virkistäytymismahdollisuuksien edistäminen voi tässä tuottaa hakemusvaltuuden samalla tavoin kuin muunkinlaiset kunnan tehtäviin liittyvät yleiset intressit.

6.3 Yksityisten etujen valvonta VL:n mukaisessa hakemusasiassa

6.3.1 Yksityisten asianosaispuhevallan perusteet

VEO:lle tehty hakemus, nimenomaan lupahakemus, koskettaa useimmiten hakijan itsensä ohella muiden oikeudenhaltijoiden ja etutahojen asemaa. Tämä ei tosin ole välttämätöntä. Esimerkiksi silloin, kun hanke on seurauksistaan riippumatta luvanvarainen, on mahdollista, ettei se kosketa kenenkään ulkopuolisen oikeutta tai relevanttia etua sen enempää kuin yleisiä etujakaan. Sama voi koskea esimerkiksi erillisen pakkotoimioikeuden myöntämistä koskevia hakemuksia sekä monia sellaisia hakemusasioita, joissa kysymys ei ole luvan myöntämisestä. Tavallisinta

---

[49] Vesi- ja terveyslautakunnista eräissä tapauksissa ks. edellä alav. 32 kohdalla.

[50] Ks. myös *Ltk. 2/1980* s. 212. Kun virkistyskäyttöä palveleva vedenkorkeuden nostaminen käsitellään padotuksena (rakentamisena) VL 2 luvun mukaan, näyttäisi aiheettomalta laajentaa säännöstelyn käsitettä tässä suhteessa, ks. myös mt. s. 211. Siirtämisellä säännöstelykategoriaan tuskin voidaan välttää VL 2: 7.1:n mukaisen oikeuden tarvetta, ks. myös alav. 29 edellä kohdassa 4.1. Toisaalta nostohankkeiden edellytysten parantamiseen lienee kyllä ilmeistä tarvetta.

kuitenkin on, että kysymykseen tulevat samanaikaisesti useat yleiset ja yksityiset edut. Hakemuksen ja siihen liittyvän suunnitelman muodollista sisältöä ei kuitenkaan voida ratkaisevasti pitää kulloinkin kysymykseen tulevan intressikentän kartoittajana. Hakemus sellaisenaan ei osoita asian käsittelyn laajuutta,[1] vaikka lainsäätäjä toisaalta onkin asettanut tavoitteeksi mahdollisimman kattavan intressien selvittämisen jo hakemusvaiheessa (etenkin VA 42 §). Tämä pyrkimys ei kuitenkaan ole kaikkien relevanttien etujen kannalta toteutunut VA:n erityisiä suunnitelmalajeja koskevissa säännöksissä, joiden osalta arvostusten muuttuminen kasuistisesta kirjoitustavasta johtuen helposti aiheuttaa jälkeenjääneisyyttä vastaavien VL:n säännöksien soveltamiseen nähden. VA:nkin säännöksiä on tosin tulkittava kokonaissääntelyn pohjalta (VL 16: 1, VA 42—45 §), jolloin hankekohtaiset luettelot eivät ole tyhjentäviä:[2]

> Pohjaveden ottamista koskevassa lupahakemusasiassa KHO katsoi, että hakemukseen oli liitettävä tarpeelliset selvitykset ja että hakemusasian suunnitelmasta tuli käydä ilmi muun ohella yrityksen toimeenpanosta aiheutuvat, yleiseen tai yksityiseen etuun kohdistuvat vaikutukset sekä ne seikat, joilla oli merkitystä yrityksen oikeudellisia edellytyksiä harkittaessa. Suunnitelmaan tuli niin ikään tarpeen mukaan ottaa tarpeellinen selvitys asian vaatimassa laajuudessa siitä, missä määrin yrityksen toteuttamisesta aiheutuvia vahinkoja ja haittoja voitiin estää tai vähentää, ja mitä rakennelmia ja laitteita tässä tarkoituksessa oli tehtävä tai muita toimenpiteitä suoritettava. Kun luvan hakija ei ollut, ottaen huomioon pohjaveden ottamon vaikutusalueella suoritettavan maatalouden, erityisesti kaalinviljelyn tarpeiden turvaamisen, asiassa esittänyt edellä tarkoitettuja selvityksiä, edellytyksiä hakemuksen hyväksymiselle VEO:n vahvistamin määrinkään ei voitu katsoa olevan olemassa. Sen vuoksi KHO ottaen huomioon VL 9: 8:n, 16: 1:n, 16: 21:n sekä VA 42, 55, 68 ja 69 §:n harkitsi oikeaksi kumota VEO:n päätöksen ja palauttaa asian tälle uudelleen käsiteltäväksi. *KHO 11. 10. 1979 taltio 4199.*

Aineellisen virallisperiaatteen mukaisesti hakemusmenettelyssä otetaan ainakin teoriassa viran puolesta huomioon VL:iin sisältyvät säännökset yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta. Edun- ja oikeudenhaltijan asemaa ei kuitenkaan ole jätetty yksin virallisperiaatteen varaan. Hänen kannaltaan on käytännössä ratkaiseva merkitys mahdollisuudella

---

[1] Ks. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 104.

[2] Mt. s. 105.

tuoda itse esille vaatimuksensa ja näkemyksensä käsiteltävästä asiasta siten, että lupaviranomainen on, ellei muuta estettä ole, velvollinen ne tutkimaan.[3] Kysymyksessä voidaan tällöin sanoa olevan *asianosaisen puhevallan käytön.*

Puhevallan käsite on kuitenkin etenkin irrallisena epäselvä ja monimerkityksinen.[4] Sitä on muun ohella voitu pitää yleisesti asianosaisaseman ja valitusoikeuden synonyymina.[5] Vesioikeudessa *Pietilä* on tarkoittanut puhevallalla kelpoisuutta esittää asiassa muistutuksia ja vaatimuksia sekä hakea muutosta VEO:n siinä antamaan päätökseen.[6] Asiayhteydestä kuitenkin ilmenee, että kysymyksessä on nimenomaan *asianosaisen* puhevalta. Kun VL tuntee tilanteen, jossa subjektilla kyllä on oikeus esittää käsityksensä lupaviranomaiselle, mutta ei varsinkaan valitusoikeutta (vesilautakunta, VL 16: 28.2), voi puhuminen yksin puhevallasta johtaa epätarkkuuteen. On myös otettava huomioon, että puhevallasta saatetaan, paradoksaalista kyllä, puhua myös silloin, kun sitä ei sisällöllisesti minkäänasteisena ole: tutkimattajättämisperusteiden huomioonottamisjärjestyksestä johtuen puhevaltansa menettää esimerkiksi muistutuksenteon laiminlyömisen johdosta sekin, joka intressin relevanssin kannalta on täysin ulkopuolinen. Tässä tutkimuksessa itsenäiseen puhevallan käsitteeseen ei turvauduta selvitettäessä asianosaisaseman muodostumisperusteita. Puhevallasta on sitä vastoin ilman väärinkäsityksen vaaraa mahdollista ja usein tarpeellistakin puhua menettelyn kannalta esimerkiksi silloin, kun kysymys on subjektille kuuluvan, ulottuvuudeltaan jo määräytyneen puhevallan *käyttämisestä,* käyttämättä jättämisestä tai menettämisestä. Asianosaisen menettelyllisen aseman kannalta keskeisintä lieneekin juuri oikeus hänelle kuuluvan puhevallan käyttämiseen.

Kun vesioikeudellinen lupamenettely ei siviiliprosessin tavoin ulottuvuudeltaan rakennu »valmiin» formaalisen henkilöasetelman pohjalle,[7]

---

[3] Ks. myös *Vihervuori* Puhevalta ja kalatalous s. 40 ss. — Se, että puhevallan käytössä on kysymys edunvalvonnasta, ei oikeudellisesta disponoimisesta, ilmenee esim. siinä, että vaatimuksia voi kuolinpesän nimissä PK 18: 2:n nojalla käyttää yksikin osakas, esim. *KHO 7. 9. 1972 taltio 3185.*

[4] Ruotsinkielisen vastineen (*talan*) monista merkityksistä ja epämääräisyydestä *Ekelöf* I s. 25 ss. — Myös termi *talerätt* esiintyy.

[5] Ks. esim. *Kurvinen* DL 1979 s. 326.

[6] *Pietilä* s. 148.

[7] Siviiliprosessin muodollisen asianosaiskäsitteen soveltumattomuudesta VL:n

on asianosaisaseman määräytymisperusteet hakijaa lukuunottamatta löydettävä toisenlaiselta perustalta. Kaksiasianosaissuhteeseen saatettaisiin kyllä ehkä turvautua määrätyissä pakkotoimioikeuden myöntämistä koskevissa hakemusasioissa. Huomioon on kuitenkin otettava, että moniin pakkotoimilupiin liittyy vaihtelevanasteinen yrityslupa- tai naapurisuojafunktio, joten tätä ei voida pitää ainakaan välttämättömänä tai yleisesti pätevänä sääntönä. Lähtökohtainen kaksiasianosaissuhde muodostuu myös useissa sellaisissa hakemusasioissa, joissa ei ole kysymys luvan myöntämisestä ja joissa vaatimus kohdistetaan selvästi yksilöityyn vastapuoleen (mm. VL 2: 27—30, 8: 5, 8: 26, 9: 13—14, 10: 25). Tällöinkään ei relaatiosta välttämättä voida tehdä sitä johtopäätöstä, ettei asia samalla saattaisi koskea muitakin etuja.[8]

Muodollisen perusteen puuttumisesta huolimatta VL ei sisällä nimenomaisia säännöksiä asianosaisasemalle asetettavista edellytyksistä sen enempää yleisen määritelmän kuin asianosaisluettelonkaan muodossa. Tästä huolimatta on selvitettävissä, että oikeus esiintyä asianosaisena VL:n mukaisessa hakemusasiassa määräytyy lähtökohtaisesti materiaalisin perustein, relevantin *aineellisen edun* nojalla.[9] Intressinäkökohta ilmenee ennen muuta hakemuksen tiedoksiantamista koskevista säännöksistä (VL 16: 6.1, 16: 8, 16: 9, 18: 2, 18: 5). Vaikka menettelysäännösten nojalla sinänsä ei voidakaan rajata aineellisen asianosaispiirin ulottuvuutta, ei tässä tapauksessa kuitenkaan ole mitään aihetta katsoa, että asianosaisten piiri olisi ainakin suppeampi kuin tiedoksiannoin tavoiteltava kohderyhmä. Asianosaisia ovat näin *ne, joiden etua tai oikeutta käsiteltävänä oleva asia saattaa koskettaa.* Jos suoritetaan vertailu siviiliprosessin prosessinedellytyksiin, vastaa materiaalinen etunäkökohta asianosaisaseman edellytyksenä funktioltaan käsitettä oikeudellinen intressi.[10] Mitä asiavaltuus- tai asialegitimaatiokäsitteeseen tulee, on se edellä hallintomenet-

---

mukaisiin hakemusasioihin *Ellilä* LM 1975 s. 55. Hakemusasioiden erosta riita- ja rikosasioihin sanotussa suhteessa ks. myös *KM 1939: 3* s. 400.

[8] Ulkopuolisen oikeudellinen intressi ilmenee nimenomaan VL 9: 14:n tilanteessa.

[9] Materiaalisesta asianosaiskäsitteestä vesiasioissa ks. myös *Hollo* s. 286.

[10] On tietenkin huomattava, että asianosaispiiriä rajaa kaksiasianosaissuhteeseen perustuvassa siviiliprosessissa sen tultua vireille lähtökohtainen interventiokielto. — Formaalisen asetelman tyystin puuttuessa VL:n mukaisesta lupa-asiasta ei puhuminen edes »lievennetystä» interventiokiellosta sen osalta ole mielekäs lähtökohta, vrt. *Ellilä* LM 1975 s. 55.

telyn ja -prosessin yhteydessä esitetyin perustein katsottava siviiliprosessin ulkopuolella niin epäselväksi, että termin käyttäminen ei vesiasioissakaan yleisesti näytä aiheelliselta. Tarpeetonta ja harhaanjohtavaa on joka tapauksessa se, että asialegitimaatio eräisiin hallinto-oikeudellisiin esikuviin nojautuen samaistetaan yleisesti asianosaisaseman ja valitusoikeuden edellytyksiin. Sitä vastoin asiavaltuudesta voitaneen vesioikeudessakin puhua silloin, kun tarkoitetaan subjektin suhdetta siihen kiinteistöön tai muuhun käyttöyksikköön, jonka kohdalta kysymys asianosaisasemasta ehkä on ratkaistava.[11] Kysymyksessä on näin eräs asianosaisaseman muotoutumisen osatekijä, joka erityisesti aktualisoituu silloin, kun esillä on tällaisen käyttöyksikön omistuksen osoittaminen, omistajan ja muun oikeudenhaltijan välinen suhde tai tilanne, jossa asiavaltuus yleisprosessuaalisesti on järjestetty poikkeuksellisesti (esim. konkurssipesä). Aina tällainen käyttöyksikkö [12] tai muu siihen rinnastettava kohde ei kuitenkaan ole selvästi osoitettavissa. Tällöin saatetaan kuitenkin määritellä muunlainen etupiiri, jonka suhteen on vastaavasti mahdollista operoida asiavaltuudella,[12a] vaikkakin etupiirin ja sitä koskevan henkilöstä riippumattoman asiavaltuuden erottelu voi myös muodostua keinotekoiseksi. Näin saattaa käydä etenkin eräissä yleiskäyttötilanteissa, esimerkiksi yleiskalastusoikeuteen perustuvan ammattikalastuksen kohdalla, jolloin lienee selvintä puhua yksin subjektista erittelemättä etupiiriä ja asiavaltuutta. Sama koskee myös tapauksia, joissa asianosaisasema mahdollisesti perustuu esimerkiksi terveyden vaarantumiseen. Useimmiten tässä hahmotellulla tavalla ymmärretty asiavaltuus ei kuitenkaan aiheuttane ongelmia.

---

11 Ks. esim. *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 5. — Merkitysten ero ilmenee selvästi ratkaisusta *KHO 8. 5. 1975 taltio 1878*. Siinä kalastuskunnat olivat voimalaitosluvasta tekemässään valituksessa vaatineet kalatalousvelvoitteen asettamista. Hakija teki väitteen siitä, ettei kalastuskunnilla ollut oikeutta käyttää puhevaltaa (siis itse asiassa asiavaltuutta, kirj. huom.) eräiden koskitilojen alueita koskevissa kysymyksissä. Kun vaatimuksia ei voitu katsoa tehdyiksi myös kalastuskunnan alueisiin kuulumattoman vesialueen osalta, väite hylättiin ja valitus tutkittiin. Tässä vaatimukset siis olivat sisällöltään samanlaisina perustettavissa asiavaltuuden kannalta myös (vain) kalastuskunnan alueisiin. Jos vaatimukset taas olisivat olleet toisenlaisia, nimenomaisesti määrättyihin alueisiin rajoittuvia, olisi valitusoikeus asiavaltuuden puuttuessa tietenkin evätty *ao. kohteen osalta*.

12 *Eronen*, ibid., puhuu reaalitalouden yksiköstä.

12a Ks. *ibid.*

Eronen on myös korostanut asianosaisaseman rakentumisen osatekijänä henkilökysymyksistä riippumattoman »reaalitalouden yksikön» tai etupiirin suhdetta käsiteltävänä olevaan hakemusasiaan. Tätä suhdetta, joka on ratkaistava asiavaltuuskysymyksen ohella, Eronen on ehdottanut kutsuttavaksi *puhevallaksi.*[13] Puhevalta kuitenkin useimmiten yhdistetään määrättyyn subjektiin, jonka menettelyllisiä valtuuksia se eräissä suhteissa kuvaa. Termin käyttämistä ei edellä yleisemminkään ole pidetty selventävänä asianosaisaseman määräytymistä ajatellen. Tällöin lienee aihetta väärinkäsityksen välttämiseksi säilyttää puhevalta — joka voi olla asianosaisen tai muunlaista puhevaltaa — subjektisidonnaisena käsitteenä. Termikysymyksestä riippumatta voidaan pohtia, onko aineellisen asianosaisuuden kannalta välttämätöntä pyrkiä erottamaan toisistaan hakemuksen ja käyttöyksikön välinen suhde sekä käyttöyksikön ja käyttäjä- yms. subjektin välinen suhde. Erosen tarkoittamat puhevalta ja asiavaltuus muodostavat yhdessä sen materiaalisen perusteen eli intressiyhteyden, joka edun ollessa puhevaltakelpoinen johtaa asianosaisaseman syntymiseen. Kun esimerkiksi yleiskalastusoikeuteen tai henkilökohtaiseen lupaan nojautuvan ammattikalastajan kohdalla vetoavan subjektin asiavaltuudesta eroava etupiiri ei liene rajattavissa, on kysymys tällöin välittömästi subjektin ja hakemuksen kohteen välisestä intressiyhteydestä.[14] Siitä huolimatta, että jatkossa operoidaan yleensä intressiyhteydellä erottelematta »puhevaltaa» ja »asiavaltuutta», on Erosen tavoin korostettava, että monissa, ehkä useimmissa tapauksissa reaalitalouden yksikköön perustuva asianosaisasema on riippumaton henkilöstä, jolloin asianosaisaseman edellytysten kannalta on olennaista, että osoitetaan hankkeen ja asianomaisen yksikön välinen vaikutussuhde.

Kun relevantin edun käsilläoloa ei voida jättää yksin puhevaltaa käyttämään ilmoittautuneen oman käsityksen varaan,[15] on selvitettävä, milloin kysymys on sellaisesta oikeudesta tai edusta, jota käsiteltävä hakemus koskee tai saattaa koskea. Oletettavaa on, että vaikkakin lain sanonta viittaa erilaisiin tilanteisiin, se kuitenkin ennen muuta ilmaisee yleisen periaatteen, jonka kannalta on sinänsä tarpeetonta ryhtyä rajanvetoon

---

[13] Mt. s. 4.

[14] Vrt. myös *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 112: »Jonkin etutahon intressipiiri ei kuitenkaan ole jakamaton kokonaisuus, jota olisi lain kannalta aina arvosteltava yhdenmukaisesti, vaan samakin haittavaikutus voi perustaa eri subjekteihin ja yhteisöihin nähden eri tavoin suojattuja etuja.»

[15] *Hollo* s. 288, *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 8, *Pietilä* s. 148.

»edun» ja »oikeuden» tapausten välillä. Selvimmin voidaan oikeuksina tietenkin pitää sellaisia omaisuuteen kohdistuvia oikeuksia kuten omistusoikeus ja ns. erityiset oikeudet,[16] jotka lunastus- ja kiinteistöoikeuden piirissä säännönmukaisesti tuottavat asianosaisaseman. Vesioikeudellisessa hakemusasiassa korostuu kuitenkin se näkökohta, että tällaisen muodollisen oikeuden[17] käsilläolo ei yksin riitä, vaan vaaditaan, että sanottu oikeus tavalla tai toisella on relevantissa yhteydessä hakemukseen ja sen sisältöön. Voidaan myös sanoa, että kysymys on tältä osin oikeudenhaltijan materiaalisesta intressistä.[18] VL:n järjestelmä ei toisaalta kuitenkaan aseta relevantin edun »sisälle» ennalta hankitun muodollisen oikeuden vaatimusta. Tästä näkökulmasta oikeus-tilannekin rinnastuu niihin intressitapauksiin, joihin ei ensinkään liity mainitunlaista muodollista oikeutta. Tällöinkään ei tietenkään minkä hyvänsä yksityisen intressin olemassaolo riitä, vaan vaaditaan määrätynasteista yhteyttä asianomaiseen hakemusasiaan.[19] Oikeudesta voidaan kaikissa intressitapauksissa puhua siinä mielessä, että relevantti etu tuottaa oikeuden *menettelyssä*. Oikeus merkitsee tällöin oikeutta tulla kuulluksi sekä oikeutta edellyttää edun ottamista laissa säännellyllä tavalla huomioon kuten myös oikeutta käyttää tämän varmistamiseksi tarpeellisia menettelyllisiä keinoja. Tilanne poikkeaa siten olennaisella tavalla esimerkiksi tunnusomaisesta pakkolunastusrelaatiosta, joka perustuu operointiin muodollisilla oikeuksilla. Etu tai intressi, jota yleensä tarkoitetaan puhuttaessa aineellisesta asianosaiskäsitteestä mm. hallinto-oikeudessa, ei toisaalta ole sama asia kuin omaisuuden käyttömahdollisuutta esimerkiksi yleiskäyttäjälle tai VL 1:28:ssä tarkoitetulle rannanomistajalle merkitsevä aluekohtainen *käyttämis*etu. Käyttämisedunkin kohdalla tietenkin vaaditaan, että se on intressiyhteydessä hankkeeseen. Sen on toisin sanoen toteuduttava hankkeen vaikutuspiirissä. Lienee kuitenkin niin, että VL:n tarkoittaman toiminnan piirissä etu intressimerkityksessä samalla useimmiten edellyttää käyttämisetua.[20] Tämä ei kuitenkaan ole lähtökohta, vaan seuraus vesiympäristössä toteutuvien intressien luonteesta. Käytön ak-

16 Vrt. VL 11:3:n 6 kohdan sanamuotoon.

17 *Hollo* Korvausperusteet s. 3 ja *sama* Kiinteistöoikeus s. 148.

18 *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 148.

19 *Hollo* Interests s. 88.

20 *Manner*, s. 259 ss., on erottanut yleiskäytön ja siihen liittyvät tosiasialliset edut. — VL:n ruotsinkielinen käännös ei ole etumerkitysten suhteen johdonmukainen (VL 16:6.1:rätt eller intresse, VL 16:8.1: rätt och fördel).

tualisoitumiselle tuskin on intressilähtökohdasta johtuen asetettava jyrkkiä vaatimuksia.[21] Relevantin edun vaatimuksena ei myöskään voida pitää sitä, että mahdollinen käyttämisetu olisi disponoitavissa. Yleiskäytön kohdalla tämä ei edes ole ajateltavissa.

Jo vuoden 1902 VOL:n mukaisten lupa-asioiden kohdalla on yleensä lähdetty vastaavankaltaiselta intressipohjalta.[22] *Moring* on kuitenkin pyrkinyt liittämään tähän muodollisen (eli tässä tapauksessa menettelyllisen) rajoituksen ja soveltanut lupamenettelyyn siviiliprosessin asianosaiskäsitettä.[23] Asianosaisia ovat tällöin hakija sekä hakemusta vastustamaan *tulleet* oikeudenhaltijat. Kuitenkin valitusoikeus jo VOL:n mukaan säilyi VOL 6: 5:n tarkoittamasta puhevallan menettämistä koskevasta säännöksestä huolimatta silloin, kun lupaviranomainen (maaherra) oli poikennut katselmustoimituksessa esitetystä.[24] Tämän käsityksen hyväksyen on Moring itsekin todennut, ettei puhevallan säilyminen edellyttänyt ilmoittautumista asianosaseksi, mikäli aihetta vaatimusten esittämiseen ei siinä vaiheessa ollut.[25] Moringin esitystä kritikoidessaan *Serlachius* on VOL:n terminologiaa seuraten erottanut erityiseen oikeusperusteeseen nojautuvat *oikeudenomistajat* (rättsegare) ja *muut asialliset* (sakegare), joina voivat olla mm. yleiskäyttömahdollisuuteen vetoavat.[26] Näistä oikeudenomistaja on asianosainen (part) ja samalla asiallinen (sakegare), riippumatta siitä, esiintyykö hän asiassa muistutuksia tekemällä vai ei, pelkkä asiallinen taas on asianosainen (part) vain, jos hän ilmoittautuu vastustamaan hakemusta.[27] Serlachiuksen rakennelman mukaan kysymyksessä on siis osaksi aineellinen, osaksi muodollinen (menettelyllinen) asianosaiskäsite. Hän ei kuitenkaan näytä kiinnittäneen huomiota siihen, että oikeudenomistajistakin ovat asianosaisia voineet olla vain ne, joita asia koskee.[28] Asianosaiskäsitteen kaksinaisuus näyttääkin perusteettomalta.

---

[21] Vaatimukset korvattavuutta harkittaessa esim. VL 11: 3:n 6 kohdan nojalla ovat ilmeisesti suuremmat, *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 10. Ks. myös *Pietilä* LM 1970 s. 794.

[22] Ks. *Haataja* III s. 193 ss. Esim. VOL:n mukaisessa säännöstelyhankkeessa asianosaisia olivat »luonnollisesti kaikki ne, joiden etua ja oikeutta yritys jollakin tavalla koskee», mt.s. 141.

[23] *Moring* II s. 104.

[24] Vrt. alaviitettä 7 kohdassa 6.5.

[25] *Moring* II s. 133.

[26] *Serlachius* JFT 1909 s. 520 ja 522, ks. myös *sama* IV s. 13.

[27] *Serlachius* JFT 1909 s. 520.

[28] Ks. esim. *Haataja* III s. 193.

Materiaaliseen intressiin perustuva asianosaisasema tekee tarpeettomiksi hankalat ja monesti hedelmättömät[29] operoinnit subjektiivisen (yksityisen tai julkisen) oikeuden käsitteillä tai objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksilla.[30] Ainakaan lähtökohtaisesti ei siten ole välttämätöntä relevantin intressin toteamiseksi osoittaa ennalta hankittua yksityisoikeudellisten suhteiden piiriin kuuluvaa oikeutta sen enempää kuin »erityiseksi» konsentroitunutta oikeutta suhteessa julkiseen valtaankaan.[31] Mikäli subjektiivisella oikeudella ei ymmärretä kytkentää muodollisten oikeussuhteiden verkkoon, voidaan termiä haluttaessa käyttää VL:n etuperusteisen asianosaiskäsitteen pohjalta samassa merkityksessä kuin toisinaan uudessa ympäristöoikeudessa, jossa sisältönä on oikeusjärjestyksen yksilölle tämän ympäristön suhteen takaama suoja. Tällöin »... a subjective right grants a legal claim to the individual to have his interests in a decent environment respected, a claim he can enforce by legal procedure.»[32]

Haettaessa vastausta kysymykseen, *millainen* etu tai oikeusasema voi VL:n mukaan tuottaa asianosaisaseman, on VL:n menettelysäännösten (mm. VL 16: 8) sisältämien viitteiden ohella tukeuduttava lain aineellisoikeudellisiin säännöksiin.[33] Muiden ohella tulevat tällöin kysymykseen VL 11 luvun korvaussäännökset. Kun eri intressejä kuitenkin suojataan muullakin tavoin kuin korvauksin, voidaan näiden merkitystä tosin pitää lähinnä suuntaa-antavana.[34] Yksin korvaussäännöstönkin kannalta on ilmeistä, että intressinäkökohta eli (tässä) perusteltu tarve korvausvelvollisuuden käsilläolon selvittämiseen on laaja-alaisempi kuin oikeus korvaukseen. Korvausvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen ja sen ratkaiseminen on pidettävä erillään toisistaan.[35] Mutta asianosaispuhevalta ei siis riipu yksistään korvaussäännöksistä.[36] Ennen muuta tämä johtuu

---

29 Ks. aiheesta yleiskäytön osalta *Manner* s. 267 ss. ja 290 ss., erit. s. 303 ss. Ks. myös *Holopainen* s. 10 ss.

30 Vrt. myös *Merikoski* II s. 25 ss.

31 Ruotsissa sekä ennen VL:ia meillä esiintyneistä pyrkimyksistä selittää tärkeitä yleiskäytön muotoja erityisiksi oikeuksiksi *Pietilä* LM 1970 s. 784 ja siinä mainittu kirjallisuus. Ks. myös *Forsthoff* s. 348.

32 *Steiger—Demel—Fey—Malanczuk* s. 2. Vrt. myös *Funder Fleischer* s. 72.

33 Ks. myös *Hollo* Interests s. 95.

34 Ks. *Eronen* Asianosaiset s. 3 ja sama Puhevalta ja asiavaltuus s. 6 ja 10.

35 Ks. myös VL 11: 8.

36 Ks. myös *Hollo* Interests s. 98 ja *sama* Ympäristöedun valvonta s. 106.

siitä, että useimmat VL 2—10 lukujen mukaiset velvoitteet esikorvauksellisina ovat riippumattomia menetyksen korvattavuudesta VL 11 luvun mukaan. Yleiskäyttöä suojataan pääasiallisesti vain esikorvauksellisin velvoittein.[37] Yleiskäyttäjien mahdollisen asianosaisaseman pohjana oleva materiaalinen intressi on näin todettava korvaussäännöksistä riippumattomalta pohjalta. On myös varsin luonnollista, että korvattavan vahingon alueen ollessa tosiasiallista tai potentiaalista vaikutusaluetta suppeampi voidaan kysymys korvausvelvollisuuden olemassaolosta pitää erillään paitsi itse korvauksia koskevasta puhevallasta vielä paremmalla myös syyllä lupakysymystä ja lupaehtoja koskevasta puhevallasta:

> Vesistön pilaamista koskevassa lupa-asiassa tutkittiin korvattavaksi esitetyn alueen ulkopuolelta olevien A. T:n ym. valitus, joka koski hakijayhtiön jätevesien käsittelytoimenpiteitä. Samoin tutkittiin näiden valittajien tekemä korvauskysymystä koskenut vaatimus. Ennalta arvattavaa vahinkoa ei heille katsottu aiheutuvan. *KHO 30. 4. 1969 taltio 2546.*
>
> Siitä huolimatta, että VEO ei ollut katsonut valittajien alueita sellaisiksi alueiksi, joiden osalta on määrättävä korvauksia, oli VEO:n pilaamislupapäätöksen katsottava koskevan heidän etuaan sillä tavoin, että heillä oli valitusoikeus VEO:n päätöksestä. Asiaa koskevan hakijan väite hylättiin. *KHO 11. 12. 1975 taltio 4878.*

Kytkentä korvattavuuteen johtaisi siihen, että suuressa osassa esimerkiksi VL 10: 24:n mukaisista lupa-asioita ei voisi esiintyä lainkaan yksityisiä asianosaisia, koska korvattavaa menetystä ei katsota aiheutuvan. Näin ei asia kuitenkaan ole.

Se, että asianosaispuhevalta intressiperusteisena on katsottava periaatteessa riippumattomaksi muodollisista oikeuksista, on johdonmukaista myös siksi, että lainsäätäjä on osaksi lähtenyt tältä pohjalta jopa korvaussäännöksissäkin irrottamalla korvattavuuden edellytykset eräin osin omistusoikeudesta ja yksityisoikeudellisesta oikeussuhdeverkosta.[38] Kysymys liittyy erääseen VL:n korvaussäännöstön keskeiseen lähtökohtaan, *edunkorvausperiaatteeseen,* jolla tarkoitetaan sitä, että suoranaisten esinevahinkojen lisäksi tulee korvattavaksi myös menetetty varallisuusetu.[39]

---

[37] VL 11: 4 verr. 2: 3:ään ja 2: 16—21:iin. Ks. kuit. VL 11: 3:n 6 kohta.

[38] Ks. myös *Pietilä* LM 1970 s. 784 ss. Siitä, että yleiskäyttöä harjoitettaessa *voi* syntyä oikeussuhteita omistajan ja käyttäjän välille *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 65 ss. Ks. myös *Manner* s. 238.

[39] *KM Mon. 1958: 97* s. 57, *HE 64/1959 vp.* s. 22, *Pietilä* s. 158, *Hollo* s. 454 ja 462 sekä *sama* Yksinäissäännöstely s. 95.

Periaate ilmenee tyhjentäväksi katsottavan VL 11: 3:n eri kohdissa,[40] erityisesti omistajankorvauksia koskevassa VL 11: 3:n 2 kohdassa (»omistusoikeuteen perustuvan muunkin varallisuusarvoisen edun menettäminen»),[41] mutta myös pykälän 6 kohdassa tarkoitettujen tärkeiden, varallisuusarvoisiksi eduiksi katsottujen[42] käyttömahdollisuuksien korvattavuutena, joka on riippumaton omistus- ja erityisistä oikeuksista.[43] Edunkorvausperiaatteeseen sisältyvä varallisuusarvovaatimus voitaneen tässä ymmärtää vain aktuaalisena varallisuusetuna, jonka jatkuvuuden suoja voi puuttua ja jonka korvaussuojakin — myös edun täyttäessä 6 kohdan kvalifikaatiot — on relatiivinen etenkin, jos luvan tarvetta ei synny. Etsittäessä yleiskäytön osalta edunkorvausajattelun juuria[44] on huomiota kiinnitetty siihen, että jo VOL:n säännöksiä tulkittaessa on menetyksen korvattavuus saatettu katsoa riippumattomaksi sekä subjektiivisesta oikeudenloukkauksesta että erityisestä oikeudesta.[45] Keskustelu on tällöin liittynyt etenkin kysymykseen uittoon kohdistuvien menetysten korvattavuudesta. Uiton ja vesiliikenteen osalta ei korvattavuus eikä siten myöskään edunkorvausperiaate kuitenkaan VL:ssa sittemmin toteutunut. VL 11: 4:stä johtuen tulevat kysymykseen vain toimenpidevelvoitteet.[46]

Määritettäessä yleiskäytön tai rannanomistajan käytön korvaussuojan pohjalta asianosaispuhevaltaa ei ole perusteita katsoa VL 11: 3:n 6 kohdan sellaisenaan soveltuvan *rajoittavaksi* kriteeriksi. Sen sijaan säännöksen perusajatuksesta lienee tehtävissä se johtopäätös, että asianosaispuhevallan tuottavan yleiskäyttöedun tulee olla varallisuusarvoltaan tai muulla tavoin kvalifioitu. Kvalifikaatio liittynee tässä edun arvoon ja loukkauksen laajuuteen (sanat tarpeellinen, tärkeä ja huomattava), ei sen sijaan ainakaan ensisijaisesti edunhaltijan oikeussuojan voimakkuuteen.[47] Puhe-

40 *Hollo* DL 1979 s. 381.

41 Kysymys on menetyksen kärsijän saattamisesta korvauksin siihen asemaan, missä hän olisi ilman yrityksen haittavaikutuksia, *Hollo* VT 5/1977 s. 9. Ks. myös *sama* DL 1979 s. 381.

42 *KM Mon. 1958: 97* s. 59 ja *HE 64/1959 vp.* s. 22 ss.

43 Vrt. *Pietilä* s. 162 ja *sama*, LM 1970 s. 785 alav. 7, jonka mukaan edunkorvausperiaatteella »lienee haluttu lausua, että ehdotuksen mukaan tulee korvausta suoritettavaksi ei ainoastaan esineen omistajalle ja siihen kohdistuvien erityisten oikeuksien haltijoille vaan myös siitä tosiasiallista etua saaville henkilöille, viimeksi mainituille kuitenkin vain sikäli kuin edulla voidaan katsoa olevan heille varallisuusarvoa».

44 Vrt. *Pietilä* LM 1970 s. 785 alav. 7.

45 *Manner* 297 ja 304. Ks. myös *Haataja* III s. 318 ss.

46 Esineellisten uitto- ja liikennemenetysten korvattavuudesta ks. kuit. *Pietilä* LM 1970 s. 785 ja *Eronen* Vesiasiat 3 s. 167.

47 Vrt. myös *Ellilä* LM 1975 s. 44 sekä Norjan oikeuden osalta *Falkanger* s. 178. — Ruotsin S-VL:n korvaussäännösten soveltamisessa luodusta käsitteestä *kvalificerad allemansrätt* ks. *Ljungman* s. 279 ss. ja *Persson* s. 441 ss. Vrt. myös *Pietilä* LM 1970 s. 784.

vallan kannalta vaatimuksen tuskin kuitenkaan tarvitsee olla yhtä ankara kuin vastaavan korvattavuuden edellytyksen.[48] Erityisesti ns. pienen yleiskäytön osalta lienee huomiota kiinnitettävä myös käytön säännöllisyyteen.

Korvaussäännösten ohella on asianosaispiiriä eli siis relevantteja intressejä rajattaessa otettava huomioon myös ne VL:n säännökset, jotka koskevat luvanvaraisuutta, luvan myöntämisen edellytyksiä sekä luvan saajalle eri etunäkökohtien suojaamiseksi asetettavia velvoitteita. Säännösten yksityiskohtainen analyysi etujen suojan kannalta ei tässä ole mahdollinen. Voidaan kuitenkin havaita, että yksityisten etujen suojan laajuus ei kaikilta osiltaan ole johdonmukaisen yhtenäinen. Kieltosäännöksistä vesistön muuttamiskiellon (VL 1: 15) sanamuoto rajaa yksityisille aiheutuvat relevantit haittavaikutukset *omaisuudelle* koituviin vahinkoihin ja haittoihin.

> VL 1: 15:n rakenteesta johtuen on säännöksen piiriin luettu yleensä vain nimenomaisesti vesistön aseman, syvyyden, vedenkorkeuden tai vedenjuoksun muutoksesta aiheutuvat menetykset. Oikeuskäytännössä on kuitenkin ilmennyt tarvetta väljentää tulkintaa tältä osin, mikäli seuraus (esimerkiksi haitta tai häiriö) johtuu rakennelman käyttämisestä, mutta ei ainakaan välittömästi vesistömuutoksesta, esim. *KHO 6. 9. 1979 taltio 3601.*

VL 1: 15:n ilmaisu »toisen vesialueelle, kalastukselle, maalle, rakennukselle tai muulle omaisuudelle» lienee muodostunut tarkoitettua suppeammaksi. *Hollo* on kiinnittänyt huomiota siihen, että yleiskiellossa, joka merkitsee vain kieltoa aiheuttaa vahinkoa toisen omaisuudelle, ei ole mitään erikoislaatuista, koska omaisuusvahingon aiheuttaminen on yleensä muutenkin kielletty.[49] Vaikka omaisuus VL 1: 15:ssä ymmärrettäisiin laajemmin varallisuudeksi ja mukaan näin tulisivat ainakin erityisten oikeuksien loukkaustapaukset, voidaan epäillä, olisiko muuttamiskiellolla suojattava esimerkiksi säännöstelyluvan haltijaa, mikäli loukkausta ei voida kanavoida hänelle kuuluvaan omaisuuteen tai erityisiin

---

[48] *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 10. *Pietilän,* s. 150, mukaan henkilölle, joka vedoten yleiskäyttöoikeuteen tai siihen, että yritys vaikuttaa hänelle vesistön käytöstä koituvaan tosiasialliseen etuun hänen varallisuusasemaansa huonontavalla tavalla, vaatii saada käyttää puhevaltaa, on myönnettävä asianosaisen asema asiassa.

[49] *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 101.

oikeuksiin. VL 1: 15:n ohella rajoittuminen omaisuudelle aiheutettaviin seurauksiin koskee myös niitä yksityisiin kohdistuvia vahinkoja, haittoja ja muita edunmenetyksiä, jotka VL 2: 11.2:n nojalla otetaan huomioon VL 2 luvun mukaisessa intressivertailussa. Laajempaan yksityisten etujen huomioonottamiseen näyttäisi johtavan etenkin VL 2: 3:n esikorvauksellinen yleissäännös hankkeiden toteuttamistavasta, jonka kannalta erilaisten käyttämisetujen kahtiajako yleisen ja yksityisen edun piiriin ei ole relevantti. Kysymys ei tällöin ole niinkään määriteltyjen etujen itseisarvoisesta suojasta tavanomaisessa oikeudellisessa mielessä, vaan erilaisten intressien mukanaolosta myötävaikuttavina tekijöinä määrättäessä hankkeen toteuttamismuodosta. Tällöin relevantti intressiyhteys ei edellytä ahtaasti ymmärretyn edunmenetystilanteen käsilläoloa. Myös merkittävä käyttämismahdollisuus näyttäisi näin voivan perustaa asianosaisaseman.[50]

Yleiskäyttäjien suoja jää pääosin *kielto*säännösten, nimenomaan vesistön muuttamiskiellon, merkitsemän *yksityisten* etujen suojan ulkopuolelle. Yleiskäyttöä suojataan sitä vastoin nimenomaan yleisen edun piiriin kuuluvana käyttömahdollisuutena (esim. VL 1: 15). On toisaalta kuitenkin jo todettu, että yleinen etu ja yleiskäyttö on käsitteinä pidettävä erillään toisistaan. Mikä hyvänsä yleiskäytön vaikeutuminen ei näin välttämättä merkitse relevanttia yleisen edun loukkausta.

Keskeisiä valtaväyläetuja on vanhastaan suojattu valtaväyläsäännöstöllä ja sulkemiskiellolla. Kun VL 1: 12:n rakenne ei perustu yleisen eikä yksityisen edun loukkaukseen, vaan hankkeen fyysiseen määrittelyyn, ei säännökseen vetoamaan oikeutettujen piiriä voida määrittää suoranaisesti edunloukkauspohjalta. Jo pitkään on kuitenkin ollut suhteellisen selvää, ettei sulkemissäännöstöön nojautumista ole suljettu yksityisten intressenttien mahdollisuuksien ulkopuolelle. Vesistöön rakentamista koskevassa VOL:n mukaisessa lupa-asiassa on asianosaisen puhevalta erityiseen oikeusperusteeseen nojautuvien ohella annettu ainakin myös valtaväylässä toteutuvaan yleiskäyttöetuun vetoaville, lähinnä uittajille ja alusliikenteen harjoittajille.[51] Vastaavasti ne, joille on etua väylästä,

---

[50] *Erosen*, Puhevalta ja asiavaltuus s. 10, mukaan ammattikalastusta kylän vesialueella tosiasiallisesti harjoittanut ammattikalastaja on oikeutettu esittämään VL 2: 3:n tai 2: 22:n säännöksiin perustuvia vaatimuksia, vaikkei hän olisikaan oikeutettu saamaan menetyksestä korvausta.

[51] *Moring* II s. 105, *Serlachius* JFT 1909 s. 522 ss., *Haataja* III s. 198. Ser-

ovat voineet saattaa väylän luvattoman sulkemisen johdosta vireille VOL:n mukaisen virka-apuasian[52] sekä väylän aukipitämistä tai palauttamista koskevan asian yleisessä tuomioistuimessa.[53] *Haataja* on näissä tapauksissa katsonut kysymyksen olevan määrätynlaisesta *actio popularikseksesta.*[54] Kun väylän asianomaiselle tuottama etu kuitenkin oli tutkittava prosessinedellytyksenä, ei esillä ole termin tavanomainen merkitys *(quivis ex populo).*

Mitä yksityisten etujen suojaan vesistön pilaamiskiellossa (VL 1: 19) tulee, on rakenne sikäli toinen, ettei loukkauksen ole muuttamiskiellon tavoin kohdistuttava omaisuuteen, vaan *yksityiseen etuun.* Ilmaisu on siten varsin selvästi muuttamiskieltoa laajempi. On sitä paitsi huomattava, että yksityisen ja yleisen edun loukkauksia ei VL 1: 19:ssä ole esitetty toisistaan erillisinä. Etunäkökohdan merkitystä voidaan tarkastella myös siltä kannalta, että pilaamistilanteissa saattaa olla muuttamistapauksia vaikeampaa ratkaista, milloin kiinteän (tai irtaimen) omaisuuden tai erityisten oikeuksien kohdalla on kysymys *fyysisestä* menetyksestä. Kun VL 1: 19:n osalta ei ole välttämätöntä pitää fyysisyysvaatimusta yksityiseen kohdistuvan edunloukkauksen toteamisen edellytyksenä,[54a] on tuskin tarvetta asettaa sitä myöskään asianosaispuhevallan edellytykseksi varsinkaan, kun jo potentiaaliset vaikutukset ovat tässä suhteessa riittäviä. Eri asia on, että pilaantumisesta johtuvien rantavahinkojen korvattavuuden edellytykseksi fyysisyysvaatimus VL 11: 3:n tyhjentävyydestä lähtien ilmeisesti on asetettava, vaikkakin laajahkolla tavalla rannan ja vesialueen välisen käyttöyhteyden kannalta tulkittuna, milloin osuus ran-

---

lachiuksen kohdalla on huomattava ero erityiseen oikeusperusteeseen nojautuvien (rättsegare) ja muiden asianosaisten (sakegare) välillä, ks. yllä alaviitteen 26 edellä.

52 *Moring* II s. 164 (ja 162), *Haataja* II s. 174 ss., *Manner* s. 153 ja 155. Toisin kuit. *Serlachius* IV s. 55, 57 ja 60 ss.

53 *Moring* II s. 169, *sama* LM 1909 s. 241 ss., *Haataja* II s. 174 ss., *sama* III s. 320, *Manner* s. 154 ss. Vrt. kuit. *Serlachius* JFT 1909 s. 534 ja VOL 6: 9.2:n osalta *sama* IV s. 32 ss.

54 *Haataja* II s. 175. Ks. myös *Lang,* Luennot s. 176, joka tarkoittaa *todella* actio popularista katsoessaan oikeuden kuuluvan kaikille yhteiskunnan jäsenille, sekä *Manner,* s. 285, joka lausuu oikeuden olevan *sikäli* verrattavissa roomalaisen oikeuden actio popularikseen, että se palvelee *myös* yleistä etua.

54a Vrt. myös mm. ympäristön viihtyisyyden melkoinen vähentyminen, jota ei ole suljettu vain yleisten etujen suojan piiriin, ks. myös *Hollo* s. 461 sekä *sama* SYS 1 (1981) s. 3.

nan edustalla olevaan yhteiseen vesialueeseen puuttuu.[55] Kiellon kannalta ei ole kysymys käyttämisedun vaan intressin loukkaamisesta sikäli, että relevantti seuraus voi ilmetä myös silloin, kun käyttö ei kohdistu fyysisesti pilaantuvaan omaisuuteen. Tältä pohjalta olisi mahdollista katsoa pilaamiskiellon luvan tarpeen osalta suojaavan myös esimerkiksi metsätalouskäytössä olevaa, virkistyskäyttömahdollisuuden omaavaa rantakiinteistöä, jolta puuttuu vesialueosuus ja siten menetyksen fyysisyyskriteeri säännönmukaisessa mielessä, mutta tämän lisäksi käytön aktualisoitumattomuudesta johtuen myös se fyysisyyskriteeri, joka voidaan nähdä rannan ja vesialueen välisessä tosiasiallisessa, sallitussa käyttösuhteessa.[56]

Kysymys pilaamisluvan pakkotoimiaineksista on yleisemminkin vaikea, näin myös itse vesialueen osalta,[57] eikä siihen on tässä aihetta syvemmälti puuttua, koska asianosaisuus edellä sanotun mukaisesti ratkeaa laajemmalta pohjalta.[57a] Kun muissakaan lupatilanteissa ei yksityisten asianosaisten piiriä ole samaistettava laajastikaan ymmärretyn pakkotoimifunktion kohderyhmään, on johdonmukaista, että yksityisiä asianosaisia voi lupa-asioissa esiintyä silloinkin, kun luvan tarve perustuu vain järjestysluonteiseen säännökseen (VL 2: 2.2 jne.)

> Käytännössä yleisimmin esiintyvät yksityiset asianosaiset silta- ja johtoasioissa edustavat asianomaisen vesialueen omistajatahoa. Formaalisesti he eivät ole pakkotoimen kohteena, koska VEO:t eivät useimmiten tutki viran puolesta VL 2: 7:n mukaisen käyttöoikeuden edellytyksiä, vaikka hankkeen toteuttaminen välttämättömästi edellyttäisi oikeutta alueeseen. Eri asia on, että muodollista pakkotoimifunktiota vailla oleva lupa käytännössä saatetaan mieltää käyttöoikeuden perustamiseksi. Pakkotoimesta yrityslupavaikutusten suhteen on näissäkin tapauksissa kysymys, jos hanke samanaikaisesti olisi luvan tarpeessa edunloukkausperusteella. Tätä kysymystä ei yleensä ole aihetta nimenomaisesti tutkia.

Relevantin intressin käsilläolo ei edellytä asian *koskevan* määrättyä etua, vaan riittää, että hakemus *saattaa* tätä koskea.

---

55 Ks. *Hollo* DL 1979 s. 385 ss. Vesistön pilaantumisesta johtuva haju- tai muu immissio voi korvata fyysisyysvaatimuksen periaatteessa myös ns. toisen rivin kiinteistöjen kohdalla, vrt. myös *Hollo* s. 463.

56 Tästä *Hollo* DL 1979 s. 386 ss.

57 Ks. *Hollo* s. 333.

57a Tässä voidaan viitata esim. yleiskäyttäjäasianosaisiin sekä mahdollisuuteen, että toiset saman vesistön kuormittajat vaikkapa jätevesien yhteisvaikutukseen vedoten esiintyvät asianosaisina.

Voitaisiin kyllä mahdollisesti ajatella, että saattaa-ilmaisu on vain seurausta siitä, että asianosaisuutta joudutaan harkitsemaan jo menettelyn aikana, jolloin ehkä ei vielä ole käsillä riittäviä perusteita kysymyksen ratkaisemiseksi (vrt. myös ojitustoimituksen osalta VL 19: 4 ja 19: 5 sekä toisaalta 19: 10). Lupamenettelyssä ei kuitenkaan tapahdu sellaista asianosaispiirin yksityiskohtaista kartoittamista, että tilanne esimerkiksi muutoksenhakuvaiheessa olisi olennaisesti toinen. Kun relevantti intressi sitä paitsi on laajempi käsite kuin edun tai oikeuden *loukkaus*, voi valitusoikeus VEO:n päätöksestä olla sellaisellakin subjektilla, jonka osalta sittemmin nimenomaisesti todetaan, ettei kysymys ole sanotunlaisesta loukkauksesta.

Lieneekin niin, että puhevalta on menettelyvaiheesta riippumatta evättävä vain, jos yleisen elämänkokemuksen mukaan on ilmeistä, että hanke *ei saata vaikuttaa* relevantilla tavalla asianomaiseen käyttöyksikköön tai etupiiriin.[58] Selvää tietenkin on, ettei esimerkiksi kiinteistön omistaminen sinänsä tuota asianosaisasemaa, jos vaikkapa pilaamislupahakemus kohdistuu kokonaan toiseen vesistöön tai vesistönosaan ilman, että minkäänlainen vaikutusyhteys olisi ajateltavissa. Intressiyhteys eli muodollisen oikeuden relevanssi puuttuu.[59]

Relevantin etuyhteyden vaatimukseksi on saatettu yleisesti asettaa, että hanke koskettaa yksityisen etua hänen *varallisuusasemaansa* vaikuttavalla tavalla.[60] Siten juuri varallisuusasemavaatimus lienee perusteena näkemykselle, jonka mukaan virkistyskalastusta harjoittavalle ei anneta asianosaisasemaa silloin, kun hän kalastaa yleiskalastusoikeuden nojalla, eikä ilmeisesti silloinkaan, kun kalastaminen perustuu lupaan tai virkistystarkoituksiin rajattuun sopimukseen.[61] Vaikka vaikutus varallisuusasemaan lieneekin säännön mukaan asetettava asianosaispuhevallan edellytykseksi, voidaan liian ahtaasti tulkitun varallisuusasemavaatimuksen oikeutusta epäillä etenkin sellaisissa poikkeustilanteissa, joissa esimerkiksi terveyteen kohdistuva vaara on mahdollinen.

---

58 Ks. *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 4 ss.

59 Ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 8.

60 Ks. varsinkin erityiseen oikeuteen perustumattomien käyttömahdollisuuksien osalta *Pietilä* s. 149 ss. Vrt. myös *Manner* s. 305.

61 Näin *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 12. Ks. myös *Ellilä* LM 1975 s. 45. — Voidaan kuitenkin pitää mahdollisena, että kalavettä vuokrataan virkistystarkoituksiin. Tämänkaltainen vuokraoikeus olisi ilmeisesti erityinen oikeus jo LunL:nkin mukaan. Virkistyskalastuksen taloudellisesta arvosta ks. *Dill* s. 53 ss.

Tarkastelu on jo osoittanut relevantin etuyhteyden saattavan olla luvantarpeesta johtuvaa suojaa laajemman (mm. VL 2: 3, 11: 3:n 6 kohta). Mitä esimerkiksi yleisen liikenteen tai uiton harjoittajiin tulee, saatetaan heidät VL 2: 3:n ja 16: 8:n säännösten nojalla katsoa asianosaisiksi sellaisissakin hankkeissa, joissa VL 2: 16—21:n säännökset eivät tule sovellettaviksi. Niinpä ei ole mahdotonta, että vesiliikenteen harjoittaja esiintyy asianosaisena pilaamislupa-asiassa tai säännöstelyasiassa.[62] Yksityisen vesiliikenteen ja uiton osalta on merkitystä voitu antaa käytön säännöllisyydelle.[63]

> Eräissä tapauksissa voi olla hankalaa ratkaista, lähdetäänkö asianosaiskysymyksessä muodollisen oikeuden vai käyttämisedun pohjalta. Näin on erityisesti silloin, kun kysymyksessä on kiinteistön liikenteellisen aseman huonontuminen yleisoikeuteen perustuvien yhteyksien heiketessä, mikäli itse kiinteistöön ei kohdistu suoranaisia vaikutuksia.[64]

Vesiliikenteen osalta valitusoikeuden perusteet eivät aina nimenomaisesti ilmene ratkaisuista.

> VEO oli myöntänyt T:n kaupungille luvan väylän sulkemiseen tiepenkereen rakentamisella sekä rummun rakentamiseen. Väylää käyttävien maanomistajien valituksesta KHO katsoi, että penkereellä estettäisiin käyttäminen sellaisessa kohdin, että muutakaan veneelläkulkukelpoista väylää eräille toisille väylille ei ollut. Rakentaminen huononsi myös vesialueen puhdistautumiskykyä. Tämän vuoksi ja kun rakentaminen oli toteutettava niin, että vesistön erilaiset käyttämisedut vastaedeskin voitiin tyydyttää mahdollisimman vähäisessä määrin supistettuina, ei esitetyn selvityksen perusteella voitu, kun otettiin huomioon VL 2: 3, 2: 6.2, 2: 16 ja 2: 17, katsoa hankkeen toteuttamisen edellytysten olevan olemassa. Asiaa VEO:ssa uudelleen käsiteltäessä tuli kulkuyhteyden säilyttäminen turvata asianmukaisella tavalla. *KHO 5. 12. 1979 taltio 5076.*
>
> Tiepenkereen rakentamista salmeen koskevassa asiassa yksityisten valittajien muutoksenhakemus tutkittiin. Vaatimukset liittyivät sekä kiinteistön vesikulkuyhteyksiin että virkistysveneilyyn. *KHO 21. 2. 1980 taltio 1030.*

---

62 Vrt. myös VL 8: 1.

63 *Eronen,* Puhevalta ja asiavaltuus s. 11 ss., joka samalla toteaa käytännön olevan haluton jyrkkien rajojen asettamiseen. — Vrt. myös *Falkanger* s. 178.

64 Ks. esim. *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 9 verr. s. 11 ss. sekä *sama* Vesiasiat 3 s. 177 ss. Ks. myös *Manner* s. 159 alav. 81.

Väylän kuntoonpanoluvassa annettiin oikeus erään väylän tukkimiseen ja rantavesien täyttämiseen. Yksityisen tekemä valitus, jossa vastustettiin yleisesti käytetyn veneväylän sulkemista, tutkittiin. *KHO 9. 2. 1978 taltio 540.*

Rakentamisluvasta tehdyt vesiliikennemahdollisuuden heikentymistä koskevat yksityisten valitukset tutkittiin. Osa muutoksenhakijoista oli asiassa esiintynyt jakokunnan osakkaina. Vesialue oli jakokunnan. *KHO 14. 5. 1970 taltio 2492.*

Järven muusta vesistöstä eristävän padon rakentamista koskevassa asiassa tutkittiin sellaisen henkilön valitus, joka käytti omistamaansa venettä virkistysveneilyyn sanotulta järveltä käsin. Padolle määrättiin rakennettavaksi veneensiirtorata. *KHO 16. 1. 1975 taltio 201.*

Eräissä tapauksissa vesienkäyttäjäsubjektin asianosaisasema ratkaistaan kokonaan toiselta pohjalta kuin edellä on esitetty. Tällöin ei olekaan kysymys hankkeesta haittaa kärsivistä intressenteistä, vaan sellaisista joiden edut pääasiallisesti rinnastuvat hakijatahon etuihin:

O-järven säännöstelyasiassa, jossa VH oli hakijana, oli O Oy:lle, joka vastasi pääosasta hankkeen kustannuksia, luovutettu myös säännöstelyn käyttö ja hoito. VEO oli jättänyt O Oy:n tekemät säännöstelyrajoja sekä edunmenetysten korvaamista koskevat vaatimukset tutkimatta. KHO katsoi vaatimusten toimivaltaansa kuuluvilta osin koskevan O Oy:n etua sillä tavoin, että yhtiöllä oli puhevalta asiassa. *KHO 1976 A II 95.*

Aiemmin suhtautuminen on ollut toinen:

Mitä tuli V Oy:n ja M Oy:n valitukseen säännöstelypäätöksessä määrättyjen korvausten alentamisesta, niin koska sanotuilla yhtiöillä, jotka olivat sitoutuneet vastaamaan hankkeesta aiheutuvista kustannuksista ja joiden etua valituksenalainen päätös siis välillisesti koski, ei ollut itsenäisesti oikeutta hakea muutosta Vt:n päätökseen, ja kun TVH, jolle puheena oleva säännöstelylupa oli myönnetty, ei ollut valituksessaan tehnyt sanottuja vaatimuksia, KHO jätti valituksen tutkimatta. *KHO 1963 A II 212.*[64a]

Hakijana toimineen valtion vesivoimatoimikunnan sekä I Oy:n ja O Oy:n samansisältöiset valitukset säännöstelyrajojen ja VL 2: 22:n mukaisen maksun osalta tutkittiin KHO:ssa. *KHO 14. 1. 1964 taltio 168.* Sitä vastoin korvausten osalta hakija ja O Oy peruuttivat valituksen. Mitä tällöin tuli I Oy:n valitukseen, niin koska yhtiön ei voitu katsoa olevan vastuussa puheena olevan vedenjuoksun säännöstelemisen johdosta suoritettavista korvauksista, eikä yhtiötä niin

[64a] Vrt. kuit. *KHO 1942 II 68.*

ollen ollut pidettävä asianosaisena asiassa, mikäli se koski korvauksia, VYO jätti yhtiön valituksen tutkimatta. *VYO 30. 6. 1964 VYD 6/64.*

Säännöstelyn hakijana toimineelle MaatalousH:lle (joka samalla oli kalatalousviranomainen!) oli VEO:ssa asetettu kalataloudellinen velvoite. Voimalaitosyhtiö V Oy haki muutosta sanottuun velvoitteeseen. Koska asia ei tältä osin koskenut sillä tavoin yhtiön etua ja oikeutta, että sillä olisi puhevalta asiassa, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 11. 6. 1970 taltio 3047.*

Samankaltainen tilanne saattaa syntyä myös jätevesiasiassa:

S:n kaupungille annettiin lupa kaupungin sekä H:n kunnan jätevesien johtamiseen vesistöön. Kaupungin ja kunnan erikseen tekemät valitukset tutkittiin. *KHO 22. 11. 1979 taltio 4857.*

Selvältä sitä vastoin vaikuttaa, ettei toisella saman käyttömuodon harjoittajalla ole asianosaisen puhevaltaa sellaisten lupavelvoitteiden osalta, jotka on asetettu suojaamaan muita etutahoja:

P Oy oli K Oy:n voimalaitoslupaa koskevassa asiassa vaatinut lupaehtoihin otettavaksi määräyksen, joka turvaisi kalastusvahinkoja kärsiville ja kärsineille oikeuden vaatia K Oy:ltä myöhemmin eri oikeudenkäynnillä korvausta. KHO katsoi, ettei P Oy:llä ollut tämän vaatimuksen suhteen asianosaisen puhevaltaa. *KHO 14. 2. 1974 taltio 703.*

Yksityisten asianosaisten aseman muodostumistilanteita ei ole tässä tarpeen käsitellä muissa suhteissa laajemmalti. Yleisesti on kuitenkin todettava, että asianosaispiirin rakenne saattaa eri tilanteissa huomattavasti vaihdella. Selkeissä *erityisen oikeuden* perustamistilanteissa (esim. VL 2: 7) on yksityisten asianosaisten määrä minimissä, lähtökohtaisesti on kysymys vain hakijasta ja luovuttajasta. Yksinkertaisia asianosaisrelaation kannalta ovat myös ne perusrakenteeltaan riita-asiaa muistuttavat hakemusasiat, joissa on kysymys *määrättyyn subjektiin kohdistettavasta* korvaus- tai muusta vaatimuksesta (esim. VL 8: 5, 11: 8). Potentiaalisesti hyvinkin vaihtelevaksi saattaa asianosaisten laatu (ja määrä) puolestaan muodostua mm. pilaamiskieltoa ankarampien tai lievempien määräysten antamista koskevassa asiassa (VL 1: 21) tai vedenottamon suoja-aluetta koskevassa asiassa. Määrällisesti suureksi voi asianosaisjoukko nousta erilaisissa lupa-asioissa, käytännössä etenkin säännöstely- ja jätevesiasioissa. Uittosäännön vahvistamista, muuttamista ja kumoamista koskevat asiat ovat asianosaispiiriltään ainakin periaatteessa varsin vaihtelevia. Tämä johtopäätös on tehtävissä jo VL 5: 9:stä, jossa hake-

musvaltuuden omaavien joukko on säädetty erityisen laajaksi. Eri asia on, että uittosäännön tai sen muutoksen vahvistamista koskevat asiat nykyisin keskittyvät suurelta osin VL 5:13:ssä tarkoitetun oikeuden myöntämiseen nippu-uitossa, jolloin esiintyvien asianosaisten piiri käytännössä rajautuu pudotus- ja nostopaikkoihin sekä niihin verrattaviin toimintapaikkoihin lähialueineen. Lavennusta voi johtua VL 5:10:n vaihtoehtosäännöksestä. Uittosääntöasioille on myös ominaista, että hankkeesta hyötyvät eivät useimmista vesiasioista poiketen välttämättä esiinny hakijapuolella vaan myös muina asianosaisina. Tällöin intressiyhteys ei tietenkään perustu haittaan vaan hyötyyn.

Huolimatta siitä, että nimenomaan »*saattaa koskea*» -piirin sisällä on asianosaisaseman edellytyksiä hankkeen todellisia vaikutuksia ennakoitaessa yleensä tulkittava väljästi,[65] voi rajautumista johtua muun ohella siitä, ettei asianomainen oikeus tai käyttämisetu in abstracto ylimalkaan saata olla relevantti. Ongelmallisiksi saattavat muodostua nimenomaan eräät oikeuskategoriat. Ns. rajoitettujen esineoikeuksien osalta ei estettä asianosaispuhevallalle yleensä ole.[66] Panttioikeudet ovat tässä kuitenkin eri asemassa.[67] Näiden osalta on VL 16:8.1:iin nojautuen katsottu, ettei kiinnityksenhaltijalta voida evätä asianosaisasemaa, jos hän esittää perustellun syyn.[67a] Kysymys olisi siis tässäkin *intressin painavuudesta.* Vuokraoikeuksien osalta on omistaja- ja vuokralaistahon intresseistä lähtevä päällekkäinen asiavaltuus ainakin periaatteessa mahdollinen.[68] Asunto-osakeyhtiön osakkaan asema saattaisi intressilähtökohdasta käsin tuottaa asianosaispuhevallan, tosin ilmeisesti vain poikkeustapauksissa.

Sellaisten tapausten varalta, joissa asianosaisasemaa ei synny, on yleisprosessuaalisten periaatteiden mukaisesti pidetty vesiasioissakin mahdollisena antaa (välillisen) *sivuväliintulijan* asema tähän halukkaille subjekteille, joiden edun mukaista on tukea jotakuta asianosaisista.[69] Kun täl-

---

65 Ks. edellä alav. 58 kohdalla sekä myös *Andersson* s. 333.

66 Vrt. VL 11:3:n 4 ja 6 kohtia.

67 Panttioikeudet eivät ole LunL 2.2 §:ssä tarkoitettuja erityisiä oikeuksia eivätkä ne siten yleensä perusta asianosaisasemaa.

67a *Pietilä* s. 149. — Mitä kiinnityksenhaltijan suojaan muutoin tulee, on se kylläkin järjestetty lupamenettelyyn liittyvien korvaussopimusten osalta (VL 11:9.2), mutta ei lupamenettelyn syrjäyttävän disponoinnin osalta (VL 1:15.2), vaikka tämän merkitys olisi ratkaiseva kiinteistön arvon kannalta. Ajateltakoon esim. suostumusta saarikiinteistön saattamiseen säännöstelemällä käyttökelvottomaksi.

68 Vrt. VL 1:9.3, 11:3:n 4 kohta, 11:19. Vuokralaisen oikeussuoja etenkin kalastuksen osalta on ongelmallinen, ks. *Eronen* Vesiasiat s. 179 ja *Hollo* VT 5/1977 s. 11. — LunL:n erityisen oikeuden käsite ei edellytä esine- ja velvoiteoikeuksien välistä rajankäyntiä, ks. *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 14 ja 117 ss.

69 RakL:n mukaisessa asiassa ks. esim. *KHO 1977 A II 60.*

laisella väliintulijalla *ei* ole valitusoikeutta ja kun vesiasioiden asianosaispiiri muutoinkin on suhteellisen väljä, ei väliintuloa näissä yleensä käytännössä ole esiintynyt.[70]

6.3.2 Yksityisten asianosaisten asema vertailumaissa

VL:n asianosaiskäsitettä selventää vertailu erityisesti *Ruotsin* oikeuteen. S-VL:n mukaan yksityisenä asianosaisena (*sakägare*) pidetään lähtökohtaisesti vain kiinteän omaisuuden tai siihen kohdistuvan erityisen oikeuden haltijaa: Sakägare i S-VL:s mening är ägare eller innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten särskild rätt till fast egendom som direkt skadas av vattenbyggnadsföretag eller — utan att direkt skadas — lider intrång i något för fastighetens ekonomiska utnyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattendrag som utbyggs.[70a] Aiemmin vallinneesta suoran esinevahingon vaatimuksesta on siis luovuttu.[71] Kun meillä, toisin kuin Ruotsissa, asianosaisuus ei ole läheisessä käsitteellisessä suhteessa oikeudenhaltijalle aiheutuvan menetyksen korvattavuuteen,[72] ei asianosaispiirin ulottuvuus perustu subjektikategorioiden potentiaaliseen korvauksensaantimahdollisuuteen. Ruotsissa keskustelu muuhun kuin erityiseen oikeuteen nojautuvasta korvauksensaantimahdollisuudesta on samalla ollut asianosaiskäsitteen rajankäyntiä.[73] Selvänä on joka tapauksessa toisaalta pidetty, että jossakin määrin väljentynyt S-VL:n asianosaiskäsite on laajempi kuin asianosaisuus ExL:n ja FBL:n mukaisessa menettelyssä, jossa selvästi rajoitutaan fyysisesti käsillä oleviin erityisiin oikeuksiin.[74]

Ruotsissa on keskusteltu siitä, tulisiko S-VL:n mukaisissa asioissa siirtyä nykyistä väljempään asianosaisaseman määrittelyyn. S-VL:n kokonaistarkistusta koskevassa mietinnössä on vanhaa kiinteistökohtaiseen oi-

---

70 Väliintulon mahdollisuudesta ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 3 ja 8.

70a *Persson* s. 449. Lähes samoin myös *SOU 1977: 27* s. 334. Ks. myös *Viklund* s. 7 ja 14.

71 Tässä suhteessa ahtaammin *Ljungman* passim, erit. s. 293 ss. Erityistä oikeutta kyllä vaaditaan, vaikka tämän ei välttämättä ole kohdistuttava fyysisesti vahingoittuvaan objektiin.

72 Vrt. kuit. *Ahola* DL 1963 s. 364 ss.

73 Ks. *Persson* s. 435 ss.

74 *Bouvin—Hedman—Stark* s. 38.

keuteen perustuvaa asianosaiskäsitettä kuitenkin ehdotettu säilytettäväksi.[75] Keskeisenä argumenttina tämän puolesta on tuotu esille se, että hakija joutuu S-VL 11: 65:n ja myös ehdotuksen (22: 1) nojalla korvaamaan vastapuolelle lupahakemuksesta johtuneet oikeudenkäyntikustannukset.[76] Suomen VL:n osalta tilanne on toinen sikäli, että suppeaa asianosaiskäsitettä puoltavaa hakijan korvausvastuuta ei ole.[77]

ML:n asianosaiskäsite on alun alkaen rakentunut väljemmälle pohjalle. Erityisesti on huomattava, että S-VL:n mukaista kytkentää kiinteään omaisuuteen ei vaadita.[78] Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita seuraten on katsottu, että »envar som tillfogas skada eller utsätts för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet bör betraktas som sakägare.»[79] Kun muutoksenhaulla on ML:n soveltamisessa kuitenkin suhteellisen vähäinen osuus, ei myöskään valitusoikeuden merkitys ole erityisen suuri. Lähinnä voi kysymys olla muutoksenhausta konsessiolautakunnan päätökseen.[80] Kun mikä tahansa intressi ei kuitenkaan ML:nkaan mukaan tuota asianosaisasemaa, on esitetty kritiikkiä siitä, että lainsäätäjä poistaessaan kytkennän kiinteään omaisuuteen ei ole määritellyt asianosaispuhevallan kannalta relevantteja etuja, vaikka ongelma onkin lainsäädäntövaiheessa tiedostettu.[81] Joka tapauksessa ML:n mukaisella käsitteellä kuitenkin on rajansa. Minkäänlaisesta *actio populariksesta* ei näin voida puhua. Silti rajauksenkin merkitystä on käytännössä vähentänyt erityisen vapaa suhtautuminen muistutuksenteko-oikeuteen, jolloin asialliseksi eroksi jää lähinnä vain valitusoikeuden puuttuminen, mikäli muutoksenhaku yleensä on mahdollinen.[82]

---

75 Ks. *SOU 1977: 27* s. 334 ja 354.

76 *SOU 1977: 27* s. 173 ss. ja 354, ks. myös *SOU 1978: 80* s. 172 ja *SOU 1979: 39* s. 126.

77 Vrt. kuit. VL 16: 27. Muutoksenhakuvaiheessa on vastapuolen kulujen korvaamisvelvollisuus hakemusasiassakin mahdollinen, vaikkakin korvauksia tuomitaan suhteellisen harvoin.

78 *NJA II 1969* s. 311, *SOU 1977: 27* s. 354, *Svärd—Rahmn* s. 52 ss., *Westerlund* Legal Control s. 407.

79 *NJA II 1969* s. 311, ks. myös *Svärd—Rahmn* s. 52 ss. ja *Nyman* s. 149. Vrt. kuit. *Bengtsson* Miljörätt s. 75. Lainvalmisteluvaiheissa esitetyistä eri käsityksistä — myös suppeampaa rajausta puollettiin — *Svärd—Rahmn* s. 50 ss. ja *SOU 1978: 80* s. 62 ss.

80 *SOU 1978: 80* s. 70 ss., *Bengtsson* Miljörätt s. 75.

81 *Westerlund* Legal Control s. 407.

82 *Hydén* s. 354.

Tässä yhteydessä voidaan tarkastella, missä määrin ruotsalaisen oikeuskielen erottelu *sakägare — part*[83] on vaikuttanut suomalaiseen kielenkäyttöön. Aiemmin on vesioikeudessa meilläkin puhuttu *asianomistajasta*, ks. esim. *Hällfors* DL 1934 s. 211 ja 212, *KM 1939: 3* passim sekä *Vesistölaki-esitysehdotus* (1944) passim. Vrt. sittemmin *KKO:n lausunto esitysehdotuksesta vesistölaiksi 30. 7. 1948*, jossa 231 §:n kohdalla pidetään oikeana *asianosainen*-sanaa. Kun asianomistaja-termi on täysin vakiintunut koskemaan nimenomaan rikosasioiden asianomistajaa (målsägande), on sitä selvyyssyistä aihetta muualla välttää.[84] Uudessa vesioikeudellisessa kirjallisuudessa ei asianomistaja-termi rikosasioita lukuunottamatta esiinny.[85] Asianosainen-sanan vastineina ruotsinkielisissä lakiteksteissä esiintyvät tilanteen mukaan sekä sakägare (esim. HValL 4.1) että part (esim. VL 16: 19).

Tanskassa asianosaispiirin rajausongelmat aktualisoituvat lähinnä hallinto-oikeudellisen valitusoikeuden ulottuvuudessa. Vielä 1960-luvulla asiaa koskevat säännökset olivat niukkoja ja oikeustieteellinen kiinnostus sitä kohtaan vähäistä.[86] Erityisesti ympäristölainsäädännön kehittymisen myötä tilanne on kuitenkin olennaisesti muuttunut valitusoikeussäännösten muodostuttua osin hyvinkin monimutkaisiksi. Vanhastaan on hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa katsottu, että mikäli nimenomaiset valitusoikeussäännökset puuttuvat, valitusoikeus kuuluu jokaiselle, jolla on *»en individuel, væsentlig interesse i ophævelse eller ændring af forvaltningsakten»*.[87] Intressin ei tarvitse olla taloudellinen, mutta se ei saa olla vain teoreettinen.[88] Periaatteellinen mahdollisuus saattaa hallintoviranomaisen ratkaisu yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi *(søgsmålsret)* määräytyy samankaltaisin perustein. Säännökset valitusoikeudesta rajoittanevat epäsuorasti myös tätä.[89] Kun hallinnon puolella ei varsinaisista prejudikaateista voida puhua, on tukea valitusoikeuden ulottuvuutta määrättäessä katsottu voitavan saada søgsmål-käytännöstä.[90] Asianosaisen (part) käsite liittyy ensimmäisen asteen menettelyssä lähinnä

---

83 Termeistä ks. myös *Andersson* s. 181 ss.

84 Ks. myös mt. s. 181 alav. 44. Vrt. kuit. *Ellilä* LM 1975 s. 55.

85 Vrt. kuit. vielä *Haataja* III esim. s. 196 ss. ja *Ellilä* LM 1975 s. 55.

86 *Garde* s. 489 ss.

87 *Andersen* s. 531, *Garde* s. 490, *Basse* Forvaltningsret s. 297.

88 *Andersen* s. 531, *Garde* s. 490.

89 *Andersen* s. 619. Mahdollisista eroista ks. *Basse* J&Ø 1979 s. 492 ss.

90 *Basse* Forvaltningsret s. 297 alav. 20.

asiakirjojen julkisuuden rajaukseen. Se on varsin laaja-alainen, ja muutoksenhakuun oikeutettujen piiri voi olla sitä suppeampi.[91]

Hallinto-oikeudessa kehitetty käsite individuel, væsentlig interesse on nimenomaisesti omaksuttu *MBL*:ssa (74 ja 80 §) sekä *VFL*:ssa (80 §).[92] MBL:n asianosaispiiri on laaja.[93] Vaatimuksena ei ole, että kysymys olisi »oikeusvaikutuksesta», vaan epäsuora faktinenkin vaikutus riittää, mikäli se on yksilöllinen ja olennainen.[94] Riittävänä ei kuitenkaan pidetä pelkkää teoreettista toivomusta tai vaatimusta yleisesti ankarammasta ympäristönsuojelusta.[95] Käytännössä komponentit »individuel» ja »væsentlig» usein sulautuvat yhteen. Relevanttia on tällöin ympäristön huonontuminen niiden kannalta, joilla on intressiä ympäristön laatutasoon nähden. Perusteiksi voivat muodostua asunto (oma tai vuokrattu, myös väliaikainen loma-asunto),[96] työ (yksilöllisessä tai kollektiivisessa mielessä),[97] kiinteään omaisuuteen kohdistuvat oikeudet (kalastusoikeus, kiinteistön omistusoikeus muun kuin asukkaan kohdalla).[98] Nimenomaan vesien pilaantumistapauksissa on merkitystä mahdollisella resipienttivesistön käytöllä.[99] Sen sijaan uimapaikan käyttäjän, vakinaisen läpikulkijan tai hotellivieraan asema ei riitä.[100] Kaikissa MBL:n mukaiseen haittaan perustuvissa tapauksissa edellytetään tietynasteista alttiutta pilaantumisvaikutuksille. Valitusoikeus voi kuitenkin perustua myös kilpailu- tai muihin taloudellisiin näkökohtiin.[101] Valitusoikeuskysymys ratkaistaan muutoksenhakumenettelyn alussa menettelyn ja valittajan välisen suhteen summaarisen arvioinnin perusteella.[102] Rajatapauksia lukuunottamatta ei yleensä ole merkitystä sillä, onko asianomainen esiintynyt ensimmäisessä menettelyasteessa.

VFL:n asianosaiskäsite vastaa läheisesti MBL:n käsitettä. Esimerkkeinä muutoksenhakuun oikeutetuista on mainittu mm. pohjaveden pin-

91 *Borre* s. 177.
92 *Garde* s. 495 ss. ja 502, *Haagen Jensen* s. 142.
93 *Haagen Jensen* s. 133.
94 Mt. s. 142.
95 Mt. s. 143.
96 *Ibid.*
97 Mt. s. 144.
98 *Ibid.*
99 Mt s. 145.
100 Mt. s. 144.
101 Mt. s. 148 ss.
102 Mt. s. 145.

nan laskemisesta kärsivät maanomistajat sekä virkistyskalastajien yhteenliittymät.[103] Ilmaisulla individuel, væsentlig interesse rajataan asianosaispiiri myös NFL 43 §:ssä tarkoitettujen vesistöjen ja kosteikkojen muuttamislupien kohdalla (NFL 45.1 §).[104]

VLL:n kohdalla tilanne on lähtökohtaisesti toinen. Tämä johtuu lain rakenteen ohella siitä, että lupaviranomainen, VLR, on erillään sekä hallinto-organisaatiosta että varsinaisista tuomioistuimista. VLR:t soveltavat LRL:n menettelysäännöksiä. Asianosaisten yksilöinti tapahtuu periaatteessa lupamenettelyn vireillepanovaiheessa (LRL 17—19 §). Asiassa etujaan valvomaan oikeutettujen piiri ei kuitenkaan ole kaikilta osin ennalta rajattavissa.[105] Muutoksenhakuoikeus on (viranomaisten ohella) rajattu käsitteen »parterne» piiriin (LRL 38 §).

Norjan oikeuden osalta noudatetaan VDL:n, VRL:n ja VFVL:n hallinnollisen lupamenettelyn osalta yleisiä asianosaissäännöksiä. Siviiliprosessin muodollinen käsite ei tällöin sovellu.[106] Asianosainen (part) hallintomenettelyssä on FVL 2 e §:n nojalla *(a)* se, johon ratkaisu kohdistuu tai saattaa kohdistua, ja *(b)* se, jota asia muutoin suoranaisesti koskee.[107] Säännöksen tulkinta liittyy läheisesti valitusoikeuteen, joka on part-käsitettä periaatteessa laajempi.[108] Valitusoikeus on VFVL 28 §:n nojalla VFVL 2 e §:n mukaisilla part-asianosaisilla sekä muilla, joilla on oikeudellista muutoksenhakuintressiä (rettslig klageinteresse).[109] FVL 28 §:ää vastaava määrittely koskee myös mahdollisuutta saattaa hallintoviranomaisen ratkaisu tuomioistuimen tutkittavaksi *søksmål*-asiana (Tvistemålsloven 54 §).[110] Relevanttia intressiä määritettäessä on turvauduttava asianomaisten lakien kulloinkin sovellettaviin säännöksiin. Sanottu koskee myös oikeutta esittää vaatimuksia skjøn(n)-menettelyssä, jota edellytetään VDL:ssa ja VRL:ssa. Menettelyssä sovellettava laki ei anna ohjetta tässä suhteessa.[111]

---

103 *Garde* s. 502.

104 Ks. myös *Garde* s. 503.

105 Ks. esim. VLL 20 § ja sen johdosta *Tolstrup—Barfod* s. 119. Vrt. myös mt. s. 114 ja 141.

106 *Eckhoff* s. 404.

107 Mt. s. 405.

108 *Ibid.*

109 *Eckhoff* s. 529, *Frihagen* II s. 205 ss.

110 Ks. *Frihagen* III s. 154 ss., *Fleischer* TfR 1976 s. 97 ss. sekä *Funder Fleischer* s. 119 ss.

111 Lov om skjøn og ekspropriasjonssaker 1. 6. 1917, otsake tässä muodossa

Saksan liittotasavallan WHG:n mukainen lupamenettely katsotaan hallintomenettelyksi, jota koskee VwVfG, ja muutoksenhakumenettely VwGO:ssa tarkoitetuksi hallintolainkäytöksi. WHG:n asianosaiskäsitteistö on kuitenkin osin itsenäinen. Asianosaisasemaan liittyviä keskeisiä käsitteitä ovat *Betroffener* ja *Beteiligter*. Näistä Betroffener on aineellisoikeudellinen,[112] Beteiligter taas menettelyllinen.[113] WHG käyttää Beteiligter-termiä nimenomaisesti vain viranomaisten kohdalla, kun taas osa osavaltiolaeista (LWG) käyttää sitä yksityisistä asianosaisista Betroffener-käsitteen ohella. Tällöin tarkoitetaan niitä, joiden oikeuksia *saatetaan* loukata.[114] Betroffener WHG:n merkityksessä on se, jonka oikeuksia hanke toteutettuna loukkaa (in seinen eigenen Rechten beeinträchtigt wird).[115] Heillä on mm. oikeus tehdä muistutuksia *(Einwendungen*, ks. WHG 9 §) hakemuksen johdosta.[116] Oikeudet WHG 8.3 §:n tarkoittamassa merkityksessä ovat »erityisiä» vesistönkäyttöoikeuksia, jotka perustuvat rantakiinteistön tai vesialueen omistusoikeuteen, Bewilligung-lupaan, ns. vanhoihin oikeuksiin tai esimerkiksi kalastusoikeuteen.[117] Kysymyksessä on oltava suojattu käyttömahdollisuus: puuttuminen vesialueen omistajan mahdollisuuksiin pohja-ainesten ottoon perustaa Betroffener-aseman, ei sen sijaan vaikuttaminen veden määrään tai laatuun, joiden suhteen omistaja ei ole suojattu.[118] Sanotusta poiketen on useissa osavaltiolaeissa WHG 8.4 §:n nojalla Betroffener-käsitteen (ja myös luvan myöntämisedellytysten) kannalta relevanttien haittavaikutusten piiriä laajennettu (virtaaman tai vedenkorkeuden muuttuminen, veden pilaantuminen tai sen laadun muuttuminen, kiinteistön käyttötapaan puuttu-

---

laissa 19. 12. 1975. Tulkintaongelmista ks esim. *Høyesteretten 3.6. 1972 n:o 80/1972*, NRt 1972 s. 560 ss.

112 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 245.

113 *Ibid.*, ks. myös VwVfG 13 § ja sen johdosta *Ule—Laubinger* s. 36 ss. ja 53 ss. Myös VwVfG:n järjestelmässä (josta erityislaissa voidaan poiketa) Beteiligter on menettelyllinen ja Betroffener-käsitettä suppeampi. Tällöin Beteiligter-käsitteen ahtaus johtuu sen kytkeytymisestä viranomaiselle asetettuun kutsumisvelvollisuuteen. Käsitteen koskiessa vain hallintomenettelyvaihetta se ei rajaa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä.

114 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 245.

115 *Ibid.*, ks. myös *Kolb* s. 67 sekä *Forsthoff* s. 397 ss.

116 Ks. WHG 9 § ja *Kolb* s. 66 ja 80, *Sievers* s. 91, *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 247 ss. ja *Breuer* s. 124 ss.

117 Ks. *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 222 ss. ja *Kolb* s. 66.

118 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 223.

minen, veden saannin estyminen tai vaikeutuminen vedonottamolla).[119] Kysymyksessä voivat tällöin olla muunkinlaiset intressentit kuin edellä tarkoitetut oikeudenhaltijat.[120] Laajennus katsotaan aineellisoikeudelliseksi,[121] lähinnä naapuruusoikeudelliseksi, eikä se — tosin väljennetystä — suojatun oikeusaseman vaatimuksesta johtuen merkitse *actio popularisen* hyväksymistä.[122]

Eräiden osavaltiolakien mukaan Betroffener on myös se, jonka oikeuksia saatetaan loukata. Tällöin käsitteiden Betroffener ja Beteiligter alat yhtyvät.[123] Niissä tapauksissa, joissa LWG käyttää Beteiligter-termiä, vapautuu lupaviranomainen asianosaisaseman kannalta tutkimasta, onko asianosaiseksi ilmoittautunut Betroffener vai ei. Betroffener-asianosaisilla on oikeus tehdä muistutuksia (Einwendungen).[124] Näitä on kuitenkin saatettu esittää myös pelkästään taloudellisten tai muunlaisten intressien nojalla.[125] Muutoin ympäristöoikeuden alalla Einwendung-oikeus voi olla rajattu hyvin eri tavoin relaatiossa subjektiivinen oikeus — kansalaisen oikeus. Erot eivät aina ole johdonmukaisesti perusteltavissa.[126] Hallinto-oikeudellisen muutoksenhakukompetenssin rajaus on joka tapauksessa WHG:n mukaista Einwendung-oikeutta ahtaampi: on ainakin väitettävä, että kysymyksessä on »Recht» (vrt. VwGO 42.2 §).[127]

Edellä sanottu koskee sellaisenaan nimenomaan Bewilligung-menettelyä. Erlaubnis-menettelyssä tilanne on osaksi toinen. Rinnastus ensiksi mainittuun ja siinä huomioonotettavia oikeuksia ja etuja koskeviin säännöksiin vaihtelee osavaltioittain, vaikkakin menettelyn osalta näistä useimmat rinnastavat kummatkin luvat.[128] Jos WHG 8.3 ja 8.4 § ovat ao. valtiossa sovellettavissa Erlaubnis-menettelyssä, voi Betroffener tehdä hallinto-oikeudellisen valituksen (tällöin Anfechtungsklage) sikäli kuin

---

119 Mt. s. 227, *Kolb* s. 69, *Breuer* s. 117 ss.

120 Esim. Erlaubnis-lupien haltijat sekä muut vesistönkäyttäjät, joilta puuttuu WHG 8.3 §:ssä tarkoitettu vesistönkäyttöoikeus, sekä WHG 8.3 §:ssä tarkoitetut erityisten oikeuksien haltijat siltä osin kuin näillä muutoin oleva suojattu oikeusasema puuttuu tietyssä suhteessa.

121 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 228.

122 *Kolb* s. 69.

123 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 245.

124 Ks. edellä alav. 116.

125 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 246, *Sievers* s. 103 ss.

126 Ks. *Ule—Laubinger* s. 38 ss.

127 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 246.

128 Mt. s. 174 ja 179, *Kolb* s. 79 ja *Stober* s. 912 ss.

hänen vaatimuksiaan ei ole otettu huomioon. Muissa osavaltioissa, joissa väitteiden tutkiminen on lupaviranomaisen harkinnassa, voidaan valitus tehdä, jos harkintavaltaa on käytetty väärin.[129]

WHG 31 §:n mukaisessa vesistön rakentamissuunnitelman (Ausbau) vahvistamismenettelyssä (Planfeststellungsverfahren)[130] on oikeus väitteiden esittämiseen laaja: vaatimusten ei tarvitse perustua oikeuteen tai oikeudellisesti suojattuun intressiin.[131] Hallintovalitus on kuitenkin sallittu vain niille, joiden oikeuksia loukataan.[132]

Hallinnollisessa tuomioistuimessa tapahtuvassa muutoksenhaussa on käsitteistö osaksi toinen. Hallintoprosessin asianosaisia (Beteiligter eli Partei) ovat valittaja, valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen (Beklagter) sekä muut asianosaiset (Beigeladene).[133] Valitusoikeus hallintoviranomaisen päätöksestä WHG:n mukaisessa menettelyssä kuuluu hallintomenettelyn Betroffener-subjekteille. Jatkovalitusmahdollisuus ylempään hallintotuomioistuimeen taas kuuluu em. Beteiligter-subjekteille.

Hallinnollista muutoksenhakuvaihetta voi LWG:n nojalla toimivaltaisesta viranomaisesta riippuen edeltää hallinnonsisäinen Widerspruch-vaihe ylemmässä viranomaisessa, jossa oikeus muistutusten esittämiseen määräytyy samoin perustein kuin ensi vaiheessakin.[134]

Myös *Itävallan* WRG:n mukaisessa lupamenettelyssä sovelletaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön asianosaiskäsitteistöä. WRG 102 §:n mukaisia peruskäsitteitä ovat Partei ja Beteiligter. Näistä Partei (AVG 8 §) on aineellisoikeudellinen.[135] Laajassa mielessä Beteiligter on yläkäsite, johon myös ahtaampi Partei osana sisältyy.[136] Henkilöt, jotka turvautuvat viranomaiseen tai joihin viranomaisen toiminta kohdistuu, ovat Beteiligter-asianosaisia, ja, jos heillä on asiassa osa oikeudellisen vaateen (Rechtsanspruch) tai oikeudellisen intressin nojalla, myös Partei-

---

129 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 176.

130 Ausbau- ja Benutzung-käsitteiden suhteista mt. s. 114 ss. ja 671.

131 Mt. s. 693, ks. myös *Ule—Laubinger* s. 36 ss.

132 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 695. Problematiikka on yleishallinto-oikeudellista (VwGO 42 §). Kysymys on itse asiassa siitä, että oikeudenloukkaus on *mahdollinen,* ks. esim. *Neumeyer* s. 25 ss.

133 Ks. *Kopp* s. 326 ss.

134 *Sievers* s. 105, ks. myös *Kopp* s. 374 ss.

135 *Adamovich* s. 218 ss., *Antoniolli* s. 128 ss., *Kimmel* s. 22.

136 Ks. AVG 8 § ja *Adamovich* s. 218.

asianosaisia. Rechtsanspruch merkitsee aineellista oikeutta määrätynsisältöiseen viranomaisen ratkaisuun, oikeudellinen intressi taas tarkoittaa muodollista oikeutta vaatia viranomaiselta määrätynlaista menettelyä.[137] Ero ei kuitenkaan ilmene menettelyssä, vaan itse ratkaisun sisällössä. Pelkkä taloudellinen intressi ei riitä tuottamaan Partei-asemaa,[138] ei myöskään mikä hyvänsä hankkeen tosiasiallinen vaikutus.[139] Partei-Beteiligter-erottelulla on keskeinen merkitys mm. asianosaisille kuuluvien menettelyllisten oikeuksien kannalta.[140]

WRG:ssa Partei-käsitettä ei kuitenkaan ole jätetty yleisen määritelmän varaan, vaan Partei-asianosaiset on nimenomaisesti lueteltu WRG 102 §:ssä. Kysymys ei silti ole AVG:sta poikkeamisesta.[141] Partei-ryhmään kuuluvat tällöin hakija ja ne, joille asetetaan velvoitteita tai joiden oikeuksiin muutoin puututaan (kiinteän omaisuuden omistajat ja kalastusoikeuksien haltijat sekä sellaiset muiden esineoikeuksien haltijat, joita asia suoranaisesti koskee) kuten myös mm. ne, joiden vesitaloudelliset intressit vesitaloudellisissa puitemääräyksissä (WRG 54 §) on tunnustettu oikeudellisiksi intresseiksi.[142]

AVG 8 §:n mukaisen Beteiligter-aseman saavat — mikäli he eivät kuulu jo Partei-kategoriaan — kulloisenkin menettelyn kohteesta riippuen mm. yleiskäyttöintressentit sekä asianomaisiin kiinteistöihin kohdistuvien esineoikeuksien haltijat, joita hanke ei suoranaisesti koske (WRG 102.3 §).[143] Beteiligter-ryhmään kuuluvilla ei ole oikeutta Einwendungmuistutusten esittämiseen (WRG 102.4 §). He saavat kuitenkin tuoda menettelyssä esille etujensa vaatimia näkökohtia. Tämä oikeus on suppeampi kuin muutoin hallintomenettelyssä sovellettava myötävaikuttamismahdollisuus.[144] Oikeus hakea lupaviranomaisen päätökseen muutosta rajoittuu vain Partei-ryhmään.[145]

---

137 *Adamovich* s. 219, *Antoniolli* s. 129, *Kimmel* s. 22.

138 *Kimmel* s. 22.

139 *Frank* s. 174.

140 *Adamovich* s. 220, *Krzizek* s. 414, *Walter* s. 161.

141 *Krzizek* s. 412.

142 Ks. mt. s. 414 ss., *Penzinger* s. 147 ss. ja *Frank* s. 173 ss.

143 *Penzinger* s. 151, *Frank* s. 175 ss. *Krzizek*, s. 418, pitää laissa omaksuttua kantaa yleiskäyttäjien Beteiligter-aseman osalta liian väljänä ja menettelyä hankaloittavana.

144 *Krzizek* s. 419. Vrt. AVG 43.2 §.

145 Ks. *Krzizek* s. 414, *Adamovich* s. 295 ss. ja *Antoniolli* s. 297. Ks. myös *Skouris* s. 124 ss.

Kokonaisuutena tarkastellen Itävallan järjestelmä perustuu erityiseksi ymmärretyn subjektiivisen oikeuden käsilläoloon. Ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta on perinteistä asianosaiskäsitteistöä kuitenkin pidetty liian ahtaana.[146]

6.4 Asianosaispuhevallan erityistapaus: käyttöyhteisöt

Erityisiä asianosaispuhevaltaongelmia saattavat aiheuttaa vesien käyttöön liittyvät, pääasiassa lakisääteiset yhteisöt. Kysymys on toisaalta suhteesta yksityisiin käyttäjäsubjekteihin (osakkaisiin, jäseniin), toisaalta taas yleisiä etuja valvoviin orgaaneihin.

Hankalimmiksi nimenomaan ensinmainitussa suhteessa lienevät muodostuneet yhteiset vesialueet tai paremminkin niiden osakaskunnat, jotka useimmiten ovat järjestäytymättömiä. Juuri järjestäytymättömän yhteisalueen — eli järjestäytymättömän *jakokunnan*, kuten yleensä käytännössä vesiasioiden yhteydessä hieman epätarkasti sanotaan — kohdalla tulee esille kysymys yksittäisen osakaan mahdollisesta puhevallasta.[1] Ongelmakenttään kytkeytyy myös *kalastuskunta*, jonka osakkaat ovat lähtökohtaisesti samat kun vastaavan yhteisen vesialueen (jakokunnan) KalL 56 §:stä johtuen. Kalastuskunnan järjestäytyminen on pakollista, jollei poikkeusta myönnetä.[2] Kalastuskunnasta johtuva lisäpiirre yhteisten vesialueiden asianosaisongelmiin koskee nimenomaan kalastukseen ja kalatalouteen kohdistuvia vaikutuksia ja menetyksiä. Muilta osin kalastuskunnan puhevalta puuttunee.[3] Eriasteisia vaikeuksia saattaa ilmetä joko kalastuskunnan tai jakokunnan tai molempien ollessa järjestäytyneitä toisen tai molempien pyrkiessä esiintymään menettelyssä.[4]

Järjestäytyneen jakokunnan toimitsijoiden ja kalastuskunnan johtokunnan kantamis-, vastaamis- ja edustamistoimivallasta on säädetty

---

146 Ks. *Wimmer* s. 287 ss.

1 Järjestäytyminen on yleensä mahdollista vain, jos yhteisölle tiedossa olevat tulot kattavat järjestäytymiskustannukset.

1 KalL 56.5 §. Vapautus ei liene peruutettavissa viran puolesta, vaikka tähän voisi olla ilmeistä tarvetta.

3 Vrt. kuit. KalL 68 § ja sen johdosta *Hyvönen* s. 159. Metsästyksen osalta ks. lisäksi MetsästysL 9.2 §.

4 Kunnissa, joissa vesipiirirajat ovat käymättä, on myös *manttaalikunta* voinut esiintyä asianosaisena, ks. esim. *KHO 17. 11. 1977 taltio 4723.*

YhteisalueL 20.1 §:ssä ja KalL 59.2 §:ssä. Kysymys kalastuskunnan *oikeussubjektiudesta,* joka on eri yhteyksissä aiheuttanut ongelmia,[5] tuskin on mielekäs edunvalvontapuhevallan kannalta. Oikeudenkäyntiä ei kalastuskunnan johtokunta saa panna vireille ilman osakasten eli kalastuskunnan kokouksen päätöstä. Yhteisalueen toimitsijoiden osalta laki ei ole yhtä selvä. YhteisalueL 20.1 § saattaisi puoltaa myös mahdollisuutta kanteen nostamiseen ilman osakkaiden kokouksen päätöstäkin.[6] Selvää on, että järjestetyssäkin hallinnossa osakasten kokous voi viime kädessä päättää oikeudenkäyntiin ja puhevallan käyttöön liittyvistä kysymyksistä.[7] Yksittäisellä osakkaalla on mahdollisuus oikeudenkäynnin vireillepanoon vain, jos osakkaiden kokous on tehnyt päätöksen olla ryhtymättä tähän. YhteisalueL 21.2 §:n mukainen oikeus osakkaalla on myös järjestetyssä hallinnossa.[8] Sanottu koskenee järjestäytymättömän jakokunnan osalta sitäkin tapausta, että asiaa ei ole ensinkään käsitelty osakasten kokouksessa.[9] Vastaavasti kalastuskunnan osakkaalla on kannevalta, jos johtokunta tai kalastuskunnan kokous on päättänyt, ettei kalavettä koskevaan oikeudenkäyntiin ryhdytä.[10] Molemmissa tapauksissa se, mitä voitetaan, tulee osakkaiden yhteiseksi hyväksi. Tässä ei ole syytä aiheen syvempään käsittelyyn. Mitä kuitenkin tulee esimerkiksi jo vireillä olevaan VL:n mukaiseen *lupamenettelyyn,* on siinä esiintymisessä kysymys muusta kuin kanteen ajamisesta nimenomaan vireillepanotoimen merkityksessä.[11] Niinpä on YhteisalueL 20.1 § ja KalL 59.2 § huomioon ottaen johdonmukaista, ettei kalastuskunnan tai jakokunnan puhevallan käyttö johtokunnan tai toimitsijoiden nimissä edellytä asian käsittelyä yleisessä kokouksessa.[12] Oikeudenkäynnin vireillepanosta voitaisiin VL:n mukaisessa lupa-asiassa puhua KalL 59.3 §:n tai YhteisalueL 21.2 §:n merkityksessä aikaisintaan muutoksenhakuvaiheessa, vaikkakaan

---

5 Vastakkaisista näkemyksistä ks. *Kytömaa* LM 1965 s. 133 ss. ja *Modeen* Anstalterna s. 65. Ks. myös *Hyvönen* s. 158 alav. 17. Selvää joka tapauksessa on, ettei yhteisön prosessikelpoisuudesta ole epäilyksiä. Oikeana lienee pidettävä sitä *Modeenin,* ibid., näkemystä, että kysymys yhteisen vesialueen omistusoikeudesta voidaan pitää erillään kalastuskunnan asemasta intressikorporaationa. Kalastuskunnan oikeusaseman taustatekijöistä ks. *Haataja* Maa- ja vesioikeus s. 244 verr. s. 230 sekä *Kytömaa* LM 1965 s. 131 ss.

6 Kielteisesti *KKO 1962 II 37,* äänestys.

7 Ks. *Hyvönen* s. 154 ss.

8 *Hyvönen* s. 155.

9 Mt. s. 156 ss.

10 KalL 59.4 §. Ks. mt. s. 158 ss. ja *Hollo* VT 5/1977 s. 10.

11 Erosta ja sen merkityksestä *Salmela* s. 22. Lupamenettelyn pakkotoimifunktion kannalta kysymys on paremminkin *vastaajan* asemasta.

12 Kalastuskunnan osalta näin jopa varsinaisen vireillepanotoimen osalta *KHO 1959 II 456* (ään. 3—2) sekä hakemusasiassa *KHO 21. 2. 1980 taltio 1029.* Ks. myös *Salmela* s. 22 ja *Hollo* VT 5/1977 s. 10.

tuskin mielekkäästi tällöinkään. — Epäselvää selostetuin perustein on myös se, missä määrin yksityisten osakkaiden kannevaltaa rajoittavat säännökset saattavat rajoittaa heidän esiintymistään hakemusasiassa.

Relaatiossa kalastuskunta-jakokunta voidaan joka tapauksessa havaita molempien samanaikaisesti esittämät, sisällöltään yhtenevät vaatimukset havaita tutkitun (esim. *KHO 1967 A II 136, KHO 17. 11. 1977 taltio 4723, KHO 14. 6. 1979 taltio 2840, KHO 8. 5. 1980 taltio 2427, KHO 30. 5. 1980 taltio 2860*). Kalastuskunnan on yksinkin sallittu käyttää asianosaisen puhevaltaa, paitsi suoranaisia kalataloudellsia velvoitteita, myös itse lupaa ja lupaehtoja koskevissa asioissa, kunhan vaatimuksia on perusteltu kalatalouden näkökulmasta käsin (esim. *KHO 1965 A II 228, KHO 8. 2. 1973 taltio 526, KHO 21. 3. 1974 taltio 1260, KHO 1976 A II 95, KHO 11. 3. 1976 taltio 1051, KHO 2. 10. 1980 taltio 4764*).

Kun asianosaispuhevallan myöntäminen ei yleensä voine olla riippuvainen vaatimuksen sisällöstä suhteessa toisen asianosaisen vaatimukseen, olisi johdonmukaista, että sekä jako- että kalastuskunnalla voisi olla asianosaisasema silloinkin, kun vaatimukset molempien esiintyessä ovat ristiriitaisia. On huomattava, että kalaveden käytön ja hoidon osalta kysymys on kalastuskunnan lakisääteisen tehtävän hoitamisesta.[13] Ajateltavissa on, että osakaskunnan yhtäläisyydestä huolimatta [14] kalastuskunta vaatii kalataloudellista toimenpidevelvoitetta ja jakokunta korvausta tai päin vastoin. Päällekkäistä puhevaltaa luvan ja kalataloudellisten toimenpidevelvoitteiden osalta puoltaisi se, että kysymys on samanaikaisesti sekä kalaveden arvoon (*KKO 1974 II 73*) että kalastuksen hoitamis- ja edistämisvelvollisuuteen vaikuttamisesta.[15]

Sitä, että yhteenliittymällä yleensä on myös mahdollisuus korvausten vaatimiseen,[15a] määrännevät lähinnä käytännön tarpeet.[16] Kun järjestäytymättömän jakokunnan korvaukset määrätään talletettavaksi ulosotonhaltijalle MaksutalletusL 1.2 §:n nojalla,[17] on ilmennyt paineita korvauksen määräämiseksi kalastuskunnalle.[18]

---

13 Ks. myös *Hollo* VT 5/1977 s. 10 ss.

14 Päätöksentekomekanismien eroista ks. KalL 62 § verr. YhteisalueL 6 §:ään.

15 Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 13.

15a Ks. *Hyvönen* s. 155 ja 159.

16 *Hollo* VT 5/1977 s. 10.

17 Vrt. LunL 48.2 § ja sen johdosta *Ojanen* s. 53.

18 Kysymykseen yhteisölle tulevan korvauksen käyttämisestä ei tässä puututa.

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on kalastuskuntien mahdollisuus vaatia korvausta kalataloudellisista menetyksistä selventynyt:

> Koska kullakin kalastuskunnalla yhteisen kalaveden osakkaiden muodostamana yhtymänä oli katsottava olevan puhevalta myös asian VYO:een siirretyltä osalta eli siltä osalta kuin asiassa oli kysymys vesialueen kalavetenä käyttämisestä aiheutuneista vahingoista ja niiden korvaamisesta, ja kun VEO:n ei näin ollen olisi tullut jättää hakemusta korvausten osalta tutkimatta, VYO kumosi VEO:n päätöksen ja palautti asian VEO:lle. Kysymys oli VL 2: 27:n mukaisen velvoite- ja korvaushakemuksen hakemusvaltuudesta. *VYO 14. 11. 1978 VYD 19/76.*
>
> VEO oli lupa-asiassa määrännyt kalastuskunnille korvausta kalataloudellisista menetyksistä. Kalastuskunnat ja hakija hakivat muutosta. VYO:ssa hakija vaati asian palauttamista VEO:lle sillä perusteella, että korvaus kuului vesialueen omistajille. Kalastuskunnilla katsottiin olevan asiassa asianosaisen puhevalta. *VYO 29. 7. 1980 VYD 21/75* (ään. 3—2).

Kun toisaalta kysymys oikeudesta vaatia korvausta voidaan erottaa kysymyksestä, kenelle korvaus määrätään maksettavaksi, on virallisperiaate huomioon ottaen mahdollista, että korvaus määrätään jakokunnalle, vaikka vaatimuksen olisi esittänyt kalastuskunta.[19] Useimmiten korvaus kalataloudellisesta menetyksestä määrättäneen kalastuskunnalle, ainakin mikäli jakokunta on järjestäytymätön. Lopputulos näyttää kyllä monesti perustuvan enemmänkin satunnaistekijöihin kuin itse asiaan liittyviin näkökohtiin.[20] Yhteiseen vesialueeseen kohdistuvissa lunastus- ja käyttöoikeustilanteissa lienee tästä johtuva korvaus kuitenkin aina määrättävä jakokunnalle.

Mitä yksityisen osakkaan asemaan tulee, ei kysymys välttämättä ole perinteellisestä esinekohtaisesta asiavaltuusongelmasta joko—tai-vaihtoehtoineen. Osakkaankin kohdalla on otettava huomioon, että vaatimukset voivat koskea sekä lupa- ja toimenpidevelvoitepuolta että korvauksia. Merkitystä saatettaneen tällöin antaa mm. VL 1:10:n säännökselle, jossa säänneltyjen yhteisen vesialueen käyttövaltuuksien osalta eri osakkaiden intressit voivat hyvinkin olla erisuuntaisia. Intressipohjalta näyttäisi näin mahdolliselta sallia osakkaan puhevalta edun arvosta riippuen silloinkin kun jakokunta käyttää puhevaltaa vaatien esimerkiksi vain kor-

---

19 Ks. *Pietilä* s. 151.

20 Vaihtoehtoisuus on nimenomaisesti ehdotettu säilytettäväksi, *KM 1977: 47* s. 137 ja *HE 214/1980 vp.* s. 26.

vausta osakkaan puolestaan pyrkiessä käyttömahdollisuuden säilyttämiseen. On myös mahdollista, että jako- tai kalastuskunta käyttää puhevaltaa ainoastaan kalatalouden osalta kun taas osakas haluaa säilyttää esimerkiksi osakkuuteensa perustuvan vedenotto-oikeuden. Muulla kuin korvausta koskevalla vaatimuksella saavutettu ei myöskään välttämättä tule »osakkaiden yhteiseksi hyväksi». Voidaan myös kiinnittää huomiota siihen, että vesialueosuus saattaa jopa korvausoikeudellisesti merkitä relevanttia liittymää osuuden omaavan kiinteistön ja vesialueen välille. Intressien punninnan pohjalta päädyttäneen näin tapauskohtaiseen ratkaisuun.[20a] Pääsääntönä lienee nimenomaan YhteisalueL:iin perustuvan puhevallan osalta silti pidettävä, että yhteisön hallinnon esiintyminen sulkee pois osakkaan legitimaation nimenomaan silloin, kun vaatimus voidaan katsoa koko yhteisaluetta koskevaksi.[21] Kalastuskunnan hallinnon esiintymisen voitaneen tuskin välttämättä edellyttää estävän osakkaan (pääsäännön mukaan samanaikaisesti sekä jako- että kalastuskunnan osakkaan) vaatimuksia sen enempää kuin se voi estää jakokunnan esiintymistä kalastuskunnan rinnalla.[22]

Milloin jako- tai kalastuskunta ei esiinny asiassa, on osakkaan puhevallan käytön välttämättömänä edellytyksenä saatettu pitää selvityksen esittämistä siitä, ettei jako- tai kalastuskunta tule esittämään vaatimuksia asiassa.[23] Vaatimuksen ehdottomuutta voidaan epäillä nimenomaan silloin, kun kysymys on osakkaan omasta intressistä. Muussa tapauksessa osakkaan mahdollisuudet saattaisivat ääritapauksessa olla rajoitetummat kuin pelkkään tosiasialliseen käyttömahdollisuuteen vetoavan. Selvitysvaatimuksen taustalla on vireillepanotoimia koskeva säännös (YhteisalueL 21.2 §, KalL 59.4 §),[24] jonka soveltuvuus edunvalvontapuhevaltaan on kuitenkin edellä esitetyin perustein yleisemminkin kyseenalaista. Mainitut säännökset näyttävät sitä paitsi myös vireillepanotoi-

---

[20a] Näin lienee ymmärrettävä esim. RakL:n mukaista rakennuslupaa koskeva ratkaisu *KHO 22. 4. 1981 taltio 2307,* jossa yhteisen vesialueen luonnonsuojeluarvoon vedonneen osakkaan valitus jätettiin tutkimatta. Kysymys oli kahden loma-asunnon rakentamisesta yhteisalueen sisällä olevaan, yksityiselle kuuluvaan saareen.

[21] Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 13. — Yhteisalueella ei ole puhevaltaa *osakkaan* menetysten osalta, ks. esim. *VYO 30. 9. 1980 VYD 54/75* ja *VYO 8. 10. 1980 VYD 18/75.* Asian yhteisyyttä tulkittaneen kuitenkin väljästi, ks. esim. *KHO 20. 2. 1975 taltio 808.*

[22] *Eronen,* mt. s. 13, on katsonut kalastuskunnan ja vesialueen omistajien voivan esittää keskenään ristiriitaisia vaatimuksia. Kalatalouden osalta *Salmela,* s. 24, on suhtautunut nimenomaisen kielteisesti vain sellaisiin osakkaan vaatimuksiin, jotka merkitsevät jako- tai kalastuskunnan vaatimia korvauksia suurempien *korvausten* vaatimista.

[23] *Salmela* s. 22.

[24] *Ibid.*

mien kohdalla mahdollistavan vaatimusten sisällön ristiriitaisuuden, nimittäin yksittäisten osakkaiden kesken.

> Rikosasiassa lienee osakkaan asianomistaja-aseman osalta noudatettava ahdasta tulkintaa, koska syyteoikeus ei voine olla erilainen riippuen siitä, onko syyttäjä pannut asian vireille vai ajaako asianomainen itse syytettä, jolloin kysymys on selvästä vireillepanotoimesta: Yhteisalueen eräillä osakkailla ei ollut oikeutta ajaa asiassa syytettä, kun osakkaiden ei ollut näytetty kokouksessaan päättäneen, ettei puheena olevaa oikeudenkäyntiä panna vireille. *VYO 10. 9. 1979 VYD 39/78.*

Tilannetta voi entisestään mutkistaa se, että kalastuskunnat ja mahdollisesti muut vesialueen omistajat tai haltijat ovat KalL 69 §:n mukaisesti liittyneet *kalastushoitoyhtymiksi.* Yhtymän toimivallan suhde jäsenen toimivaltaan voi vaihdella (ks. KalL 69.1, 71.1 ja 82 §). Sama koskee kalastuskunnan osakkaan oikeuksien laajenemista koko yhtymän alueelle (KalL 72a.3 §). Yhtymän puhevalta hakemusasiassa lienee yleensä ainakin muuta kuin korvausta koskevalta osin selvä, ks. esim. *KHO 7. 2. 1974 taltio 569.* Kysymys kalastuskunnan puhevallasta kalastushoitoyhtymän rinnalla tai sijasta on ilmeisesti ratkaistava säännöt ja liittymissopimus huomioon ottaen yleensä myönteiseen suuntaan.

> Kalastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustettaviksi esitetyt *kalastusalueet* muodostaisivat kokonaan uuden puhevaltaongelman, jota lainvalmisteluvaiheessa ei ilmeisesti ole osattu ennakoida.[25] Alueella tulisi olemaan kalatalouden edistämistä sekä kalastuslain tavoitteiden toteuttamista koskevia tehtäviä, jotka keskeisiltä osiltaan ovat haluttaessa luonnehdittavissa julkisoikeudellisiksi. Kalastuskunta voisi kuitenkin siirtää kalakannan hoitoa ja kalastuksen järjestämistä koskevat tehtävänsä kalastusalueelle. Kalastuslakiesityksen [26] 77 §:ssä on joka tapauksessa edellytetty *alueen* edustamista ja sen puhevallan käyttämistä »tuomioistuimessa ja viranomaisen luona». Kalastushoitoyhtymät tulisivat kalastualueiden perustamisen yhteydessä lakkaamaan.

Myös VL:ssa säänneltyjen käyttöyhteisöjen *(uittoyhdistys, ojitusyhtiö, järjestely-yhtiö, säännöstely-yhtiö, viemäriyhtiö)* kohdalla voi ilmetä vastaavankaltaisia ongelmia. Yhteisön asianosaiskelpoisuus sinänsä on yleensä selvä (VL 5:55, 6:28, 7:11, 8:18, 10:16). Selvä lienee yhteisön tehtä-

---

25 Vrt. *KM 1977: 47* ja *HE 214/1980 vp.*

26 *HE 214/1980 vp.*

vistä käsin lähtökohtaisesti myös yleinen mahdollisuus edunvalvontapuhevaltaan hakemusasioissa.[27]

> Lauttaus- tai uittoyhdistyksen asianosaisasema uittosääntöasioissa on ollut kiistaton vanhastaan, ks. esim. *KHO 1927 II 2542, KHO 1928 II 258—263, 2117, 2289, KHO 1929 II 2041, 2391, KHO 1930 II 13, KHO 1932 II 1403, KHO 1933 II 433, KHO 1934 II 1614, KHO 1935 II 3063, 3918, 4028—4029.* Vastaava asema yhdistyksellä on ollut myös rakennuslupamenettelyssä, esim. *KHO 1923 II 1803,* ja järvenlaskulupamenettelyssä, esim. *KHO 1934 II 2659, KHO 1939 II 252, KHO 1941 II 245, KHO 1942 II 71, 276.* Toisaalta järvenlaskuyhtiöillä on ollut valitusoikeus lauttausasiassa, *KHO 1938 II 1114,* ja kuivatusyhtiöllä padonrakennusasiassa, *KHO 1939 II 1460,* sekä perkaushankkeen toimitsijamiehillä laituriasiassa, *KHO 1949 II 408.*

Kuitenkin edunvalvontakompetenssi suhteessa yhteisön jäseneen tai osakkaaseen saattaa aiheuttaa ongelmia. Tässäkin lienee asia ratkaistava tapauksen mukaan niin, ettei yhteisön ja jäsenen/osakkaan puhevaltaa pidetä toisiaan välttämättä poissulkevina. Esimerkkinä voidaan tarkastella ojitus- tai järjestely-yhtiötä, joka yleensä on luvanhaltijan asemassa tai muutoin yrityksen toimeenpanijana (VL 6:25, 7:10.1).[28] Vesistössä ns. laillinen vedenkorkeus määräytyy tällöin asianomaisen lupapäätöksen (tai ojitustoimituksen päätöksen) mukaisesti. Tämä korkeus vastaa oikeudelliselta statukseltaan alkuperäistä luonnontilaa ajatellen esim. VL 1:15:stä johtuvaa suojaa vesistön tilan muutoksia vastaan, mikäli oikeusvoimaa rajoittavia poikkeussäännöksiä (VL 2:27—30) ei oteta huomioon.[29] Näissä oloissa on varsin luonnollista, että asianosaispuhevalta voi samanaikaisesti kuulua sekä osakkaalle (ja samalla tavoin ilmeisesti myös ulkopuoliselle)[30] että myös yhteisölle. Mahdolliset korvaukset esimerkiksi vettymishaitoista tulevat osakkaille, eivät yhteisölle. — Sanottu ei sel-

---

[27] Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 13 ss. Uittoyhdistyksen osalta ks. jo *Moring* II s. 105 ja *Haataja* III s. 194 ss.

[28] Yhtiön perustamisesta valtion ollessa yrityksen toimeenpanijana ks. VL 7:13.

[29] Oikeusvoiman osalta sanottu koskee lähinnä järjestelylupaa ja VEO:n ojituslupaa. Ojitustoimituksen osalta laki on epäselvä, vrt. VL 6:10.2. — VL 2:27—30:n soveltamisessa voi ilmetä hankaluuksia, jos yhteisö ei enää ole toiminnassa. Kunnossapitoa ajatellen uudelleenperustaminen on säännelty VL 7:13.2:ssa, vrt. myös VL 6:32.2.

[30] Ulkopuolisen aineellisoikeudellinen asema ei ole kaikissa suhteissa sama, vrt. esim. VL 2:31.3.

laisenaan sovellu kaikkiin VL:n mukaisiin yhteisöihin. Niinpä uittoyhdistyksen kohdalla ongelmaa lienee lähestyttävä toiselta, VL 5 luvun säännöksistä lähtevältä pohjalta.

VL:n mukaisissa asioissa esiintyvien *käyttöyhteisöjen julkisoikeudelsiin piirteisiin* viitataan monesti. Viittaukset ovat kuitenkin usein epätäsmällisiä, eikä aina synny selvää kuvaa siitä, mitä sanonnalla halutaan ilmaista. Julkisoikeudellisista ominaisuuksista puhuttaessa voidaan tarkoittaa muun ohella yhteisön järjestäytymisen (tai ehkä sen jäsenyyden)[31] pakollisuutta[31a] *tai* yhteisön tehtävien laatua, erikoisesti mahdollisuutta yksityisautonomian ulkopuoliseen julkisen vallan käyttöön.[32] Nämä ominaisuudet eivät ole riippuvaisia toisistaan, joten käsitteistö muodostuu helposti häilyväksi.[33] Mainittaessa uittoyhdistyksen omaavan julkisoikeudellisia piirteitä[34] lienee kiinnitetty huomiota järjestäytymisvaatimukseen (VL 5: 19), automaattiseen jäsenyyteen (VL 5: 40) sekä myös tehtävien sisältöön.[35] Sama koskee myös kalastuskuntaa ja kalastushoitoyhtymää, joita niitäkin on pidetty julkisoikeudellisina.[36]

Se, että yhteisö eräissä suhteissa kuvataan julkisoikeudelliseksi, ei vielä merkitse, että sillä olisi puhevallan perusteena mahdollisuus nojautua vain *yleiseen etuun* ilman yhteisön omiin intresseihin kohdistuvia relevantteja vaikutuksia. Esimerkiksi kalastuskunnan kohdalla lienee vaatimuksen perusteena olevan edun laadun merkitys kuitenkin vähäinen. Sen oikeudellisesta asemasta (ja yksityisen kalaveden omistajan asemasta)

---

31 Jäsenyys voi olla pakollinen eräissä tapauksissa silloinkin, kun itse yhteisö ei ole pakollinen eli tässä mielessä »julkisoikeudellinen», esim. ojitusyhtiö (VL 6: 9, 6: 25). Ks. *Holopainen* s. 112 ja myös s. 59.

31a Yhteisön pakollisuus on alkuaan osin perustunut siihen käytännölliseen näkökohtaan, että vastaajaksi olisi riitatilanteessa muutoin haastettava hankkeen kaikki osakkaat, ks. järvenlaskuyhtiön osalta *Lang* Luennot s. 80.

32 Ks. myös mt. s. 59 ja 110 ss.

33 Ks. myös mt. s. 112.

34 Vrt. *KM 1939: 3* s. 201, *Haataja* II s. 366 ss., *Aura* LM 1946 s. 489, *Merikoski* s. 163, *Modeen* Anstalterna s. 66 ss., *KM 1963: 6* s. 17 sekä *LAVO 1/1979* s. 50. Ruotsin osalta vastaavasti esim. *Lavin* s. 114.

35 Ks. myös *Holopainen* s. 59.

36 Ks. esim. *Modeen* Anstalterna s. 64 ja *Merikoski* s. 163, joista viimeksimainittu tuo tässä esille vain kalastushoitoyhtymän, sekä *LAVO 1/1979* s. 50. — Tehtävien sisällön osalta »julkisoikeudellisia» eroja yksityiseen kalaveden omistajaan nähden lienee liioiteltu: myös tämä on velvollinen järjestämään kalavetensä hoidon ja kalastuksen niin, että kala- ja rapukannan säilyminen on turvattu, KalL 53 §.

lähtien voidaan yleensä esittää samansisältöisiä vaatimuksia kuin ne, joita yleistä kalatalousetua valvova viranomainen esittää.[37]

> Ruotsin vesiyhteisöille (vattenförbund) ei ole säädetty asianosaispuhevaltaa sen enempää S-VL:n kuin ML:nkaan mukaisissa asioissa. Varsinkin edellistä ajatellen tätä suhtautumista on pidettävä johdonmukaisena suppeaa asianosaiskäsitettä ajatellen. Muutoinkin intressiperusteinen puhevalta olisi jossakin määrin vieras yhteisölle, joka ei edusta mitään nimenomaisia etuja.

6.5 Asianosaisasema ja lupamenettely

6.5.1 Asianosaisaseman ilmeneminen lupamenettelyssä

On jo todettu, että asianosainen VL:n mukaisessa lupamenettelyssä on intressiperustein se, jota hakemus koskee tai saattaa koskea, riippumatta siitä, esiintyykö hän menettelyssä vai ei.[1] Hakemusta koskeva erityistiedoksianto esimerkiksi VL 16: 8:n [2] nojalla ei välttämättä merkitse, että sen saaja on asianosainen eli sellainen, jota asia relevantilla tavalla saattaa koskea, vaan sitä, että hänellä saattaa tämä asema olla.[3] Vastaavasti se, että erityistä tiedoksiantoa ei ole toimitettu, ei merkitse, etteikö asianomainen kuitenkin voisi olla asianosainen. Hän voi ensinnäkin olla sellainen, jota asia koskee, vaikkakaan ei »erityisesti», jolloin tiedon antaminen jää kuulutuksen varaan.[4] On myös mahdollista, että erityinen tiedoksianto jää erehdyksen, virhearvion tai muun syyn johdosta toimittamatta. Tällaisessa tapauksessa voidaan asianomaisen menettelyllinen asema turvata asian laidan tultua ilmi myöhemmässä käsittelyvaiheessa (VL 16:19).

Tiedoksiantosäännökset eivät siis mahdollista asianosaispiirin formaalista rajausta. Muillakaan muodollisilla kriteereillä asianosaisten joukko ei ole yksittäistapauksessa kartoitettavissa. Mahdollinen korvauksen

---

[37] Ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 8.

[1] Vrt. *Hollo* s. 290 ss. Ks. myös *Moring* II s. 105 ja *KM 1939: 3*:n VOL-ehdotuksen 327 §: Hakemusasia on käsiteltävä huolimatta siitä, että asianomistaja jättää puhevaltansa valvomatta.

[2] On selvää, että yksityisten asianosaisten piiri ei rajaudu yksistään VL 16: 8:n tarkoittamiin erityisen edun haltijoihin. Säännöksestä ks. *Ahola* DL 1963 s. 355 ss. Katselmustoimituksen osalta ks. VL 18: 6.

[3] Näin myös *Hollo* s. 288.

[4] Tällöin ei edes yleistiedoksiannon puuttuminen estä asianosaisaseman syntymistä, ks. esim. *KHO 30. 4. 1969* taltio 2546.

saajien yksilöinti virallisperiaatteen nojalla ei suinkaan välttämättä kata kaikkia niitä, joilla yksityisinä asianosaisina on asiassa esimerkiksi valitusoikeus.[4a] Merkitystä ei myöskään voi olla menettelytavan valinnalla siinä suhteessa, käsitelläänkö asia katselmustoimituksessa vai muulla tavoin, eikä silläkään, että sovelletaan VL 16: 6—8:ssä säädettyä kuulemismenettelyä yksinkertaisempaa menettelyä VL 16: 9.1:n tai 16: 9.2:n mukaisesti.

> VL 5: 96:n mukaisessa lupa-asiassa ei hakemuksesta ollut annettu laillisessa järjestyksessä tietoa eräitä viranomaisia lukuunottamatta niille, joiden etua tai oikeutta asia saattoi koskea, tilaisuuden varaamiseksi muistutusten ja vaatimusten tekemiseen. Asiaa ei voitu pitää sellaisena VL 16: 9.2:ssa tarkoitettuna merkitykseltään vähäisenä asiana, että VL:n säännösten mukainen tiedoksiantomenettely ei ollut tarpeen. VEO:lla ei näin ollen ollut oikeutta ratkaista asiaa antamatta hakemuksesta tietoa em. viranomaisten lisäksi myös muille, joiden etua tai oikeutta asia saattoi koskea. *KHO 1974 A II 110.*

Suorastaan irrelevanttia voi olla myös esiintyminen katselmustoimituksessa: puhevallan säilymisen kannalta ratkaisevaksi jää se, tekeekö asianomainen muistutuksen VEO:lle toimitusmiesten lausunnon johdosta vai ei. Alku- ja katselmuskokouksissa esitetyt vaatimukset tutkitaan siten yksin toimitusvaiheessa.[4a]

Hakemusasioille on ominaista, että asianosaiselle muutoin kuuluvan puhevallan käyttämättä jättäminen johtaa sen menettämiseen tietyssä menettelyvaiheessa (VL 16: 6.1 ja 18: 11). Puhevallan menettämisessä ilmenee tosin eräänlainen teoreettinen anomalia: virallisperiaatteesta johtuen myös puhevaltansa menettäneen edut tulee VL 16:21:ssä säädetyin rajoituksin joka tapauksessa ottaa huomioon. Asiallinen lopputulos

---

[4a] Myöskään S-VL:n mukainen asianosaispuhevalta ei — puhevaltaperusteiden korvausajattelusidonnaisuudesta huolimatta — edellytä todettavaa oikeutta korvaukseen, vaan sitä, että hanke *saattaa* koskea asianomaisen relevanttia etua, *Löwing* s. 24 ss. Oikeudenkäyntikulut voivat näin tulla korvattavaksi sellaisellekin, joka ei saa korvausta, *ibid.*

[4b] Jonkin verran epäselvää lienee, missä määrin asianosainen on myöhemmissä menettelyvaiheissa sidottu toimituksessa esittämiinsä kannanottoihin. Sanottavien puhevallan rajoitusten asettaminen tässä suhteessa tuskin on perusteltua, kun otetaan huomioon epävarmuus hankkeen laajuudesta ja muotoutumisesta. Hankkeeseen kertaalleen myönteisen kannan ottanut ei voine puhevallan menettämisen suhteen olla huonommassa asemassa kuin kokouksista pois jäänyt asianosainen.

saattaa näin olla riippumaton muistutusten tai vaatimusten esittämisestä. Puhevallan menettäminen ei siten merkitse mitään muutosta aineellisen asianosaisuuden suhteen,[5] vaan yksin menettelyllisten mahdollisuuksien kaventumista. Ilmiö voidaan haluttaessa nähdä myös aineellisen asianosaiskäsitteen muuntumisena menettelyn edetessä *puhevaltarelaatiossa* suppeammaksi muodolliseksi (prosessuaaliseksi) asianosaiskäsitteeksi, ja se vastaa sitä yleisestä prosessioikeudesta hallintoprosessiin omaksuttua periaatetta, jonka mukaan se, joka ei ole tehnyt valitusta alemmalle valitusviranomaiselle, ei ole oikeutettu hakemaan tämän päätöksen muutosta ylemmältä valitusviranomaiselta, ellei päätöstä ole vastapuolen valituksesta muutettu.[6] Vesioikeudelle tehtävässä muistutuksessa tosin ei vielä ole kysymys muutoksenhausta. Hakemusasioiden muutoksenhakuvaiheessa sama periaate ilmenee jatkomuutoksenhaussa välillä VYO — KKO samoin kuin palautusratkaisun johdosta VEO:ssa (ja ilmeisesti katselmustoimituksessa). — Puhevallan menettämisestäkin huolimatta materiaalinen asianosaisuus jää piilevänä jäljelle. Se voi aikanaan aktualisoitua lähinnä ylimääräisen muutoksenhaun muodossa. Myös sellainen disponoiminen, joka merkitsee (vain) myönnytyksen tekemistä virallisperiaatteen piiriin kuulumattomassa asiassa, on mahdollista puhevallan menettämisestä huolimatta.

Virallisperiaatteesta huolimatta on kiistatonta, että puhevallan menettämismahdollisuudella on huomattava tosiasiallinen merkitys. Sääntöä voi toisaalta lieventää se oikeuskäytännössä täysin vakiintunut, yleisistä prosessiperiaatteista johtuva kanta, jonka mukaan puhevaltaa ei ole menetetty *siltä osin* kuin VEO on *poikennut* toimitusmiesten lausunnosta tai kuulutetusta hakemuksesta.[7] Myös *olosuhteiden muuttuminen* menet-

---

[5] Tältäkin kannalta on puollettava käsitystä, ettei hakemusasioiden asianosaiskäsite ole rakennettavissa puhevalta-käsitteen varaan.

[6] Ks. *Ikkala* LM 1955 s. 173.

[7] Näin toimitusmiesten lausunnon osalta esim. *KHO 1. 10. 1970 taltio 4449, KHO 14. 3. 1974 taltio 1113* ja *KHO 5. 12. 1979 taltio 5078* sekä kuulutetun hakemuksen (suunnitelman) osalta esim. *KHO 6. 6. 1968 taltio 3347, KHO 27. 1. 1971 taltio 359, KHO 4. 2. 1971 taltio 466* ja *KHO 13. 3. 1980 taltiot 1446—1447.* Jos VEO myöntää haetun luvan toimitusmiesten hylkäämisehdotuksesta huolimatta, ei puhevallan säilyminen tietenkään riipu muistuttamisesta, *VYO 27. 3. 1980 VYD 44/1975.* Muistutuksen sisältämä korvausvaatimus voi KHO:ssa laajentua vaihtoehtoiseksi toimenpidevaatimukseksi, *KHO 14. 6. 1979 taltio 2840.* — Se periaate, että puhevalta asianomaisilta osin säilyy lupaviranomaisen poiketessa tiedoksiannetusta suunnitelmasta tai ehdotuksesta, on vesioikeudessa vanha, ks. esim.

telyn aikana voi johtaa samaan tulokseen.[8] Johdonmukaista aineellisen asianosaiskäsitteen sekä puhevallan menettämisäännösten tarkoituksen kannalta on myös se, ettei menetystä tapahdu siltä osin kuin tiedoksianto on ollut puutteellinen.[9] Kun toimitusmiesten lausunnosta tai kuulutetusta hakemuksesta[9a] poikkeaminen VEO:ssa ei ole epätavallista ja kun osittaisestakin poikkeamisesta saattaa seurata relevantin intressin syntyminen myös hakemuksen muun osan suhteen, on suhteellisen yleistä, että asianosainen voi esiintyä menettelyssä ensimmäisen kerran vasta käyttäessään valitusoikeuttaan. Piirre on ominainen hallinto-oikeudelliselle lainkäytölle, jossa kysymys oikeudesta olla asianosaisena usein muodostuu kysymykseksi siitä, kenellä on asiassa valitusoikeus. Puhevallan käyttöedellytyksiä koskeva menettelyllinen rajoitus aineelliseen asianosaiskäsitteeseen jää siten vain lähtökohdaksi. Jos muistutusten esittäminen olisi valitusoikeuden poikkeukseton edellytys, olisi seurauksena ehdoton siirtyminen menettelylliseen asianosaiskäsitteeseen,[10] tosin vain puhevaltarelaatiossa. Muulta kannalta, kuten esimerkiksi päätöksen oikeusvoiman subjektiivisen ulottuvuuden suhteen, tilanne ei taas mitenkään muuttuisi.

Asianosaisten piiri saattaa hakemusmenettelyn kuluessa tapahtuvan hankkeen muotoutumisen tuloksena *laajentua* tai ehkä myös *supistua.*[11] Esimerkkinä tästä voidaan pitää jäteveden purkualueen muuttamista pilaamislupamenettelyn kestäessä. Mikäli muotoutuminen johtaisi hank-

---

Moring II s. 133 ja *Haataja* II s. 301 sekä mm. *KHO 1957 II 233* ja *KHO 1. 2. 1960 taltio 537.* Ks. myös *Ahola* DL 1963 s. 379 alav. 47.

8 *KHO 1970 A II 134, KHO 1973 A II 119, KHO 18. 5. 1978 taltio 2352, KHO 17. 1. 1980 taltio 274, KHO 21. 2. 1980 taltio 1013* ja *VYO 8. 4. 1981 VYD 46/77.*

9 Ks. esim. *KHO 30. 4. 1969 taltio 2546* ja *KHO 2. 11. 1978 taltio 4763.* Jälkimmäisessä tapauksessa VEO:n katsottiin olevan velvollinen tutkimaan sille määräajan jälkeen tehdyt vaatimukset sellaisten henkilöiden osalta, joille ei ollut toimitettu tarvittavaa erityistiedoksiantoa VL 16: 8:n nojalla. — Muunkinlainen menettelyvirhe voi johtaa puhevallan säilymiseen, kuten kuulutusmenettelyssä maininnan puuttuminen suullisen käsittelyn pitämättä jättämisestä, *KHO 24. 5. 1973 taltio 2255, KHO 7. 6. 1973 taltio 2511* ja *KHO 29. 4. 1975 taltio 1760.*

9a Poikkeamista toimitusmiesten lausunnosta ja kuulutetusta hakemuksesta lienee arvosteltava keskenään jossakin määrin eri tavoin. Tämä johtuu siitä, että hakemus ei ole viranomaisratkaisu, joten reaktion kohde ei aina edes voi sisältyä hakemukseen.

10 Vrt. Tanskan NFL:n mukaisten rauhoitusasioiden osalta *Garde* s. 494 ja 498.

11 Ks. *Hollo* s. 290.

keen vaikutusten alueelliseen supistumiseen, on kuitenkin kyseenalaista, menettäisikö vastaava osa asianosaisista tällöin asemansa. Kun muutos ei välttämättä ole lopullinen — muutoksenhakuaste saattaa VEO:n päätöksestä poiketen palauttaa hankkeen laajuuden hakemuksen tai toimitusmiesten lausunnon mukaiseksi — relevantti oikeudellinen intressi säilynee, eikä puhevallan menettämistä siten ole pidettävä perusteltuna.

On vielä selvitettävä, missä laajuudessa ja millä tavoin puhevaltaa käyttämään pyrkivän tulee osoittaa asianosaislegitimaationsa. *Pietilä* asettaa edellytykseksi sen, että asianomainen väittää asian koskevan oikeuttaan ja esittää väitteensä tueksi hyväksyttävän perusteen.[12] *Eronen* puolestaan esittää samasta asiasta katselmustoimituksen osalta, että pelkästään perusteltu väite siitä, että yrityksestä johtuu asianomaisen oikeusasemaan kohdistuvia vaikutuksia, riittää tuottamaan asianosaisen aseman.[13] Toisessa yhteydessä hän korostaa, että hankkeen vaikutusten ulottuminen käyttöyksikköön tai etupiiriin tutkitaan viran puolesta, mutta asiavaltuus eli oma suhde tällaiseen yksikköön on itse osoitettava.[14] Viimeksi mainittukin on luonnollisesti tarpeen vain, jos asia on epäselvä. Käyttöyksiköiden haltijat on saatettu yksilöidä jo hakemuksessa tai katselmustoimituksessa (vrt. VA 56.2 §). Sanottu ei tietenkään toisaalta estä asianomaista itse esittämästä selvitystä myös häneen kohdistuvista relevanteista vaikutuksista.

Vaikka materiaalinen asianosaisuus määräytyykin yhtäläisin perustein eri menettelyvaiheissa, mikäli menettelyn kohde ei muutu,[14a] lienee niin, että saattaa koskea -kysymystä on menettelyn alkuvaiheessa ja erityisesti katselmustoimituksessa arvosteltava jossakin määrin väljemmin kuin VEO:ssa tai muutoksenhakuasteissa, joissa käytettävä aineisto jo todennäköisesti on täydellisempää. Kun sitä paitsi eräs katselmustoimituksen keskeisistä funktioista on hakemusta koskevan informaation välittäminen, voinee se Erosen kanta, että muut henkilöt kuin »varsinaiset asianosaiset» voidaan määrätä poistumaan toimitukseen kuuluvasta tilaisuudesta, kos-

[12] *Pietilä* s. 148.

[13] *Eronen* Katselmustoimitus s. 20.

[14] *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 5.

[14a] Ks. myös *Hollo* s. 288 ja Saksan liittotasavallan WHG:n kannalta *Stober*, s. 911, jonka mukaan oikeusjärjestyksen yhtenäisyydestä lähtien on puhevallan määräytymisperusteiden kannalta samantekevää, missä hallintomenettelyn tai -lainkäytön vaiheessa asianomainen esiintyy, koska materiaalinen oikeusasema on kaikissa vaiheissa sama.

kea vain henkilöitä, joilla ei missään oloissa saata olla tekemistä käsiteltävän asian kanssa.[15]

Hakemusasian moninaisista ulottuvuuksista johtuen saatetaan kysyä, onko asianosaisen aseman jollakin perusteella saavuttanut oikeutettu käyttämään puhevaltaa kaikesta, mikä hakemukseen sisältyy tai liittyy. Asianosaiseman yleisistä lähtökohdista käsin ei kysymykseen voida vastata myöntävästi. *Hyvönen* on kiinteisötoimituksen osalta todennut, että ilmeisestikin asianosainen käyttää puhevaltaansa ja muita oikeuksiaan vain sikäli kuin hänen oikeutensa on kysymyksessä.[16] Tämä lienee itse asiassa looginen seuraus siitä, että asianosaiskäsite puhevaltarelaatiossa määräytyy subjektin aineellisen aseman nojalla. Samoin on tilanne nähtävä vesiasioissa. Kun puhevalta säännönmukaisesti perustuu asianomaisen relevanttiin intressiin, se ei voi ulottua kysymyksiin, jotka eivät sanottua etua kosketa, mikäli rajaus vain on käytännössä suoritettavissa. Hakijaa koskee yleensä välittömästi tai ainakin välillisesti kaikki hakemusasiaan liittyvä. Muiden asianosaisten vaatimusten on oltava perusteltavissa heidän oikeudestaan tai edustaan käsin. Muutoin seurauksena olisi eräänlainen liitännäinen, menettelynsisäinen *actio popularis*. Mainittu rajoitus merkitsee muun ohella sitä, että yksityinen asianosainen ei ole oikeutettu esittämään *yksinomaan* kolmansien tai yleisten etujen turvaamista koskevia vaatimuksia, joilta puuttuu relevantti intressikytkentä hänen omaan asemaansa nähden.[17] Ei sitä vastoin liene perusteltua eikä käytännössä mahdollistakaan estää asianosaista *oman* etunsa turvaamiseksi vetoamasta esimerkiksi luvan edellytysten tai hankkeen toteuttamistavan ja velvoitteiden osalta siihen, että hakemus loukkaa *myös* yleistä etua.[18] Muussa tapauksessa hänen mahdollisuutensa esittää perus-

---

15 Vrt. *Eronen* Katselmustoimitus s. 20. Ks. toisaalta *sama* Puhevalta ja asiavaltuus s. 3. Kiinteistötoimituksessa asianosaispiiri on yleensä huomattavasti selkeämmin rajattavissa, joten siellä mainittu menettely voi olla hyvinkin perustellusti toteutettavissa.

16 *Hyvönen* Määräala s. 197.

17 Näin jo *Moring* II s. 105.

18 Ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 8. — Yksityinen asianosainen oli valituksessaan vastustanut sillan ja tiepenkereen rakentamista muun ohella sillä perusteella, että tämä tuli aiheuttamaan luonnonkauneuden ja -suojelun kannalta korvaamattomia menetyksiä. Valitus tutkittiin. *KHO 24. 4. 1980 taltio 2219.* — Yksityisen asianosaisen vaatimus luvan epäämisestä VL 2:5:n nojalla tutkittiin. *KHO 7. 9. 1972 taltio 3185.* — Hakijan kohdalla vetoaminen hanketta puoltaviin yleisiin etuihin on melkeinpä sääntönä.

teltuja näkemyksiä esimerkiksi intressivertailun tuloksesta estyisivät. Yleisemminkään ei asianosaispuhevaltaa voitane periaatteessa evätä vaatimuksen *perustelujen* laadun nojalla, mikäli itse vaatimus on johdettavissa relevantista edusta tai oikeudesta. Eri asia on, että vaatimus ja sen perustelut eivät aina ole selvästi toisistaan erotettavissa.

> Saksan liittotasavallan WHG:ssa yleisen ja yksityisen edun loukkaus pidetään jyrkästi erillään toisistaan, eivätkä ne sulaudu edellytysharkinnassa yhdeksi intressivertailuksi. Niinpä yksityinen asianosainen (Betroffener) ei voi esittää vaatimuksia, jotka perustuvat yleisen edun loukkaukseen.[19] Yksityisellä ei katsota olevan subjektiivista oikeutta siihen, että lupaviranomainen soveltaa oikein yleistä tai kolmannen etua suojaavaa normia. Sama koskee Itävallan WRG:ta.[20]

On myös huomattava, että eräät VL:n säännökset saattavat muodostua asianosaispiiriä rajoittaviksi silloin, kun vaatimus perustuu määrättyyn lainkohtaan. Rajoitus voi ilmetä säännöksestä nimenomaisesti (esim. VL 10: 27.4, 11: 11—12) tai se voi johtua säännöksen tarkoituksesta.

Silloin, kun puhevallan käyttöön ilmoittautuneen intressi ei ole riittävä asianomaisen vaatimuksen osalta, tai silloin, kun esitetty vaatimus nojautuu lainkohtaan, joka sulkee hänet vaatimusten tekemiseen oikeutettujen ulkopuolelle, ei asianosaisasemaa tämän vaatimuksen osalta ole. Vaatimus (muistutus tai valitus) jätetään sanotulta osalta tutkimatta. Muussa suhteessa asianosaispuhevalta tietenkin voi toteutua.

Mikäli puhevalta on virheellisesti evätty *katselmustoimituksessa,* ei ratkaisua toimituksen valmistelevasta asemasta johtuen liene tarpeen nimenomaisesti kumota, vaan riittää, että VEO aineellisesti tutkii muistuttajan esittämän vaatimuksen myönnettyään tälle asianosaispuhevallan. Eri asia on, että seurauksena saattaa olla asian palauttaminen katselmustoimitukseen, mikäli se on tullut puhevallan epäämisestä johtuen puutteellisesti selvitetyksi.

Puhevallan tultua evätyksi *VEO:ssa* jää asianosaisasemaa tavoittelevalle tätä kysymystä tarkoittava valitusoikeus.[21] Muutoksenhakuviranomainen tutkii *tätä* koskevan *valituksen.* Tutkiminen ei tällöin tietenkään merkitse asian eli aineellisen vaatimuksen tutkimista. Kun puhe-

---

19 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 157.

20 *Krzizek* s. 416 ja 430.

21 Ks. myös *Hollo* s. 290.

vallan menettämistä koskevien säännösten ehdollisuudesta johtuen on mahdollista, että asianosaispiirin ulkopuoliseksi katsottava henkilö esiintyy ensi kerran vasta muutoksenhakuvaiheessa, voi periaatteessa sattua, mikäli muita valittajia ei ole, että lupapäätöksen lainvoimaistuminen tällaisenkin valituksen johdosta siirtyy.

Asianosaispuhevalta ja valitusoikeus voidaan alaltaan asiallisesti varsin pitkälle samaistaa. Yleisten prosessiperiaatteiden mukaisesti on valitusoikeuden edellytyksenä kuitenkin periaatteessa pidettävä päätöksen sisällön vastaisuutta asianomaisen kannalta. Tällöin voidaan asianosaisaseman perusteena oleva relevantti intressi pitää erillään kvalifioidummasta *muutoksenhakuintressistä,* johon liittyy muitakin edellytyksiä kuin ensin mainittu, näiden joukossa erityisesti päätöksen sisällön vastaisuus.[22] Kun sisällön kontrariteettivaatimus asianosaispiirin kannalta täyttynee puhevallan menettämistapauksia lukuunottamatta aina, kun lupa osittainkin myönnetään, ei asiaan säännönmukaisissa tapauksissa liene tarvetta kiinnittää huomiota lukuunottamatta jatkovalitusvaihetta välillä VYO—KKO. Samankaltainen kontrariteettiajatus sisältyy kuitenkin itse asiassa niihin tapauksiin, joissa puhevalta VEO:ssa säilyy muistuttamisen laiminlyömisestä huolimatta silloin, kun VEO on poikennut toimitusmiesten lausunnosta tai hakemuksesta. Tällöin nimittäin ajatuksena on päätöksen muuttuminen valittajan *vahingoksi,* mikä myös toisinaan nimenomaisesti ilmenee puhevallan säilymisen perusteluista. Monet muutokset ovat kuitenkin tulkinnanvaraisia siinä, voidaanko niiden katsoa tapahtuneen muutoksenhakijan vahingoksi. Epäselvissä tapauksissa asia ratkaistaneen valitusoikeuden säilymisen puolesta. Jatkovalitusvaiheessa (ja esimerkiksi säännönmukaisessa siviiliprosessin ensi vaiheen muutoksenhaussa) tilanne sitä vastoin on yksiselitteisempi, koska vertailupohjana on asianomaisen jo esittämä vaatimus.

6.5.2 Luparatkaisun oikeusvoiman subjektiivisesta ulottuvuudesta

Kiinteistötoimitusten osalta on perustellusti katsottu, että päätöksen oikeusvoiman henkilöllinen ulottuvuus määräytyy muodollisen (menettelyllisen) asianosaiskäsitteen pohjalta.[23] Niinpä oikeusvoiman ei ole katsottu ulottuvan henkilöön, jolle ei ole varattu tilaisuutta tulla kuulluksi

---

[22] Ks. myös *Tirkkonen* Sp. II s. 319 ja *Lager* s. 117.

[23] *Hyvönen* Määräala s. 186 ja 217 ss. Vrt. kuit. *Ekelöf* III s. 110.

ja jota myöskään ei muutoin ole kuultu. Eräissä puutteellisen tiedoksiannon tapauksissa päätös on kuitenkin havaittu tarpeelliseksi purkaa.[24] Tämä saattaa muodollisesta lähtökohdasta huolimatta merkitä oikeusvoiman ulottumista virheellisesti kutsumatta jääneeseenkin asianosaiseen, koska purku yksistään kutsumatta jääneen intressissä tuskin olisi tarpeellinen ja siten mahdollinen ilman oikeusvoiman ulottumista häneen.[25] Huomiota on kiinnitetty siihen näkökohtaan, että virheen tiedottamisessa on tullut olla riittävän olennainen, jotta sillä olisi vaikutusta oikeusvoiman ulottuvuuteen. Olennaisuuden kriteeriksi on saatettu asettaa vaatimus, ettei kiinteistötoimitusta voida itse asiassa katsoa ulotetun henkilöön, jolla olisi ollut asianosaisen puhevalta toimituksessa.[26]

Vesioikeudelliset lupapäätökset rakentuvat tässä suhteessa kuitenkin ainakin osaksi toiselle pohjalle kuin kiinteistötoimitukset: ei voitane mielekkäästi asettaa kysymystä varsinkaan yrityslupahakemuksen »ulottamisesta» eri kiinteistönhaltijoihin ja muihin subjekteihin, koska edes asianosaisten yksilöintiä ei menettelyssä välttämättä suoriteta. Kun yrityslupa tuottaa oikeuden ryhtyä asianomaisissa kieltosäännöksissä muutoin kiellettyihin toimenpiteisiin, on tämän katsottava sisältävän oikeuden kaikkien sellaistenkin vaikutusten aiheuttamiseen, joiden osalta lupa merkitsee edun- tai oikeudenhaltijan suostumuksen korvautumista.[27] Mitä muunlaisiin, nimenomaan käyttöoikeuden perustamista tarkoittaviin pakkotoimiin tulee, saattaisi edellä esitetty »ulottamisajattelu» kiinteistötoimituksissa tapahtuvaa rasitteiden perustamista vastaten olla johdonmukainen. Tältäkään pohjalta tuskin voidaan lupapäätöksen oikeusvoiman ulottuvuutta rajoittaa varsinkaan silloin, kun yrityslupaan sisältyy ehkä suurikin määrä erilaisia pakkotoimia.[27a] VL 12:6.2:ssa on mahdollistettu VL 2:7:ssä tarkoitetun oikeuden antaminen *yritysluvan* haltijalle, mikäli alue on joutunut pois siltä, jolle sen lupaa myönnettäessä katsottiin kuuluvan. Edellytyksenä on, että tarpeellinen oikeus alueeseen on

---

[24] Vrt. *KKO 22. 12. 1972 taltio 2692* sekä *Wirilander* s. 777 ja erit. alav. 31. Yleisenä sääntönä voidaan pitää, ettei purku ole mahdollinen, jos asianomaisen oikeussuoja on toteutettavissa yksinkertaisemmalla tavalla, ks. *Tirkkonen* Sp. II s. 319 ss. ja *Lager* s. 85.

[25] Vrt. *Wirilander* s. 780 alav. 34.

[26] *Wirilander* s. 778.

[27] Vrt. myös *Serlachius* I s. 36 ja 113 sekä *Moring* II s. 134.

[27a] Vrt. myös edellä s. 60.

annettu muutoin kuin VL:n nojalla, siis lähinnä yksityisautonomista tietä. Vastaavaa säännöstä ei ole pidetty tarpeellisena niiden tapausten varalta, joissa asianomainen oikeus on yritysluvan yhteydessä annettu VL:n nojalla, vaikkakin ehkä asianomaista kuulematta, vrt. myös VL 12:6.1.

Pääsääntönä voitaneenkin pitää, että aineellinen asianosainen on lupapäätöksen oikeusvoiman sitoma riippumatta siitä, onko hän käyttänyt puhevaltaansa vai ei, tai siitä, onko hän mukana esimerkiksi korvauksensaajien luettelossa vai ei. Luvan saajalla on oikeus hankkeen toteuttamiseen lupapäätöksen mukaisesti. Tähän ei vaikuta se, että luvan nojalla joudutaan puuttumaan lupamenettelystä syystä tai toisesta sivussa olleiden ulkopuolisten oikeuteen.

Voidaan näin sanoa, että oikeusvoiman ulottuvuus yleensä ratkeaa materiaalisen asianosaiskäsitteen nojalla. Kun tällöin tarkoitetaan niitä, joita päätös saattaa koskea, ei asiallista eroa ole, jos todetaan lupapäätöksen olevan voimassa *kaikkia* kohtaan.[28] Muiden hakemusasioiden kuin lupa-asioiden kohdalla voi tilanne olla toinen. Tämä koskee erityisesti niitä tapauksia, joissa on hahmotettavissa lähtökohtainen kaksiasianosaissuhde, kuten erilliset korvaushakemukset VL 11:8:n nojalla. Tilanteet lienevät kyllä osaksi erilaisia. Mitä erilliseen toimenpidevelvoitehakemukseen (esim. VL 2:27) tulee, ei asiassa annettu kielteinen ratkaisu voine sitoa muita, mahdollisesti toisenlaisten intressien ja perustelujen pohjalta lähteviä potentiaalisia hakijoita. Toisaalta VL 2:27:ään ja siihen verrattaviin lainkohtiin perustuva lupaehtojen muutos tuskin eroaa alkuperäisistä lupaehdoista niihin vetoamaan oikeutettujen piirin suhteen.

Lupapäätöksen oikeusvoiman ulottumista jokaiseen on saatettu perustella menettelyyn kuuluvilla *yleistiedoksiannoilla*. VOL:n osalta sanotun näkemyksen on esittänyt *Moring*.[29] *Haatajan* Moringiin kohdistama

---

[28] Näin maa- ja vesioikeudellisten asioiden osalta yleisesti *Ekelöf* III s. 110. Samoin S-VL:n suhteen *af Klintberg* s. 117 ja *SOU 1977: 27* s. 343 ss. (»Huvudregeln är att tillståndsbeslut gäller mot envar — således även mot den som inte varit part i ansökningsmålet.») sekä ML:n mukaisen konsessiolautakunnan päätöksen osalta *Westerlund* s. 64. Westerlundin mukaan »kaikki» sisältää sekä viranomaiset että yksityiset. Lupapäätöksestä poiketen on kiinteistötuomioistuimen päätös ML:ssa tarkoitetussa asiassa voimassa vain siellä esiintyneiden asianosaisten kesken, mt. s. 72. — Nimenomainen säännös luparatkaisun voimassaolosta jokaista kohtaan sisältyy Suomen ja Ruotsin väliseen rajajokisopimukseen (3 luvun 16 artikla ja 6 luvun 10 artikla).

[29] *Moring* II s. 113 ja 138.

kritiikki [30] näyttää perusteluaineistosta käsin oikeutetulta, kuitenkin vain sikäli kuin kysymys on puhevallan menettämisestä säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyssä (jolloin on otettava huomioon myös säännökset erityistiedoksiannoista), ei sen sijaan siltä osin kuin tarkastelun kohteena on lainvoimaisen päätöksen oikeusvoiman ulottuvuus.[31] *Hyvönen* puolestaan on kiinnittänyt huomiota siihen näkökohtaan, että Moringin argumentointi, joka häivyttää kysymyksen oikeusvoiman ulottuvuudesta, nojautuu myös oikeusvoiman suhteen perusteettomaan yleistykseen.[32] Yksiselitteinen syy-yhteys oikeusvoiman ulottuvuuden ja yleistiedoksiantomenettelyn välillä ei myöskään VL:n kohdalla näytä kestävältä. Jos oikeusvoima olisi tiedoksiannon varassa, laiminlyönti tässä suhteessa supistaisi oikeusvoiman ulottuvuutta. Näin ei kuitenkaan tapahdu. Päätös sitoo asianosaista silloinkin, kun hakemusta ei ole kuulutettu hänen kiinteistönsä tai siihen verrattavan sijaintikunnassa (eikä toimitettu erityistiedoksiantoa). Jäljelle jää mahdollisuus nojautua ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin. Selvää tietenkin on, että säännönmukaisessa muutoksenhaussa tiedoksiannon laiminlyönti on voimakas argumentti, joka helposti johtaa palauttamisratkaisuun.[33]

> Säännöstelylupapäätös purettiin osittain E. S:n hakemuksesta, kun katselmuskokousta ei ollut pidetty hankkeen vaikutusalueella olevassa S:n kunnassa, jossa E. S. omisti kiinteistön. Alkukokouksesta oli tosin kuulutettu myös S:n kunnassa. E. S:lle ja muille L-joen varressa S:n kunnassa oleville oikeudenhaltijoille tuli varata tilaisuus tulla asian uudessa käsittelyssä kuulluiksi. *KHO 18. 12. 1975 taltio 4989.*

Kysymys oikeusvoiman ulottumisesta *yleisiä etuja* valvoviin viranomaisiin on jossakin määrin ongelmallinen. Selvää on, että lupapäätöksen sisällön pysyvyys ulottuu VL:n säännösten asettamaan rajaan asti myös yleisiin etuihin pohjautuviin muuttamispaineisiin ja tätä tietä päätös sitoo myös asianomaisia viranomaisia. Kun erilaiset yleiset edut eivät kuitenkaan välttämättä ole tarkoin rajattavissa eivätkä aina myöskään yhdistettävissä määrättyyn viranomaiseen, perustuu oikeusvoimanäkö-

30 *Haataja* II s. 283 alav. 1.

31 Vrt. myös *Serlachius* IV s. 13.

32 *Hyvönen* s. 20 ss.

33 Tällöin ei puhevaltaa tietenkään menetetä, ks. esim. edellä alaviitteessä 9 mainittu ratkaisu *KHO 2. 11. 1978 taltio 4763,* joka johti asian palauttamiseen.

kulma enemmänkin konkreettiseen intressivaikutukseen kuin yksilöityyn viranomaissubjektiin. Yleisten etujen oikeusvoimakysymysten merkitystä vähentää sitä paitsi mahdollisuus puuttua VL:n mukaiseen toimenpiteeseen VL:n ulkopuolisen säännöstön (esim. ThL) nojalla.

Sopusoinnussa sen periaatteen kanssa, että lupapäätöksen oikeusvoima ulottuu kaikkiin eli kaikkiin, joita päätös saattaa koskea, on myös se, että mahdollisuus nojautua ratkaisun objektiivista ulottuvuutta rajoittaviin säännöksiin (VL 2: 27—30, 10: 25, 11: 8) ei ole riippuvainen muodollisesta perusteesta eli siitä, onko asianosainen esiintynyt lupamenettelyssä vai ei.

Kun oikeusvoiman suhteen sovelletaan aineellista asianosaiskäsitettä, on samantekevää, onko asianomainen lupapäätöksen osaratkaisu tehty VEO:ssa vai valitusviranomaisessa. Tämä on todettava siksi, että hallinnollisen lainkäyttöratkaisun oikeusvoiman osalta on katsottu yleensä sovellettavan yleisprosessuaalisia periaatteita,[34] jotka tässä saattaisivat johtaa vastakkaiseen lopputulokseen.

6.6 Ongelmanasettelun kiteyttäminen yleisten etujen valvonnan osalta

Edellä on osoitettu, että yksityisten asianosaisten kohdalla oikeus asianosaispuhevallan käyttämiseen perustuu menettelyn kohteen kannalta relevanttiin intressikytkentään. Kun VL:n aineellisen sääntelyn rakenne keskeisimmissä kohdissa — luvantarvesäännösten, intressivertailun, edunmenetys-käsitteen [1] ja haittojen minimoinnin kohdalla — rinnastaa yleiset ja yksityiset edut keskenään, saattaisi tuntua luonnolliselta, että rinnasteisuus koskisi myös puhevaltasuhdetta, jolloin yleistä etua valvovan viranomaisen asianosaispuhevalta perustuisi määrätyn yleisen intressin relevanssiin *in concreto*.[2] Toinen tarkasteltava mahdollisuus on se, että asianosaispuhevalta ratkaistaisiinkin yleisellä tasolla *in abstracto*, jolloin yksittäistapauksessa keskeisintä olisi viranomaisen kuuluminen

---

34 *Merikoski* s. 460 ss.

1 Ks. VL 2: 11.2—3.

2 Hyvä esimerkki yksityisten ja materiaalisten yleisten etujen aineellisesta rinnasteisuudesta on ajatus, että S-VL 2: 2 (»minsta intrång och olägenhet för *annan*», kursiv. tässä) suojaa paitsi yksityisiä myös yleisiä etuja, ks. *af Klintberg* s. 12.

tiettyyn kategoriaan ilman, että intressiä tai sen relevanssia punnittaisiin *puhevaltakysymyksenä*. Yleistä etua valvovien viranomaisten asianosaispuhevallan edellytykset ovatkin tämän tutkimuksen keskeisimpänä pidettävän loppuosan sisältönä.

Ennen siirtymistä viranomaisten menettelyllisen aseman muotoutumiseen tarkastellaan kuitenkin mahdollisuuksia sallia yleisiin etuihin perustuva oikeudellinen reagointi julkista valtaa käyttävien viranomaisten ulkopuolisille subjekteille.

7. YLEISTEN ETUJEN VALVONTA LUPAMENETTELYSSÄ MUIDEN KUIN VIRANOMAISTEN TOIMESTA

7.1 Ulkomaisia kehityssuuntia

Ympäristön käytön sääntelystä keskusteltaessa on useissa maissa erityisesti 1960-luvun lopulta lähtien pohdittu mahdollisuuksia ympäristöetujen aseman vahvistamiseen sallimalla kannevalta tai valitusoikeus tavanomaista individuaalisuojaa laajemmin perustein. Esillä ovat olleet toisaalta suoranainen *actio popularis*, toisaalta asianosaisen oikeuksien antaminen alalla toimiville aatteellisille järjestöille.[1] Keskustelu on eri oikeusjärjestyksissä niiden omista lähtökohdista käsin painottunut eri tavoin. Erityisen näkyvää ja selvästi vastakkaisiin käsityksiin johtanutta on debatti ollut Yhdysvalloissa ja Saksan liittotasavallassa. Valitusoikeuden edellytysten konkreettinen väljeneminen onkin osittain ollut hyvinkin näkyvää, vaikka toisaalla taas muutoksia on saattanut ilmetä varsin vähän tai ei lainkaan. Kehitys ei tietystikään ole ollut irrallista, puhtaasti vain ympäristöoikeuteen rajoittuvaa. Kannevallan ja valitusoikeuden kehittymistä vapaammaksi on pidetty yleismaailmallisena suuntauksena.[2] Erilaisten järjestöjen asema ei ole vahvistunut vain hallinnollisessa lainkäytössä, vaan myös yleisessä lainkäytössä on kannevaltaa pyritty laajentamaan mm. järjestöjen suuntaan.[3] Oikeusjärjestyksissä,

---

[1] Ks. esim. *ECE 1971* s. 314 ss. — *Skouris* on oikeusvertailunäkökulmaan ja Saksan liittotasavallan oikeuteen perustuvassa tutkimuksessaan (ks. erit. s. 7 ss.) jakanut valitusoikeuden perusteet kolmeen ryhmään: (*a*) *Popularklage*, joka merkitsee sanotun oikeuden kuulumista jokaiselle (quivis ex populo), (*b*) *Verletztenklage*, joka kytkeytyy subjektiiviseen oikeudenloukkaukseen, sekä (*c*) *Interessentenklage*, joka ei liity oikeudenloukkaukseen, mutta ei toisaalta kuulu jokaiselle, vaan edellyttää relevanttia intressiä.

[2] *Friedmann* s. 429 ss.

[3] Ks. esim. *Sward—Weisbrod* s. 59 ss. ja *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 163 ss. (tässä termi »Direktklage»).

joissa hallintolainkäyttö ei ole eriytynyt, ja erityisesti *common law* -maissa kysymys on suhteellisen yhtenäisestä ilmiöstä. Tällöin kannevalta ei ole pidettävissä erillään valitusoikeudesta.[4]

Actio popularis -termin suomenkielisenä vastineena saatetaan käyttää sanaa *kansalaiskanne*.[4a] Kun kanne-sana meidän järjestelmässämme selvästi viittaa itsenäiseen vireillepanotoimeen, on sen käyttämistä *meillä* ehkä aihetta välttää asianosaispuhevallan ja valitusoikeuden yhteydessä lupamenettelyssä. Mikäli kysymys on nimenomaan muutoksenhausta, voi eriytyneemmässä kielenkäytössä ehkä olla sopivaa käyttää muutoksenhaun osalta *kansalaisvalitus*-sanaa (vrt. saksan kielen Popularklage).

Yhdysvalloissa on oikeus saattaa hallintoviranomaisen ratkaisu tuomioistuimen tutkittavaksi alun perin perustunut yksilölliseen (väitettyyn) oikeudenloukkaukseen,[5] mutta sittemmin täällä on selvänä suuntauksena ollut lähentyminen kansalaiskanteeseen.[6] Tavanomaisen oikeuden, yleisten hallintoprosessisäännösten sekä liittovaltion ja osavaltioiden erityislainsäädäntöön sisältyvien *standing* -säännösten muodostama kokonaisuus on kuitenkin varsin kirjava. Monilla aloilla, muun ohella ympäristönsuojelussa, on järjestöjen (ns. *Public Interest Organizations)* valitusoikeus varsin yleisesti tunnustettu.[7] Erityisen laaja-alainen muutoksenhakumahdollisuus on toteutettu useiden osavaltioiden ympäristönsuojelulainsäädännössä 1970-luvun alkupuolelta alkaen. Tyyppiesimerkkinä tässä suhteessa pidetään yleisesti *Michiganin* ympäristönsuojelulakia, joka antaa kansalaisille, erilaisille järjestöille ja viranomaisille mahdollisuuden saattaa lain piiriin kuuluva väitetty (objektiivinen) oikeudenloukkaus tuomioistuimen tutkittavaksi.[8] Varsin laaja valitusoikeus on erityislainsäädäntöön sisältyvien *standing*-säännösten muodostama kokosäädetty myös liittovaltion ilman- ja vesiensuojelulainsäädännössä.[9] Toisaalta yleisiin etuihin nojaavan subjektin *standing*-edellytysten tutki-

---

[4] Brittiläisessä oikeusjärjestelmässä tältä osin tapahtuneesta *locus standin* väljentymiskehityksestä ks. *Denning* s. 113 ss. *Actio popularis* -piirteistä, jotka ovat liittyneet oikeuteen saattaa hallinnollinen ratkaisu tuomioistuimen tutkittavaksi ks. myös *Wade* s. 513 ja 545 ss.

[4a] Ks. esim. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 111.

[5] Ks. esim. *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 57 ss.

[6] Mt. s. 58, *Homburger* s. 9 ss. ja 48 ss.

[7] *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 65 ss.

[8] Mt. s. 73, *Bothe—Gündling* s. 97 ss., *Homburger* s. 54.

[9] *Bothe—Gündling* s. 97, *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 73.

minen on sääntelyn puuttuessa muodostunut epäyhtenäiseksi ja epäjohdonmukaiseksi. On myös katsottu, että puhevallan epääminen useasti merkitsee vain naamioitua kielteistä kantaa aineelliseen vaatimukseen.[9a] Puhevaltaperusteiden väljentyminen ei ole johtanut niiden oikeudelliseen selkeytymiseen.[9b]

Hallintotuomioistuinjärjestelmän maista *Ranskassa* on valitusoikeuden yleisten edellytysten väljyys estänyt jyrkät vastakkainasettelut. Täällä kehitys on vaiheittain etäännyttänyt valitusoikeutta puhtaasta subjektiivisesta oikeudenloukkauksesta relevantin intressin tai jopa intressiryhmään kuulumisen suuntaan saavuttamatta kuitenkaan *actio popularis* -astetta.[10] Sanotulta pohjalta on ollut luonnollista, että valitusoikeus on voitu antaa myös järjestöille, jotka intressiperusteella nojautuvat vain objektiiviseen oikeudenloukkaukseen.[11] Eräissä ympäristöä koskevissa säädöksissä on järjestöjen muutoksenhakumahdollisuus nimenomaisesti tunnustettu.[12]

Toisin on käynyt *Saksan liittotasavallassa*, jossa 1970-luvun alussa alkanut keskustelu yleisestä valitusoikeudesta (*Popularklage, Bürgerklage*) ja järjestöjen valitusoikeudesta (*Verbandsklage*) on ympäristönsuojelun alalla ollut erityisen näkyvää ja johtanut lukkiutuneeseen vastakkainasetteluun.[13] Keskeisenä syynä asetelmien jyrkkyydelle lienee liittotasavallan hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän rakentuminen korostetusti yksilöllisen oikeussuojan, yksilöön kohdistuvan oikeuden-

---

9a Ks. esim. *Homburger* s. 64 ss.

9b *Homburger*in (mt. s. 66) mukaan puhevaltaa (standing) ei yleisten etujen osalta voida perustaa subjektin oikeussuojaan vaan yksistään siihen, että tämä on eri tavoin sopiva edustamaan tiettyä yleiseen etuun liittyvää näkökulmaa. Yksityinen ja viranomainen eivät tällöin ole asianosaisia (party) vaan »merely spokesmen for two sides of a public issue.»

10 Ks. esim. *Harding* s. 144 ss., *Skouris* s. 31 ss. ja 97 ss. (erit. suhteesta kansalaisvalitukseen ks. mt. s. 98 ss.), *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 85 ss.

11 Ks. esim. *Skouris* s. 223 ss., *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 89, *Beyer* s. 142 ss., *Gündling* s. 147.

12 Ks. *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 89 ss., *Gündling* s. 147. Ks. myös *Gousset* s. 189.

13 Keskustelun vaiheista ks. esim. *Skouris* s. 235 ss., *Schmidt* DÖV 1976 s. 577 alav. 1 sekä *Ule—Laubinger* s. 63, jotka (alav. 1) toteavat keskustelun paisuneen niin laajaksi, että yleiskatsauksen luominen on perin vaikeata. Ks. myös *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* RabelsZ 1976 s. 407 ja *Kötz* s. 90 ss. sekä *Homburger* s. 54.

loukkauksen varaan (vrt. VwGO 42.2 §),[14] minkä ei ole katsottu takaavan säännösten tarkoituksen riittävää toteutumista etenkään ympäristönsuojelussa.[15] Huolimatta vilkkaasta keskustelusta de lege lata sekä ferenda on oikeuskäytännön kanta järjestöjen valitusoikeuteen kielteinen ja toteutuneet lainmuutokset vähäisiä. Paineita lienee lisännyt se, että viranomaisella voi yleisen edun valvojana olla valitusoikeus vain poikkeustapauksessa. Mahdollisessa järjestöjen valitusoikeudessa on täällä yleisesti erotettu kaksi muotoa, *egoistinen* ja *aatteellinen* eli *altruistinen.*[16] Edellinen tarkoittaa muutoksenhakumahdollisuuden rakentumista järjestön jäsenten yksilöllisesti suojattujen intressien yhdistämisen pohjalla (tästä myös nimi Bündelungsklage). Viimeksi mainittu puolestaan merkitsee valitusoikeutta lainsäädännön toteutumisen varmistamiseksi esimerkiksi ympäristönsuojelun alalla. Kysymys on siten yleisen edun piiriin luettavasta toiminnasta. On katsottu, että egoistinen valitusoikeus toteutuessaan saattaisi kuulua lähinnä alueellisille tai paikallisille järjestöille, vaikkakaan vaatimusta ei ole pidetty ehdottomana. Tästä johtuen raja ideaaliseen valitusoikeuteen on epäselvä.[17]

---

[14] Ks. esim. *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 23 ss., 55 ss. ja 89 ss., *Bothe—Gündling* s. 95, *Baum* s. 428 ss., *Redeker* s. 164, *Kötz* s. 97 ja *Bartlsperger* s. 259 ss. Saksan liittotasavallan ja Ranskan järjestelmien eroista ks. *Kötz* s. 98 alav. 64. — *Skouris*, s. 11, on perustellusti kiinnittänyt huomiota siihen, että puhe oikeudenloukkauksen vaatimuksesta (VwGO 42.2 §) nimenomaan kansalaisvalituksen poissulkemiseen tähtäävänä järjestelynä on virheellistä ja epäjohdonmukaista, koska valitusoikeus *voitaisiin* rakentaa myös intressipohjalle.

[15] *Sailer*, s. 522 ss., on pitänyt ahdasta asianosaiskäsitettä sekä erityisesti »tosiasiallisen» asianosaisuuden ja valitusoikeuden välistä ristiriitaa eräänä Saksan liittotasavallan hallinto-oikeuden tämänhetkisistä pääongelmista, joka viime aikoina on tullut esiin nimenomaan *ympäristöoikeudessa:* »Wer in der täglichen Praxis der Rechtsberatung steht, weiss, zu welchem Ärgernis diese Unterscheidung zwischen objektivem und subjektivem Recht für die Betroffenen Bürger mitunter führt. Der Hinweis, dass es keinen allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch gebe, erscheint ihnen als blanke Ironie, wenn ein wertvolles Naherholungsgelände leichtfertig verplant wird.» (mt. s. 522 alav. 8). — Vastaavankaltaista kritiikkiä on Ruotsin oikeuden osalta esittänyt *Westerlund*, SvJT 1980 s. 464. Kysymys on tällöin ennen muuta rakennuslainsäädännöstä.

[16] Ks. esim. *Faber* s. 10 ja 40, *Rehbinder* ZRP 1976 s. 158, *Redeker* s. 163 ss., *Bothe—Gündling* s. 96, *Ule—Laubinger* s. 63 ja 99 ss., *Skouris* s. 217 ss.

[17] *Rehbinder* ZRP 1976 s. 158. Käsitteistö ei muutenkaan ole aina selvä: egoistisesta valitusoikeudesta on voitu puhua myös *vain* silloin, kun kysymyksessä ovat yhdistyksen omat oikeudet, ks. *Eyermann* s. 46.

Järjestöjen valitusoikeutta puoltavana tekijänä on keskustelussa pidetty ennen muuta tarvetta varmistaa ympäristöä koskevien säännösten toteutuminen myös ns. *latenttien* yleisten etujen osalta.[18] Vastustavina näkökohtina on tuotu esiin paitsi väitetty soveltumattomuus individuaaliseen oikeussuojajärjestelmään myös valitusoikeuden saaville järjestöille asetettavien kvalifikaatioiden epämääräisyys, vaikutukset yksityisten asianosaisten oikeusasemaan, tuomioistuinten oletettu kuormittuminen sekä oikeusvoimaongelmat.[19] Osin arvostelu ja epäily on ollut yleistä ja kohdistunut samanaikaisesti sekä Popularklage- että Verbandsklage-kaavailuja kohtaan. Jälkimmäisten osalta kritiikki on suuntautunut erityisen voimakkaana aatteelliseen valitusoikeuteen. Keskustelun de lege ferenda -piirteistä huolimatta eräät osallistujat ovat olleet valmiita hyväksymään jopa jo voimassaolevan lainsäädännön pohjalta egoistisen järjestövalituksen.[20] Toisaalta järjestöjen mahdollinen valitusoikeus on toteutuneena haluttu nähdä nimenomaan Popularklage-tyypin alaryhmänä, jolloin valitusoikeus ei olisi riippuvainen yhdistyksen edustamista intresseistä.[21] *Actio popularis* on liittotasavallan järjestelmässä periaatteessa mahdollinen,[22] vaikkakaan lainsäätäjä ei mahdollisuutta ole erityisemmin hyödyntänyt. Järjestöjen valitusoikeutta ei ole lainsäädäntöteitse järjestetty muunkaanlaiselta pohjalta.[23]

Edellä Saksan liittotasavallan osalta lausuttu koskee nimenomaan hallinnollista lainkäyttöä. Kuitenkin samat periaatteet soveltuvat myös hallinnonsisäiseen oikaisuvaatimus- (Widerspruch-) menettelyyn.[24] Mitä tulee oikeuteen esittää muistutuksia (Einwendungen) varsinaisessa lupa-

---

18 Ks. esim. *Rehbinder* ZRP 1976 s. 157 ss., *Schmidt* DÖV 1976 s. 578 ss., *Baum* s. 426 ss. Ks. myös *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 117 ss.

19 Osaksi eri suuntiin käyneestä kritiikistä ks. esim. *Bartlsperger* s. 259 ss., *Redeker* s. 163 ss., *Weyreuther* passim, *Eyermann* s. 42 ss., *Knöpfle* s. 715. *Ule—Laubinger* s. 99 ss.

20 Ks. *Beyer* s. 188 ss. ja vielä laajemmin *Faber* s. 49 ss. Ks. myös *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 107 ss.

21 *Schmidt DÖV* 1976 s. 583 ss.

22 Vrt. VwGO 42.2 §.

23 *Jarass* s. 182, vrt. kuit. Bremenin luonnonsuojelulaisäädännön osalta *ibid.* alav. 43 a. Siltemmin on vakiintuneen luonnonsuojelujärjestön valitusoikeus tunnustettu myös Hessenin luonnonsuojelulaissa.

24 *Ule—Laubinger* s. 57.

menettelyssä, on eräissä säännöksissä mahdollisuus tähän annettu jokaiselle ja siten myös järjestöille.[25] Tämä ei kuitenkaan koske vesioikeutta.

Myös *Itävallan* oikeus perustuu subjektiiviseen oikeussuojaan, mistä johtuen järjestöillä ei ole valitusoikeutta muutoin kuin omien oikeuksiensa osalta.[26] Sama lähtökohta ilmenee *Sveitsin* oikeudessa, vaikkakin eräissä laeissa järjestöille on nimenomaisesti tunnustettu valitusoikeus.[27]

Ruotsin hallinto-oikeudessa on järjestöjen valitusoikeutta käsiteltäessä jaettu nämä kahteen, toisistaan ainakin periaatteessa erotettavissa olevaan ryhmään, ammatillisiin ja muihin *etujärjestöihin* ja toisaalta *aatteellisiin* järjestöihin.[28] Etujärjestöllä ei ole katsottu olevan muutoksenhakuoikeutta asioissa, jotka koskevat määrättyjä jäseniä henkilökohtaisesti. Mikäli näin ei ole, mutta asia koskee koko jäsenkuntaa sellaisella tavalla, että jäsenillä olisi valitusoikeus omasta puolestaan, voi tämä oikeus olla yhdistykselläkin.[29] Yleisten etujen loukkausten osalta valitusoikeus on käytännössä voitu antaa aatteellisille yhteisöille.[30] Epäselvää on, missä määrin järjestöjen valitusoikeus edellyttää lainsäätäjän kannanottoa. Nimenomaista säännöstä on voitu pitää muutoksenhakumahdollisuuden välttämättömänä edellytyksenä[31] tai ehkä ainoastaan muutoinkin voimassaolevan kannan selvyyssyistä tapahtuvana kirjaamisena.[32] Kirjallisuudessa on järjestöiltä saatettu vaatia yleisesti tunnustettua edustavuutta asianomaisella alalla.[33] Tässä yhteydessä on huomiota kiinnitetty myös järjestön kokoon ja jäsenmäärään, vaikkakaan yhteisön

---

[25] Mt. s. 39 ss. Ks. myös *Thiem* s. 366 ss.

[26] Ks. *Skouris* s. 234. Maatalous- ja kauppakamarien sekä alueellisten kalastusvaliokuntien neuvoa-antava edustus ei johda valitusoikeuteen (vrt. WRG 108 §). Ks. myös *Walter* s. 161.

[27] Ks. *Küchler* s. 434 ss., *Rehbinder* RabelsZ 1976 s. 407 sekä *Skouris* s. 233 ss.

[28] *Westerberg* s. 106. Ks. myös *SOU 1978: 80* s. 88 ss.

[29] *Westerberg* s. 107 ss., *Wennergren* s. 283. *Strömberg*, s. 189, ei edellytä, että jäseniltä erikseenkin olisi valitusoikeus, mutta vaatii yhdistyksen edustamien intressien tunnustamista säännöksissä esim. kuulemisvelvollisuuden muodossa.

[30] *Westerberg* s. 109, ks. myös *Wennergren* s. 283. Kielteisesti (lähinnä NVL:iin liittyen) *Jonzon—Delin—Bengtsson* s. 241.

[31] *Westerlund* Legal Control s. 409, esimerkeistä ks. *SOU 1978: 80* s. 161.

[32] *Ragnemalm* s. 186 ss.

[33] Ks. esim. *Ragnemalm* FT 1971 s. 106 ja erit. alaviitteessä 8 mainittu kirjallisuus sekä *SOU 1978: 80* s. 161. Rajanvetovaikeuksiin pohjautuvaa kritiikkiä on esittänyt *Walberg* s. 126 ss.

valtakunnallisuutta ei ole katsottu valitusoikeuden ehdottomaksi edellytykseksi.[34] Merkityksellisenä on myös pidetty järjestön edustaman intressin painavuutta.[35] Mikäli määrätyille *viranomaisille* yleisen edun valvojina on suotu valitusoikeus, ei tämänkään ole katsottu välttämättä estävän *samoja etuja* valvovien järjestöjen valitusoikeutta.[36] Joka tapauksessa oikeuskäytäntö on perin epäyhtenäistä eikä se ilmennä mitään selvää periaatetta.[37] On myös saatettu havaita, että hallituksen käytäntö on muodostunut tuomioistuinkäytäntöä väljemmäksi.[38] Monien järjestöjen kannalta myönteisten ratkaisujen vastapainona nimenomaan ympäristöoikeuden alalla on pidettävä ratkaisua *RÅ 1968: 34*, jossa mm. Ruotsin luonnonsuojeluyhdistykseltä ja Ruotsin lintutieteelliseltä yhdistykseltä evättiin valitusoikeus torjunta-aineen rekisteröimistä koskevassa asiassa. Ratkaisulta, jonka perusteluja on voimakkaasti kritikoitu, on myös haluttu kiistää prejudikaattiarvo.[38a]

ML:n osalta on valtion luonnonhoitoviraston nimenomaisesta valitusoikeudesta pyritty johtamaan este järjestöjen valitusoikeudelle.[39] Kun ML:n asianosaiskäsite on väljä verrattuna esim. S-VL:iin, on valitusoikeutta kuitenkin myös puollettu tapauskohtaisen harkinnan pohjalta.[40] On lisäksi voitu havaita muutoksenhakuun oikeutettujen piirin käytännössä väljentyneen ML:n voimassaoloaikana itse säännösten pysyessä muuttumattomina tässä suhteessa.[41] Jo pitkään on konsessiolautakunta sallinut aatteellisten yhteisöjen esiintymisen ja myös ottanut näiden muistutuksissa esitettyjä näkökohtia huomioon.[42] Esimerkkinä nimenomaisesta valitusoikeusratkaisusta, jossa kysymyksessä oleva järjestö tosin on lähempänä etujärjestöä kuin aatteellista järjestöä, voidaan pitää *hallituksen päätöstä 3. 5. 1978 Jo 1903/76*, jossa vakiintuneella ammattikalastajien etuja edistävällä järjestöllä (*Svenska Insjöfiskarenas Centralförbund)*

---

34 *Ragnemalm* FT 1971 s. 106.

35 *SOU 1978: 80* s. 161.

36 *Ragnemalm* FT 1971 s. 112.

37 Mt. s. 106, *Strömberg* s. 189.

38 *Westerberg* s. 109.

38a *Ragnemalm* FT 1971 s. 114.

39 Ks. *SOU 1978: 80* s. 89. Kielteisesti *Bengtsson* Miljörätt s. 75 ja *Hydén* s. 354.

40 Ks. *SOU 1978: 80* s. 89.

41 Mt. s. 159 ss.

42 *Westerlund* s. 62 ja *Hydén* s. 354.

katsottiin olevan oikeus hakea muutosta konsessiolautakunnan päätökseen kalanistutusvelvoitteiden osalta.[43] ML:n uudistamistyön yhteydessä ei järjestöjen valitusoikeutta ole esitetty täsmennettäväksi, vaan asia on nykyiseen väljään käytäntöön tukeutuen tarkoitus edelleen jättää säänTelemättä.[44] Kuitenkin nimenomaista muutoksenhakumahdollisuutta on kaavailtu työntekijäjärjestöille, jotta valitusoikeus olisi samanlaajuinen sekä sisäisen että ulkoisen työympäristön kohdalla.[45] Selvitystyön yhteydessä on myös kiinnitetty huomiota oikeushenkilöiden ja siten esimerkiksi juuri erilaisten järjestöjen mahdollisuuteen toimia asianosaisten, tässä tapauksessa jäsentensä, asiamiehenä hallinnollisessa lainkäytössä.[46] Tämä mahdollisuus ei koske yleisiä tuomioistuimia.

S-VL, joka noudattaa yleisen lainkäytön sääntöjä, on myös järjestöjen puhevallan kannalta muodostunut ML:ia ahtaammaksi. Kuvaava on ratkaisu *NJA 1977: 85*, jossa paikallisen luonnonsuojeluyhdistyksen *(Hakefjordens naturvärnsförening)* valitus jätettiin tutkimatta sataman laajentamislupaa koskevassa asiassa. Perusteluna viitattiin siihen, että yhdistys ei omistanut kiinteää omaisuutta eikä sille kuulunut erityistä oikeutta kiinteään omaisuuteen. Asianosaisasemaa ei myöskään tuottanut se seikka, että yritys saattoi koskea sellaisia kiinteistöjä, jotka kuuluivat yhdistyksen jäsenille tai joihin heillä oli erityinen oikeus. Lisäksi todettiin nimenomaisesti, että S-VL:n mukaan yleisten etujen valvonta kuuluu kamarikollegiolle ja asianomaisille kunnille. Estettä ei kylläkään katsottu olevan sille, että yhdistys esittää vesioikeudelle hakemusta koskevia näkemyksiään. S-VL:n uudistamistyön yhteydessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota intressi- ynnä muiden organisaatioiden kuulemisen tarpeeseen, vaikkakaan muutoksenhakuoikeutta ei ole esitetty.[47]

Tanskan oikeudessa yhdistys ja muu juridinen henkilö voi valtuutuksen nojalla asiamiehen tavoin esiintyä jäsentensä nimissä. Ongelmaksi on muodostunut, missä määrin se voi puhua *omissa* nimissään. Ratkaisevana

---

[43] Ks. *SOU 1978: 80* s. 90.

[44] Mt. s. 162.

[45] Mt. s. 161.

[46] Ks. mt. s. 162, missä selostetussa tapauksessa Rädda Våra Vatten -yhdistyksellä oli mahdollisuus valittaa konsessiolautakunnan päätöksestä jäsentensä asiamiehenä. Vrt. *Strömberg* s. 189, joka katsoo vain järjestön palveluksessa olevan henkilön, ei yhteisön voivan esiintyä asiamiehenä.

[47] *SOU 1977: 27* s. 232 ja 336.

on tällöin pidetty sitä, voidaanko järjestön sanoa edustavan henkilöpiiriä, jonka yksilöllisiä, olennaisia etuja ratkaisu suoranaisesti koskee. Esimerkkeinä mainitaan maanomistajien ja urheilukalastajien yhdistykset.[48] Sitä vastoin mielipiteenmuodostukseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen pyrkivät järjestöt katsotaan valitusoikeutta vailla oleviksi.[49] Valtakunnalliset järjestöt yleensä presumoidaan tällaisiksi. Tilanne on siis päinvastainen kuin Ruotsissa, jossa valtakunnallisuus otetaan huomioon nimenomaan myönteisessä mielessä. Kirjallisuuden kanta ei aatteellisten, yleisiä etuja valvovien järjestöjen kohdalla kuitenkaan ole yhtenäinen. Ensinnäkään ei aukottomana sääntönä ole pidetty sitä, että yleisten etujen valvontaan perustuva muutoksenhakuoikeus, olkoonpa kysymys sitten viranomaisista tai järjestöistä, edellyttää lakiperustetta.[50] Samoin on myös kiistetty se, että viranomaiselle nimenomaisesti tunnustettu valitusoikeus ehdottomasti syrjäyttäisi yleisiä etuja valvovien järjestöjen vastaavan oikeuden.[51] Aatteellisen järjestön valitusoikeus säännöksen puuttuessa olisi ilmeisesti helpommin toteutettavissa alueellisten yhteisöjen kohdalla, vaikka vastaavaan valtakunnalliseen järjestöön suhtauduttaisiinkin kielteisesti.[52] Ns. ruohonjuuritason järjestöjen (*græsrodsorganisationer*)[53] tavoitteita on tarkasteltu siitä näkökulmasta, missä määrin ne ovat yhdenmukaisia lainsäädännön tavoitteiden kanssa.[54]

Jos jäsenistön olennaisella osalla olisi itsenäinen valitusoikeus, katsotaan järjestön voivan hakea muutosta ilman valtuutustakin. Sama koskenee tilanteita, joissa yksilöllisen valitusoikeuden omaavia on vain yksi tai muutamia.[55] Vaikeammaksi on Tanskassa erityisesti MBL:n osalta muodostunut tilanne, jossa kenelläkään järjestön jäsenistä ei ole yksilöllistä muutoksenhakuoikeutta, mutta ratkaisulla on silti huomattava vaikutus jäsenten asemaan. Jäsenten tosiasiallisten intressien summaan perustuvassa valitusoikeudessa lieneekin ilmennyt tiettyä väljentymistä.[56]

---

48 *Haagen Jensen* s. 146 ja *Borre* s. 177 ss.

49 *Ibid.*

50 *Basse* J&Ø 1979 s. 493 ss. ja *sama* Forvaltningsret s. 298 ss.

51 *Basse* J&Ø 1979 s. 495. — Muiden, samoja etuja valvovien viranomaisten valitusoikeuden relevanssista yleisesti *Haagen Jensen* s. 147 ss.

52 Ks. *Garde* s. 507 ja *Basse* J&Ø 1979 s. 492.

53 Käsitteestä *Basse* J&Ø 1979 s. 485 ss. Järjestöjen katsotaan valvovan yleisiä etuja, mt. s. 492.

54 Mt. s. 492.

55 Ks. *Haagen Jensen* s. 146.

56 Mt. s. 147. Suppeammin kuit. *Garde* s. 497 ss.

Edellä sanottu soveltunee nimenomaisesti MBL:iin (ja VFL:iin), joissa valitusoikeus eräitä erikseen mainittuja viranomaisia lukuunottamatta perustuu käsitteeseen yksilöllinen, olennainen intressi. Niinpä esim. VFL:n mukaisesta vedenottoluvasta on asianomaisella virkistyskalastajien järjestöllä valitusoikeus.[57] Osin toinen on tilanne NFL:n kohdalla, jossa NFL 8 §:n nojalla virallisesti auktorisoiduilla järjestöillä (anerkendte foreninger og institutioner, tällä hetkellä vain Danmarks Naturfredningsforening) on mm. valitusoikeus NFL 45 ja 58 §:issä tarkoitetuissa tapauksissa.[58] Muutoksenhakuoikeus koskee näin myös NFL 43 §:ssä tarkoitettuja vesistöjen ja kosteikkojen muuttamislupia. Muiden järjestöjen kohdalla valitusoikeuden tulee perustua yksilölliseen, olennaiseen intressiin. Kirjallisuudessa valitusoikeuden on NFL 43 §:n tilanteissa katsottu kuuluvan paikallisille, virkistyskäyttöetuja valvoville järjestöille.[59] NFL:n mukaisissa rauhoitusasioissa on yleislinjasta poiketen toteutettu *actio popularis*, jonka merkitys kuitenkin on suhteellisen vähäinen.[60] Muutoksenhakuoikeus on siten jokaisella, joka on vaatinut itselleen tiedoksiantoa ensimmäisen instanssin ratkaisusta (NFL 26 § verr. 20 §).

VLL:n part-käsite ei sisältäne yhdistyksiä muutoin kuin omaisuuden tai erityisten oikeuksien haltijoina.

Norjassa järjestöillä on yleisesti varsin laaja muutoksenhakuoikeus jäsenkuntansa tai sen tietyn ryhmän etujen valvomiseksi.[61] Sen edellytyksiä pidetään jossakin määrin väljempinä kuin Ruotsin oikeudessa.[62] FVL 28 §:n yleissäännön perusteella myös yhdistykseltä edellytetään, että käsiteltävän asian voidaan katsoa koskevan sen edustamia intressejä.[63] Näiden tulee olla järjestön jäsenistön suuren osan etuja silloinkin, kun etu kunkin kohdalta erikseen on niin vähäinen, ettei se tuottaisi yksilöllistä valitusoikeutta.[64] Valtakunnallisella luonnonsuojelujärjestöllä on katsottu olevan oikeus hakea muutosta NVE:n päähallituksen päätökseen, joka koski voimajohdon sijoittamista.[65] Järjestöllä oli alueella useita jä-

---

57 *Garde* s. 502.
58 Taustasta ks. mt. s. 507.
59 Mt. s. 503.
60 Mt. s. 502 ss.
61 *Eckhoff* s. 530 ss.
62 *Frihagen* II s. 210.
63 Mt. s. 210 ss. Ks. myös *NOU 1980: 23* s. 31.
64 *Ibid.*
65 Mt. s. 211, *Frihagen* III s. 156 alav. 48.

seniä eikä sen edustamia intressejä pidetty vähäisinä. Luonnonsuojelujärjestölle kuulunee myös oikeus saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi (søksmålskompetanse) sellainen konsessiopäätös, jolla on vaikutusta luonnonsuojeluun.[66]

Äskettäin korkein oikeus on VRL:n mukaisessa säännöstelyasiassa (*Alta*-joen säännöstely) todennut sanotun oikeuden kuuluvan valtakunnalliselle luonnonsuojelujärjestölle.[67] *Norges Naturvernforbund*ille VRL:n mukaisissa asioissa tunnustetun oikeudellisen intressin on katsottu ilman muuta johtavan siihen, että sillä myös on FVL 28 §:n mukainen hallinnonsisäinen valitusoikeus, jonka edellytykset mahdollisesti ovat jopa väljemmät kuin søksmål-kompetenssin.[68] Suppeampipohjaisilta järjestöiltä valitusoikeus puuttunee.[68a]

VDL:iin ja VRL:iin perustuva skjøn(n)-menettely on alun perin säädetty lähinnä vahinkoa kärsivien yksityisten edunhaltijoiden aseman järjestämiseksi. Kuitenkin se sisältää myös yleisiin etuihin kohdistuvien menetysten arvioimista ja minimointimääräysten asettamista sikäli, kuin näitä ei ole otettu huomioon jo konsessiovaiheessa. Tätä edellytetään nimenomaisesti VRL 19.1:n säännöksessä. Silti korkein oikeus on vuonna 1972 katsonut, ettei luonnonsuojelujärjestöllä (Norges Naturvernforbund) ole asianosaisasemaa VRL 19.1:n mukaisessa skjøn(n)issä.[69] Ratkaisun yhteydessä enemmistö (3—2) katsoi, ettei VRL 19.1:n maininta yleisistä eduista oikeuta vaatimuksia tehtäessä nojautumaan niihin VRL:n säännöksiin, jotka koskevat esimerkiksi luonnonsuojeluetuja, vaan viittaus tarkoittaa vain paikallisen väestön yleisoikeuteen perustuvia käyttöintressejä. Tästä johtuen luonnonsuojelujärjestö ei voi olla skjøn(n)issä asianosainen. Vähemmistö katsoi ympäristöetujen olevan tässä yhteydessä aineellisesti relevantteja sekä Norges Naturvernforbundin näiden intressien kannalta riittävän edustavaksi.[70]

---

66 *Frihagen* III s. 156 alav. 48.

67 *Høyesteretten 23. 4. 1980 n:o 58/1980*, ks. *NRt* 1980 s. 569 ss. Perusteluna oli nojautuminen luonnonsuojelua edistäviin säännöksiin. Asiallisessa suhteessa tutkimista ei kuitenkaan tapahtunut forumin ollessa väärä. Myöskään puhevaltaa ei selkeistä perusteluista huolimatta muodollisesti tutkittu. Silti ratkaisua on pidetty valitusoikeuden kannalta merkittävänä, ks. *Backer* Hefte for Kritisk Juss 1/1981 s. 6. Ks. myös *sama* TfR 1981 s. 341 ss. sekä *Boe* s. 13 ss. ja 20 ss.

68 Ks. *Smith* s. 459 ss. Ks. myös *NOU 1980: 23* s. 31.

68a *NOU 1980: 23* s. 31.

69 *Høyesteretten 3. 6. 1972 n:o 80/1972*, ks. *NRt* 1972 s. 560 ss.

70 Mt. s. 567 ss. — *Fleischer*, s. 45, on katsonut enemmistön kantaa yleisesti

Tarkastelu osoittaa, että suoranaista *actio popularis* -vaihtoehtoa ei yleensä ole mahdollistettu ympäristöön liittyvien etujen aseman vahvistamiseksi. Muutoin järjestöjen muutoksenhakuoikeuden kohdalla säädöspohja ja käytäntö ovat perin vaihtelevia ja osaksi selkiintymättömiä. Yleisesti näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että järjestöjen rooli yleisten etujen valvojana vesiä koskevassa päätöksenteossa ei ole ollut erityisen merkittävä. Pitkälle menevien johtopäätösten tekeminen sekä eri vaihtoehtojen etujen ja haittojen punninta on vaikeata, koska järjestöjen mahdollisuudet menettelyllisten keinojen käyttämiseen ovat monesti olleet epävarmoja ja satunnaisia. Asiassa havaittavissa olevan kehityksen johdosta tilannetta voidaan sitä paitsi pitää laajalti vakiintumattomana. On lisäksi usein tulkinnanvaraista, milloin on kysymys etujärjestöstä ja milloin yleisiä etuja valvovasta aatteellisesta järjestöstä. Koko erottelukin on saatettavissa kyseenalaiseksi: myös aatteellisten järjestöjen jäsenillä voidaan nähdä omat inhimilliset intressinsä, jotka motivoivat yhteisöön kuulumisen.

7.2 Tilanne Suomessa

Suomen hallinto-oikeudessa on järjestöjen valitusoikeuteen vanhastaan suhtauduttu varsin torjuvasti, vaikkakin oikeuskäytäntö on ollut osaksi epäyhtenäistä ja epäjohdonmukaista.[1] Individuaaliseen oikeussuojaan perustuvan valitusoikeuden laajentumiskehitystä järjestöjen suuntaan on meillä eri yhteyksissä ennakoitu tai ainakin pidetty järjestelmässämme mahdollisena,[2] vaikkakaan tässä suhteessa ei ole edetty kovin pitkälle. Keskustelussa on toisaalta saatettu käsitellä vain edunvalvontajärjestöjä, mutta toisaalta on myös erotettu aatteelliset järjestöt varsinaisista intressiyhteisöistä. Kuten edellä on todettu, on rajanveto kuitenkin relatiivinen. Mikäli kysymys on (intressi-)järjestöstä, jonka jäsenet kukin kohdaltaan olisivat muutoksenhakuun oikeutettuja, vähentänee yhteisön valitusoikeuden tarvetta ainakin jossakin määrin se seikka, että hallintoasioissa myös meillä annettaneen järjestöille mahdollisuus toimia asianosaisten eli tässä tapauksessa jäsentensä asiamiehenä.[3]

---

tulkitun väärin sikäli, että kysymys hänen mukaansa on nimenomaan aineellisoikeudellisesta ratkaisusta, ei prosessuaalisesta.

[1] Ks. *Ahtee* LM 1952 s. 670 ss., *Merikoski* s. 344 ss.

[2] *Ahtee* LM 1952 s. 682 ss., *Palme* JFT 1954 s. 370 ss., *Merikoski* s. 345.

[3] Ks. *Eronen* VT 1/1980 s. 9.

Myös vesioikeudessa on suhtautuminen vapaiden järjestöjen valitusoikeuteen ollut erityisen, (lähinnä) kiinteistöoikeudellisen perusteen puuttuessa olennaiselta osaltaan kielteistä. *Pietilä* on nimenomaan aatteellisia järjestöjä ajatellen johtanut mainitun lopputuloksen valtion viranomaisille VL:n säännösten nojalla kuuluvasta yleisten etujen valvontapuhevallasta.[4] Kysymys ei kuitenkaan niinkään ensisijaisesti liene tästä, vaan vesioikeudellinenkin lainkäyttö heijastaa yleisiä hallinto-oikeudellisia käsityksiä. Voittopuolisesti kielteinen kanta yhdistysten muutoksenhakuoikeuteen on koskenut yhtäläisesti sekä selvästi intressijärjestöiksi luokiteltavia yhteisöjä että myös puhtaammin aatteellisia järjestöjä, joista vain viimeksimainittuihin saattaisi luontevasti soveltua argumentointi yleisiin etuihin perustuvalla viranomaisten valitusoikeudella.[5]

Asianosaisasemaa ei ole annettu myöskään sääntöjensä mukaisesti alueellista vesiensuojelua edistäville *vesiensuojeluyhdistyksille*.[6] Vesiensuojeluyhdistykset eivät kylläkään muodosta yhtenäistä kategoriaa. Yleisesti ottaen niissä on erotettavissa kaksi pääryhmää: toisaalla ovat alueellisesti *laajat* yhdistykset, jotka usein varsin kattavasti edustavat alueen kuntia ja teollisuutta ja jotka yleensä suorittavat tutkimus-, velvoitetarkkailu-, ohjaus- ja neuvontatehtäviä sekä jäsenille että ulkopuolisille, toisaalla taas *suppeampaa* vesistöaluetta varten perustetut, lähinnä rannan ja vesialueen omistajia ja käyttäjiä edustavat yhdistykset, joilta puuttuu palkattu henkilökunta ja mahdollisuudet asiantuntijapalvelusten antamiseen. Lähinnä ensin mainittuja ajatellen on kielteistä kantaa perusteltu muun ohella sillä, että vesilainsäädännön valmisteluvaiheissa ei näille ollut kaavailtu asianosaisasemaa.[7] Tällöin yhdistykset ja niiden toimintatavat olivat kuitenkin vasta muotoutumassa. Painavampana argumenttina kielteiselle kannalle lieneekin pidettävä sitä, että kyseessä on vapaaehtoinen yhteisö, jonka jäsenet saattavat edustaa vastakkaisia intressejä.[8] Käytännössä tämän tyyppiset vakiintuneet vesiensuojeluyhdistykset eivät sitä paitsi juurikaan liene edes pyrkineet käyttämään puhevaltaa. VL:n tarkistamistyön yhteydessä on tosin ollut harkittavana asianosaisen puhevallan antaminen vesiensuojeluyhdistyksille, mutta tähän ei kuitenkaan

---

4 *Pietilä* s. 150, ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 8.

5 Ks. myös *Hollo* LM 1978 s. 886.

6 Ks. *Eronen* VT 1/1980 s. 8 ss., *sama* Asiavaltuus ja puhevalta s. 14.

7 Ks. *ibid.* Vrt. *KM 1958: 13* s. 132 ss.

8 Ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 8 ss.

ole havaittu olevan aihetta.[9] Vesiensuojeluyhdistysten kuulemisen tärkeyttä vesiensuojelua koskevissa hakemusasioissa on asianosaisasemasta riippumatta painotettu VYO:n kirjeessä VEO:ille sekä katselmus- ja (ojitus)toimitusten toimitusinsinööreille 14. 6. 1966 n:o 85.[10] Ohjetta ei käytännössä liene kuitenkaan sanottavasti sovellettu eikä kuulutuksia ole yhdistyksille toimitettu.

Mitä järjestöjen omasta aloitteesta esille tuomiin näkökohtiin yleisesti tulee, on virallisperiaate huomioon ottaen[11] monesti tarpeetonta lausua esitetyistä huomautuksista ainoastaan, että ne jätetään tutkimatta, kun huomautukset kuitenkin, järjestöstä tosin riippuen, on mahdollista käsitellä myös asiassa annettuina lausuntoina.[12] Onkin ilmeistä, että osa järjestöjen asianosaispuhevallalle asetetuista tavoitteista on saavutettavissa käsittelemällä järjestöjen kirjelmät toimitusmiehille tai VEO:lle annettuina lausuntoina. Lausuntojen hankkiminen viran puolesta on myös joka tapauksessa VL 16: 8.2:n säännös huomioon ottaen mahdollista.

> Pengerrysasiassa jätettiin Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n kirjelmä muistutuksena tutkimatta, koska liitolla VL 16: 6.1:n ja 16: 8.1:n säännökset huomioon ottaen ei voitu katsoa olevan asianosaisen puhevaltaa. VEO käsitteli VL 16: 8.2:n huomioon ottaen liiton kirjelmän luonnonhoitoa edistävän valtakunnallisen järjestön lausuntona. *IS VEO 31. 1. 1980 1/Va/80.*

Lausunnon ja asianosaisen vaatimuksen ero on kuitenkin selvä. Erityisen näkyvä se on muutoksenhakuvaiheessa, jos järjestö yksin pyrkii esiintymään valittajana. Jos asia ei valitusoikeuden puuttumisen vuoksi tule muutoksenhakuasteessa tutkittavaksi, ei kirjelmän käsittely myöskään muussa muodossa, esimerkiksi asiassa annettuna lausuntona, saata olla mahdollista.

Esimerkkejä oikeuskäytännön kielteisestä kannasta erilaisten järjestöjen valitusoikeuteen on lukuisia.

> Vt:n päätökseen, jolla oli vahvistettu lauttaussäännön muutos, eivät metsänhoitoyhdistysten liitto ja maataloustuottajain liitto, jotka eivät edes olleet väittäneet päätöksen koskevan niiden etua tai

---

9 Keskusteluun on kiinnitetty huomiota myös Ruotsissa, ks. *SOU 1973: 31* s. 33.

10 Sanotunlainen ohjaaminen on muutoin poikkeuksellista.

11 Vrt. myös VL 16: 8.2.

12 Tähän mahdollisuuteen on kiinnittänyt huomiota *Eronen*, VT 1/1980 s. 9.

oikeutta maanomistajina tai uittajina tai muullakaan perusteella, voineet hakea muutosta. *KHO 1956 II 237.*

Siivikkalan omakotiyhdistys ry. valitti Y:n kunnan jätevesiluvasta. Koska lupapäätös ei koskenut yhdistyksen etua tai oikeutta sillä tavoin, että sillä olisi ollut hakea päätökseen muutosta, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 1969 A II 153.*

Huvilajuopayhdistys ry.[13] valitti R Oy:n jätevesiluvasta. Koska päätös ei koskenut yhdistyksen etua ja oikeutta sillä tavoin, että sillä olisi ollut oikeus hakea siihen muutosta, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 30. 4. 1969 taltio 2546.*

Kemin kotiseutu- ja museoyhdistys ry. valitti pohjaveden ottamista tarkoittavasta luvasta. Vedenotto tuli vaikuttamaan muinaisjäännökseksi katsottavaan lähteeseen. Koska VEO:n päätös ei koskenut yhdistyksen etua ja oikeutta sillä tavoin, että sillä olisi ollut oikeus hakea tähän muutosta, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 1973 A II 125.*

Suomen kalastus- ja jakokuntien keskusliitto ry:n Lapin piiri valitti uittosääntöön sisältyvän kalataloudellisen velvoitteen kumoamista koskevassa asiassa. Koska päätös ei koskenut valittajan etua ja oikeutta sillä tavoin, että sillä olisi ollut oikeus hakea päätökseen muutosta, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 1974 A II 111.*

Loviisan kalaosuuskunta, Pernå fiskargillet sekä Strömfors fiskargillet valittivat I Oy:n jätevesiluvasta. Päätös ei koskenut valittajien etua ja oikeutta sillä tavoin, että näillä olisi ollut oikeus hakea siihen muutosta. Valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 25. 4. 1974 taltio 1760.*[13a]

Haapajärvi-Seura ry. valitti uittosäännön kumoamista koskevan päätöksen määräyksistä. Koska päätös ei koskenut yhdistyksen etua ja oikeutta sillä tavoin, että sillä olisi ollut oikeus hakea muutosta päätökseen, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 23. 10. 1975 taltio 4068.*

Krogars vattenskyddsförening rf. valitti H:n kaupungin jätevesiluvasta. Koska päätös ei koskenut yhdistyksen etua sillä tavoin, että sillä olisi ollut oikeus hakea päätökseen muutosta, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 23. 10. 1975 taltio 4069.* Samoin Oy V Ab:n jätevesiluvan osalta, *KHO 27. 10. 1977 taltio 4280.*

Espoon ympäristöyhdistys ry:n muistutus lämmitys- ja sähkövoimalaitoksen jäähdytysveden ja eräiden muiden jätevesien johtamista koskevassa asiassa oli VEO:ssa jätetty tutkimatta. KHO tutki *valituksen,* mutta ei muuttanut VEO:n sanotussa suhteessa tekemää ratkaisua. *KHO 12. 5. 1977 taltio 2021.*

---

[13] 'juopa' = Kokemäenjoen suuhaara.

[13a] Kalastajayhdistyksellä (fiskargille) voi kyllä vesialueen vuokraajana olla valitusoikeus, näin esim. *KHO 26. 2. 1981 taltio 1053.*

Viitasaaren Luonnonystävät ry. valitti voimalaitoksen rakentamista koskevasta lupapäätöksestä. Koska asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella VEO:n päätöksen ei voitu katsoa sillä tavoin välittömästi koskevan yhdistyksen oikeutta tai etua, että sillä olisi asianosaisen oikeus hakea valittamalla muutosta VEO:n päätökseen, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 1978 A II 123.* (Keski-Suomen Luonnonsuojeluyhdistys ry:n valitus jäi myöhästyneenä tutkimatta).

J:n kunnan jätevesien johtamista Pettämäjärveen koskevassa asiassa VEO oli jättänyt Pettämä-Seura ry:n muistutuksen tutkimatta ja käsitellyt yhdistyksen, jolla katsottiin olevan oikeus mielipiteensä esittämiseen, kirjoituksen asiassa annettuna lausuntona. Koska jäteveden johtaminen ei koskenut Pettämä-Seura ry:n oikeutta ja etua sillä tavoin, että yhdistyksellä olisi asianosaisen puhevalta asiassa, sen tekemä valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 10.1.1980 taltio 116.*

Ratkaisujen perustelut viittaavat järjestöltä vaadittavan materiaalisen edun puuttumiseen. Vaikkakin monessa tapauksessa lienee relevantilla edulla tai oikeudella tarkoitettu lähinnä ahdasta kiinteistöoikeudellista perustetta, olisi samasta lähtökohdasta hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä seuraten mahdollista päätyä myös väljempään etuvaatimukseen, jäsenkunnan yhteiseen etuun tai ehkä yhdistyksen tehtäväkentän mukaisiin yleisiin tavoitteisiin. Näyttäisi siltä, että laajennus, sikäli kuin se olisi mahdollinen, voisi koskea näistä helpommin ensiksi mainittua. Tässä suhteessa on pidettävä kiintoisana ratkaisuun *KHO 27.10.1977 taltio 4280* liittyvää eriävää mielipidettä. Eri mieltä ollut HallN lausui:

»Krogars Vattenskyddsförening r.f. har enligt sina stadgar till syfte att skydda vattenområden, vattendrag och grundvattenförekomster inom föreningens verksamhetsområde, vilket innefattar delar av Tenala samt Hangö stad. Medlemmar i föreningen är förutom andra ett flertal personer, vilkas lägenheter gränsar till och delvis även omfattar vattenområden, som beröres av företaget ifråga. På förenämnda grunder anser jag att målet berör föreningens rätt på sådant sätt, att föreningen har talan i målet. För den skull är jag beredd att upptaga föreningens besvär till prövning. I övrigt...»

Hallinto-oikeudellisesta kirjallisuudesta ei ole löydettävissä johdonmukaista mallia yhdistysten asianosaisaseman rajaukselle vesiasioissa.

Muuan ehdotus, kytkentä kuulemisvelvollisuuteen,[14] ei yleistiedoksiantomenettelystä johtuen ole ajateltavissa. Vesioikeudessa *Eronen* on puoltanut asianosaisen tai ainakin väliintulijan asemaa järjestöille, joiden tehtävänä on alueellisen suojelutyön harjoittaminen ja joiden jäsenyys ei ole avoin jokaiselle,[15] vaan lähinnä niille, joiden suojatuista eduista asiassa on kysymys, mikäli jäsenistö toisaalta on näiden keskuudessa riittävän kattava.[16] *Hollo* taas on yleisesti puoltanut vapaaehtoisten yhteenliittymien ja ympäristöetujen tosiasiallisen yhteyden huomioonottamista puhevallan perusteena.[17] Sanotulta pohjalta voidaan tarkastella ratkaisuja, joissa valitusoikeus on myönnetty:

> Loppijärven ystävät ry:n valitus Loppijärven säännöstelyä koskevassa asiassa tutkittiin. Kysymys oli lukuisten muutoksenhakijoiden yhteisestä valituksesta. Yhdistyksen jäsenyyttä ei tuolloin ollut rajoitettu kiinteistöoikeudellisin perustein, vaikkakin rannanomistajien edustus oli jäsenkunnassa keskeinen ja kattava. *KHO 21. 6. 1972 taltio 2545.*[18]
>
> Uittosääntöön sisältyvän kalatalousvelvoitteen kumoamista koskevassa asiassa oli Kemijoen kalastuskuntain liitolla valitusoikeus. *KHO 1974 A II 111.*

Jälkimmäisessä tapauksessa jää epäselväksi, minkä vuoksi tämän valituksen tutkimisesta huolimatta (entisen) Suomen kalastus- ja jakokuntien keskusliiton Lapin piirin valitus jäi tutkimatta. Kalastuskuntien liitto ei tietenkään ole esimerkiksi kalastushoitoyhtymään verrattava KalL:n mukainen orgaani, vaan kalastuskuntien vapaa yhteenliittymä. Sittemmin Kemijoen kalastuskuntien liitto ry:llä on katsottu olevan valitusoikeus myös Kemijoen voimalaitosten rakentamisen johdosta määrättäviä kalatalousvelvoitteita koskevassa asiassa *(KHO 30. 5. 1980 taltio 2860).*

Tähänastisen oikeuskäytännön valossa näyttäisikin todennäköiseltä, että mahdollinen järjestöjen valitusoikeuden laajentuminen koskee lähinnä niitä tapauksia, joissa intressiperuste ainakin pääasiallisesti johtuu jäsenistön vesiympäristöön tai vesitalouteen liittyvistä yhteisistä eduista. Vaikka puhevallan laajuus ei tällöin kaikissa suhteissa vastaisi sitä puhe-

---

14 *Ahtee* LM 1952 s. 684.

15 Ratkaisussa *KHO 10. 1. 1980 taltio 116* edellä jäsenyys oli avoin jokaiselle.

16 Ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 9.

17 *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 114.

18 Yhdistyksen jäsenyyttä koskevia tietoja kirjoittaja on saanut FM Esa *Tommilalta.*

valtaa, joka jäsenille erikseen kuuluisi — ilman nimenomaista valtuutusta tuskin voitaisiin ajatella järjestön puhevaltaa jäsenten korvauskysymyksissä [18a] — ei kuitenkaan saatettane sanoa kysymyksen olevan yleisten etujen valvonnasta. Mikäli sen sijaan valitusoikeus ulotettaisiin yleisempiä päämääriä edistäviin järjestöihin, esimerkiksi varsinaisiin luonnonsuojelujärjestöihin — sitäkään ei liene pidettävä järjestelmämme peruslähtökohtien vastaisena varsinkaan, jos otetaan huomioon, että rajanveto edellätarkoitettuihin järjestöihin on osaksi mielivaltainen nimenomaan paikallistasolla toimivien yhdistysten kohdalla — ollaan jo eräissä suhteissa varsin samankaltaisessa edunvalvontatilanteessa kuin viranomaisten toimiessa yleistä etua valvovina asianosaisina.[19] Erona on kuitenkin se, että järjestöille muutoksenhakuoikeus merkitsee *mahdollisuutta,* viranomaiselle taas ainakin osittain velvollisuuden täyttämiskeinoa.[19a] Se, että kysymys aineellisesti on intressin (ei viranomaisen tai järjestön) suojaamisesta, on yhteistä molemmille. Kuitenkin vain viranomaisten kohdalla asianosaispuhevallan mahdollisuus (ainakin periaatteessa) on selvä. Silti järjestöjenkin puhevaltaa on mahdollista lähestyä samasta näkökulmasta eli siitä, ettei pyritäkään osoittamaan *yhteisön* oikeussuojaa (potentiaalista oikeudenloukkausta), vaan toisaalta sen edustaman intressin relevanssi ja toisaalta ne kriteerit (edustavuus, toimintaedellytykset jne.), jotka tekevät siitä soveliaan edunvalvojan.[20a]

Se, että järjestön tehtäviin liittyvät yleisetkin edut olisivat tapauskohtaisesti riittäviä tuottamaan asianosaispuhevallan, ei näin merkitsisi *actio populariksen* omaksumista, mihin kyllä helposti johtaisi valitusoikeuden salliminen esimerkiksi erilaisille yleisille kokouksille. Näiden asianosaisaseman puuttumista on ollut pidettävä selviönä:[20]

> S:n kunnan M:n kyläläisten nimissä esitettiin voimalaitoslupahakemuksen yhteydessä VEO:ssa vaatimuksia. Koska kyläläisillä sellaisenaan ei voitu katsoa olevan itsenäistä puhevaltaa asiassa, VEO jätti vaatimukset tutkimatta. *PS VEO 26. 6. 1968 n:o 39/68/I* (KHO 18. 6. 1969 taltio 3641: ei kysymys tästä).

18a Ks. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 114.

19 Ruotsin luonnonhoitoviraston valitusoikeus ML:n mukaisissa asioissa on kansainvälisessä vertailussa rinnastettu järjestöjen valitusoikeuteen, *Rehbinder* RabelsZ 1976 s. 407.

19a Ks. myös *Lager* DL 1973 s. 163.

20 Ks. myös *Eronen* Asianosaiset s. 4.

20a Vrt. esim. *Homburger* s. 66.

VEO oli jättänyt tutkimatta Y:n vesilautakunnan järjestämän yleisen kokouksen tekemät vaatimukset. E. Y:n valitus päätöksen kumoamisesta tältä osin hylättiin. *KHO 1. 9. 1977 taltio 3291.*

Siirtyminen järjestelmään, jossa valitusoikeuden edellytyksenä ei intressinäkökohta tai muu vastaava rajoitus olisi relevantti, siis suoranaiseen *actio popularikseen,* olisi oikeussuojajärjestelmän perusteista olennaisesti poikkeavana toteutettavissa vain lainsäädäntötoimin.

Totunnaisen ajattelun mukainen *actio populariksen* ja yksilölliseen oikeussuojaan perustuvan muutoksenhaun jyrkkä vastakohtaisuus voidaan kylläkin haluttaessa relativoida meidän järjestelmässämme, jossa valitusoikeus perustuu pääsäännön mukaan intressin riittävyyteen ilman, että asetettaisiin subjektiivisen oikeuden vaatimusta. On nimittäin mahdollista pitää esimerkiksi kunnallisvalitusta presumptiona kunnan jäsenen intressistä asiassa.

Kehitystä saatetaan luonnollisesti pitää toivottavana mm. yleisten etujen valvontaan ja laillisuuskontrolliin liittyvin näkökohdin. Mikäli tulevaisuudessa ympäristöä koskevaa päätösvaltaa siirretään kuntatasolle, on tietenkin ajateltavissa, että *actio popularis* tältä osin toteutetaan kunnallisvalituksen muodossa. Sanottu kehitys ei kuitenkaan olisi sopusoinnussa sen tähän asti varsin johdonmukaisesti sovelletun linjan kanssa, jonka mukaan muutoksenhaku kuntatasolla tehtäviin ympäristöluparatkaisuihin tapahtuu yleisen hallintovalituksen tai muun individuaalioikeussuojaan perustuvan valitusmuodon avulla (RakL:n mukainen rakennuslupa, ThL:n mukainen sijoituspaikan hyväksyminen tai vesikäymälälupa, VL:n mukaiset vesilautakunnan luvat,[11] NaapL 18 §:n mukainen lupa). Nykyisen KunL:n ja erityisesti sen 139 §:n voimaantulon myötä valitusmuodon määräytyminen tosin on monissa tapauksissa vain valitustietä koskevan sääntelyn (esim. KansanterveysL 47 § terveyslautakunnan osalta) ja siihen nojautuvan oikeuskäytännön varassa.[22] KunL:n valmisteluvaiheissa on ilmennyt vaihtelevanasteisena pyrkimys hallintovalituksen alan rajaamiseen kunnallisvalituksen hyväksi. Päämotiivi on tällöin ollut tarkoituksen mukaisuusperusteiden eliminoiminen. Perustelu lienee tosin lähinnä periaatteellista laatua ainakin siltä osin kuin valitusviranomainen on tuo-

21 Tällöin ei ole kysymys sen enempää kunnallisvalituksesta kuin yleisestä hallintovalituksestakaan, ks. *Vihervuori* LM 1979 s. 31. Ks. myös *Mäenpää* LM 1981 s. 333.

22 Ks. *Mäenpää* LM 1981 s. 331 ss., erit. s. 345 ss.

mioistuin (LO), kun lisäksi otetaan huomioon KHOL 5 §:n mukaisen siirtämismenettelyn poikkeuksellisuus hallintovalituksenkin kohdalla.[23] Valituslajia de lege ferenda valittaessa tuskin onkaan syytä menetellä kovin kategorisesti. Oireellisena saatetaan joka tapauksessa pitää Maa-ainesL 20 §:ää, jonka nojalla muutosta lain nojalla annettuun päätökseen haettaessa on voimassa, mitä KunL:ssa on säädetty.[24] Tämä merkitsee sitä, että muutoksenhakukeino on kunnallisvalitus.

---

[23] Merkittävämpää sitä vastoin näyttäisi olevan, että HValL:n ja KunL:n muutoksenhakusäännökset eräissä keskeisissä kohdissa eroavat toisistaan (esim. HValL 14 § verr. KunL 146 §:ään). Eroja on myös yleisissä lähtökohdissa (esim. muutoksenhaun kassatorisuus, vrt. *Merikoski* s. 442).

[24] *HE 88/1980 vp.*, s. 10., lähti rinnastuksesta RakL:iin. HE:n mukaisen hallintovalituksen muuttamista kunnallisvalitukseksi perusteltiin mm. sillä, ettei voitu pitää tarkoituksenmukaisena »poikkeamista kunnallisasioissa säännönmukaisesti noudatetun kunnallisvalituksen periaatteista», *II lakivaliokunnan mietintö n:o 1* (HE 88/1980 vp.) s. 7. Kunnallisasiasta ei kuitenkaan ole kysymys muutoin kuin siinä mielessä, että toimivaltainen orgaani on kunnanhallitus. Muitakin vaihtoehtoja oli lainvalmisteluvaiheissa esillä. Lupaharkinta on sidottua, *mt.* s. 3.

8 YLEISIÄ ETUJA VALVOVIEN VIRANOMAISTEN ASEMA LUPAMENETTELYSSÄ

8.1 Hallinto-oikeudellisia näkökohtia

8.1.1 Viranomaisten asemasta

Vesioikeudelliseen lupajärjestelmäämme kuuluu tunnusomaisena piirteenä se, että yleisten etujen valvonta olennaiselta osaltaan tapahtuu käyttämällä viranomaisille annettua *asianosaisen puhevaltaa.* Tähän liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ei kuitenkaan ole mahdollista selvittää yksistään VL:n puitteissa, vaan asiaa on tarkasteltava myös laajemmasta oikeusjärjestyksen näkökulmasta. Tältä kannalta on merkitystä ennen muuta sillä yleisellä hallinto-oikeudellisella problematiikalla, joka liittyy *viranomaisten valitusoikeuteen.*

Viranomaisten ja nimenomaan *valtion* viranomaisten valitusoikeutta koskeva ongelmakenttä on varsin monitahoinen. Osaksi se nivoutuu yhteen sen keskustelun kanssa, jota aika ajoin on käyty viranomaisten mahdollisuudesta olla toistensa *vastapuolia* tuomioistuimissa. Toisaalta viranomaisen tekemä valitus aina merkitsee eräänlaista vastakkainasettelua päätöksentekijäviranomaisen ja valittajaviranomaisen välillä. Tämän vastakkaisuuden ilmeisyys kuitenkin vaihtelee riippuen siitä, onko ratkaiseva viranomainen periaatteessa puolueeton suhteessa erilaisiin intresseihin (esimerkiksi tuomioistuin) vai onko sen tehtävänä myös valvoa määrättyjä erityisintressejä toimialallaan. Tilannetta jäsenneltäessä voidaan haluttaessa aina nähdä pääpaino asian ratkaisija-roolilla, toimivaltakysymyksellä, jolloin samanaikainen vastapuoli-rooli jää taka-alalle.[1] On toisaalta myös voitu korostaa vastakkainasettelua ja rinnastaa tilanne tällä perusteella tapauksiin, joissa viranomaiset muodollisestikin toimivat

---

1 Vrt. *Merikoski* II s. 16 ss. ja *Sinisalo* s. 53.

vastapuolina. Näin on etenkin silloin, jos toimivaltainen viranomainen on luokiteltavissa hallintoviranomaiseksi.[2] Toiselta pohjalta saattaa kahden viranomaisen välinen menettelyllinen vastakkaisuus syntyä sallittaessa viranomaistaholla samanaikaisesi useamman kuin yhden orgaanin valitusoikeus. Tällöin ei voida eliminoida vaatimusten mahdollista ristiriitaisuutta, mistä johtuen puhe viranomaisista vastapuolina saattaa tapauksesta riippuen olla hyvinkin oikeaan osuvaa.

Vanhastaan meillä on varsinkin lainopin tasolla suhtauduttu kielteisesti viranomaisten valitusoikeuteen, mikäli kysymys ei ole tapauksesta, jossa valtio esiintyy yksityiseen rinnastettavassa asemassa esimerkiksi kiinteistön omistajana tai yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena.[3] Yksityiseen rinnastettavassa asemassa valtio voi esiintyä myös julkisoikeudellisessa relaatiossa, esimerkiksi verovelvollisena.[4] Viranomaisen muutoksenhakumahdollisuus on muutoin ollut poikkeus, jonka edellytyksenä on pidetty lainsäädännöllistä erityisvaltuutusta tai ainakin perusteltua olettamusta siitä, että valitusoikeutta määrätyssä yhteydessä on nimenomaan tarkoitettu.[5] Sääntö, joka ainakin osaksi on johdettu viranomaisen valitusoikeutta koskevien erityissäännösten olemassaolosta[6] — yhtä hyvin voitaneen kääntäen sanoa sääntöä koskevan olettaman olleen syynä erityissääntelyyn — ei kuitenkaan ole käytännössä johdonmukaisesti toteutunut.[7] Poikkeamia on ilmennyt molempiin suuntiin ilman, että minkäänlaista selvää linjaa olisi löydettävissä.[8]

Kun joka tapauksessa varsin yleisesti viranomaiselle yleisen edun valvojana myönnetään valitusoikeus ilman nimenomaista sääntelyä, ei sääntöä säädöspohjavaatimuksen ehdottomuudesta voida pitää tyydyttävänä.[9]

Kielteinen suhtautuminen viranomaisten itsenäiseen valitusoikeuteen sekä niiden esiintymiseen oikeudenkäynnissä toistensa vastapuolina on yhteydessä saksalaiseen julkisoikeudelliseen positivismiin liittyvään[10] *kä-*

[2] Ks. esim. *Holopainen* s. 24, *Mäenpää* s. 244 ja erit. alav. 14.

[3] Vrt. myös *Westerberg* s. 111.

[4] Ks. *Ikkala* NAT 1961 s. 441 ss.

[5] Ks. esim. *Ståhlberg* Suomen hallinto-oikeus s. 437, *sama* Pääpiirteet s. 184 ja *Merikoski* s. 331 ss. Vrt. kuit. esim. *Lvk. 5/1936* s. 37 *ss.*

[6] Ks. *Andersson* s. 203.

[7] Ks. esim. *Ikkala* LM 1960 s. 306.

[8] *Ibid., Andersson* s. 205 ss. ja 210.

[9] *Andersson* s. 204, jonka näkemys osin tukeutuu ruotsalaisessa oikeustieteessä tapahtuneeseen vastaavanlaiseen kehitykseen (alav. 56).

[10] *Mäenpää* s. 239 ss., erit. s. 239 alav. 1 ja 2.

sitykseen valtiosta yhtenä oikeussubjektina. Käsityksen mukaan valtiokoneiston sisäiset suhteet eivät voi olla oikeussuhteita eivätkä niitä koskevat normit siten oikeusnormeja. Meillä tämä näkemys siitä johdettuine seuraamuksineen on menneinä vuosikymmeninä omaksuttu sangen yhtenäisesti ja kritiikittömästi.[11] Valtion viranomainen on kylläkin vanhastaan voinut esiintyä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa valtion nimissä ilman, että sitä tämän johdosta olisi pidetty valtiosta erillisenä oikeussubjektina. Rakennetta on kirjallisuudessa kuvattu *muodolliseksi asianosaiskelpoisuudeksi* tai *prosessuaaliseksi oikeussubjektiudeksi.*[12] Tämä perustuu yleensä asianomaisia hallinnonhaaroja yleisesti säänteleviin säädöksiin, joissa toimivalta sanotussa suhteessa on useimmiten annettu hallinnonhaaran johdossa olevalle keskusvirastolle. Siten esimerkiksi VH »kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja virastoissa valtion etua ja oikeutta kaikissa vesihallinnon alaan kuuluvissa asioissa» (VHA 53.1 §).[13] Prosessuaalinen oikeussubjektius ei kuitenkaan vielä millään tavoin edellytä, että asianomaisella viranomaisella olisi mahdollisuus toimia asianosaisena määrätyssä suhteessa, esimerkiksi yleisen edun valvojana. Itse asianosaiskelpoisuuden säätäminen olisi perusteltua *jo yksin* niitä tapauksia ajatellen, joissa viranomainen edustaa valtiota *yksityisoikeudellisessa relaatiossa.* Se ei myöskään edellytä, että useammat valtion viranomaiset voisivat esiintyä toistensa vastapuolina, vaan säännöksissä tavallisesti esiintyvä sanonta »valtion puolesta» (»valtion puhevalta», »valtion etu tai oikeus») näyttää päin vastoin viittaavan kielteiseen tulokseen tässä suhteessa. Jos asianosaiskelpoisuussäännös tällöin ymmärretään vain valtiosubjektin lakimääräistä edustamista koskevaksi, ei ristiriitaa aineellisen ja menettelyllisen oikeuden välillä olisi.[14] Prosessuaalisesta oikeussubjektiudesta riippumatta on myös täysin mah-

---

11 Ks. esim. *Willgren* Förvaltningsrätt s. 24 ss., *Merikoski* II s. 16, *Tarjanne* s. 191 ss., *Modeen* Anstalterna s. 90 ss. Viimeksimainitun kanta perustuu lähinnä pragmaattisiin näkökohtiin, mt. s. 93. Esitettyjen käsitysten johdosta ks. myös *Mäenpää* s. 240 ss.

12 *Tarjanne* Asianosaisseuraanto s. 24 ss., *Tirkkonen* Sp. I s. 300 ss. Käsite liittyy prosessuaalisen asianosaiskäsitteen omaksumiseen. Ks. myös *Mäenpää*, s. 241, joka (alav. 8) kuitenkin on kiinnittänyt huomiota siihen, että Tirkkonen ei sanotussa tarkastelussaan tuo esille viranomaisia. Tämä rajoittuu kylläkin vain prosessioikeuden ja siviilioikeuden väliseen suhteeseen.

13 Muista vastaavista säännöksistä ks. *Mäenpää* s. 241 ss. ja *Sinisalo* s. 54 ss.

14 Vrt. alav. 12.

dollista puoltaa näkemystä, että valtion viranomaisten väliset erimielisyydet tulee saattaa ratkaistavaksi sellaisessa viranomaisessa, jonka alaisia kummatkin osapuolet ovat, viime kädessä VN:ssa.[15]

Oppiin valtiosta yhtenä oikeussubjektina liittyy keskieurooppalaisessa yksityisoikeudessa tapahtunut valtion personifioiminen varallisuusoikeudellisten suhteiden osapuolena erityiseksi subjektiksi, *fiskukseksi*.[16] Ruotsissa ja Suomessa on samassa merkityksessä käytetty myös kruunun (krona) käsitettä.[17] Oikeuskirjallisuuden fiskus-krona yhtäläisyydestä huolimatta on kruunu-termiä kylläkin voitu käyttää myös yhteyksissä, joissa kysymys on olennaiselta osin julkisen vallan käytöstä. Säädöstekstistä otettuna esimerkkinä vesioikeuden alalta voidaan mainita VOL 1: 17. Itse konstruktio on kytkeytynyt läheisesti valtion oikeushenkilöllisyyteen, jolloin ajattelu on ollut lähinnä yksityisoikeudellista, vaikkakin myös valtion julkisoikeudelliset toiminnot on voitu liittää samaan subjektiin, aina kuitenkaan kruunusta tältä osin puhumatta.[18] Toisaalta saksalaisessa lainopissa on voitu erottaa fiskusta edustavat valtion orgaanit (stationes fisci) valtiosta julkisen vallan käyttäjänä, jolloin ensiksi mainituilla on käytettävissään säännönmukaiset prosessuaaliset oikeussuojakeinot jälkimmäistä vastaan, edellyttäen, että kyse on eri hallinnonhaaroista.[19] Oikeushenkilöajatteluun pohjautuvana lähtökohtana Saksan oikeudessa muutoin on, että valtion viranomaisten välinen oikeudenkäynti (*Insich-Prozess*), jota myös valtion viranomaisen esiintyminen muutoksenhakijana toisen valtion viranomaisen antamaa päätöstä vastaan merkitsee,[20] ei ole mahdollinen.[21] Tämä koskee viranomaisia sekä yksityisetä julkisoikeudellisissa relaatioissa. Mikäli fiskuksen edustajille on poikkeuksellisesti annettu itsenäinen prosessisubjektin asema, on näillä myös

---

15 Ks. *Merikoski* II s. 16. Vrt. myös *Kulla* s. 112.

16 Fiskus-ajattelusta ja sen kehityksestä *Forsthoff* s. 29 ja 112 ss. Opin taustalla on ollut tarve saattaa julkinen valta »hallintoalamaisena» laillisuuskontrollin alaiseksi.

17 Ks. esim. *Moring* II s. 107, *Serlachius* III s. 115, *Willgren* Förvaltningsrätt s. 26 sekä Ruotsin osalta *Sundström* s. 161 ss., *Jägerskiöld* FT 1954 s. 315 ja *Strömberg* s. 24 ss.

18 Vrt. *Willgren* Förvaltningsrätt s. 26.

19 Ks. *Forsthoff* s. 453 alav. 1, *Kopp* s. 329, *Redeker—von Oertzen* s. 172.

20 Tämä johtuu siitä, että päätöksen tehnyt hallintoviranomainen katsotaan hallintotuomioistuimessa asianosaiseksi (Beklagter), VwGO 63 §.

21 *Kopp* s. 329.

mahdollisuus olla toistensa vastapuolina oikeudenkäynnissä.[22] Meidän oikeusjärjestyksessämme ei fiskus-konstruktio näytä missään suhteessa tarpeelliselta lukuunottamatta ehkä esitysteknisen apuvälineen asemaa eräissä yhteyksissä.[23] Muutoin se lieneekin meillä jo siirtynyt oikeushistoriaan,[24] jossa käsite kyllä yhä antanee aihetta kiintoisiin kysymyksenasetteluihin. Myös Ruotsissa, missä krona-käsitteen käyttö aiemmin on ollut erittäin näkyvää mm. säädösteksteissä, sitä pidetään nyttemmin hylättävänä.[24a]

Keskustelu valtion oikeussubjektiuden prosessuaalisista seurauksista nimenomaan vastapuoliproblematiikan kannalta on meillä useimmiten koskenut siviiliprosessia, jossa kaksiasianosaissuhde on selväpiirteinen.[25] Kuitenkaan ei tämänkään piirissä ole saatettu johdonmukaisesti pitäytyä näkemykseen valtiosta yhtenä oikeussubjektina.

> Viranomaisten välisen riitaisuuden ratkaisemista koskevan toimivallan uskominen tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle ei sellaisenaan merkitsisi ensinmainittujen oikeussubjektiuden tunnustamista. Kysymys voidaan nähdä pelkästään toimivallan antamisena määrätylle orgaanille määrätyssä asiassa, mihin lainsäätäjällä tietenkin on mahdollisuus silloinkin, kun asiaan samalla ehkä liittyy kahden muun orgaanin välinen vastakkaisuus.

Merkittävänä tai ainakin suuntaa-antavana voidaan tässä yhteydessä pitää ratkaisua *KKO 1941 II 3*: TVH:n pakkolunastusta koskevassa asiassa tekemän kanteen tutkimista ei estänyt se seikka, että sekä luovuttajana (AsutusH) että vastaanottajana (TVH) oli valtio. Tapaukseen liittyi sellainen erityispiirre, että T:n kaupunki oli sitoutunut vastaamaan TVH:lle tietä varten tarvittavista pakkolunastuskorvauksista. Esittelijän eriävä mielipide asiassa perustui *Tarjanteen* kantaan, jonka mukaan oikeudenkäynti eri valtion viranomaisten välillä ei ollut mahdollinen.[26] Siihen aineellisoikeudelliseen kysymykseen, onko valtion omaisuuden pakkolunastus yleensä mahdollista, ei ole tässä yhteydessä tarpeen puuttua.[27]

---

22 *Forsthoff* s. 453, *Redeker—von Oertzen* s. 172.

23 Ilmeisesti näin *Ikkala* NAT 1961 s. 440 ss.

24 Ks. myös *Rytkölä* s. 8 ss.

24a *Staedtler* s. 116 alav. 18.

25 Ks. esim. *Tarjanne* s. 191 ss.

26 *Ibid.*

27 Ks. toisaalta *Talas* s. 123 ss. sekä *HE 179/1975 II vp.* s. 13 ja toisaalta *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 110. Vrt. Ruotsin ExL 1 §.

Valtionhallinnon elinten prosessuaalinen vastakkaisuus on käytännössä ilmennyt myös siinä, että *ylimääräinen muutoksenhaku* on voitu sallia muullekin kuin päätöksen tehneelle viranomaiselle.[28] Tämä ei kylläkään ole oikeusjärjestyksessämme merkittävästi uutta, jos otetaan huomioon, että *tuomioistuimen* päätöksiin ovat viranomaiset vanhastaan voineet hakea purkua ja että hallinnon erottaminen lainkäytöstä samoin kuin tuomioistuimen erottaminen hallintoviranomaisesta on parhaimmillaankin relatiivista. Merkillistä sitä paitsi olisi, jos purkulegitimaation ulottuvuus olisi silloin, kun hallintoviranomaisen päätökseen ei ole haettu muutosta, erilainen kuin silloin, kun sama ratkaisu on hallintotuomioistuimen päätöksellä pysytetty.

Aiemminkaan ei meillä aina ole pyritty tarpeettomasti problematisoimaan viranomaisten välisiä prosessuaalisia suhteita. Esimerkkinä tästä voidaan pitää *Willgreniä*, joka kylläkin lähtee valtion oikeushenkilöllisyydestä,[29] mutta ei katso tämän estävän viranomaisten esiintymistä toistensa vastapuolina: »Då det ofta är fallet, att statsmyndighet står gentemot en annan, emedan de förfäkta stridiga intressen och det ej gärna låter tänka sig att staten sålunda kunde uppträda mot sig själv, måste myndigheterna anses innehava verklig partställning. Alltså: dessa myndigheter äga en viss processhabilitet, ehuru deras handlingsförmåga kan vara rätt begränsad. I alla fall är det alltså myndigheterna som bli parter i ämbetsförfarandet och icke staten själv, såvida icke motsatsen uttryckligen utsäges.»[30] Willgren korostaa myös, että sanottu kelpoisuus on vain menettelyllinen. Tästä ei voida johtaa toimivaltaa määrätä aineellisessa suhteessa menettelyn kohteesta.[31]

Uudemmassa kirjallisuudessa on *Holopainen* jyrkkää kantaa itse pääkysymykseen ottamatta ja luopumatta näkemyksestä valtion oikeussubjektiudesta [32] oikeuskäytännön ja eräiden säädösten pohjalta viitoittanut tietä viranomaisten itsenäisemmän prosessuaalisen aseman suuntaan.[33] Holopaisen tavoin sittemmin *Mäenpää* on korostanut viranomaisten entistä enemmän esiintyvän ulospäin pikemminkin itsensä kuin valtion edus-

28 Ks. *Mäenpää* s. 245.

29 *Willgren* Förvaltningsrätt s. 24 ss.

30 Mt. s. 320.

31 *Ibid.*

32 *Holopainen* s. 24, ks. myös *sama* Offentliga organ s. 4.

33 *Holopainen* s. 24.

tajana.[34] Myös Ruotsissa kehitys näyttää käyvän väljempään suuntaan.[35] Johdonmukainen seuraus viranomaisten itsenäisestä prosessuaalisesta asemasta on, että entistäkin vähemmän voidaan puhua »valtion tahdosta».[36] Silloin, kun valtion puhevaltaa käyttää vain yksi viranomainen, voidaan valtion tahto kyllä fiktiona mieltää. Missään fiktiivisessäkään merkityksessä on valtion tahdosta vaikea puhua silloin, kun päättävänä viranomaisena on tuomioistuinjärjestelmään kuuluva orgaani, jossa useat eri viranomaiset esiintyvät itsenäisinä, yleistä etua valvovina asianosaisina. Eri asia on, että sitä tilannetta, jossa muutoksenhakuun oikeutetut viranomaiset esiintyvät samanaikaisesti samassa asiassa mahdollisesti ristiriitaisin vaatimuksin, saatetaan pitää sellaisenaan epätyydyttävänä.[37]

8.1.2 Esimerkki valtionasiamiesjärjestelmästä: LOL 13 §

LOL 13 §:n mukaan *valtion puhevaltaa* LO:ssa käyttää se viranomainen, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Jos tällaista viranomaista ei ole tai julkisen edun valvominen kuuluu LH:lle, valtion puhevaltaa käyttää LH:n määräämä *lääninasiamies*. Puhevallan valvominen koskee myös LO:n jälkeistä muutoksenhakuvaihetta (LOL 28.2 §). Valitusoikeuden ulottuvuus viranomaistaholla on tällöin sama kuin LOL 13 §:n mukaisen puhevallan.[38] Järjestelyllä on toteutunut julkisen edun valvojan roolin erottaminen päätöksentekijäviranomaisen (LO) velvollisuuksista. Tätä pidetään nykyisin varsin laajalti hyväksyttynä oikeuspoliittisena tavoitteena.[39] Lääninasiamiehellä on (asianosaisen) puhevalta kuitenkin vain

---

34 *Mäenpää* s. 245, ks. myös *Modeen* Anstalterna s. 93. Valtion mieltäminen oikeussubjektiksi ei sekään estäne valtion viranomaisen samanaikaista katsomista oikeussubjektiksi viranomaisten välisissä oikeussuhteissa, *Tuori* s. 58. Tästä taas ei liene enää pitkä matka viranomaisen mieltämiseen oikeussuhteen osapuoleksi hallintokoneiston ulkopuolisessakin relaatiossa.

35 Ks. esim. *Strömberg* s. 25, joka katsoo valtion oikeussubjektiuden merkityksen olevan vähäinen erityisesti julkisoikeudessa, ja *Jägerskiöld* s. 323 ss., joka on hakenut esimerkkinsä vesioikeuden alalta. Viimeksi mainittu on myös katsonut, ettei viranomaisen ja kruunun (valtion) vastapuoliasetelman mahdottomuudesta voida tehdä esimerkiksi sitä johtopäätöstä, etteivät viranomaiset *keskenään* voisi esiintyä vastapuolina, mt. s. 338 ss. Ks. myös *Sundström* s. 166 ss. ja *Heuman* s. 478 ss.

36 Ks. myös *Holopainen* s. 24 ss.

37 Näin *Andersson* s. 206.

38 Ks. mt. s. 208.

39 Ks. esim. *Vilkkonen* I s. 36.

silloin, jos tehtävä ei kuulu erityisviranomaiselle. Siihen kysymykseen, milloin näin on asian laita, säännös ei tarjoa vastausta.[40] LOL 13 § näyttää hyvin selkeästi perustuvan sille näkemykselle, että puhevaltaa voi samanaikaisesti käyttää vain yksi viranomainen tai virkamies. Lääninasiamiehen ja toimialaansa nojautuvan LH:n ulkopuolisen viranomaisen puhevallan vaihtoehtoisuus on selvä: jos käsiteltävä asia kuuluu erityisviranomaisen toimialaan, ei lääninasiamiehellä ole puhevaltaa, ks. esim. *KHO 1965 A II 14*.[41] Samoin edellytetään vain yhden LH:n ulkopuolisen viranomaisen voivan esiintyä puhevallan käyttäjänä. Kun valitusoikeuden omaavien viranomaisten piiri saattaa olla laaja ja epämääräinen, voi ilmetä huomattavia vaikeuksia, jos useampi kuin yksi viranomainen pyrkii samanaikaisesti esiintymään asianosaisena ja esimerkiksi käyttämään muutoksenhakuoikeutta. Mikäli viranomaiset edustavat toimialansa puolesta erilaisia ehkä vastakkaisiakin intressejä, voi olla perin hankalaa ja sattumanvaraistakin ratkaista, mille näistä kuuluu valitusoikeus. Edellä on todettu, että useampien viranomaisten samanaikaista ja ehkä ristiriitaista valitusoikeuden käyttämistä saatetaan pitää epätyydyttävänä ja hylättävänä. Epätyydyttävänä saatetaan kuitenkin pitää myös sitä, että yhdelle intressiviranomaiselle annettava puhevalta syrjäyttää muiden viranomaisten puhevallan, sellaisenkin, jolla valitusoikeus ehkä olisi silloin, jos vain se sattuisi käyttämään puhevaltaa. Ongelmaa sivuaa läheisestä ratkaisu *KHO 1978 A II 80*. Siinä MMM:llä oli oikeus käyttää valtion puhevaltaa ja hakea muutosta LO:n päätökseen, jolla RakL:n mukaista rakennuslupaa luonnonsuojelualueella koskenut T:n kunnan rakennuslautakunnan hylkäävä päätös oli kumottu. Mikäli muu viranomainen olisi samanaikaisesti pyrkinyt käyttämään »valtion puhevaltaa» omasta toimialastaan käsin, olisi KHO ilmeisesti joutunut suorittamaan valinnan näiden välillä.

Vaikeaksi tilanteen tekee se, että LOL 13.1 §:n säätäjä ilmeisestikin on pitänyt silmällä sellaista tapausta, jossa määrätyn laatuinen asia kuuluu juuri tietyn viranomaisen toimialaan. Rakennuslupapäätösten osalta on selvää, etteivät ne *yleisesti* kategoriana kuulu luonnonsuojeluviranomaisen toimialaan, vaan tämän asema aktualisoitui esillä olleessa tapauksessa asian erityispiirteiden vuoksi. Voidaan ajatella, että samassa asiassa olisi

---

[40] Ks. myös *Andersson* s. 207 ss.

[41] Ks. *Mäenpää* s. 242. — Ratkaisussa *KHO 1979 A II 95* on katsottu myös kunnallisen elimen aseman voivan syrjäyttää lääninasiamiehen valitusoikeuden.

ilmennyt (myös) sellaisia erityispiirteitä, jotka olisivat antaneet muullekin viranomaiselle aiheen puhevallan ja valitusoikeuden käyttämiseen. Valintatilanteen syntyminen tietenkin edellyttää, että mainitulla toisellakin viranomaisella voisi rakennuslupa-asiassa olla valitusoikeus.

LOL 13 § jättää avoimeksi myös kysymyksen säännöksen tarkoittaman puhevallan suhteesta siihen muutoksenhakuun, joka tapahtuu alemmasta viranomaisesta LO:een.[42] Ratkaisussa *KHO 1978 A II 80* voitaneen perustellusti puoltaa sitä käsitystä, että luonnonsuojeluviranomaisella olisi ollut valitusoikeus jo rakennuslautakunnan päätöksestä, mikäli tämä olisi myöntänyt rakennusluvan. Itse asiahan ei muutu sisällöltään siirtyessään lautakunnasta LO:een. Kysymys viranomaisten valitusoikeudesta rakennuslupapäätösten osalta tulee esille jäljempänä. Tässä voidaan kuitenkin tarkastella sitä mahdollisuutta, että rakennuslautakunnan päätöksestä valittaisi LO:een samanaikaisesti useampi valtion viranomainen. Tällöin on ratkaistava, edellyttääkö LOL 13 §:n säännös sitä, että vain yksi näistä valituksista voidaan tutkia. Jos näin olisi, olisi valintaratkaisun keinotekoisuuden vaara enemmän kuin ilmeinen.

8.1.3 Viranomaisen valitusoikeuden hallinto-oikeudellisista määräytymisperusteista

Kun viranomaisen valitusoikeuden periaatteellinen mahdollisuus ilman tätä koskevaa säännöstäkin joka tapauksessa tunnustetaan, olisi löydettävä perusteet muutoksenhakuun oikeutettujen viranomaisten määräytymiselle. On toisaalta todettava, että tämä ongelma ei aina ole pidettävissä erillään siitä kysymyksestä, voiko viranomaistaho ylimalkaan esiintyä asianomaisessa yhteydessä muutoksenhakijana. Viimeksi mainittua kysymystä ei meillä kirjallisuudessa ole sanottavasti käsitelty.[43]

Määrätyn viranomaisen valitusoikeutta harkittaessa on Ruotsin oikeudessa, missä pääsäännön mukaan edellytetään säädösperustetta,[44] kuitenkin annettu merkitystä mm. viranomaisen oikeudelle esityksen tekemiseen toiselle viranomaiselle,[45] viranomaisen asemalle itsenäisenä ylei-

---

42 Ks. *Andersson* s. 207 ja 209.

43 Ks. kuit. *Andersson* s. 43.

44 *SOU 1964: 27* s. 518 ss. ja 539 ss., *Ragnemalm* FT 1971 s. 112, *Walberg* s. 125 ss. ja *SOU 1978: 80* s. 160 ss. Vrt. myös *Strömberg* s. 190 ja *Westerberg* s. 110 ss.

45 *Ragnemalm* s. 478.

sen edun valvojana menettelyssä [46] sekä viimeksi mainittuun liittyen erityisesti sille, onko viranomaisen tehtävänä nimenomaan sellaisen intressin valvonta, josta huolehtiminen ei kuulu päätöksentekijäviranomaiselle.[47] On myös katsottu, että määrätylle viranomaiselle nimenomaisesti annetusta muutoksenhakuoikeudesta periaatteessa seuraa, että muulla viranomaisella ei tätä samassa asiassa ole.[48]

Meidän oikeudessamme saatetaan perustella kantaa, jonka mukaan viranomaisen valitusoikeuden käsilläoloon vaikuttavat keskeisesti nimenomaiset säännökset *prosessuaalisesta oikeussubjektiudesta.* Sanotunlainen säännös ei kuitenkaan yksin voi osoittaa muutoksenhakuoikeutta, vaan kysymys on tällöinkin ratkaistava viranomaisen ja kulloinkin käsiteltävänä olevan asian välisen suhteen pohjalta. Voidaan sitä paitsi pitää kyseenalaisena, onko asianosaiskelpoisuussäännös kaikissa tapauksissa edes valitusoikeuden välttämätön edellytys. Kun näissä säännöksissä yleensä lähdetään nimenomaan *valtion* edustamisesta, voitaisiin ajatella, että tällöin on ensisijaisesti pidetty silmällä »fiskus»-tilanteita, ei sen sijaan yleisten etujen valvontatehtävää. Omalaatuisiksi asianosaiskelpoisuussäännökset oikeussubjektiajattelusta lähtevine sanontoineen muodostuvat silloin, kun muutoksenhakutilanteessa tunnustetaan viranomaisten mahdollisuus esiintyä toistensa vastapuolina. Oikeuskäytännössä on valitusoikeus voitu antaa myös sellaisille viranomaisille, joille ei ole nimenomaisesti säädetty asianosaiskelpoisuutta. Tällöin näyttää huomiota kiinnitetyn ennen muuta viranomaisen toimialaa yleisesti rajaaviin säännöksiin. MMM:ltä, jolla rakennuslupaa koskevassa asiassa *KHO 1978 A II 80* oli luonnonsuojeluviranomaisena valitusoikeus, yleinen prosessikelpoisuussäännös puuttuu.[49] Ratkaisevaa oli erään rakennusluvan edellytyksiin liittyvän kysymyksen *kuuluminen MMM:n toimialaan.*

Kiistaton merkitys asianosaiskelpoisuussäännöksillä on joka tapauksessa sikäli, että ne ratkaisevat, millä hierarkkisella tasolla puhevaltaa asianomaisella hallinnonalalla käytetään.[50]

Meidän oikeudessamme yleisiä etuja valvovien viranomaisten valitusoikeuden alan on jo 1950-luvun alussa katsottu olevan laajentumassa. Tällöin on tilannetta alun perinkin pidetty väljänä verrattuna etenkin Ruot-

46 *Ibid.*

47 *Westerberg* s. 111, ks. myös *SOU 1978: 80* s. 160 ss.

48 *Westerberg* s. 111.

49 Vrt. MMMA. Sama koskenee ministeriöitä yleisestikin.

50 Ks. myös *Sinisalo* s. 56 ss.

sin oikeuteen.[51] Esimerkkinä viranomaisten valitusoikeuden alan väljentymiskehityksestä voidaan tarkastella LuonnonsuojeluL 2 luvun mukaista yksityisellä alueella olevan kohteen rauhoittamismenettelyä. Nimenomainen säännös luonnonsuojeluviranomaisen (tällä hetkellä MMM) muutoksenhakuoikeudesta puuttuu. LuonnonsuojeluL 20.1 §:n nojalla luonnonsuojeluviranomainen voi kuitenkin »alistaa» suojelun *lakkauttamista* koskevan LH:n päätöksen KHO:n tutkittavaksi. Tällainen alistaminen katsotaan valittamiseksi, *KHO 20. 11. 1968 taltio 5742* ja *KHO 1971 A II 76*. Kysymys on ns. alistusvalituksesta.[52] Vastaavalla tavalla on luonnonsuojeluviranomaiselle annettu valitusoikeus myös rauhoittamista koskevasta (kielteisestä) ratkaisusta, *KHO 1970 A II 87*. Vielä vuonna 1964 oltiin kirjallisuudessa luonnonsuojeluvalvojan muutoksenhakuoikeuteen nähden tässä tilanteessa kielteisellä kannalla.[53]

> Ratkaisussa *KHO 1970 A II 87* vähemmistö katsoi, ettei LH:n päätös koskenut välittömästi *valtion* etua ja oikeutta sillä tavoin, että valtiolla olisi ollut oikeus hakea siihen valittamalla muutosta. Sitä vastoin luonnonsuojeluvalvojalla olisi ollut oikeus väliintulijana esittää perusteluja rauhoituksen hakijoiden valituksen tueksi.

Kunnalle on annettu valitusoikeus rauhoituspäätöksestä jo ratkaisussa *KHO 1959 II 173*. Muiden viranomaisten valitusoikeus näyttää epäselvältä. Eräässä 1950-luvulta olevassa ratkaisussa (*KHO 1956 II 146*) on TVH:lta evätty valitusoikeus LH:n päätöksestä, jolla oli määrätty luonnonsuojelualue valtion soranottopaikan ja sen laajennukseksi aiotun alueen vierestä. Merkittävänä voidaan kuitenkin pitää sittemmin annettua ratkaisua *KHO 4. 3. 1981 taltio 1204*, jossa TVH:lla katsottiin olevan oikeus tieviranomaisena hakea muutosta suunnitteilla olevan tien suuntaukseen vaikuttavaan rauhoituspäätökseen. Tiesuunnittelu ei ollut vielä edennyt niin pitkälle, että TVH:n valitusoikeus olisi voitu rakentaa esineoikeudelliselle pohjalle. Kysymys oli siten suoraan tieolojen kehittämiseen liittyvästä yleisestä edusta. Tehdyn väitteen johdosta KHO perusteli valitusoikeutta seuraavasti:

> »Tie- ja vesirakennuslaitoksesta annetun lain 1 §:n mukaan, verrattuna tie- ja vesirakennuslaitoksesta annetun asetuksen 1 §:ään,

---

51 *Ahtee* LM 1952 s. 682 ss.

52 Ks. *Merikoski* s. 205 ss. ja 227 ss., *Andersson* s. 334 ja *Hallberg* s. 66.

53 *Andersson* s. 334.

tie- ja vesirakennushallituksen tehtävänä on muun ohessa huolehtia yleisten teiden suunnittelusta sekä tieliikenneolojen kehittämisestä. Tie- ja vesirakennushallitus on 21. 6. 1978 päättänyt Porvoon—Pernajan moottoritien/moottoriliikennetien yleissuunnitelman hyväksymisestä siten, että laadittavan tiesuunnitelman perustaksi otetaan edellä kerrotulla tavalla valmistellun yleissuunnitelman vaihtoehdon C mukainen suuntaus ja että muista vaihtoehtoisista suuntauksista samalla luovutaan. Näin ollen kysymyksessä olevan luonnonsuojelualueen muodostaminen sisällyttämällä siihen yli yhden kilometrin pituudelta vaihtoehdon C mukaista tiealuetta koskee tie- ja vesirakennuksen valvottavana olevaa valtion etua sillä tavoin, että tie- ja vesirakennushallituksella on oikeus valittaa puheena olevasta lääninhallituksen päätöksestä.»

Valitusoikeutta arvioitaessa on aihetta tarkastella, missä määrin muunlaiset kuin luonnonsuojelun edut aineellisesti sisältyvät rauhoituksen oikeudellisiin edellytyksiin. Sitä, että rauhoituksen on LuonnonsuojeluL 9.1 §:n mukaan edistettävä »huomattavaa yleistä etua», saatettaisiin sanamuotoon pitäytyen tarkastella vain luonnonsuojeluetuihin viittaavana ilmauksena *tai* laajemmin ainakin jossakin määrin eräänlaisena vastakkaisten yleisten etujen resultanttina, nettoetuna. Edellä mainitussa ratkaisussa *KHO 4. 3. 1981 taltio 1204* on tähän kysymykseen otettu selvä kanta jälkimmäisen vaihtoehdon puolesta. KHO katsoi, että »ratkaistaessa, edistääkö suojelualueen muodostaminen huomattavaa yleistä etua, huomiota tulee kiinnittää suojelun voimaansaattamista puoltavien seikkojen ohella myös siihen, mikä vaikutus suojelualueen muodostamisella on sellaisiin muihin yrityksiin sanotulla alueella, joilla on yleistä merkitystä.» Ilman tämänkaltaista aineellista relevanssia ei TVH:n valitusoikeus olisi ollut mielekäs.

Nimenomaisia valitusoikeussäännöksiä ajatellen on tilanne Ruotsin NVL:n kohdalla täysin toinen. Vertailussa on tosin otettava huomioon, että NVL:n soveltamisala on LuonnonsuojeluL:ia huomattavasti laajempi ja monimuotoisempi.[54] Joka tapauksessa valtion luonnonhoitovirastolla on NVL 40.3 §:n nojalla nimenomainen valitusoikeus NVL:n mukaisista päätöksistä.[55] Muilla valtion viranomaisilla ei tätä asemaa ole,[56] joten konstruktio mukautuu näke-

[54] Ks. *Jonzon—Delin—Bengtsson* passim.

[55] Ks. mt. s. 239 ss.

[56] Mt. s. 241.

mykseen valtion oikeussubjektiudesta. Ennen vuotta 1975 oli viraston valitusoikeus sisällöllisesti rajoitettu luonnonsuojeluetujen valvomiseen. Kun tämä kuitenkin esti valittamisen sellaisista päätöksistä, jotka aiheuttivat valtiolle suojelulle koituvaan etuun nähden epäsuhteessa olevia kustannuksia, sisällöllinen rajoitus sittemmin poistettiin.[57]

Selostetussa KHO:n ratkaisussa (*4. 3. 1981 taltio 1204*) lausuttiin rauhoittamisen oikeudellisten edellytysten kyllä täyttyvän. Tielinjan perusteluiksi esitetyistä näkökohdista huolimatta rauhoituksen katsottiin edistävän huomattavaa yleistä etua. Rauhoitusasia siirrettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä hallituksen ratkaistavaksi. Yleistä etua valvovan viranomaisen valitus saattaa näin kiertotietä johtaa hallinnonsisäiseen tarkoituksenmukaisuusratkaisuun. Valitusoikeuden erityinen merkitys on tässä siinä, että sen avulla voidaan faktisesti muuttaa viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita.[58]

Erityistapauksena viranomaisen valitusoikeutta tarkasteltaessa on pidettävä oikeuskansleria. HM 46.2 §:n säännöksestä on saatettu tehdä se johtopäätös, että OKa:lla olisi yleinen valitusoikeus valtion etua ja oikeutta koskevissa asioissa.[59] On kuitenkin varsin perustellusti epäilty, onko mainittu lopputulos todella johdettavissa HM 46.2 §:stä.[60] Asiaa koskeva oikeuskäytäntö on joka tapauksessa vuosikymmenien takaista, niukkaa ja epäselvää, eikä OKa:n muutoksenhakumahdollisuutta hallintoasioissa näin voida pitää käytännössä merkittävänä. Ylimääräisessä muutoksenhaussa tilanne on osaksi toinen. Tämä koskee nimenomaan purkulegitimaatiota julkisen edun perusteella.[61] Taustalla ei kuitenkaan tällöin näytä olevan HM 46.2 §, vaan OKa:lle (ja OA:lle) kuuluva laillisuusvalvontatehtävä.[62] Vesiasioissa OKa:n purkuhakemuksia ei näytä sanottavasti esiintyneen; ks. kuitenkin *KHO 1961 II 537*.

---

57 Mt. s. 240.

58 Vrt. *Merikoski* Vapaa harkinta 302 ss. ja *Mäenpää* s. 271.

59 Ks. esim. *Ståhlberg* Suomen hallinto-oikeus s. 437 ss., vrt. myös *Andersson* s. 203 ss. ja *Palme* JFT 1952 s. 262 ss. sekä *sama* JFT 1954 s. 379 ss. Ks. myös *Lvk. 5/1936* s. 73.

60 *Andersson* s. 203 ss.

61 *Lager* s. 114 ss.

62 Ks. mt. s. 114 sekä myös 106 ss.

8.2 Viranomaisten asianosaispuhevallasta eräiden säännöstöjen mukaisessa menettelyssä

Menettelylajeja, joilla on yhteisiä piirteitä vesioikeudellisen lupamenettelyn kanssa, voidaan tarkastella viranomaisten, nimenomaan yleistä etua valvovien viranomaisten aseman kannalta. Huomio kiinnittyy tällöin ensinnäkin siihen, onko viranomaisilla yleensä asianosaisen asemaa, toiseksi siihen, voiko myönteisessä tapauksessa asianosaisena esiintyä useampi kuin yksi viranomainen, ja kolmanneksi siihen, mistä viranomaisista on kysymys. Kunnallisten viranomaisten asemaa ei vielä tässä yhteydessä käsitellä.

8.2.1 Jakolainsäädäntö

Kiinteistöoikeudellisessa toimitusmenettelyssä eivät viranomaiset yleensä voi esiintyä asianosaisina muutoin kuin yksityisoikeudelliselta pohjalta, lähinnä toimituksen piiriin kuuluvien kiinteistöjen haltijoina. Tässä asemassa useatkin valtion viranomaiset ovat voineet olla asianosaisina samassa menettelyssä, vaikkakaan ne aina eivät välttämättä esiinny vastapuolina. Rajankäyntiä vesialueella koskevassa tapauksessa *KKO 1978 II 21,* jossa muutoksenhakijana KKO:ssa esiintyi valtion viranomaisista vain puolustusministeriö, olivat asianosaisina toimitusvaiheessa yleisen vesialueen haltijana TVH ja sittemmin VH sekä lisäksi PLM ja MH, joista valittajina MO:ssa esiintyivät VH ja PLM.

Siitä huolimatta, että menettelyssä sovellettavat säännökset ovat olennaisesti yksityisoikeudellisia, voidaan toimitusmenettely luokitella hallintomenettelyksi.[1] Pääsääntöisesti MO:n kautta kulkeva muutoksenhakutie kuitenkin liittyy ylimmässä asteessa yleisten tuomioistuinten järjestelmään. Tässä järjestelmässä yleisiä etuja valvovien viranomaisten valitusoikeutta on pidettävä hallinnolliseen lainkäyttöön verrattuna poikkeuksellisena. Vaikka kiinteistötoimituksessa välittömästi onkin kysymys yksityisoikeuden piiriin kuuluvista oikeuksista ja eduista, voidaan monissa tapauksissa kuitenkin katsoa vaihtelevanasteisesti sivuttavan myös yleisiä etuja. Jakoasioissa näiden yleisten etujen valvonta toteutuu pitkälti viran puolesta itse menettelyssä. Yleisten etujen menettelyllistä asemaa varmistavat myös eräät aineelliset ja menettelylliset järjestelyt, joita erityisesti kaavoituksesta johtuvina sisältyy KaavJL:iin. Tähän

[1] Ks. edellä s. 21 alav. 10.

liittyy myös KaavJL 26 §:ään ja RakL 123.2 §:ään perustuva kunnan asianosaispuhevalta,[2] jota koskevasta erityissääntelystä ei kuitenkaan yksin voitane päätellä, ettei samaa asemaa voisi olla yleistä etua valvovilla valtion viranomaisilla. Kielteistä kantaa puoltaa kyllä se, että asianosaisasema jakolainsäädännön alalla pitkälti määräytyy ns. asianosaisluetteloiden mukaisesti. Vaikka luetteloita ei pidettäisikään ehdottoman sitovina,[3] näyttää ilmeiseltä, ettei jakoasioiden asianosaispuhevalta ilman erityissäännöstä voi perustua vain yleiseen etuun. Aihetta lienee todeta, ettei viranomaisen asianosaispuhevallasta ole kysymys *kiinteistötoimitusten tarkastamisessa* silloinkaan, kun se johtaa alistamiseen MO:lle. Tarkastajan asema perustuu hierarkkiseen toimivaltajärjestelyyn, jolloin tarkastuksessa on kysymys menettelykokonaisuuden kiinteästä osasta.

Vertailumielessä voidaan tarkastella *Ruotsin* kiinteistöoikeutta, joka perusteiltaan on lähinnä Suomen järjestelmää, mutta viranomaisten asianosaisaseman suhteen kehittynyt toiseen suuntaan. Yleisten etujen valvonta suuressa osassa FBL:n mukaisia asioita (ei tosin kaikissa) perustuu virallisperiaatteen ohella myös LH:lle annettuun asianosaisen asemaan ja valitusoikeuteen.[4] Vastaavankaltainen asema on rakennuslautakunnalla paikallisten maankäyttöintressien valvojana. LH on puhevaltaa käyttäessään yhteydessä valtionhallinnon eri elimiin, jotka puolestaan voivat pyytää LH:ta mm. käyttämään valitusoikeutta.[5] Tällöin LH joutuu punnitsemaan erilaisten yleisten etujen välillä. Järjestelmä vastaa näin perusteiltaan oppia valtion oikeuspersoonallisuudesta. Muutosta hakiessaan LH:n on vedottava siihen, että asiassa annettu ratkaisu on vastoin FBL:iin sisältyvää, yleisen edun suojaksi annettua säännöstä. Tällaisiksi säännöksiksi katsotaan kaikki ne aineellisoikeudelliset FBL:n säännökset, joista yksityiset asianosaiset eivät voi disponoida.[6] Kun muutoksenhaun on perustuttava väitettyyn oikeudenvastaisuuteen, ei perusteeksi riitä pelkkä oikeudellinen epäselvyys tai pyrkimys saada aikaan yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaisempi lopputulos. Valitusoikeus rajoittuu FBL:n mukaisiin lupa- ja kiinteistönmuodostamispäätöksiin eikä se pääsääntöisesti ulotu detaljikaava-alueelle.

Suomen kiinteistöoikeudessa, jossa yleisen edun valvojilta asianosaisen asema puuttuu, merkitsee selvää poikkeusta Rajakuntien tilusjärjestelyL. Lain 10.2 §:n nojalla on MMH:n määräämällä valtionasiamiehellä

---

2 Ks. kohta 12.1

3 Ks. s. 118 alav. 76a.

4 Ks. *Landahl—Nordström* s. 95 ja 341 ss.

5 Mt. s. 342.

6 Mt. s. 350.

tilusjärjestelytoimituksessa asianosaisen asema.[7] Tämä asema kuitenkin on rajoitettu asioihin, jotka koskevat *(a)* valtion maksettavia tai sille tulevia korvauksia, *(b)* uusjaon suorittamista ja sen laajuutta, *(c)* valtion varoilla suoritettavia kuivatus- ja tietöitä sekä *(d)* lain 28 ja 29 §:ssä tarkoitettua valtiolle lunastamista.[7a] Kohteet liittyvät tällöin osaksi valtion yksityisoikeudelliseen asemaan, mutta ennen muuta poikkeusolosuhteista johtuen valtiolle asetettuihin yleisiin taloudellisiin velvoitteisiin samoin kuin tapauskohtaisen julkisen intressin voimakkuuteen muutoinkin. Järjestelmässä on säilytetty valtion ulkoinen yhtenäisyys antamalla prosessuaaliset valtuudet kaikissa suhteissa yhdelle edustajalle, valtionasiamiehelle.

JL 64.4 §:n mukainen maatalouspiirin maataloustoimiston puhevalta liittyy vain JL 125 a §:ssä tarkoitetun valtion maan jakamiseen tilalle uusjaossa.

Säännönmukaiseen valitusmenettelyyn verrattuna yleisen edun valvojan asema on näkyvämpi *ylimääräisessä muutoksenhaussa.* MMH:lle kuuluvasta yleisestä purkulegitimaatiosta on säädetty JL 349 §:ssä.

8.2.2 Lunastuslainsäädäntö

LunL:n mukaisessa lunastamisessa on kysymys puhtaasta pakkotoimesta, vaikkakin siinä myös ilmenee eräitä toissijaisia yritysluvan piirteitä.[8] Lunastusluvan edellytyksiä harkittaessa ei lunastusta vastaan vaikuttavilla yleisillä eduilla näytä olevan sanottavaa oikeudellista merkitystä.[9] LunL 4 §:n mukainen intressivertailu ei nimittäin ulotu yleisten etujen sisälle,[9a] vaikkakin vastanäkökohdilla lienee merkitystä yleisen

---

[7] Häntä ei kuitenkaan ole pidetty *asianosaisena, Hyvönen* Määräala s. 231.

[7a] Ks. Rajakuntien tilusjärjestelyA 18 §.

[8] Esim. LunL 38 § ja NaapL 22 §:n mukainen vaikutus.

[9] Vrt. Ruotsin ExL 2:12 ja sen johdosta *Bouvin—Hedman—Stark* s. 104 ss. LunL 4 § poikkeaa esikuvanaan olleesta ExL 2:12:stä juuri tässä nimenomaisessa suhteessa. *Wirilander,* s. 500 ss., kylläkin katsoo intressivertailun kummassakin yhtä laajaksi sanamuotoerosta huolimatta. Katsoessaan »yleiselle edulle koituvan hyödyn» viittaavan *netto*hyötymerkitykseen Wirilander siten tulkitsee LunL 4 §:n mukaisen yleisen edun yhteiskunnalliseksi kokonaiseduksi, ei pluralistiseksi osaeduksi. Yleisen tarpeen tarkastelu on kuitenkin perinteisesti useimmiten perustunut *määrätyn* tarpeen painavuuden arviointiin. LunL:n yhteydessä on painotettu yleisen tarpeen käsitteen sisällön jatkuvuutta PakkolunastusL:n mukaiseen käsitteistöön ja aiempaan oikeuskäytäntöön nähden, ks. esim. *Ojanen* s. 44.

tarpeen käsilläoloa arvosteltaessa. Lunastuslupavaiheessa on varattava tilanteesta riippuen LH:lle ja ympäristönsuojelusta vastaavalle viranomaiselle (sekä kunnalle ja seutukaavaliitolle) LunL 8.2 §:n nojalla tilaisuus lausunnon antamiseen. Tässä sekä lunastuslupapäätöksen tiedoksiantamista koskevassa 10.2 §:n säännöksessä saatetaan nähdä viittaus näiden viranomaisten muutoksenhakuoikeuteen.[10] Oikeuskäytäntö asiasta puuttunee. Mitä tulee muutoksenhakuun lunastustoimituksen päätöksestä, näyttäisi liityntä JL:n muutoksenhakujärjestelmään puhuvan valitusmahdollisuutta vastaan. Kunnan valitusoikeus on täytäntöönpanovaiheen osalta joka tapauksessa järjestetty erityissäännöksin (LunL 90 §).[11]

8.2.3 Tielainsäädäntö

TieL:ssa ei valtion viranomaisille ole tunnustettu valitusoikeutta. Kuitenkaan kielteistä johtopäätöstä asiassa ei voitane tehdä yksin TieL 103.3 §:stä, jossa kunnalle on annettu kaavoitusintressiin perustuva valitusoikeus tietoimituksessa annetusta päätöksestä.[12] Kirjallisuudessa on katsottu, että niillä valtion viranomaisilla, joiden toimialaan tiehanke vaikuttaa (vrt. esim. TieL 19 §), on puhevalta tiesuunnitelman vahvistamista jo myös tietoimitusta koskevassa asiassa.[13]

Myöskään *YksTieL:ssa* ei ole säännöstä valtion viranomaisen valitusoikeudesta, kunnan valitusoikeudesta kylläkin, YksTieL 44.5 §. Muutoksenhakumahdollisuutta vastaan näyttäisi ehkä puhuvan lain 44.4 §:n säännös siitä, että LH:lla sekä tie-, rautatie- ja kanavaviranomaisilla on oikeus esittää *lausuntonsa* asiassa. Kielteistä johtopäätöstä ei vielä tästä kuitenkaan saateta johtaa, koska lausunnonantamisoikeus on myös kunnanhallituksella, jolla samalla saattaa YksTieL 44.5 §:n nojalla olla asianosai-

---

10 Näin *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 150. — Viranomaisten asema hakijana muodostaa toisen tilanteen.

11 Ks. myös *HE 179/1975 II vp.* s. 47.

12 Vrt. RakL 138 §.

13 *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 228. Ks. myös TieA 12.1 §. Mahdollista ilmeisesti olisi, että esim. luonnonsuojeluviranomainen esiintyy muutoksenhakijana. Ratkaisussa *KHO 4. 3. 1981 taltio 1204* asetelma esiintyi käänteisenä. Voidaan sitä paitsi kinnittää huomiota siihen, että toteutettuna tientekoratkaisu ei faktisesti myöhemmin enää ole syrjäytettävissä luonnonsuojelun hyväksi. Sitä vastoin LuonnonsuojeluL:n mukainen rauhoitusratkaisu on paitsi oikeudellisesti peruutettavissa (LuonnonsuojeluL 20 §) erilainen myös sikäli, että se ei fyysisesti merkitse estettä muille käyttömuodoille.

sen puhevalta. Vaikkakaan YksTieL:n säännökset eivät koske kaikkia eiyleisiä teitä, on lain mukaisella menettelyllä käytännössä selvä yrityslupafunktio, jonka kannalta myös yleisten etujen loukkaukset otetaan huomioon, vrt. YksTieL 7.2 §.

8.2.4 Rakennuslainsäädäntö

RakL:n kaavoitusjärjestelmän kohdalla viranomaisten valitusoikeutta koskevat ongelmat eivät näytä erityisesti aktualisoituneen, vaikka yleistenkin etujen väliset konfliktit kaavoituksessa ovat täysin mahdollisia, jopa todennäköisiä. Keskeisenä syynä tilanteeseen lienee pyrkimys kunnallisen itsehallinnon turvaamiseen sekä siihen liittyen muutoksenhaussa sovellettava kunnallisvalitussäännöstö. Yleistä etua valvovan viranomaisen muutoksenhakulegitimaation johtaminen sanamuodoltaan individuaalioikeussuojaan viittaavasta KunL 139 §:stä näyttää prima facie vaikealta. Erityisesti seutukaavoituksessa näyttäisi viranomaisten asianosaispuhevaltaa vastaan vaikuttavan myös se, että kaavan vahvistamisvaiheessa ilmenevät valtion hallinnon haarojen väliset erimielisyydet on säädetty viime kädessä VN:n ratkaistaviksi (RakL 25.2 §). Muussakin kaavoituksessa tuntuisi RakL:n suojaamien yleisten etujen huomioonottaminen jäävän virallisperiaatteen varaan myös konfliktitilanteiden osalta.

VH haki SM:ssä muutosta P:n seutukaavaliiton liittovaltuuston päätökseen, jolla oli hyväksytty suojelu-, virkistys- ja metsien monikäyttöalueet käsittävä seutukaava. Valituksessaan VH esitti, että VEO:n määräämät vedenottamoiden suoja-alueet olisi tullut osoittaa kaavassa SU- tai SU3-merkinnällä eikä ainoastaan ohjeellisena rajauksena. Lisäksi VH oli todennut seutukaavasta puuttuvan monia tärkeitä pohjavesialueita ja esittänyt kaavan täydentämistä ja korjaamista näiltä osin. SM käsitteli VH:n valituksen. Kun otettiin huomioon, että RakL:iin seutukaavan osalta sisältyy erityinen lausuntomenettely, jonka mukaan valtion viranomaisten kannanottojen on kaavaa vahvistettaessa edellytettävä tulevan otetuksi huomioon ao. hallinnonalaa edustavan ministeriön lausunnon välityksellä, SM katsoi, ettei VH:lla ole asiassa puhevaltaa, ja huomioon ottaen RakL 25.2 §:n ja KunL 139 §:n säännökset jätti VH:n valituksen tutkimatta. *SM 15. 2. 1980 n:o 2687/512/78.*

VH haki SM:ssä muutosta V:n seutukaavaliiton liittovaltuuston päätökseen, jolla oli hyväksytty virkistys- ja suojelualueet käsittävä seutukaava. Valituksessaan VH esitti kaavan vahvistamatta jättämistä eräiden VI- ja SU-alueiden osalta. SM siirsi asian MMM:n lausunnon johdosta VN:n ratkaistavaksi. VH:n valitus jätettiin tutkimatta samoin perustein kuin edellä. *VN 30. 7. 1981 n:o 3916/512/78.*

Rakennuslautakunnan rakennuslupa- ym. päätöksistä valitettaessa näyttäisi RakL 138.2 §:n säännös, jossa erikseen on todettu kunnan valitusoikeus, sulkevan pois valtion viranomaisten muutoksenhakumahdollisuuden. Näin ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla, mikäli ilmaisu »se, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee» ulotetaan koskemaan myös yleisten etujen oikeussuojaa.[13a] Yksiselitteiset oikeuskäytännön kannanotot puuttuvat. Merkittävänä voidaan kuitenkin pitää toisessa yhteydessä jo käsiteltyä ratkaisua *KHO 1978 A II 80,* jossa MMM:llä luonnonsuojeluviranomaisena oli valitusoikeus LO:n päätöksestä, jolla rakennuslautakunnan hylkäävä päätös oli kumottu. Päätöstä tarkasteltaessa on tosin huomattava, että säännökset, joita asiassa mahdollisesti oli loukattu, eivät välittömästi sisältyneet RakL:iin vaan LuonnonsuojeluL:n nojalla annettuihin rauhoitusmääräyksiin. Ratkaisu saattaa kuitenkin ennakoida määrättyjen yleisiä etuja valvovien viranomaisten valitusten tutkimista muunkinlaisissa tilanteissa. Jo 1960-luvulla *Andersson* on viitoittanut kehitystä tähän suuntaan mainiten sanotussa suhteessa esimerkkinä TVH:n.[14] Kunnallisen itsehallinnon loukkaamisesta tuskin voisi olla kysymys ainakaan viranomaisen valitusoikeuden perustuessa laillisuusnäkökohtiin. Valitus on yleinen hallintovalitus, ei kunnallisvalitus. — Valtion viranomaisten valitusoikeutta voidaan RakL:nkin kohdalla tietenkin laventaa tai täsmentää nimenomaisin säännöksin. Siten rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä on päädytty ehdottamaan LH:lle valitusoikeutta rakennuslautakunnan päätöksistä.[14a] Tämä on mahdollista, koska valitusviranomainen on LO, ei LH. LH:n valitusoikeus olisi ehdotuksen mukaan kunnan valitusoikeuden tapaan muodollisperusteinen. Intressin in concreto -harkintaa ei näin puhevaltakysymyksenä tapahtuisi.

Poikkeuslupamenettelystä, josta valitusoikeussäännökset rakennuslautakunnan poikkeuslupapäätöksiä lukuunottamatta kokonaan puuttuvat, voidaan oikeuskäytännön esimerkkinä esittää juuri edellä mainittu TVH:

> TVH:lla oli oikeus hakea muutosta LH:n RakL 132.1 §:n nojalla myöntämään poikkeuslupapäätökseen, kun poikkeusluvalla oli muun

---

13a Vrt. kuit. *Larma* s. 507, joka katsoo ettei päätös välittömästi koske viranomaista julkisen vallan kantajana.

14 *Andersson* s. 328.

14a *Rakennuslakiuudistustyöryhmä* s. 86 ja 142. — Viranomaisten asiaosaisasemassa Ruotsin rakennuslainsäädännössä on kyse vain tietyistä fyysiseen kohteeseen liittyvistä »naapuruusoikeudellisista» yleisistä eduista, ks. *Bexelius—Nordenstam—Körlof* s. 530 ss.

ohella sallittu muuttaa rakennuspaikan liikenne- ja autopaikkajärjestelyjä rakennuskaavassa vahvistetuista määräyksistä. TVH oli valituksessaan katsonut, että lupaan liittyvät liikennejärjestelyt vaaransivat *liikenneturvallisuutta* yleisenä kulkuväylänä käytettävällä maantiellä. *KHO 1978 A II 76.*

Kun poikkeuslupa-asioiden valitusoikeusperusteet on mahdollista rinnastaa RakL 138.2 §:ään,[15] saattaa ratkaisulla hyvinkin olla merkitystä myös rakennuslautakunnan päätöksiä ajatellen. Kaukana ei ole sekään ajatus, että viranomaisella kaikesta huolimatta voisi olla valitusoikeus *jo kaavamääräystä vahvistettaessa*, jos sillä kuitenkin on sama oikeus tuosta määräyksestä poikettaessa. On huomattava, että KunL 139.2 §§ ei vaadi valituksen tutkimisen edellytyksenä todettavaa oikeudenloukkausta vaan ensisijaisesti samankaltaista materiaalista asianosaisuutta kuin yleisen hallintovalituksenkin tutkiminen edellyttää.[16] — Kunnallisvalitusjärjestelmä on äskettäin omaksuttu myös Maa-ainesL:ssa. Tarkasteltaessa sen osalta viranomaisten valitusoikeuden mahdollisuutta on kiintoisaa, että eduskunnassa tapahtunutta yleisen hallintovalituksen muuttamista kunnallisvalitukseksi on perusteltu valitusoikeuden laajentamisella,[17] ei sen supistamisella.

8.2.5 Naapuruussuhdelainsäädäntö ja terveydenhoitolainsäädäntö

Keskeisiltä osin perinteisen immissioajattelun pohjalle syntyneen NaapL:n järjestelmässä ei viranomaisilla yleisen edun valvojina näyttäisi voivan olla sanottavaa osuutta. Kuitenkin säännöstö suojaa myös yleisiä etuja määrätyissä suhteissa (mm. NaapL 18.2 ja 24 §), mikä saattaisi puoltaa viranomaistenkin puhevallan mahdollisuutta. Tämän mahdollisuuden käytännöllistä merkitystä vähentää tosin se, että epäsuotavat vaikutukset usein ovat ehkäistävissä myös muun lainsäädännön nojalla. Erityisesti voidaan tällöin viitata ThL:n mukaiseen sijoituspaikan hyväksymismenettelyyn. Mitä viranomaisten puhevaltaan viimeksi mainitussa menettelyssä tulee, on otettava huomioon, että ThL:n kannalta relevanttien ym-

---

15 Ks. edellä s. 123.

16 Ks. edellä s. 112 ja 121.

17 *II lakivaliokunnan mietintö n:o 1* (HE 88/1980 vp.) s. 7. Valiokunta ei pitänyt tarkoituksenmukaisena »valitusoikeuden tarkkaa rajausta».

päristöterveydenhoitoon liittyvien etujen valvonta kuuluu säännön mukaan päätöksentekijäviranomaiselle, terveyslautakunnalle. Kun ei-terveydellisten yleisten etujen aineellisoikeudellinen relevanssi ThL:ia sovellettaessa on vähäinen, lienee myös kysymystä muiden viranomaisten valitusoikeudesta pidettävä suhteellisen teoreettisena.

8.3 Viranomaisten asianosaispuhevallasta vertailumaissa

8.3.1 Ruotsi

Suomen VL:n tavoin myös S-VL:n mukaisessa menettelyssä yleisten etujen suoja perustuu paljolti virallisperiaatteen soveltamiseen.[1] Tähän liittyy laaja intressitahojen kuuleminen, joka ei kuitenkaan tuota asianosaisen prosessuaalisia oikeuksia esimerkiksi kuultaville viranomaisille (ks. esim. S-VL 10: 4, 10: 42—44, 11: 35—36). Asianosaisen puhevalta ja muutoksenhakuoikeus yleisten etujen valvomiseksi kuuluu vain yhdelle valtion viranomaiselle, *kamarikollegiolle.*

> Aikanaan hyvinkin keskeisenä viranomaisena vaikuttaneen kamarikollegion historiallisen kehityksen aikana sen merkitys on huomattavasti vähentynyt. Tehtäväkuva on samalla muodostunut epäyhtenäiseksi. Tunnusomaista sille on selvä kaksinaisuus: toisaalta kamarikollegio toimii tiettyjen asioiden ratkaisijana, toisaalta se esiintyy valtion edustajana eräissä muissa asioissa.[2] Alkuperäisessä S-VL:n järjestelmässä kollegion edustaja osallistui päätöksentekoon vesiylioikeudessa,[3] mutta arvostelusta johtuen tästä sittemmin luovuttiin. S-VL:n valmisteluvaiheissa ei kollegion asema yleistä etua valvovana asianosaisena ollut itsestään selvä. Muina vaihtoehtoina tuotiin esille tyytyminen vain virallisperiaatteeseen, kollegion esiintyminen yksistään asiantuntijana sekä puhevallan antaminen oikeuskanslerille.[4]

S-VL:n mukaan kamarikollegio ratkaisee itse, ryhtyykö se vireille tulleessa vesiasiassa valvomaan yleistä etua. Tämä mahdollisuus sillä on useimmissa yleiseltä kannalta merkittävissä asioissa, vaikkakin tiedoksi-

---

1 Ks. *SOU 1977: 27* s. 231.

2 Ks. *SOU 1954: 9* s. 70 ss. ja *Lavin* s. 31.

3 *SOU 1954: 9* s. 70 ss., *Jägerskiöld* FT 1954 s. 325.

4 Ks. *SOU 1954: 9* s. 68 ss.

antovelvollisuus pääosin perustuu asioiden muodolliseen enumeraatioon (S-VL 10: 42.1, 11: 35.1). Sanottu velvollisuus käsittää tärkeimmät hakemusasiat, mm. vesistöön rakentamista ja vesistön säännöstelyä koskevat, sekä osan katselmustoimituksessa käsiteltävistä kuivatus- ja järjestelyasioista. S-VL:n säännöksiä kamarikollegion aseman osalta täydentää asiaa koskeva *vattenrättskungörelse* (viimeisin 29. 10. 1971, SFS 789/71). Kuulutuksen 8 §:n (SFS 895/77) mukaan kamarikollegion yleisiin etuihin perustuva puhevalta on S-VL:n mukaisissa asioissa yleinen.

Säännökset kamarikollegion ehkä määräämän asiamiehen oikeusavustusvelvollisuudesta sekä lääninhallituksen määräämästä asiamiehestä ovat jääneet merkitykseltään vähäisiksi,[4a] eikä niille S-VL:n uudistamisen yhteydessä enää ole kaavailtu vastinetta.

Tehtävässään kamarikollegio on usein faktisesti riippuvainen asianomaisten erityisviranomaisten aloitteista ja neuvoista. Tämä koskee erityisesti luonnonhoitovirastoa, jonka kanssa kollegion edellytetään olevan yhteistyössä siltä osin kuin hankkeet sivuavat yleisiä ympäristönsuojeluetuja.[5] Mikäli eri viranomaisten näkemykset ovat ristiriitaisia, on kamarikollegion vallassa, millä tavoin se puhevaltaa käyttäessään painottaa eri etunäkökohtia. Kamarikollegion asianosaispuhevallassa on kysymys ennen muuta sellaisten aineellisten etujen valvomisesta, joita suojataan esimerkiksi S-VL 2: 3.2:n, 2: 11:n ja 2: 12:n säännöksin.[6] Puhevalta ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan puhtaan materiaalisiin yleisen edun loukkauksiin. Esimerkiksi ratkaisussa *NJA 1976: 31* puhevallan kohteena oli tarkkailuvelvoitteen asettaminen vesistön säännöstelijälle.

Sinä aikana, kun vesien pilaantumista koskevat säännökset sisältyivät S-VL:iin (1941—1969),[7] oli *vesiensuojelun valvontaviranomaisella* mahdollisuus asianosaispuhevallan käyttämiseen. Asiaa koskevat säännökset sisältyivät erityiseen vesiensuojelun valvontalakiin (Lag om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden, SFS 615/41 ja sittemmin uudistettuna SFS 582/56, muutos 371/67). Vuoden 1941 lain mukaan puhevalta kuului, jos terveydelliset seikat olivat kysymyksessä, lääninhallituksen määräämälle henkilölle sekä muutoin maataloushallinnon alaiselle kalatalousvi-

[4a] Ks. esim. *Löwing* s. 25 ss.

[5] Ks. *SOU 1977: 27* s. 231 ss.

[6] *Ibid.* s. 232.

[7] Ks. *Hydén* s. 301 ss.

ranomaiselle, jolle kuului myös terveydellisistä näkökohdista huolehtiminen, jos lääninhallitus ei ollut antanut sanottua määräystä (em. lain 5 ja 8 §). Vuoden 1956 lain 4 §:n mukaan tehtävä kuului kalastushallituksen valvontaosastolle ja valtion kalatalouskoelaitokselle, jotka yhdessä muodostivat Statens vatteninspektion -nimisen elimen.[8] Ympäristöhallinnon keskittämisen jälkeen S-VL:n pilaamissäännöksiin liittyvä asianosaispuhevalta kuului lyhyen ajan ML:n säätämiseen asti vuonna 1967 perustetulle luonnonhoitovirastolle (vuoden 1967 lain 4 §).[9] Valvontaviranomaisen puhevallan suhde kamarikollegion puhevaltaan näyttää olleen vaihtoehtoinen siten, että erityisesti oikeudellista asiantuntemusta vaatineet asiat kuuluivat viimeksi mainitulle.[10]

Vireillä olevan S-VL:n uudistamisen yhteydessä on yhden asianosaisena esiintyvän yleistä etua valvovan valtion viranomaisen järjestelmä kaavailtu säilytettäväksi. Tehtävä tulisi edelleen kuulumaan kamarikollegiolle.[11] Sen puhevalta ulottuisi alaltaan yleisenä paitsi hallinnolliseen lupaviranomaiseen myös kiinteistötuomioistuimeen (ehd. S-VL 18: 19) ja kuivatusasioiden katselmustoimitukseen (ehd. S-VL 16: 13). Kun eri alojen viranomaisilla (mm. kaavoituslaitos, luonnonhoitovirasto, kalastushallitus, maataloushallitus, puolustusviranomaiset, tiehallinto, merenkulkulaitos, metsähallinto, muinaismuistovirasto, valtion teollisuushallinto) olisi lupamenettelyssä kuitenkin varsin väljä mahdollisuus näkökantojensa esittämiseen,[12] ilmenisi kamarikollegion eri näkökantoja sovitteleva asema muita viranomaisia sitovasti lähinnä vasta muutoksenhakuvaiheessa (ja erillisissä vireillepanotoimissa).

Myös ML:ssa on omaksuttu näkemys, jonka mukaan vain yksi viranomainen voi esiintyä yleistä etua valvovana asianosaisena. ML:n mukaisessa hallinnollisessa menettelyssä, jossa eri viranomaisia on mahdollisuus kuulla suhteellisen vapaasti, on lainsäätäjän kannanotto ollut tarpeen lähinnä vain valitusoikeuden käyttämisen osalta. ML 48 §:n (SFS 27/73) nojalla luonnonhoitovirastolla on yleisten etujen valvomiseksi valitusoikeus konsessiolautakunnan tai lääninhallituksen lupapäätöksestä, konsessiolautakunnan antamasta ML 41 §:n mukaista kieltoa tai määräystä koskevasta päätöksestä samoin kuin lääninhallituksen antamasta ML

8 Ks. *NJA II 1956* s. 231.
9 Ks. *NJA II 1967* s. 579 ss.
10 Ks. *NJA II 1942* s. 186 ss.
11 *SOU 1977: 27* s. 234.
12 Mt. s. 232.

40 §:n mukaista kieltoa tai määräystä sekä ML 43.2:n mukaista tarkkailua koskevasta päätöksestä. Käytännössä muutoksenhakuoikeutta on kuitenkin hyödynnetty suhteellisen harvoin.[13] Luonnonhoitoviraston valitusmahdollisuuden periaatteellinenkaan merkitys ei kuitenkaan ulotu ML:n mukaiseen päätöksentekoon sen koko laajuudessa. On nimittäin huomattava, että lukumääräisesti merkittävät dispenssipäätökset eivät ole valituskelpoisia (ML 48.1 §) ja että luonnonhoitovirasto itse toimii eräänä päätöksentekijänä, jolloin yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus ei tule kysymykseen.

Eräiden muidenkin viranomaisten kuuleminen ML:n mukaisessa menettelyssä on varmistettu nimenomaisin säännöksin. Viranomaisia, joilla on olennaisia etuja asiassa valvottavanaan, on kuultava konsessiolautakunnassa (ML 14 §). Hakemuksesta on annettava tieto MiK 14 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille (luonnonhoitovirasto, lääninhallitus, terveydenhoitolautakunta), mutta tilaisuus lausunnon antamiseen varataan yleensä myös kaavoituslaitokselle (Statens planverk) ja kalastushallitukselle.[14] Vastaavanlainen kuulemis- ja tiedottamisvelvollisuus on myös luonnonhoitovirastolla ja lääninhallituksella dispenssiasioissa (MiK 22 ja 24 §).[15] Muilla viranomaisilla kuin luonnonhoitovirastolla, joilta valitusoikeus puuttuu, on mahdollisuus kääntyä viraston puoleen ja pyytää tätä valittamaan asiassa.[16] Muunlaisten yleisten etujen kuin suojeluetujen valvominen luonnonhoitoviraston valituksen avulla ei kuitenkaan yleensä tule kysymykseen huolimatta siitä, että myös suojelulle vastakkaiset yleiset edut voivat olla relevantteja (esim. ML 6.2 §). On nimittäin katsottu, että luonnonhoitoviraston valituksissa on pääpainon oltava ympäristönäkökohdilla, vaikka estettä ei olekaan ottaa jossakin määrin huomioon muitakin etuja.[17] Yhden viranomaisen asianosaispuhevallan säilyttämistä myös tulevaisuudessa on pidetty tärkeänä. Yhtä yhtenäistä julkisen tahon kannanottoa pidetään menettelyn tehokkuuden ehdottomana edellytyksenä, minkä vuoksi muiden viranomaisten kuin luonnonhoitoviraston valitusoikeutta ei tulisi sallia.[18] ML:n rakenteen uudistussuunnitelmat aiheuttaisivat kuitenkin muutoksia ML 48 §:n valitusoikeussäännöksiin.

---

13 *Hydén* s. 354 alav. 102.

14 *Westerlund* s. 62.

15 Kuulemisen merkityksestä ks. myös *Nyman* s. 144.

16 *SOU 1978: 80* s. 161.

17 *Ibid* s. 162 sekä *SOU 1977: 27* s. 232.

18 *SOU 1978: 80* s. 160 ss.

Ehdotuksen mukaan luonnonhoitovirastolla tulisi olemaan oikeus hakea muutosta konsessiolautakunnan päätökseen lupaa ja ympäristönsuojelumaksua koskevassa asiassa, lautakunnan tai lääninhallituksen päätökseen aloittamislupaa koskevassa asiassa, lautakunnan päätökseen ML 41 §:n mukaista kieltoa tai määräystä koskevassa asiassa, lääninhallituksen tai terveydenhoitolautakunnan päätökseen ML 40 §:n mukaista kieltoa tai määräystä koskevassa asiassa sekä lääninhallituksen päätökseen ilmoitusasiassa.[19]

Poikkeuksena säännöstä, jonka mukaan vain yksi yleistä etua valvova viranomainen voi käyttää asianosaisen oikeuksia, on vesiyhteisön muodostamista koskeva menettely. Sekä luonnonhoitovirasto että lääninhallitus saavat hakea muutosta päätökseen, joka koskee yhteisön muodostamista, toiminnan suuntaamista tai sen rajoittamista (VFbL 26 §). Tällaisessa tapauksessa vesituomioistuimen on siirrettävä asia omine lausuntoineen hallituksen ratkaistavaksi (VFbL 27 §). Kahden viranomaisen valitusoikeuden taustalla lienee se näkökohta, että vesiyhteisön toimialaan liittyy sekä S-VL:n että ML:n mukaista toimintaa.

8.3.2 Tanska

Hallinnollinen muutoksenhakulegitimaatio MBL:n ja VFL:n (sekä NFL 43 §:n) mukaisissa asioissa perustuu olennaisen, yksilöllisen intressin käsitteelle. Sen piiriin on periaatteessa katsottu kuuluvan myös yleisten etujen suojan, erityisesti sen näkökohdan, että lakia soveltavat alemmat viranomaiset ovat toiminnassaan riittävän tiukkoja ja johdonmukaisia.[19a] Kuitenkin yleisten etujen valvontaan perustuvan muutoksenhakuoikeuden edellytyksenä on voitu pitää nimenomaista säännösperustetta, vaikka toisaalta säännön aukottomuutta on aiheellisestikin epäilty.[19b] Viranomaisten osalta on MBL:ssa ja VFL:ssa joka tapauksessa annettu nimenomaiset valitusoikeussäännökset. Näitä tarkasteltaessa on huomattava, että päätöksenteko sanottujen lakien mukaisessa menettelyssä on pitkälti kunnallistettu. Nimenomaan ensimmäisenä ratkaisuasteena on useimmiten kunnallinen elin. Myös muutoksenhakusäännöstön muotoutumiseen on keskeisesti vaikuttanut riittävänasteisen kunnallisen itsehallinnon

19 *SOU 1978: 80* s. 21 ss.

19a *Garde* s. 489.

19b *Basse* Forvaltningsret s. 298 ss., *sama* J&Ø 1979 s. 493 ss.

turvaamispyrkimys hallinnon johdonmukaisuuden varmistamiseen tähtäävän ohjaustehtävän ohella.[19c] Järjestelmällisesti MBL:ssa ja VFL:ssa on toteutettu (muiden kuin päätöksen tehneen) itsehallintoviranomaisten valitusoikeus. Muiden viranomaisten muutoksenhakumahdollisuus rajoittuu lähinnä vain terveysviranomaiseen (embedslæge), jolla silläkin on valitusoikeus vain ensimmäisen instanssin päätöksestä, ks. MBL 74 § verr. MBL 80 §[19d] ja VFL 80 § verr. VFL 83 §.[20] Embedslæge ei tässä yhteydessä viittaa henkilöön vaan asianomaiseen paikalliseen terveydenhoitovirastoon.[21] Valitusoikeuden säätämisen taustalla on ollut eri viranomaisten toimintojen koordinoimistarve,[22] mutta sitä on käytännössä hyödynnetty suhteellisen harvoin.[23] Tästä huolimatta muutoksenhaun mahdollisuutta, toimimista »nukkuvana vahtikoirana», on pidetty merkittävänä.[24] Nimenomainen valitusoikeus oli aiemmin myös vuonna 1975 lakkautetulla alueellisella suunnitteluelimellä (byudviklingsudvalg)[25] ja vuoden 1979 alusta lakkautetulla alueellisella luonnonsuojeluelimellä (fredningsplansudvalg).[26] Käytännössä näiden valitusoikeuden poistuminen ja sen siirtyminen toimialaltaan yleisille itsehallintoelimille ei ole aiheuttanut suurtakaan muutosta. Esimerkiksi MBL 5 luvun mukaisesta hyväksymispäätöksestä ei fredningsplansudvalg ollut tiettävästi koskaan valittanut.[27] Valtion keskushallinnon elimillä ei näytä olevan sanottavaa asemaa muutoksenhakijoina. Toisin on tilanne NFL:ssa, jonka 26 ja 58 §:n nojalla ympäristöministeri (käytännössä luonnonsuojeluhallitus) voi hakea muutosta lain mukaisissa asioissa. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan ulotu NFL 43 §:n mukaisiin vesistöjä ja kosteikkoja koskeviin päätöksiin. Ympäristöministeri (luonnonsuojeluhallitus) nimittäin on itse valitusviranomainen näiltä osin.

19c Ks. *Christensen* TfR 1976 s. 46 ja *Basse* Forvaltningsret s. 298 ss. Vrt. myö *Garde—Rehling* s. 503 ss.

19d *Garde* s. 495 ss., *Haagen Jensen* s. 141 ss., *Borre* s. 176 ja 190.

20 *Garde* s. 502.

21 *Haagen Jensen* s. 142.

22 Mt. s. 142, *Garde* s. 495.

23 *Garde* s. 504.

24 *Ibid.*

25 Ks. *Haagen Jensen* s. 141 ss.

26 Ks. *Garde* s. 491, vrt. *Haagen Jensen* s. 142. Orgaanin asettamisesta ja tehtävistä ks. *Garde* Dansk miljøret 3 s. 236.

27 *Garde* s. 504.

Yleisiä etuja valvovien viranomaisten mahdollisuus søksmål-prosessin vireille saattamiseen tuomioistuimessa ei näytä kirjallisuudessa olleen esillä.

Käytännössä eri viranomaisten valitusoikeuden tarvetta vähentää se, että lupa samaan toimintaan saattaa samanaikaisesti olla tarpeen lukuisten eri säännöstöjen nojalla.[27a] Esimerkiksi kalanviljelylaitos saattaa vaatia luvan NFL 43 §:n (luonnon- ja maisemansuojelunäkökohdat), VFL 22 §:n (vedenotto) sekä MBL 5 luvun (vesien pilaantuminen)[28] nojalla. VLL 49 §:n kalankasvatuslaitoksia koskeva säännös on kumottu (L 304, 8. 6. 1978).[29] VLL:n säännöksillä on edelleen merkitystä mm. kuivatusintressin ja kalanviljelyn välisen suhteen kannalta, ks. VLL 3.2 §. Lisäksi FVFL sisältää säännöksiä eräistä kalanviljelylaitoksia koskevista rakenteellisista kysymyksistä.

VLL:n mukainen päätöksentekojärjestelmä eroaa monissa suhteissa edellä selostetuista MBL:n, VFL:n ja NFL:n mukaisista säännöstöistä. Ehkä olennaisin ero on siinä, että päätösvalta lupamenettelyssä ei kuulu hallintoviranomaiselle (eikä yleiselle tuomioistuimelle), vaan *landvæsensret*-orgaaneille, joita menettelysuhteessa koskee oma säännöstönsä (LRL). Ero on tosin supistunut sikäli, että myös VLL:n nojalla LVR:lle kuuluvaa päätösvaltaa on eräiltä osin siirretty itsehallintoviranomaisille, ks. etenkin VLL 7.2 §.[30] Ensiksi mainituilla on eräänlaisena jäänteenä jäljellä myös VFL:n mukaista toimivaltaa lähinnä korvauskysymyksissä (VFL 9 § verr. VFL 23.3, 24, 28.3, 30.3, 32.4 ja 42.2 §). Landvæsensret-järjestelmän kumoaminen on tutkittavana.[31] LRL 18.1 §:n mukaan useimmissa VLL:n mukaisissa asioissa on kuultava kalastusministeriötä ja tarpeen mukaan luonnonsuojeluviranomaisia (vrt. myös VLL 34 §). Lisäksi hallinnolliset viranomaiset voivat LRL-asiassa suorittaa prosessuaalisen väliintulon RPL 252 §:ssä säädetyin edellytyksin (LRL 18.3 §).[32] Väliintulo edellyttää tällöin, että asian lopputulos koskee viranomaisen edustamia intressejä samassa tai samanlaisessa asiassa ja että väliintulo voi tapahtua tuottamatta olennaista haittaa asian käsittelylle. Muutoksenhakua koskevan LRL 38 §:n

---

27a Tässä suhteessa ilmenevistä ongelmista ympäristöoikeudessa *von Eyben* s. 145 ss.

28 *Borre* s. 114, *Tolstrup—Barfod* s 187, vrt. myös mt. s. 170.

29 Kumotusta säännöksestä ks. *Tolstrup—Barfod* s. 186 ss.

30 L 374, 13. 6. 1973.

31 Ks. edellä s. 99.

32 Ks. *Tolstrup* s. 22 ss., *Tolstrup—Barfod* s. 114.

nojalla valitusoikeus on asianosaisten lisäksi niillä viranomaisilla, joiden toimialaa ratkaisu koskee.[33] Ilmaisu osoittaa, että sanottuja viranomaisia ei valitusoikeudesta huolimatta katsota asianosaisiksi (part).

Viranomaisten asema on kuitenkin muuttunut ja mahdollisen valitusoikeuden merkitys ratkaisevasti vähentynyt NFL 43 §:n mukaisen rinnakkaisen lupajärjestelmän säätämisen myötä. Ennen VLL:n mukaisen lupa-asian tutkimista on vastaavan NFL 43.3 §:n mukaisen luvan oltava valmiina. Kun amtinneuvosto on nyttemmin sekä luonnonsuojeluviranomainen että NFL 43 §:n mukainen lupaviranomainen, ei sen yleensä ole tarpeen esiintyä LVR:ssä.[34] — Samankaltaista kehitystä on aiheuttanut myös VFL:n mukaisen lupatoimivallan siirtäminen LRL:n mukaisilta orgaaneilta yleisille hallintoviranomaisille. Näin on sikälikin, että lupamenettelyssä ei enää ratkaista kalakannan suojaamista koskevia kysymyksiä, vaan nämä voidaan erikseen saattaa LVR:n käsiteltäväksi, ks. FVFL 31 ja 36 § (L 304, 8. 6. 1978).

8.3.4 Norja

Norjassa ei vesien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä muutoksenhakumahdollisuudella useinkaan ole keskeistä merkitystä. Vielä vähemmän on merkitystä ollut viranomaisille ehkä kuuluvalla valitusoikeudella. Kirjallisuudessa on katsottu, että julkisen hallinnon elimien valitusoikeus kylläkin on johdettavissa FVL 28 §:n yleissäännöksestä eli siitä, että asian voidaan katsoa koskevan kysymyksessä olevaa viranomaista.[35] Tämän on kuitenkin lausuttu rajoittuvan niihin tilanteisiin, joissa viranomaisen edustamat intressit ovat yksityisoikeudellisia,[36] tai lisäksi myös niihin tapauksiin, joissa viranomainen voidaan käsittää sellaisten intressiryhmien luonnolliseksi edustajaksi, joita asia suoranaisesti koskee.[37] Erityisen perusteltuna on pidetty viranomaisten valitusoikeuden ulottamista päätöksiin, jotka aiheuttavat kielteisiä vaikutuksia laajoille väestöryhmille, ja varsinkin, jos näihin kuuluvien henkilöiden on vaikea itse valvoa etujaan.[38] Esimerkkinä tässä yhteydessä on mainittu VRL:n

33 Ks. *Tolstrup—Barfod* s. 114, *Garde* s. 497.
34 Ks. *Cirkulære* MT 222/78 s. 868.
35 *Frihagen* II s. 210.
36 *Eckhoff* s. 531.
37 *Frihagen* II s. 212.
38 *Ot. prop.* n:o 3 1966—67 s. 57 ss., *Frihagen II* s. 212.

mukaiset säännöstelypäätökset. On kuitenkin huomattava, että merkittävimmissä säännöstelytapauksissa ei hallinnonsisäinen muutoksenhaku tule kysymykseen hallituksen ollessa päätöksentekijänä. Toisaalta VDL:n, VRL:n ja VFL:n säännökset joka tapauksessa edellyttävät useiden eri viranomaisten kuulemista lupamenettelyssä (mm. VDL 125.3 §, VRL 6 §,[39] VFVL 9 §). Pääpaino hallintokoneistoon kuuluvien viranomaisten (esim. luonnonsuojeluviranomaisen ja tietyn hankkeen toteuttamisesta päättävän viranomaisen) välisten ristiriitojen ratkaisemissa lienee asian alistamisella kummankin yläpuolella olevalle orgaanille.[39a]

Valta saattaa hallintoratkaisu tuomioistuimen tutkittavaksi toiselta viranomaiselta ilmeisesti puuttuu. Mitä tulee viranomaisen mahdollisuuteen esittää vaatimuksia skjøn(n)-menettelyssä, on tilanne jossakin määrin epäselvä. VDL 112 §:n mukaisessa skjønnissä, jossa ratkaistaan ennalta, rikkooko toimenpide kieltosäännöksiä, sekä annetaan toimintaa koskevia määräyksiä — kyse on eräänlaisesta lupamenettelystä — valvoo lääninhallitus (fylkesman) yleisiä etuja (VDL 130.5 §). VRL:n mukaisessa konsessiovaiheen jälkeisessä skjønnissä on keskeistä yksityisoikeudellisten vahinkojen selvittäminen, mutta siinä voidaan eräiltä osin tehdä myös tärkeitä yleisten etujen suojaa koskevia ratkaisuja. Skjønnissä ei tosin voida muuttaa konsessiopäätöstä tai sen ehtoja, mutta lupamääräyksiä on mahdollista täydentää, ks. *Høyesteretten 13. 5. 1962 n:o 59 B.*[40] Säännös viranomaisen asianosaisasemasta VRL:sta puuttuu. Viranomaisen puhevaltaa VRL:n mukaisessa skjønnissä on sivuttu ratkaisussa *Høysteretten 3. 6. 1972 n:o 80/1972*, jonka yhteydessä on viitattu luonnonsuojeluviranomaisen (Naturvernrådet) tai analogisesti VDL-skjønnin kanssa lääninhallituksen mahdolliseen asianosaisasemaan.[41] Selvää on, että toimenpiteen suorittajana tai luvanhaltijana viranomainen voi olla asianosainen (esim. NVE em. ratkaisussa *Høyesteretten 13. 5. 1962 n:o 59 B).*

Kokonaisuutena ottaen yleisten etujen oikeussuojaa on Norjan ympäristöoikeudessa pidetty riittämättömänä nimenomaan menettelysäännösten osalta.[41a]

---

39 Ks. myös *NOU 1979: 9* s. 8 sekä *NOU 1980: 23* s. 93 ss., sekä *Falkanger* s. 175 alav. 42.

39a Ks. *NOU 1980: 23* s. 31.

40 *NRt* 1962 s. 480 ss. Ks. myös *Fleischer* s. 74.

41 *NRt* 1972 s. 572 ja 577.

41a *Fleischer* s. 46.

8.3.5 Saksan liittotasavalta

WHG:n mukaisen lupamenettelyn hallintomenettelyvaiheessa eivät yleisiä etuja valvovat viranomaiset kuulu Betroffener-käsitteen alaan. Viranomaisista, jotka Bewilligung-menettelyssä valvovat toimialansa mukaisia yleisiä etuja, käytetään nimitystä *beteiligte Behörden* (WHG 9 §).[42] Menettelyllisen Beteiligter-käsitteen WHG:n terminologia tunteekin vain viranomaisten yhteydessä, osassa LWG-laeista yleiseen menettelykäsitteistöön muutoin kuuluva Beteiligter viittaa yksityisiin subjekteihin.[43] Erlaubnis-menettelyn osalta nimenomainen säännös viranomaisten asemasta puuttuu, mutta WHG 6 §:n lupaedellytyksiä koskevasta säännöksestä katsotaan kuitenkin johtuvan, että myös siinä on asianomaisille viranomaisille varattava tilaisuus näkökantojensa esittämiseen.[44] Sama koskee Planfeststellung-menettelyä.[45]

Kysymykseen voivat tulla periaatteessa kaikki liittovaltion ja osavaltioiden viranomaiset, joiden toimialalla asianomainen vesien käyttö saattaa johtaa yleisen edun loukkaukseen tai joiden toimivaltaa asianosaisten esittämät vaatimukset sivuavat. Myös asianomainen vesistöjen valvontaviranomainen, jonka kannalta toiminnalla saattaa olla haitallisia vaikutuksia, katsotaan säännöllisesti Beteiligter-ryhmään kuuluvaksi.[46]

Se, missä laajuudessa asianomaiset Beteiligter-viranomaiset voivat esittää vaatimuksia lupaviranomaisessa, on hyvin keskeinen kysymys etenkin Bewilligung-menettelyssä, jossa annettavan luparatkaisun oikeusvoima ulottuu myös muutoin suojattuihin yleisiin etuihin. Siten esimerkiksi terveysviranomaisen on tuotava terveydelliseen vaaraan perustuvat näkökohdat esille lupamenettelyssä. Jälkikäteinen käytön kieltäminen terveydenhoitolainsäädännön nojalla merkitsisi Bewilligung-päätöksen tuottaman subjektiivisen oikeuden loukkaamista.[47] Sama koskee esimerkiksi liikenne- tai rakentamisoikeudellisia näkökohtia.[48] Kirjallisuudessa ja käytännössä on kuitenkin yleisesti ilmennyt huomattavaa

---

42 Ks. *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 246 ss., *Sievers* s. 104, *Kolb* s. 80.
43 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 245.
44 Mt. s. 179.
45 Mt. s. 693.
46 Mt. s. 247.
47 Mt. s. 209 ss., 246 ss.
48 Mt. s. 246.

epäselvyyttä siinä, missä laajuudessa lupaviranomainen voi ottaa tai on velvollinen ottamaan huomioon toisen toimialaa koskevia näkökohtia ja missä määrin yhden viranomaisen kannanotot sitovat toista, samoin kuin siinä, missä määrin päällekkäiset lupamenettelyt ovat tarpeen.[49] Olennaista WHG:n kannalta on joka tapauksessa, että lupaviranomainen joutuu suorittamaan erilaisten yleisten etujen välisen intressivertailun,[50] vaikka WHG 6 §:n säännös, joka asettaa yleisen edun (Wohl der Allgemeinheit) loukkauksen luvan myöntämisen ehdottomaksi esteeksi,[51] ei intressivertailuun näyttäisikään viittaavan. Kysymys on kuitenkin yleisestä edusta kokonaisedun merkityksessä[52] eli yleisten osaetujen välisen vertailun tuloksesta. Luvan myöntäminen estyy tällä perusteella vain, jos toimintaa vastaan olevat yleiset edut ylittävät sitä puoltavat näkökohdat. Ratkaiseviksi loukkauksen käsilläolon kannalta muodostuvat siten vain »überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit». Yleinen etu sanotussa merkityksessä on joustava *oikeus*käsite, mikä merkitsee sitä, että se voi koko laajuudessaan tulla tuomioistuimen tutkittavaksi.[53]

Erityisen ongelmalliseksi on vastakkaisten käsitysten pohjalta muodostunut se, voiko WHG:n valtiosääntöoikeudelliseen perustaan liittyvä käsite *Wasserwirtschaft*[54] muodostua rajoittavaksi määritettäessä yleinen etu -käsitteen kannalta relevantteja yleisiä etuja.[55] Vaikka kirjallisuuden suopea kanta ei-vesitaloudellisten yleisten etujen samanarvoisuuteen on ollut näkyvä,[56] on eräässä äskettäisessä ratkaisussa katsottu, että yleisen edun loukkauksen käsilläoloa tutkittaessa on lupaharkinnassa huomiota kiinnitettävä **vain** vesitaloudellisiin näkökohtiin, mikäli WHG:n ulkopuoliset säännökset eivät nimenomaisesti muodostu esteeksi toimen-

---

49 Ks. esim. mt. s. 153, 161 ss. ja 246, *Hofmann* s. 249 ss. ja 312 ss., *Jarass* s. 177 ss. sekä *Ule—Laubinger* s. 31 ss., 40 ss. ja 64.

50 *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 162 ss. — De lege ferenda on ympäristöviranomaisen lausuntojen sitovuutta vastustettu vetoamalla intressivertailun estymiseen, ks. *Ule—Laubinger* s. 94.

51 Säännös koskee myös Planfeststellung-menettelyä, *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 680.

52 Mt. s. 160 ss., ks. myös edellä kohta 3.1 alav. 40.

53 Mt. s. 165. Vrt. kuit. *Breuer* s. 85 ss.

54 Tästä ja *Wasserhaushalt*-käsitteestä mt. s. 44 ss.

55 Vastakkaisista käsityksistä ks. *ZfW* 1978 s. 368 oikeustapausselostuksen yhteydessä.

56 Esim. *Gieseke—Wiedemann—Czychowski* s. 680 ja 162, *Czychowski* s. 137 ss. Ks. myös *Breuer* s. 73 ss.

piteelle.[57] Esimerkkinä voidaan tällöin pitää luonnon- ja maisemansuojelua: sanottuihin ei-vesitaloudellisiin suojeluintresseihin kohdistuvat loukkaukset voivat estää haetun toimenpiteen vain, jos niitä koskevat säännökset tai näihin perustuvat rauhoitus- ym. määräykset nimenomaisesti tätä edellyttävät.[58] Kuitenkaan varta vasten juuri asianomaista vesien käyttöä ajatellen ennalta asetetut luonnonsuojelumääräykset tuskin käytännössä ovat ajateltavissa.[59] Muunlaiset kuin vesitaloudelliset edut voidaan kyllä edellytysten kannalta ottaa huomioon *harkinnan osana*, mikäli kysymys on WHG 31 §:n mukaisesta Planfeststellungmenettelystä, joka tekee tarpeettomaksi muut julkisoikeudelliset luvat (VwVfG 75.1 §).[60] Menetyksiä verrataan tällöin saavutettavaan etuun ilman, että kysymys olisi ehdottomasta esteestä. Kuvaavana voidaan pitää erästä Baijerin hallintotuomioistuimen ratkaisua,[61] jossa oli kysymys helmisimpukkakannan säilyttämisen merkityksestä WHG 31 §:n mukaisen, kalalammikoiden rakentamista tarkoittavan luvan edellytysten kannalta. Helmisimpukoiden suojaamisen ei katsottu kuuluvan vesitalouden piiriin — toisin olisi saattanut olla, jos simpukanpyynti olisi ollut yksityisten oikeuksien kohteena eikä regaali, kuten tässä tapauksessa — jolloin kysymys ei voinut olla WHG 6 §:n mukaisesta yleisen edun loukkauksesta. Simpukkakannan suojaamista koskevaa nimenomaista säännöstä tai määräystä ei ollut myöskään WHG:n ulkopuolella. Suojelunäkökohdat voitiin tosin vapaasti harkiten ottaa huomioon luvan edellytysten osana.

Edellä sanotusta johtuen kysymys muun viranomaisen puhevallasta lupamenettelyssä ei välttämättä aina edes ole mielekäs. Sen merkitys riippuukin aineelliselta kannalta tilanne- ja säännösyhteydestä. Kysymys Beteiligter-asemaan kytkeytyvistä valtuuksista ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Viimeksi mainitut liittyvät nimenomaan hallinnonsisäiseen lupamenettelyvaiheeseen, ei välttämättä enää muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa.[62] Selvää on, että Beteiligter-asema oikeuttaa väitteiden ja vaatimusten tekemiseen WHG 9 §:n mukaisella tavalla. Kysymys oikeudesta hakea muutosta hallintotuomioistuimessa tai muutoin esiintyä asianosaisena hallintolainkäyttövaiheessa on kuitenkin eri asia. Yleisenä sääntönä ei voida pitää, että viranomaisen esiintyminen (Beteiligung) hallintomenettelyssä antaisi tälle muutoksenhakuoikeuden asian-

57 *Bundesverwaltungsgericht, Urteil 10. 2. 1978, ZfW* 1978 s. 363 ss.
58 Kriittisesti luonnonsuojelun osalta *Hofmann* s. 249 ss. ja 312.
59 Ks. erit. mt. s. 319.
60 Ks. *Jarass* s. 181 sekä oikeustapausselostus *ZfW* 1978 s. 369.
61 *Bayerischer VwGH, Urteil 13. 6. 1979, ZfW* 1980 s. 238 ss.
62 Vrt. kohta 6.3.2.

omaisen toisen viranomaisen päätöksestä.[63] Viranomaisella katsotaan olevan vain kompetenssi, ei oikeuksia, mikä olisi yleisiin etuihinkin perustuvan valitusoikeuden ehdoton edellytys.[64] On huomattava, että VwGO:n mukainen hallintolainkäytön Beteiligter-käsite (63 §) on toinen kuin vastaavanniminen käsite hallintomenettelyssä.[65] Muu kuin päätöksen tehnyt Beklagter-viranomainen saattaisi saada Beteiligter-aseman valitusmenettelyssä paitsi muutoksenhakijana myös muuna asianosaisena (Beigeladener). Tämä on kuitenkin poikkeuksellista ja edellyttää erityissääntelyä.[66] Ehdoton pääsääntö on, että yleisten etujen valvontatehtävä kuuluu lupaviranomaiselle itselleen. De lege ferenda on yleisten ympäristöetujen aseman kohentamista, jota sinänsä laajalti pidetään tarpeellisena lainsäätäjän tarkoituksen saavuttamiseksi, esitetty toteutettavaksi muunlaisin kuin puhevaltaan liittyvin keinoin. Perusteluina on tässä vedottu päätöksenteon yhtenäisyyden vaarantumiseen sekä perinteiseen oikeussubjektiajatteluun.[67]

Lyhyesti voidaan vielä tarkastella VwGO 36—38 §:n mukaisen yleisen edun valvojan (*Vertreter des öffentlichen Interesses*, VöI) asemaa. VöI voidaan VwGO 36 §:n nojalla osavaltiotasoisin säännöksin asettaa hallintotuomioistuimeen ja ylempään hallintotuomioistuimeen. Vastaava yleisen edun valvojan asema ylimmässä, liittovaltion hallintotuomioistuimessa kuuluu erityiselle Oberbundesanwaltille (VwGO 35 §). VöI:n, jonka esikuvana on ollut Ranskan Commissaire du Gouvernement, tehtäväksi on alun perin kaavailtu objektiivisen laillisuuskontrollin varmistajan asemaa, mihin liittyisi nimenomaan sellaisten yleisten etujen valvominen jotka eivät kuulu päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle.[68] Alkuperäinen ajatus on kuitenkin hämärtynyt, kun VwGO 36 §:ssä on mahdollistettu antaa VöI:lle tehtäväksi osavaltion tai osavaltion viranomaisen edustaminen hallintotuomioistuimessa.[69] Pääsääntöisesti on kuitenkin katsottu, ettei molempien tehtävien samanaikainen suorittaminen ole sal-

---

63 *Stober* s. 913, *Eyermann—Fröhler* s. 284, *Redeker—von Oertzen* s. 171 ss. Ks. kuit *Kolb* s. 80.

64 *Ule—Laubinger* s. 64 ss.

65 VwVfG 13 § verr. VwGO 63 §:ään.

66 *Kopp* s. 328 ss.

67 Ks. *Ule—Laubinger* s. 94 ss.

68 Ks. *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 26, *Baum* s. 429.

69 Kriittisesti mm. *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 26.

littua.[70] On tosin esitetty erilaisia käsityksiä siitä, missä määrin VöI, silloin kun hän ei edusta julkisyhteisöä, tosiasiallisesti kuitenkin tukee valituksenalaisen päätöksen tehneen hallintoviranomaisen näkemyksiä.[71] Varsinaisessa tehtävässään VöI voi halutessaan ilmoittautua asianosaiseksi vireillä olevaan hallintolainkäyttöasiaan samoin kuin käyttää asianosaisen prosessuaalisia oikeuksia, yleensä myös muutoksenhakuoikeutta ylimpään hallintotuomioistuimeen.[72] Olennaista on kuitenkin, että hänellä ei ole mahdollisuutta hakea muutosta hallinto*viranomaisen* päätökseen.[73] De lege ferenda on tarkasteltu mahdollisuutta antaa VöI:lle tai vastaavalle erityisasiamiehelle (Umweltschutzbeauftragter) menettelyllisiä oikeuksia, erityisesti juuri valitusoikeus ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Harkittavana on nimenomaan ollut ajatus helpottaa tällä tavoin ensisijaisesti järjestöjen valitusoikeuteen kohdistuvia paineita.[74] Ratkaisua on kuitenkin eri perustein vastustettu. On etenkin katsottu, ettei samanaikaisesti voida täyttää sekä asiamiehen riippumattomuuden että riittävien aineellisten ja hallinnollisten voimavarojen vaatimusta. Tällaisen VöI:n asemaa on pidetty myös poliittisesti arveluttavana.[75]

8.3.6 Itävalta

WRG:n mukaisessa menettelyssä yleisten etujen (WRG 105 §) valvonta on ehdottoman pääsäännön mukaan vain lupaviranomaisen asiana.[76] Partei-käsitteen ja sen myötä valitusoikeuden perustuessa potentiaaliseen subjektiivisen oikeuden loukkaukseen eivät viranomaiset saata toimia yleistä etua valvovina asianosaisina. Lähinnä periaatteellisena poikkeuksena on pidettävä yleiseltä merkitykseltään vähäistä erityissääntelyyn perustuvaa muutoksenhakumuotoa (Amtsbeschwerde), jonka tarkoituksena on varmistaa objektiivisen oikeuden toteutuminen.[77] Liittovaltio, osavaltio ja kunnat voivat kyllä saada Partei-aseman samoin edellytyk-

---

70 *Kopp* s. 49.

71 *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 26 ja 142 ss., vrt. myös *Baum* s. 429.

72 *Kopp* s. 49, 326 ss., 747 ja 751 ss., *Herzog—Schick* s. 236.

73 *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 26 ja 142 ss.

74 Mt. s. 143, *Ule—Laubinger* s. 106 ss.

75 *Rehbinder—Burgbacher—Knieper* s. 143 ss., *Ule—Laubinger* s. 106 ss.

76 *Krzizek* s. 430, *Penzinger* s. 162, *Frank* s. 17.

77 Ks. *Antoniolli* s. 297 ss. ja 301 ss.

sin kuin yksityisetkin oikeudenhaltijat.[78] Poikkeuksen säännöstä, jonka mukaan yleisten etujen valvonta kuuluu vain lupaviranomaiselle, muodostavat tilanteet, joissa WRG 105 §:n mukainen yleinen etu on muunnettu erityiseksi, yksityiseksi oikeudeksi.[79] Tällöinkään ei kysymys välttämättä ole viranomaisesta. — Laajasti yleistä etua valvovan viranomaisen (liittovaltion ministerin) asianosaisasema on ollut esillä liittovaltion ympäristönsuojelulainsäädännön valmistelun yhteydessä 1970-luvulla.[80]

Oikeudellisesti asianosaisen asemassa eivät ole ne viranomaiset ja ammatilliset yhteisöt (taloudelliset kamarit), jotka WRG 108 §:n mukaan kutsuttava mukaan menettelyyn. Siitä huolimatta, että WRG 108 §:n sanamuoto osaksi varsin selvästikin viittaa edunvalvontaan, asianomaiset instanssit katsotaan kuitenkin vain asiantuntijoiksi.[81]

---

78 *Krzizek* s. 413.

79 *Frank* s. 18 ss.

80 *Wimmer* s. 288 ss.

81 *Krzizek* s. 439.

9. VIRANOMAISTEN ASIANOSAISASEMAN MUOTOUTUMINEN VESIASIOISSA ENNEN VESILAKIA

9.1 Yleisiä näkökohtia

Vesien käyttöön liittyvistä monista erilaisista, oikeudellisesti relevanteista eduista ja niiden vastakkaisuudesta johtuen on ollut luonnollista, että näiden etujen valvojille on varattu tilaisuus menettelyssä esiintymiseen. Siihen kysymykseen, missä määrin asianomaisille viranomaisille on annettava itsenäinen mahdollisuus oikeussuojakeinojen käyttämiseen, on suhtauduttu vaihtelevin tavoin, eikä lainsäätäjäkään kanta aina näytä selvältä.

Mahdollisuudet kehityksen hedelmälliseen tarkasteluun alkavat lähinnä vasta VOL:n säätämisestä. Tätä edeltävä aineisto sisältää lähinnä vain fragmentaarisia hajaviitteitä aiheeseen. Maininnan arvoinen lienee kuitenkin vuoden 1868 *Vedenjohto- ja vesilaitosA* 21 §:n säännös, jonka mukaan järven laskemista koskevassa lupamenettelyssä tuli yksityisten asianosaisten kuulemisen ohella määrätä »erinäinen kruunun asiamies», jos »yhteinen etu» tuli asiassa kysymykseen. Vaikka maininnalla lienee viitattu lähinnä valtion omaisuuteen liittyvien etujen valvomiseen, antaa sanamuoto kuitenkin aiheen olettaa, että sillä osin on tarkoitettu myös määrättyjä yleisiä etuja, ennen muuta valtaväyläetua. Sekä mainittu asetus että vuoden 1873 *LauttausA* sisältävät lisäksi säännöksiä eräiden viranomaisten kuulemisesta lupa- ja lauttaussääntöasioissa. Näistä säännöksistä tuskin kuitenkaan on voitu johtaa asianomaisille viranomaisille esimerkiksi valitusoikeutta.

9.2 Vesioikeuslaki

VOL:n mukaisessa, jo varsin kehittyneenä pidettävässä lupamenettelyssä oli oma osuutensa lukuisilla eri viranomaisilla lupaviranomaisen

(kuvernööri-maaherra-lääninhallitus) ohella. Menettelyllisiin kysymyksiin, näiden joukossa viranomaisten aseman selvittämiseen, liittyy kuitenkin periaatteellisia vaikeuksia sikäli, että sääntely monilta osin puuttuu itse VOL:sta jääden näin keskeisesti VOL TA:n varaan.[1] Kun lainsäätäjä toisaalta on selvästi edellyttänyt asetusteitse tapahtuvaa täydentävää sääntelyä (esim. VOL 6:6.3), ei tämän näkökohdan merkitystä ole aihetta liiaksi painottaa.

VOL TA 1 luvun keskeisenä pidettävässä sääntelyssä voidaan erottaa (*a*) laillisuusvalvontaa koskevat tehtävät ja niiden yksilöinti määrätyille viranomaisille (1 ja 2 §),[2] (*b*) valtion oikeuksien ja yleisten etujen valvonta VOL:n mukaisessa menettelyssä (3 ja 5 §, katselmuksen osalta ks. 19 §) sekä (*c*) lupamenettelyyn liittyvien viranomaislausuntojen hankkiminen (4 §). Kiintoisaa on, että kolme viranomaisten menettelylliseen asemaan liittyvää funktiota, laillisuusvalvonta, edunvalvonta ja (muut) lausuntotehtävät on asetuksessa selkeästi erotettu toisistaan.

Vesistöjen (laillisuus-)valvontatehtävä kuului tie- ja vesirakennusten ylihallituksen, sittemmin TVH:n alaisille piiri-insinööreille VOL TA 1 §:n nojalla.[3] Saman viranomaisen tehtävänä oli myös katselmustoimitusten toimittaminen (VOL 6:6, VOL TA 2 §). Valtiota sen yksityisoikeudellisissa funktioissa edustivat VOL:n mukaisissa »vesioikeutta koskevissa jutuissa ja asioissa» virkatalonpitäjä, virkatalon vuokraaja ja kruununtalon asukas kysymyksen ollessa heidän hallinnassaan olevasta omaisuudesta. »Kruunun oikeutta muuten» edusti ilman eri valtuutusta paikkakunnan nimismies, mikäli asianomainen viranomainen ei ollut antanut tehtävää erityiselle asiamiehelle.[4] Ilmaisu »vesioikeutta koskevissa jutuissa ja asioissa» näyttäisi viittaavan menettelyyn sekä tuomioistuimessa että hallintoviranomaisessa. *Moring* on kuitenkin katsonut, että kysymys on voinut olla vain hallintomenettelystä, koska asetuksen sään-

1 Ks. esim. *Serlachius* JFT 1909 s. 522.

2 VOL TA 2 § sisälsi hallinnollisia säännöksiä myös lupamenettelyyn liittyvän katselmuksen toimittamisesta.

3 Vuosisadan alkupuolen säädöksissä ilmaisu »piiri-insinööri» tarkoitti nimenomaan tie- ja vesirakennushallinnon piiri-insinööriä (vuoden 1868 Vedenjohto- ja vesilaitosA:ssa piirikunnan-insinööri). Sittemmin nimikettä on käytetty muillakin hallinnonaloilla, mm. 1. 7. 1970—28. 2. 1981 vesihallinnossa (1. 3. 1981 alkaen vesipiirin johtaja). — Asetuksella 360/59 VOL TA 1 §:ää muutettiin siten, että vesiensuojelun valvonta tuli kuulumaan MaatalousH:n valvonnassa maanviljelysinsinööripiireille.

4 Vrt. myös VOL TA 19 §.

nös muutoin olisi joutunut ristiriitaan lain (»kruunun» edustamista koskeva OK 15:5) kanssa.[5] Asiayhteys osoittaa, että nimismiehenkin kohdalla edustettavana on ollut valtio varallisuusoikeuksien subjektina, »fiskuksena»,[6] ei sitä vastoin yleisten etujen valvojana, mikäli nämä edut eivät olleet konkretisoituneet valtion omaisuuteen tai erityisiin oikeuksiin, kuten yleiseen tiehen, satamaan tai lennätinjohtoon.[7] *Haataja* on kuitenkin katsonut nimismiehen yleisestikin voineen esiintyä yleisten etujen valvojana.[8] Lähinnä tällöin lienee kylläkin pidetty silmällä vain valtaväyläetuja.[9] VOL TA 3 §:ssä on myös nähty ilmaus valtion — tosin lähinnä lääninhallituksen — kelpoisuudesta kantaa valtaväylän avoinnapitämistä koskevissa asioissa.[10] Käsitykseen liittyy näkemys valtiosta oikeudenomistajana (rättsegare) näissä asioissa.[11] VOL:n säännösten kannalta valtaväyläedut olivatkin ehdottomuudeltaan muista yleisistä eduista poikkeavassa asemassa. Tämä koskee nimenomaan mahdollisuutta riitauttaa hakemus VOL 6:9:n nojalla.[12] Nimismiehen kantamismahdollisuutta valtaväylän osalta on toisaalta pidetty selvänä myös johtamatta sitä perusteeksi soveltumattomasta VOL TA 3.1 §:n säännöksestä.[13] — Mitä muutoin valtion varallisuusoikeuksia edustaviin viranomaisiin tulee, on kiinteistöoikeudessa omaksuttuja näkemyksiä seuraten katsottu kunkin valtiota edustavan viranomaisen voivan asianomaisen kohteen osalta esiintyä erikseen asianosaisena.[14]

Valtion varallisuusoikeuksien valvonnasta on erotettava se *yleisten etujen valvontatehtävä*, josta säädettiin VOL TA 3.2 §:ssä. Sanotun asetuksenkohdan mukaan »metsänhoitohallituksella ja kalastusten tarkastelijalla» oli oikeus vesioikeutta koskevissa jutuissa ja asioissa »*yhteiskunnan puolesta*» (å det allmännas vägnar) »valvoa, edellisellä metsänhoidon ja lauttauksen ja kalastusten tarkastelijalla kalastuksen etua.»

---

5 *Moring* II s. 108.

6 Ks. mt. s. 107 ss.

7 Näistä *Haataja* III s. 197.

8 *Haataja* II s. 300, ks. myös mt. s. 285.

9 Ks. myös mt. s. 155 ss. ja *sama* III s. 197.

10 *Serlachius* IV s. 33 ss.

11 Mt. s. 33, vrt. kuit. *sama* JFT 1909 s. 522 ss.

12 Ks. *Haataja* III s. 197.

13 *Moring* II s. 107.

14 *Haataja* II s. 285 ss.

Tämä asema oli riippumaton valtion varallisuusoikeuksista.[15] Mikäli valtio samalla sattui olemaan varallisuusoikeudellinen subjekti, esimerkiksi valtion metsämaan omistaja tai kalastusoikeuden haltija, eri funktiot sulautuivat yhteen. Valtio oli tällöin oikeudenomistaja, jonka puhevalta kuitenkin oli muita oikeudenomistajia laajempi.[16] Menettelyllisessä suhteessa metsänhoitohallitus, sittemmin MH, sekä kalastusten tarkastelija,[16a] sittemmin kalastushallitus (1918—1923) ja MaatalousH (1924—) rinnastuivat valtion yksityisoikeudellisiin edustajiin.[17] Kummallakin on katsottu olleen itsenäinen, rinnakkainen asianosaisasema valitusoikeuksineen.[18] Kun yleisiä etuja valvovilla viranomaisilla ei asiassa ole (tässä suhteessa) ollut valvottavanaan omia oikeuksia, on niiden asianosaiseksi katsomista perusteltu niillä menettelyllisillä säännöksillä, jotka rinnastivat sanotut viranomaiset (yksityisiin) asianosaisiin.[19] Viranomaisten aseman muotoutumista kuvaa seuraava *Moringin* lausuma,[20] josta selvästi heijastuvat oikeussuhdeajattelun ja erityisesti valtion oikeushenkilöllisyysopin aiheuttamat vaikeudet: »De ega, om de själfva finna det nödigt, deltaga i förfarandet och uppträda därvid såsom parter. De kunna med hänsyn härtill icke vara sakkunniga, hvarken såsom guvernörens biträden eller såsom bevismedel. Frågan gäller närmast, om de verkligen äro parter eller blott företräda parter. För det senare alternativet talar den omständigheten, att de icke bevaka en egen rätt eller ett eget intresse. De äro icke sådana, quorum res in judicium deducitur. De sägas bevaka skogshushållningens och fiskets intressen. Skogshushållningen och fisket äro icke rättssubjekt och kunna således icke vara parter. Däremot eger staten företräda det allmänna intresset och kan såsom juridisk person vara part. Då det säges, att nämnda myndigheter uppträda å det allmännas vägnar, kunde de antagas företräda staten. Emellertid finge staten då tvenne representanter, hvilka mycket väl kunna framställa

---

15 Ks. *Haataja*, III s. 195 ss., joka tästä johtuen ei katso oikeudenomistajanimityksen näiden osalta soveltuvan.

16 *Ibid.*

16a Termi on VOL TA:n. Muissa säädöksissä puhuttiin kalastusten katsastajasta tai tarkastajasta.

17 Näin mm. VOL TA 5 ja 19 §, ks. *Moring* II s. 106.

18 Ks. esim. *Haataja* II s. 300 sekä *Moring* II s. 35, 104 ss. ja 109.

19 *Moring* II s. 104, ks. myös mt. s. 35.

20 Mt. s. 106.

stridiga yrkanden. Dessutom eger staten enligt V. R. F.[21] § 3 ännu en tredje representant i kronolänsmannen. Att processa med sig själf är ej möjligt. Alla dessa kunna därför ej företräda staten. Forststyrelsen och fiskeriinspektören äro såsom rem in judicium deducentes parter.»

Ulottaen oikeussubjektiajattelun VOL TA 3.2 §:n mukaiseen edunvalvontatehtävään *Serlachius* on päätynyt asianosaisuuden kannalta vastakkaiseen lopputulokseen. Moringin esitystä kritikoiden hän on katsonut, että VOL:n asianosaiskäsite oli määrättävä yksinomaan VOL:n säännösten ei sen sijaan ensinkään VOL TA:n nojalla. Yleisten etujen valvontatehtävä kuuluisi tällöin valtiolle.[22] Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mihin tämä näkemys olisi käytännössä johtanut, eikä myöskään sitä, millä tavoin VOL TA 3.2 §:n sääntely olisi ollut ristiriidassa VOL:n säännösten kanssa.

VOL 4 luvun mukaisissa vesistönlaskemisasioissa oli eräät merkittävät yleisten etujen väliset konfliktit edellytetty ratkaistavaksi valtiosubjektin sisäisesti. VOL 6: 12 verrattuna VOL 4: 3:ään edellytti asian alistamista tällaisissa tapauksissa senaatin talousosastolle. Säännöksen merkitys on korostunut Suomen itsenäistyttyä ja hallinnollisen lainkäytön ylimmässä asteessa eriydyttyä, jolloin senaatin talousosaston sijaan muutoksenhakuinstanssina (VOL 6: 14.2) tuli KHO, VOL 6: 12:n mukaiseksi alistusviranomaiseksi taas VN. Ks. myös *KHO 1932 II 1515.*

MH:n valitusoikeudesta on lukuisia VOL:n aikaisia ratkaisuja, vaikkakaan aina ei ole selvitettävissä, olisiko virastolla ollut asianosaisen puhevalta muullakin perusteella, esimerkiksi uittajana.

MH:lla oli valitusoikeus maaherran päätöksestä, jolla lauttausväylän kuntoonpanotyöt oli määrätty suoritettavaksi MH:n toimesta. *KHO 1919 II 995.*

MH:lla oli oikeus hakea muutosta maaherran päätökseen, jolla H Oy:n hakemus lupapäätöksessä määrätyn uittoruuhen käyttämismaksun korottamisesta oli ratkaistu. *KHO 1925 II 466.*

MH:lla oli oikeus hakea muutosta lauttaus- (uitto-)yhdistyksen sääntöjen tai niiden muutoksen vahvistamista koskevaan päätökseen. *KHO 1927 II 2740, KHO 1929 II 655, KHO 1943 II 668.*[23] — Samoin lauttaus(uitto-)säännön vahvistamista tai muuttamista koskevassa

21 = VOL TA.

22 *Serlachius* JFT 1909 s. 522.

23 Vrt. *Andersson* s. 334 ja VL 5: 49.

asiassa, *KHO 1930 II 3042, KHO 1933 II 3409, KHO 1937 II 3500, KHO 1939 II 702, KHO 1953 II 292.*

MH:lla oli oikeus hakea muutosta voimalaitoksen rakentamista koskevaan LH:n päätökseen, *KHO 1952 II 60*, ja sillan rakentamista koskevaan LH:n päätökseen, *KHO 1961 II 48.*

Muilla viranomaisilla kuin kalatalousviranomaisella ja MH:lla ei ole katsottu olleen asianosaisen asemaa yleisen edun valvojana. Siten tie- ja vesirakennusten ylihallitukselle (sittemmin TVH:lle) sen enempää kuin piiri-insinöörillekään ei laillisuusvalvontatehtävä tuottanut asianosaisen puhevaltaa.[24]

Asianosaisaseman syntymiseen ei ole johtanut myöskään VOL TA 4 §:n säännös eräiden viranomaisten kuulemisesta lupamenettelyssä. Lauttauksen järjestämistä koskevissa asioissa on tie- ja vesirakennusten ylihallituksen, metsänhoitohallituksen ja kalastusten tarkastelijan lausunnon hankkiminen ollut pakollista, muun viranomaisen harkinnanvaraista (VOL TA 4.1 §). Tässä suhteessa ei muutosta merkinnyt VOL TA:n muutos 371/34, jolla lausuntojen antamismenettelyä ja -järjestystä rationalisoitiin. Se, että asianosaispuhevaltaa ei ole voitu perustaa kuulemisvelvollisuuteen tai tapahtuneeseen kuulemiseen, koskee ennen muuta tie- ja vesirakennushallintoa, mutta myös niitä viranomaisia, joiden kuuleminen on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan. Muissa kuin lauttausta koskevissa asioissa lausunnonantajaviranomaiset on harkittu tapauksen mukaan (VOL TA 4.2 §). Kuitenkin kuivatusta koskevassa asiassa on maanviljelyshallituksen, sittemmin MaatalousH:n, lausunto ollut välttämätön. Asianosaisen puhevallasta ei tämänkään säännöksen nojalla ole lausunnonantajaviranomaisten kohdalla ollut kysymys. Lausunnon tarkoituksena ei ole pidetty edunvalvontaa vaan todistelua tai lupaviranomaisen avustamista.[25] Oikeudellisesta erottelusta huolimatta on faktinen edunvalvonta-aspekti kuitenkin kummassakin tapauksessa saattanut olla yhtä ilmeinen.[25a] Mikäli lausunto VOL TA 4 §:n nojalla hankittiin VOL TA 3.2 §:ssä tarkoitetulta metsä- tai kalatalousviranomaiselta, sulautuivat edunvalvoja-asianosaisen sekä lausunnonantajan tehtävät yhteen.

---

[24] *Moring* II s. 101, vrt. myös mt. s. 102 ja 130. Ks. myös *Haataja* III s. 196.

[25] *Moring* II s. 102 ss. ja 108 ss.

[25a] Siitä, että viimeksi lausuntonsa antava viranomainen oli edunvalvonnan suhteen muita paremmassa asemassa ks. *Koskenmaa* s. 79.

Edunvalvonta-aspekti ei tässä tapauksessa syrjäytynyt silloinkaan, kun viranomainen esiintyi ensi kerran vasta lausuntovaiheessa.[26]

Edellä sanotun johdosta on erityisesti vielä todettava, että muutoin keskeisiä VOL:n mukaisia tehtäviä omanneella TVH:lla ei ollut asianosaisen asemaa yleisen edun valvojana. Muulla perusteella sillä kyllä on voinut olla valitusoikeus:

> TVH:lla oli valitusoikeus perkausasian *hakijana, KHO 1929 II 2961.*
>
> TVH:n järvenlaskemisasiassa tekemä, *sillan* uudelleen rakentamista koskeva valitus tutkittiin. Maaherran olisi VOL 4: 3.2:n ja 6: 12:n nojalla ollut alistettava asia VN:lle. *KHO 1932 II 1515.* Valitusoikeus näyttää liittyneen TVH:n tehtäviin *tieviranomaisena.*
>
> TVH:n valitus lauttaussäännön muuttamista koskevassa asiassa tutkittiin. *KHO 1935 II 3065.* Tässä TVH oli *uittoväylän kuntoonpanijana.*
>
> Järvenlaskuasiassa tutkittiin TVH:n valitus, joka koski *valtion omistaman padon* käyttöä. *KHO 1936 II 58.* Tässä valitusoikeudella oli esineoikeudellinen pohja, johon tosin välillisesti kytkeytyi ilmeisiä vesistöön liittyviä yleisiä etuja.
>
> TVH:n *siltaluvan hakijana* LH:n päätöksestä tekemä valitus tutkittiin. *KHO 1955 II 122.*

Yleisiä etuja valvovien viranomaisten asianosaisasema merkitsi myös sitä, että näihin lähtökohtaisesti sovellettiin kaikkia niitä menettelysäännöksiä, jotka koskivat asianosaisia yleisesti. Siten niihinkin ulottui esimerkiksi velvollisuus tehdä lupaviranomaiselle muistutus puhevallan säilyttämiseksi:

> MH, joka ei ollut tehnyt muistutusta maaherralle, oli menettänyt puhevaltansa VOL 6: 5.1:n nojalla. *KHO 1937 II 444.*[27]

9.3 Laki eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä

ErKiirL:n voimaantulo ei merkinnyt aineellisoikeudellista muutosta VOL:n säännöksiin nähden. Menettelyllisessäkin suhteessa muutos oli, vaikkakin Vt:n perustamisesta johtuen merkittävä, kuitenkin epätäydel-

[26] Mt. s. 106.

[27] Ks. myös *Haataja* II s. 300 alav. 5, missä ratkaisua on referoitu virheellisesti puhumalla valitusosoituksesta ja valitusajasta.

linen. Oli sitä paitsi otettava huomioon, että ErKiirL oli poikkeussäädös, jonka soveltamisen tarve harkittiin kussakin tapauksessa erikseen lain 1 §:n mukaisesti. Poikkeus muodostui kuitenkin miltei säännöksi, etenkin kun lain soveltamisedellytyksiä muutoksella 157/37 lievennettiin. Lauttauksen järjestämistä ErKiirL tuli koskemaan vasta sanotulla muutoksella. Toisaalta mm. VOL 1:24:n mukaisia pilaamislupia (»helpotuksia») ErKiirL ei ensinkään koskenut. Täten maaherra, sittemmin lääninhallitus, pysyi näiden osalta yksinomaisena lupaviranomaisena VL:n voimaantuloon saakka.

VOL:n ja VOL TA:n säännökset jäivät noudatettaviksi siltä osin kuin ErKiirL:ssa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ei toisin määrätty (ErKiirL 24 §). Siltä osin kuin asianosaisuuden pohjana ehkä olisivat olleet aineellisoikeudelliset kytkennät, ei muutosta voinut tapahtua. Menettelyn osalta oli toisaalta merkittävää, että mm. tiedoksiantosäännöksissä suhtauduttiin samanarvoisesti kolmeen keskusvirastoon *(TVH, MH, MaatalousH)*, joista kullekin oli käsiteltävän, lain 6 §:ssä tarkoitetun[1] asian laadusta riippumatta toimitettava suunnitelman jäljennös (8 §) ja annettava tieto valmistavan käsittelyn kokouksista (11 §) kuten myös toimitettava jäljennös toimitusmiesten lausunnosta (13.2 §) sekä Vt:n päätöksestä (19.3 §).[2] Erityisen merkittävinä voidaan pitää ErKiirL 14 §:n säännöksiä. Lainkohdan 1 momentti koski yksityisten asianosaisten (»asianomistajien») muistutuksia toimitusmiesten lausunnon tai suunnitelman johdosta, 2 momentissa taas lausuttiin, että *TVH:n, MH:n ja MaatalousH:n muistutukset toimitusta vastaan oli lähetettävä Vt:lle* kiireellisesti. Säännös, joka koski ErKiirL 6 §:ssä tarkoitettujen asioiden ohella myös uittosääntöasioita,[3] rinnasti siten mainittujen kolmen keskusviraston muistutukset yksityisten asianosaisten muistutuksiin, vaikkakin absoluuttinen määräaika koski vain viimeksi mainittuja. Olennaista oli, että myös yleistä etua valvovilta viranomaisilta *edellytettiin muistutuksen tekemistä.*[4]

> Viranomaisen muistutuksenteon laiminlyönnin menettelylliset vaikutukset ovat olleet esillä ratkaisussa *KHO 1946 I 18*, jossa MH:lla katsottiin olevan valitusoikeus rakentamislupa-asiassa, vaikka se ei

---

1 Lauttauksen järjestämistä koskevissa asioissa sovellettiin katselmuksen osalta edelleen VOL TA 22 §:n säännöksiä (ErKiirL 10 §, 157/37).

2 ErKiirL 13 § (157/37) sekä 19 § koski myös uittoasioita, *Haataja* II s. 309.

3 *Ibid.*

4 Määräajan puuttumiseen johtaneista syistä *ibid.*

ollutkaan tehnyt muistutusta Vt:lle. KHO:n jäsenistä (yhteensä 14) *seitsemän* olisi jättänyt valituksen tutkimatta ErKiirL 14.2 §:n nojalla, *kolme* olisi tutkinut valituksen sillä perusteella, että muistutuksenteon laiminlyönnistä johtuvan puhevallan menettämisen uhkaa ei ollut mainittu kuulutuksessa, ja *yksi* sillä perusteella, ettei MH:n ollut tarpeen tehdä muistutusta. Jäsenistä *kolmen* mukaan MH:n ei voitu katsoa menettäneen oikeutta valittamiseen sen johdosta, ettei se ollut tehnyt Vt:ssa muistutusta toimitusmiesten suunnitelmaa tai lausuntoa vastaan, eikä tähän ollut muutakaan perustetta. Päätökseen osallistuneista enintään neljän viimeksi mainitun kannanotto on tulkittavissa siten, että yleisen edun valvojan ei ylimalkaan ollut tarpeen tehdä muistutusta Vt:lle säilyttääkseen valitusoikeutensa. — Aikaisemmassa ratkaisussa (*KHO 1943 II 324*) oli katsottu, että MH, joka ei ollut voimalaitoksen uudelleen rakentamista koskevassa asiassa tehnyt muistutusta Vt:lle, ei ollut menettänyt puhevaltaansa. Ratkaisussa oli nimenomaisesti todettu, ettei VOL TA 5 §:n mukaisesta määräyksestä ollut annettu tietoa MH:lle.

VOL:n ja VOL TA:n mukaisessa menettelyssä TVH:n, MH:n ja MaatalousH:n rinnastaminen oli vieras yleisen edun valvontatehtävän kohdalla (vrt. VOL TA 3.2 §). Sitä vastoin sen vastine voidaan nähdä VOL TA 4 §:n lausuntojen hankkimista koskevissa säännöksissä, etenkin kun otetaan huomioon, että kalastusten tarkastelijan (sittemmin kalastushallituksen) tehtävät olivat vuonna 1924 siirtyneet MaatalousH:lle [5] ja että kuivatushankkeiden kohdalla lausunnonantajana mainitun maanviljelyshallituksen tilalle oli myös tullut MaatalousH. ErKiirL 14 § näyttää kuitenkin johtavan siihen, että tässä kysymys on enemmästä kuin vain lausunnon antamisesta. Samaan suuntaan, suoranaiseen asianosaispuhevaltaan, viittaa myös ErKiirL:n aikainen oikeuskäytäntö. Ratkaisuista monet eivät tosin merkitse valitusoikeuden myöntämistä ao. tapauksessa, koska kysymyksen on katsottu olleen vain yksityisen edusta. Implisiittisesti sanotunlaiset päätökset kuitenkin edellyttävät yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeutta.

MaatalousH:lla ei ollut järvenlaskuasiassa valitusoikeutta yleisen edun valvojana muutoksenhaun koskiessa kysymystä, oliko maantiesilta, joka jouduttiin rakentamaan uudelleen, rakennettava laskuyhtiön vai valtion kustannuksella. MaatalousH vaati yhtiön *vapauttamista* sanotusta velvollisuudesta. *KHO 1946 I 11*, ään. 3—2.

[5] Tarvittaessa MaatalousH ja sen kalatalousosasto antoivat Vt:lle *erilliset* lausunnot.

MaatalousH:lla ei ollut lauttausasiassa valitusoikeutta yleisen edun valvojana padotuksesta maatalouskiinteistöille aiheutuvien vahinkojen osalta. MaatalousH oli väittänyt, että vaikka myönnetty padotusoikeus tuli tuottamaan melkoisessa määrin vahinkoa maataloudelle, asian käsittelyssä ei ollut selvitetty, olisiko toimenpiteet voitu järjestää maataloudelle vähemmän vahinkoa tuottavalla tavalla. Lisäksi osa vahingoista oli jäänyt arvioimatta ja vahingonarvio tehty virheellisillä perusteilla. Kaikille asianosaisille ei ollut säädetyllä tavalla tiedotettu katselmuksesta. KHO katsoi MaatalousH:n hakeneen muutosta sellaisilla perusteilla, joihin nähden sillä ei ollut puhevaltaa. *KHO 1946 II 207*, ään. 3—2.

MaatalousH, joka ei esiintynyt hakijana eikä vahingonkärsijänä, oli hakenut Vt:n säännöstelyasiassa antamaan päätökseen muutosta korvausperusteiden osalta. KHO lausui MaatalousH:n hakeneen julkisen edun valvojana päätökseen muutosta sellaisilla perusteilla, joiden suhteen sillä ei voitu katsoa olevan puhevaltaa. Valitus jätettiin siten tutkimatta. *KHO 20. 3. 1961 taltiot 1122—1123.*

TVH:lla ei ollut säännöstelyasiassa valitusoikeutta, kun muutoksenhaku koski hakijalle asetetun sillanrakennusvelvoitteen mitoittamista. KHO ei katsonut asian koskevan »valtion etua tai oikeutta». *KHO 1940 II 263*, ään. 4—1.

Kiintoisa yleisen edun valvontamahdollisuuden kannalta on ratkaisu *KHO 1942 II 276*, jossa TVH:lla oli valitusoikeus järvien laskua ja säännöstelyä koskevasta Vt:n päätöksestä. Perustelujen liittyessä laivaliikenteen vaikeutumiseen sivuväylillä TVH olisi ollut mahdollisesti tarvittavien väylänsyvennystöiden suorittaja. — Muussa ominaisuudessa kuin yleisen edun valvojana TVH:lla on voinut olla asianosaisasema samalla tavoin kuin ennen ErKiirL:n säätämistä, ks. esim. *KHO 1955 II 211* (pengerrys- ja siltaluvan hakija) sekä *KHO 1963 A II 212* (säännöstelyluvan hakija).

MH:n asema uittoetuja valvovana asianosaisena näyttää olleen selvä. Tässä suhteessa siis ennen ErKiirL:n säätämistä muodostunut VOL TA 3.2 §:ään perustuva käytäntö on jatkunut:

MH:lla oli valitusoikeus vesistöön rakentamista koskevassa asiassa. *KHO 1946 I 18.*

MH:lla oli oikeus hakea muutosta Vt:n päätökseen lauttaussäännön muuttamista tai vahvistamista koskevassa asiassa, *KHO 1939 II 3693, KHO 1940 II 123, KHO 1941 II 7* sekä *KHO 1941 II 453.*

MH:lla oli valitusoikeus voimalaitos- tai myllylupaa koskevassa asiassa. *KHO 1941 II 142, KHO 1943 II 324, KHO 1957 II 357, KHO 1962 II 205* ja *KHO 1962 II 383.*

MH:lla oli uiton turvaamisen osalta valitusoikeus järvenlaskulupa-asiassa, *KHO 1944 II 580*, sekä joen perkausta ja järven laskemista koskevassa asiassa, *KHO 1950 II 171.*

MH:lla oli jokien perkausta ja järven laskua koskevassa asiassa valitusoikeus sen kysymyksen osalta, kuuluiko padon kunnossapito uittajille vai laskuyhtiölle. *KHO 1949 II 547.*

MH:lla oli valitusoikeus tiepenkereen ja lauttalaiturin rakentamista koskevassa asiassa, jossa TVH oli hakijana, *KHO 1960 II 740.* Samoin siltaa ja tiepenkerettä koskevassa asiassa, *KHO 1960 II 818.*

Oikeudellisesti selvä lienee ollut myös kalatalousviranomaisen asema, vaikkakaan ylimmän oikeusasteen ratkaisuja asiasta ei ole.

ErKiirL:n säännökset ja edellä selostetut MaatalousH:ta koskevat oikeustapaukset antavat aiheen olettaa, että MaatalousH:lla olisi maataloudellisten etujen valvojana ollut asianosaisen puhevalta, mikäli valituksen perusteita ei olisi ankkuroitu yksityisen maataloudenharjoittajan oikeusasemaan. Tässä mielessä valitusoikeuden ulottuvuus olisi laaja-alaisempi kuin VOL TA 3.2 §:ssä tarkoitetun yleisen edun valvontatehtävän, joka MaatalousH:n osalta rajoittui kalatalouteen. Ei ole mitään aihetta olettaa, että ratkaisuissa *KHO 1946 I 11, KHO 1946 II 207* ja *KHO 20. 3. 1961 taltiot 1122—1123,* joissa joka tapauksessa on edellytetty, että MaatalousH muunlaisessa tilanneyhteydessä on saattanut esiintyä yleisen edun valvojana, olisi potentiaalisesti relevantteina perusteina pidetty silmällä (vain) kalataloudellisia näkökohtia. Sitä vastoin TVH:n valitusoikeus yleisen edun valvojana ei ole oikeuskäytännössä tullut samalla tavoin esille. Ratkaisussa *KHO 1940 II 263* näyttää viittaaminen *valtion* edun tai oikeuden puuttumiseen ymmärrettävältä sikäli, että TVH ei ilmeisesti pyrkinyt kään esiintymään yleistä etua vesiasiassa valvovana viranomaisena vaan tieviranomaisena.

Todennäköisenä lopputuloksena ErKiirL:n säännösten valossa voitaneen kuitenkin pitää, että kaikille kolmelle keskusvirastolle olisi tilanneyhteydestä riippuen myönnetty yleisen edun valvojalle kuuluva valitusoikeus. Valituksen on tällöin ilmeisesti tullut olla perusteltu asianomaisen viraston toimialasta käsin. Liian uskallettua lienee toisaalta yleistäen todeta, että *oikeuskäytäntö* on tunnustanut kullekin kolmelle keskusvirastolle oikeuden hakea muutosta Vt:n päätöksiin.[6] Vielä uskalletumpaa ja itse asiassa suorastaan virheellistä on todeta sama VOL:n mukaisten LH:n päätösten osalta.[7]

---

[6] Vrt. *Ikkala* LM 1960 s. 305, jonka mainitsemista oikeustapauksista mikään ei tue väitettä TVH:n osalta.

[7] Vrt. *ibid.*

Näyttää myös selvältä, että ErKiirL:iin perustuva valitusoikeus olisi intressikollisiotilanteesta riippuen voitu samanaikaisesti myöntää useammallekin mainituista keskusvirastoista, kunkin omasta toimialasta lähtien. Esimerkkeinä voidaan ajatella uitto- ja kalatalousviranomaisia. Missään tapauksessa toimialapohjainen muutoksenhakuoikeus ei ole merkinnyt, että valitusoikeus olisi kussakin asiassa voinut ylimalkaan kuulua vain yhdelle viranomaiselle. Jätettäessä MaatalousH:n valitus tutkimatta ratkaisussa *KHO 1946 II 207* ei ajatuksena mitenkään ole voinut olla se, että muutoksenhakukompetenssi olisi yleistä etua valvovista viranomaisista saattanut kuulua vain MH:lle sillä perusteella, että kysymyksessä oli *uitto*asia.[8] Mahdotonta on ajatella, että MH uiton ja metsätalouden edun valvojana olisi sanotussa tapauksessa voinut tehdä sen valituksen, joka MaatalousH:n tekemänä jätettiin tutkimatta. Kysymyshän oli uittoetujen *vastaisesta* muutoksenhausta. Uiton edun valvojan puhevallan näkökulma on ollut selvä jo VOL TA 3.2 §:stä lähtien.

Varallisuusoikeudellisilla perusteilla tai hakijana on valitusoikeus voinut olla lukuisilla muillakin viranomaisilla. Erityisesti on mainittava *asutusviranomainen* (ks. esim. *KHO 1949 II 125*), joka aineellisoikeudellisesti oli muita hakijoita edullisemmassa asemassa (MaanhankintaL, 396/45, 159 §, MaanhankkimisL, 359/58, 56 §). Viimeksimainitun kumonnut MaatilaL (188/77) ei enää sisällä vastaavanlaista säännöstä. Pääasiallisen merkityksensä säännös kyllä oli jo menettänyt VL:n tullessa voimaan.

L eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä (383/40) ja L toimenpiteistä vesivoiman käytäntöön ottamisen helpottamiseksi (196/41) eivät näytä aiheuttaneen muutosta yleistä etua valvovien viranomaisten oikeudellisen aseman määräytymisen, vaikkakin muutoksenhakukiellot (edellisen 1.3 § ja jälkimmäisen 5 §) ovat poistaneet sen faktisen merkityksen. Kun muutoksenhaku kuitenkin oli kielletty vain »erikseen» — se siis periaatteessa oli sallittu lopullisen lupapäätöksen yhteydessä epämääräisessä tulevaisuudessa — sääntely johti, paradoksaalista kyllä, yksityisten ja yleisten etujen oikeussuojan totaaliseen murenemiseen. Teoreettinen muutoksenhakumahdollisuus, joka tuli toteutumaan ehkä vasta vuosikymmenien kuluttua hankkeen toteuttamisesta väliaikaisen luvan nojalla, esti nimittäin myös ylimääräisen muutoksenhaun väliaikaiseen lupapäätökseen (*KHO 1949 II 269*).[9]

---

[8] Vrt. *Andersson* s. 333 alav. 64.

[9] Ks. myös *Haataja* III s. 388 ss.

ErKiirL:n voimassaoloaikana annettiin vielä Kemijoen säännöstelyä koskeva erityislaki, KemijSL (62/60). Menettelyssä sovellettiin toissijaisesti ErKiirL:n säännöksiä (KemijSL 2, 10, 18 ja 29 §). VL:n tultua voimaan sovellettiin tämän menettelysäännöksiä KemijSL:n kumoamiseen (L 495/68) saakka (L 380/62). Erityiset puhevaltasäännökset KemijSL:sta puuttuivat.

9.4 Viranomaisten puhevaltaa koskevat kysymykset VL:n valmisteluvaiheissa

Vesioikeuslakikomitean mietinnössä *(KM 1939: 3)* on ehdotettu yksityiskohtaisia säännöksiä vesituomioistuimelle tehdyn hakemuksen tiedoksiantamisesta. Näissä säännöksissä on johdonmukaisesti pidetty toisistaan erillään valtio varallisuusoikeuksien subjektina ja yleisten etujen valvojana (VOL-ehdotuksen 310 § verr. 313 §, 326.1 § verr. 326.2 §). Tosin tiedoksianto yleisen tien, rautatien tai raitiotien kunnossapitäjälle (313.5 §) saattaa kuulua ensiksi mainittuun ryhmään, mutta tällöinkin asianomaiseen omaisuuteen tai erityiseen oikeuteen välillisesti liittyy huomattavia yleisiä etuja. Muutoin yleisiä etuja valvovina viranomaisina on mainittu 313 §:ssä TVH, MaatalousH, MH, MKH sekä terveydenhoitolautakunta. Ehdotettu lainkohta on tarkastelun helpottamiseksi tässä syytä toistaa kokonaisuudessaan:

> »Kun vesituomioistuimessa on käsiteltävänä hakemusasia, joka koskee rakentamista vesistöön, sen laajentamista tai syventämistä tahi sen vedenjuoksun muuttamista muulla tavalla, määräystä vesistön mataloitumisen tai liikaantumisen ehkäisemiseksi tai vapautusta sitä tarkoittavasta kiellosta, 33 §:n 3 momentissa, 35, 36 tai 40 §:ssä mainittujen, puutavaran uittoa tai kalakannan säilyttämistä varten tarpeellisten laitosten tekemistä vesistöön, veden säätämisestä annettujen määräysten antamista tai muuttamista, uittosäännön muuttamista tai lakkauttamista, luvan myöntämistä väliaikaiseen uittoon tahi uitettavan puutavaran kuorimisvelvollisuutta, on tämän luvun 308 §:ssä mainittu kuulutus lähetettävä tie- ja vesirakennushallitukselle tiedoksi sekä hakemuskirjat pidettävä sen nähtävänä.
>
> Niinikään on toimitettava tieto maataloushallitukselle ja pidettävä asiakirjat sen nähtävänä, milloin hakemus koskee yritystä, jolla tarkoitetaan edistää maan kuivattamista taikka joka saattaa vaikuttaa maankuivatusmahdollisuuteen, kalastukseen tai kalakannan säilymiseen.

Metsähallitukselle on annettava tieto ja pidettävä asiakirjat sen nähtävänä, jos hakemus koskee uittosäännön muuttamista tai lakkauttamista, uittoväylän kuntoon panemista, muuttamista tai kunnossapitoa, väylälaitosten poistamista, uittoyhdistyksen ohjesääntöä, väliaikaista uittoa, uitettavan puutavaran kuorimisvelvollisuutta tai vapautusta sen merkillä varustamisesta, sekä muusta hakemuksesta, joka tarkoittaa vesistön muuttamista siten, että muutos saattaa vaikuttaa vesistön käyttämiseen uittoväylänä.

Jos 1 momentissa mainittu hakemus koskee yleisenä kulkuväylänä tai satamana olevaa vesialuetta tahi valtaväylää, jossa on huomattava laivaliike, taikka jos haetaan lupaa kulkuväylän kuntoonpanemiseen tai muuttamiseen, on hakemuksesta ilmoitettava merenkulkuhallitukselle ja asiakirjat pidettävä sen nähtävänä.

Hakemuksesta, josta saattaa johtua yleisen tien, rautatien, raitiotien taikka niihin kuuluvan laitoksen muuttaminen tai suojaaminen tahi muu työ tiealueella, on annettava tieto sellaisen tien kunnossapitäjälle.

Asiassa, joka koskee likaviemärin tekemistä toisen maalle, yhteisen likaviemärin tekemistä tai muuttamista, avonaisen viemärin tekemistä taikka veden tai nestemäisen lian johtamista toisen viemäriin, on annettu kuulutus lähetettävä paikkakunnan terveydenhoitolautakunnan tiedoksi.»

Lakiehdotuksen 313 §:n rakenne perustuu siihen ajatukseen, että tiedoksiantaminen ei automaattisesti koske kaikkia mainittuja viranomaisia, vaan asia ratkaistaan lakiin sisältyvän varsin yksityiskohtaisen sääntelyn nojalla. Tunnusmerkit eivät tällöin ole rakenteellisesti rinnasteisia. Kysymys voi olla *hakemuksen oikeudellisista (muodollisista) ominaisuuksista* (esim. uittosäännön muuttaminen, määräys vesistön mataloitumisen tai likaantumisen ehkäisemiseksi, vapautus likaamista koskevasta kiellosta), haetun *hankkeen tarkoituksesta* (esim. maan kuivattamisen edistäminen) tai sen *vaikutuksista* (esim. vaikutus kuivatusmahdollisuuteen, kalastukseen, kalakannan säilymiseen tai vesistön käyttämiseen uittoväylänä). Sama tunnusmerkki voi koskea myös useampaa kuin yhtä viranomaista. Siten uittosäännön muuttamista tai lakkauttamista koskevasta asiasta olisi tieto annettava sekä TVH:lle että MH:lle. Myös eri tunnusmerkkien kumuloitumien voisi johtaa samanaikaiseen tiedoksiantamiseen usealle viranomaiselle. Vesituomioistuimen harkinnan mukaan tieto voitaisiin antaa vielä muullekin viranomaiselle (314.2 §). Kun VOL-ehdotuksen mukaan yleiset edut ovat keskeisessä asemassa sen aineellisoikeudellisia säännöksiä sovellettaessa, on säännöksiä hakemuksen tiedoksiantamisesta

näitä etuja valvoville viranomaisia pidetty erityisen tärkeinä.[1] On siten johdonmukaista, että näiden orgaanien itsenäinen menettelyllinen asema on ehdotettu turvattavaksi. Lakiehdotuksen 326.1 §:n mukaan 313 §:ssä mainittujen keskusvirastojen olisi hakemusasioissa *asianomistajan oikeuksin valvottava yleistä etua.*[2] Lainkohta ei nimenomaisen lausuman mukaan »kaivanne erityistä perustelua».[3] Kytkentä 313 §:n säännökseen merkitsee varsin ilmeisesti sitä, että materiaalista yleisen edun loukkausta tai vaarantamista tai muutakaan aineellista yhteyttä ei sanottujen viranomaisten asianosaispuhevallan edellytyksenä vaadittaisi, vaikkakaan kriteerien heterogeenisuudesta johtuen tätä ei voida johdonmukaisesti yleistää. Kriteerit, jotka perustuvat hankkeen vaikutuksiin, näyttävät vaativan selvää in concreto -etukytkentää (»hakemus koskee yritystä, ... joka saattaa vaikuttaa maankuivatusmahdollisuuteen, kalastukseen tai kalakannan säilymiseen»). Edellytettävän edun ei kuitenkaan välttämättä liene oltava »yleinen».

VOL-ehdotusta kehitettiin *Haatajan* kirjelmässä OM:lle 15. 5. 1943. Kirjelmään liitettyjen perustelujen mukaan ehdotuksen 313 §:n »kolmessa ensimmäisessä momentissa on yksityiskohtaisesti säännöstelty ne asiat, joita koskevat kuulutukset ovat lähetettävät tie- ja vesirakennushallitukselle, maataloushallitukselle ja metsähallitukselle. Niiden mukaan esim. määrätyissä uittoa koskevissa asioissa kuulutus olisi lähetettävä tie- ja vesirakennushallitukselle ja toisissa metsähallitukselle. Siten esim. metsähallitukselle olisi kuulutus lähetettävä aina kun muutos saattaa vaikuttaa vesistön käyttämiseen uittoväylänä. Sen kysymyksen arvosteleminen, onko tällainen vaikutus odotettavissa, voi kuitenkin olla hyvin vaikea etukäteen arvostella. Tällaisista vaikeuksista päästään siten, että muutetaan 1 momentin säännökset *niin yleisiksi, että niihin sisältyvät myös kaikki 2 ja 3 momentissa tarkoitetut tapaukset ja säädetään kuulutus aina lähetettäväksi kaikille kolmelle keskusvirastolle.*[4] Silloin kuulutuksen

[1] *KM 1939: 3* s. 406. Komitean työskentelyn aikana sen puheenjohtaja on esittänyt, että keskusvirastoilla olisi mahdollisuus »tehdä hakemusta vastaan muistutuksensa ja vastaväitteensä sekä vaatimuksensa ja selvityksensä kuten oikeudenkäynnissä ainakin», *Hällfors* DL 1934 s. 212.

[2] Katselmustoimituksen osalta esitettiin tiedoksiantosäännöksiä sovellettavaksi automaattisesti kaikkiin kolmeen keskusvirastoon hakemuksen laadusta riippumatta (364, 366 ja 373 §). Viranomaisten asemaa koski vastaavasti 326 §:n säännös.

[3] *KM 1939: 3* s. 410.

[4] Kursiv. kirjoittajan.

lähettäjä pääsee tuosta usein vaikeasta harkinnasta ja kuulutuksen lähettäminen kahteen lisäpaikkaan ei tuota mainittavaa lisätyötä. Kukin keskusvirasto taas on *itse* tilaisuudessa *ottamaan selkoa, onko sen alaiset edut asiassa kysymyksessä* [5] ja ryhtymään asian laadun vaatimiin toimenpiteisiin.»[6]

Oikeusministeriössä vuonna 1944 laaditussa *Vesistölaki-esitysehdotuksessa* on Haatajan sanotut huomautukset otettu huomioon. Hankkeiden deskriptiota 313 §:ssä on vesioikeuslakikomitean VOL-ehdotukseen verrattuna muutettu siten, että 1 momentti on entistä yleisempi. Kun momentti alun perin koski vain TVH:ta, sitä ehdotettiin nyt koskemaan yhtäläisesti TVH:ta, MaatalousH:ta ja MH:ta. Vaikka tarkoituksena oli, että 1 momentti sisältää myös 2 ja 3 momenttien tilanteet, viimeksi mainitut jäivät kuitenkin ennalleen. Konstruktion ristiriitaisuutta on arvosteltu *Vt:n lausunnossa vesistölakiehdotuksesta 16. 4. 1946.*

Esitysehdotus ei johtanut välittömiin lainsäädäntötoimiin. Sillä on kuitenkin ollut merkittävä osuus VL:n valmistelutyön pohjana 1950-luvulla. Niinpä myös viranomaisten edunvalvonta-asemaa koskevissa VL:n säännöksissä voidaan havaita vaikutteita esitysehdotuksen ao. kohdista, vaikkakin erot ovat selviä.

---

[5] Kursiv. kirjoittajan.

[6] *Haataja* 15. 5. 1943 s. 50 ss.

10. YLEISIÄ ETUJA VALVOVIEN VIRANOMAISTEN ASEMA LUPAMENETTELYSSÄ VESILAIN MUKAAN

10.1 Edunvalvonnan ja laillisuusvalvonnan suhde

Lähdettäessä tarkastelemaan yleisiä etuja valvovien viranomaisten asemaa VL:n mukaisessa lupamenettelyssä on paikallaan muuan selvennys. *Valvoa*-sanaa ja sen johdannaisia käytetään VL:ssa kahdessa, toisistaan useissa suhteissa eroavassa merkityksessä, jotka selvästi periytyvät jo VOL:n ja VOL TA:n järjestelmästä. Toisaalta on kysymys *intressien* valvomisesta (VL 16: 8, 16: 28), toisaalta taas *säännösten noudattamisen* valvonnasta, laillisuusvalvonnasta.[1] Käytännön hallintotoiminnassa on tätä eroa saatettu ilmaista puhumalla tarkoituksenmukaisuus- ja lallisuusvalvonnasta.[2] Edunvalvontaviranomaisten tehtävä näyttäisi olevan sama kuin vesioikeuslakikomitean *(KM 1939: 3)* VOL-ehdotuksen 313 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten.[3] Laillisuusvalvontatehtävät taas rakentuivat tässä yhteydessä toiselle pohjalle (ehdotetun soveltamisasetuksen 1 §).

Vaikka VL:n säätäjä varsin ilmeisesti onkin pyrkinyt pitämään mainitut valvonnan merkityssisällöt erillään toisistaan, ei sekaannuksilta ja epätäsmällisyyksiltä kuitenkaan ole täysin voitu välttyä. Kuten jäljempänä tarkemmin selostetaan, on jo lainsäädäntövaihetta vaivannut se, että ero toisissa tapauksissa kiistattomasti on tehty, toisista yhteyksistä taas suhteellisen helposti paljastuu, että asianomaisen lainkohdan kirjoittaja ei ole mieltänyt sitä, mitä toisessa kohdassa on jo lausuttu.[4]

Funktioiden eroa ei toisaalta kuitenkaan ole ymmärrettävä liian kategorisesti disjunktiivisessa mielessä: kysymys on osittaisesta päällekkäi-

---

[1] Erottelusta ks. myös *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 111.

[2] Ks. *Ettala* s. 116.

[3] *Eronen* VT 1/1980 s. 18.

[4] Ks. myös *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 110 ss.

syydestä silloin, kun esillä on samanaikaisesti sekä edunloukkausta että oikeudenvastaisuutta merkitsevä tilanne. Tämä ei kuitenkaan vaikuta käsitteiden peruseroon. Laillisuusvalvonta voi kohdistua yhtä hyvin yleisen kuin yksityisen edun loukkaukseen, kunhan kysymys samalla on säännösten vastaisesta toiminnasta. Laillisuusvalvojan toimimisvelvollisuus perustuu VL:iin (VL 21: 2). Sitä vastoin edunvalvontaa ohjaavat ensisijaisesti kutakin hallinnonalaa koskevat säännökset.[5]

> Erottelu on näissä tapauksissa antanut aiheen myös hallinnonsisäisille organisatorisille järjestelyille: ennen uiton laillisuusvalvonnan siirtämistä VH:lle kuuluivat MH:n intressi- ja laillisuusvalvontatehtävät eri yksiköille, ks. *KM 1976: 48* s. 20.

Valvonta-termin monimerkityksisyys ei ole yksinomaan VL:n erityispiirre. Ruotsin ML:n valvonnan (tillsyn) käsitteen osalta *Westerlund* on analysoinut mahdollisia merkityssisältöjä, jotka tässä vivahteiden säilyttämiseksi toistetaan alkukielellä:[6]

(1) uppsikt och kontroll av miljöförhållandena,
(2) tillsyn av efterlevnaden av ML,
(3) inskridande mot missförhållanden i miljöhänseende,
(4) tillsyn att villkor i beslut efterföljs,
(5) planering av miljöskyddsåtgärder,
(6) bevakning av miljöskyddsaspekter i planfrågor mm.

Näistä selvimmin lain noudattamisen valvontaan liittyvät (2) ja (4), edunvalvontaan taas (6). Kummankin piirteitä lienee kuvauksilla (1) ja (3).

VL:n ruotsinkielinen käännös ilmaisee painotuseroja suomenkielistä paremmin. Kuvaavaa on, että edunvalvonnan yhteydessä käytetään sanaa bevaka (VL 16: 8), säännösten noudattamisen valvonnan kohdalla taas ilmaisuja övervaka (20: 3) ja tillsyn (21: 1).[6a]

Ennen edunvalvontasäännösten käsittelyä on aihetta alustavasti kosketella VL:n laillisuusvalvontasäännöksiä ja niiden kehittymistä. VOL:n yhteydessä on jo tullut todetuksi, että laillisuusvalvontatehtävä kuului

---

5 Ks. myös *Hollo* s. 55.

6 *Westerlund* s. 72.

6a Norjan vesialan sanastossa termi overvåkning kuvaa vesien tilan yleistä seurantaa ja tiedonkeruuta, (laillisuus-)valvontaa taas sana kontroll, ks. *Marstranden* s. 14 ja *Gulbransen* s. 371 ss.

TVH:lle ja sen alaiselle piirihallinnolle kaikkien asiaryhmien osalta. Vasta vuonna 1959 annettiin uutta VL:ia ennakoiden vesien pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvä valvonta MaatalousH:n ja maanviljelysinsinööripiirien tehtäväksi (VOL TA 1 §:n muutos 360/59). VL:n mukainen laillisuusvalvonta jakautuu kahteen osaan, *yleiseen* valvontaan, joka kuuluu valtion viranomaisille (VL 21: 1.1), ja *paikalliseen* valvontaan, joka on vesilautakunnan tehtävänä (VL 21: 1.2). Hallitus oli esittänyt VL 21: 1.1:n säännöstä seuraavassa muodossa:[7]

> »Tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvonta kuuluu uiton osalta metsähallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle, ojitusta, pohjavettä ja vesien suojelua koskevien asioiden osalta maataloushallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle sekä muilta osin tie- ja vesirakennushallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle.»

Kysymys oli samoista kolmesta keskusvirastosta, jotka jo aiemmin esiintyneet vesiasioiden käsittelyn yhteydessä rinnasteisessa asemassa.[8] Esityksen mukaan valvontakompetenssi yleisten valvontaviranomaisten kesken olisi jakautunut lähinnä hankepohjaisin perustein, vaikkakin eräät kriteerit (mm. se, että asia koskee pohjavettä) näyttävätkin mahdollistaneen osittaisen päällekkäisyyden. Merkittävää on, että sääntely ei miltään osin perustu VL:n ulkopuolisiin säädöksiin. Pyrkimys jakaa hankkeet eri viranomaisten kesken aiheuttaa kuitenkin helposti vaikeuksia, koska useammalla kuin yhdellä viranomaisella voi VL 21: 1:stä riippumatta olla hallinnollisesti tekemistä saman hankkeen kanssa. Eduskuntakäsittelyssä vesilakivaliokunta muutti säännöstä ojituksen osalta siten, että lopputulos tuli lähemmäksi muunlaisten ojitukseen liittyvien hallintotehtävien jakautumista.[9] Lainkohta hyväksyttiin muutetussa muodossa (kurs. kirjoittajan):

> »Tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvonta kuuluu uiton *ja pääasiassa metsämaalla suoritetun ojituksen osalta* metsähallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle, *muuta* ojitusta, pohjavettä ja vesien suojelua koskevien asioiden osalta maataloushallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle sekä muilta osin tie- ja vesirakennushallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle.»

---

7 *HE 64/1959 vp.*

8 Näin nimenomaan ErKiirL:n kohdalla.

9 Vesilakivaliokunnan mietintö 1960 vp. (*HE 64/1959 vp.*) s. 10.

Kun tämäkään rajaus ei käytännössä osoittautunut tyydyttäväksi, lainkohtaa muutettiin suhteellisen pian (453/63). Muutos merkitsee aiempaa selvempää sitoutumista ojitushankkeen tarkoitukseen, vaikka kysymys onkin laillisuusvalvonnasta (!):

> »Tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvonta kuuluu uiton *sekä metsän kasvun edistämistä tarkoittavan ojituksen osalta* metsähallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle, muuta ojitusta, pohjavettä ja vesien suojelua koskevien asioiden osalta maataloushallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle sekä muilta osin tie- ja vesirakennushallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle.»

Edellistä paljon merkittävämpi oli muutos 427/70, joka johtui vesihallinnon keskittämisestä:

> »Tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvonta kuuluu *vesihallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle.*»

Tällaista muutosta oli vesihallinnon järjestämishankkeiden yhteydessä ehdotettu jo suhteellisen varhain *(KM 1963: 6).* Vastaava sisältö lainkohdalla oli myös ehdotuksessa *(KM 1964: B 96),* jossa valvontaviranomaiseksi tosin esitettiin TVH:ta. Sitä vastoin 27. 11. 1968 asetetun *Temmeksen työryhmän* ehdotuksessa (1969) ei valvontaa ollut ehdotettu kokonaan keskitettäväksi perustettavalle VH:lle,[9a] vaan osa oli tarkoitus jättää toiminnallisin hankeperustein MaatalousH:lle ja MH:lle:

> (»Tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen valvonta kuuluu metsähallituksen ja maataloushallituksen toimialaan kuuluvan ojituksen osalta sanotuille viranomaisille ja muilta osin vesihallitukselle.»)

Säännös olisi VL:n ulkopuolelle johtavan viittauksen johdosta merkinnyt luopumista valvontatoimialan itsenäisestä määrittelystä VL:ssa.

Verrattaessa VL 21: 1.1:n asuja ennen muutosta 427/70 siinä tarkoitettujen viranomaisten yleistä toimialaa koskeneisiin hallinnollisiin säädöksiin havaitaan, että kysymys on kahdesta eri asiasta: yleinen hallinnollinen toimiala ei välttämättä samaistu yksin VL 21: 1.1:n nojalla mää-

[9a] Vrt. *Kilpeläisen työryhmä* s. 35.

räytyvään [10] valvontatoimialaan, vaikkakin tämä on voinut olla eräänä tavoitteena. Tilanne johtuu rajanvedon toiminnallisesta kytkeytymisestä hankelajeihin, ei sen sijaan (lähinnä kriteereitä pohjavesi ja vesien suojelu lukuunottamatta) toiminnan vaikutuksiin, jotka yleensä ovat riippumattomia hankeluokittelusta.[11] Siten MaatalousH:lla, joka tuolloin toimi kalatalousviranomaisena, *ei* ollut *tätä* hallintotehtävää vastaavaa laillisuusvalvontatoimialaa VL 21: 1.1:n nojalla. Näin esimerkiksi säännöstelyluvassa mahdollisesti asetetun kalatievelvoitteen noudattamisen valvonta oikeudellisesti kuului TVH:lle, ei kalatalousviranomaiselle.

Yleisen edun valvonnan kannalta ovat kardinaalisäännöksiä VL 16: 8 ja 16: 28, jotka yhdessä muodostavat varsin problemaattisen ja vaikeasti lähestyttävän kokonaisuuden. Näitä lainkohtia on tarpeen vielä käsitellä perusteellisesti eri näkökulmista. Rakenteellinen vertailu VL 21: 1.1:n säännökseen on kuitenkin jo tässä yhteydessä paikallaan:

> »Niillä valtion viranomaisilla, joille tämän luvun 8 §:n nojalla on annettava tieto hakemuksesta, on toimialallaan hakemusasioissa asianosaisen puhevalta.» (VL 16: 28.1)
>
> »... Niin ikään on kuulutuksesta annettava tieto niille valtion viranomaisille, joiden tulee hakemuksessa tarkoitetussa asiassa valvoa yleistä etua ...» (VL 16: 8.1)

Kun VL 21: 1.1:n säännös alun perin *määritteli* siinä tarkoitetut valvontatoimialat, samaa ei voida sanoa VL 16: 8:n ja 16: 28:n säännöksistä. Näissä edellytetään *muualla* tapahtunutta toimialamäärittelyä. Ongelmaksi kuitenkin jää, haetaanko toimialarajat VL 21: 1:n säännöksestä vaiko esimerkiksi eri hallinnonhaarojen toimintaa yleisesti koskevista säädöksistä. Ensiksi mainittu vaihtoehto merkitsisi toimialojen yhtymistä, mikä olisi ennen VH:n perustamista häivyttänyt rajausongelmat sikäli, kuin yksin VL 21: 1 ei näitä aiheuttanut. Lainvalmistelutöissä ja kirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen ymmärtämistä vaikeuttaa niihin ehkä sisältyvien sekaannusten ja epäjohdonmukaisuuksien ohella se, että VL 21: 1.1:ssä alun perin esiintyneet keskusvirastot joka tapauksessa säännöspohjasta riippumatta olivat keskeisimpiä orgaaneja *myös* yleisen edun valvojina. Tämänkaltaisen käytännöllisen todennäköisyyden pohjalta [12] — VL 21: 1:ää ei ole mainittu — lienee myös ymmärrettävä se lain-

[10] Ks. myös *KM 1963: 6* s. 30.

[11] Ks. myös *KM 1969: B 56* s. 108 sekä *KM 1963: 6* s. 8.

[12] Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 18 ss.

valmistelutöiden lausuma, joka on esitetty VL 16: 28:n yhteydessä: »Paitsi yksityisellä asianosaisella, olisi myös niillä valtion viranomaisilla, joille vesien valvonta [13] lain mukaan kuuluu, hakemusasiassa puhevalta. Tie- ja vesirakennushallituksen, maataloushallituksen ja metsähallituksen tai niiden alaisten viranomaisten asiana olisi niin ollen seurata vesioikeudessa vireille pantujen, alaansa kuuluvien hakemusasiain käsittelyä.»[14] On otettava huomioon, että VL:n valmistelutöihin sisältyvät perustelut ovat esitystavaltaan lain laajuuteen ja merkitykseen nähden perin suppeita ja itse lakitekstiinkin verrattuna monilta kohdin yleispiirteisen deskriptiivisiä. Nimenomaisena mutta perustelemattomana VL 16: 28.1:n ja 21:1.1:n kytkentä esiintyy myös vuoden 1963 *vesilainsäädännön siirtymävaihetoimikunnan* mietinnössä,[15] jolle tosin ei tietenkään voi antaa merkitystä VL:n tulkinta-argumenttina. Kytkentäajatus on saattanut ilmetä myös oikeuskäytännössä:

> MaatalousH:n, MH:n ja TVH:n tehtävänä lausuttiin hakemuksessa tarkoitetussa asiassa sen tiedoksi antamisen aikaan olleen valvoa yleistä etua. Näille virastoille kuuluvien tehtävien sanotussa suhteessa katsottiin sittemmin siirtyneen VH:lle. *KHO 27. 1. 1971 taltio 359.*

Vesilainsäädännön siirtymävaihetoimikunnan mietinnön terminologiaan kuului yleisen valvonnan rinnalla *»erityisen valvonnan»* käsite. Tällä ilmeisen tarpeettomalla käsitteellä viitattiin mitä moninaisimpiin erityistilanteisiin, joissa VL antaa viranomaiselle sen hallintotehtäviin liittyvän kompetenssin vireillepanotoimeen VEO:ssa tai muunlaiseen hallintotoimeen.[16]

Muutoin VH:n perustamista edeltäneessä kirjallisuudessa on sekä VL 16: 28.1:n ja 21: 1.1:n funktiot että samalla ilmeisesti myös niiden tarkoittamat toimialat erotettu toisistaan.[17] Ero ei kuitenkaan ole käytännössä näkynyt niinkään viranomaispiirin laajuudessa — tavallisesti on neljän-

---

13 Epämääräinen »vesien valvonta» -termi ei esiinny lakitekstissä.

14 *HE 64/1959 vp.* s. 33 ss. Lähes täsmälleen samoin *KM Mon. 1958: 97* s. 83. Lainvalmistelutöiden valossa lienee nähtävä myös *Anderssonin* (s. 333) kannanotto.

15 *KM 1963: 98* s. 14 ja 33.

16 Ks. mt. s. 33, 34 ss., 54 ss., 57 ss. ja 61 ss.

17 *Jaatinen* s. 3 ss., *Hinkka* s. 231, *Eronen* Asianosaiset s. 4, *KM 1969: B 56* s. 13 ss. ja 16 ss. Ks. myös *Enäjärvi* s. 26 ss.

tenä yleistä etua valvovana viranomaisena VL 16: 28.1:n yhteydessä tuolloin mainittu vain MKH [18] — vaan ennen muuta toimialojen jakautumisessa tämän piirin sisällä. On jo mainittu, että MaatalousH:lle ei kuulunut kalataloudellisia tehtäviä VL 21: 1:n nojalla. Tästä riippumatta sen esiintyminen kalatalouden *etua* valvovana viranomaisasianosaisena oli 1960-luvulla hyvin yleistä (esim. *KHO 1967 A II 124, KHO 1969 A II 145* ja *KHO 1970 A II 139).* Toisinaan ylin oikeusaste on kuitenkin joutunut ottamaan kalatalousviranomaisen puhevaltaan väitteen johdosta nimenomaisen kannan:

> Hyläten TVH:n perkausasian hakijana MaatalousH:n valitusoikeudesta tekemän väitteen KHO tutki valituksen, koska MaatalousH:lla, kun otettiin huomioon VL 21: 1.1 ja MaatalousH:sta annetun A:n (300/41) 1 ja 2 §, oli valitusoikeus asiassa. Valituksen sisältönä oli vaatimus kalataloudellisen velvoitteen asettamisesta TVH:lle. *KHO 1967 A II 130.*

Päätökseen sisältyy selvä viittaus asianomaisiin (jo kumottuihin) VL:n ulkopuolisiin toimialasäännöksiin. Tältä kannalta ratkaisu onkin täysin selvä. Epäselväksi sitä vastoin jää, minkä vuoksi KHO on pitänyt aiheellisena viitata myös VL 21: 1.1:n säännökseen, mutta ei sen sijaan ensinkään VL 16: 28.1:n puhevaltasäännökseen. VL 21: 1.1 (453/63) ei antanut MaatalousH:lle laillisuusvalvontatehtävää muutoin kuin ojitusta, pohjavettä ja vesien suojelua koskevien asioiden osalta. Sen sijaan kalataloutta koskevien velvoitteiden *laillisuus*valvonta jäi yleissäännön mukaan TVH:lle.

VH:n perustamisesta johtuvan VL 21: 1.1:n muutoksen 427/70 tultua voimaan on VL 21: 1.1:n ja 16: 28.1:n ero entisestään korostunut sekä funktioiden että ulottuvuuden osalta. Kun vesihallinnon laillisuusvalvontatehtävä vastaa kaikkien kolmen aiemman yleisen valvontaviranomaisen laillisuusvalvontatehtäviä, merkitsisi lainkohtien samaistaminen toimialasuhteessa sitä, että millään muulla viranomaisella kuin VH:lla ei voisi olla yleistä etua valvovan viranomaisen asianosaispuhevaltaa VL 16: 28.1:n nojalla. Kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee, näin ei asian laita millään muotoa ole. Perusteet viranomaisen asianosaispuhevallalle on siten lähtökohtaisesti haettava kokonaan muualta kuin VL 21: 1.1:stä.

---

[18] *Eronen* Asianosaiset s. 4, *Hinkka* s. 231. Ensin mainittu jättää viranomaispiirin avoimeksi (»varsinkin» TVH, MaatalousH, MH ja MKH).

10.2 Viranomaisten edunvalvontapuhevallan muotoutuminen vesilain mukaan

10.2.1 Yleistä edunvalvontaviranomaisten asianosaisasemasta

VEO:lle tehdyn hakemuksen käsittelytavasta (katselmustoimitus, kuulutusmenettely, VL 16: 9:n mukaiset menettelyvaihtoehdot) riippuu osaltaan myös tiedoksiantamisen muoto ja laajuus.

Kuulutusmenettelyssä on VL 16: 7:n mukaisesta kuulutuksesta annettava muiden ohella tieto niille valtion viranomaisille, joiden tulee hakemuksessa tarkoitetussa asiassa valvoa yleistä etua (VL 16: 8.1). VEO:lla on harkinnanvaraisesti mahdollisuus laajempaankin tiedoksiantoon mm. viranomaisille (VL 16: 8.2). Suullisesta käsittelystä, milloin se pidetään (ks. VL 16: 6.2), on annettava tieto »hakijalle ja muille asianosaisille» noudattaen mm. VL 16: 8:n säännöksiä (VL 16: 13.2). *Tiedoksiantomenettelyssä,* joka tulee kysymykseen vain, jos hakemusasia koskee ainoastaan tiettyjä henkilöitä tai yhteisöitä saattamatta vaikuttaa muiden oikeuteen tai *yleiseen etuun,* voidaan tiedoksiantaminen rajoittaa vain niihin, »joita asia koskee» (VL 16: 9.1). Asian vähäinen merkitys tai sen laatu voi johtaa *muunkinlaiseen* tiedoksiantotapaan tai tiedoksiannon *sivuuttamiseen,* jälkimmäiseen kuitenkin vain, jos asia ei saata vaikuttaa muiden oikeuteen tai etuun (VL 16: 9.2). *Katselmustoimituksessa* sovelletaan erillistä, VL 18 luvun säännösten mukaista tiedoksiantojärjestelmää. Periaatteessa VL 16: 8:n säännöstä viranomaisten osalta vastaavat tällöin VL 18: 4, 18: 6.3 sekä 18: 10. Näitä täydentää VH:n perustamisen yhteydessä säädetty VA 74.4 §.

Niillä valtion viranomaisilla, joille VL 16: 8:n nojalla on annettava tieto hakemuksesta, on toimialallaan hakemusasioissa *asianosaisen puhevalta* (VL 16: 28.1). Pohtimatta vielä tässä vaiheessa sitä, mitkä viranomaiset voivat kulloinkin tulla kysymykseen, on todettava, että laki rinnastaa joka tapauksessa määrätyt yleistä etua valvovat viranomaiset puhevaltasuhteessa (yksityisiin) asianosaisiin. Tämä puolestaan merkitsee ennen muuta *mahdollisuutta menettelyyn liittyvien oikeudellisten keinojen käyttämiseen,* erityisesti oikeutta *itsenäisten muistutusten ja vaatimusten esittämiseen sekä muutoksen hakemiseen.* Rinnastus yksityisiin asianosaisiin merkitsee myös esimerkiksi sitä, että sovellettaviksi tulevat passiivisuusperusteiset puhevallan menettämistä koskevat säännökset. Katselmustoimituksen osalta asia on todettu viranomaisia koskevassa eri-

tyissäännöksessä (VL 18: 11.2), joka määräaikojen osalta poikkeaa vastaavasta yksityisiä koskevasta säännöksestä (VL 18: 11.1). Kuulutusmenettelyn kohdalla viranomaisten velvollisuutta tehdä muistutukset ja vaatimukset määräajassa VEO:lle ei ole erikseen mainittu. Yleissäännöksen soveltuminen näihin on kuitenkin kiistatonta, ks. esim. *KHO 1963 A II 221, KHO 27. 1. 1971 taltio 359, KHO 6. 3. 1975 taltio 1030, KHO 1976 A II 88* ja *KHO 21. 2. 1980 taltio 1013.*[1] VL 16: 6.1:n kannalta »niihin, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea» kuuluu siten myös yleistä etua valvova valtion viranomainen.

VL:n voimaantulon aikoihin on eräissä yhteyksissä kiinnitetty huomiota VL:n ja aikaisemman lainsäädännön välisiin eroihin ja katsottu VL 16: 28.1:n säännöksen merkitsevän olennaista *muutosta* VOL:n (ja ErKiirL:n) aikaiseen tilanteeseen nähden.[1a] Kuten edellä kuitenkin on osoitettu, ei etenkään maininta siitä, että viranomaiset eivät ennen VL:ia voineet hakea muutosta yleisen edun valvojina,[2] sellaisenaan pidä paikkaansa, vaikkakin valitusoikeus nyt tuli perustumaan nimenomaiseen yleissäännökseen.

Kun lakitekstissä lausutaan, että eräille viranomaisille kuuluu asianosaisen puhevalta, saattaa ilmaus antaa aiheen kysymykseen, onko viranomainen »asianosainen» vai ei. On ollut havaittavissa, että lainsäätäjällä on eri yhteyksissä ollut taipumusta välttää suoranaisesti nimittämästä viranomaistahon edustajia asianosaisiksi. »Asianosaisen puhevalta» on muuan esimerkki tästä johtuvasta kiertoilmaisusta. Kun Rajakuntien tilusjärjestelyL 10.2 §:ssä todetaan valtionasiamiehellä olevan »asianosaisen asema», on sanottu asiamies kirjallisuudessa kuitenkin voitu katsoa asianosaispiirin ulkopuoliseksi huolimatta siitä, että hänellä on sama oikeus puhevallan ja muutoksenhakukeinojen käyttämiseen kuin (muillakin) asianosaisilla.[3] Mitä VL:iin tulee, näyttää lainsäätäjän termivalinta osaksi epäjohdonmukaiselta. On lainkohtia, joissa asianosainen-sana mitä ilmeisimmin viittaa myös VL 16: 28.1:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin (VL 15: 11.2, 16: 11, 16: 13.2, 16: 16, 16: 27, 16: 29 ja 17: 2.1), ja taas sellaisia, joissa sanat asianosainen ja viranomainen esiintyvät rinnasteisina (VL 9: 19.1, 16: 30.2). Kuten VOL:n yhteydessä edellä on ilmennyt, on asian-

---

1 Näin myös *Kahanpää* Vesiasiat s. 107.

1a *Metsälampi* s. 15, *KM 1963: 98* s. 14.

2 Vrt. *Metsälampi* s. 15.

3 *Hyvönen* Määräala s. 201. Vrt. myös *Landahl—Nordström* s. 95.

osainen-termin käytöllä yleisiä etuja valvovien viranomaisten kohdalla vesioikeudellisessa kirjallisuudessa vanhat perinteet.[4] Myös VL 16:28.1:ssä tarkoitettuja viranomaisia on eri yhteyksissä nimenomaisesti pidetty asianosaisina.[5] Termikysymykselle ei kuitenkaan ole aihetta antaa liiallista painoa eikä varsinkaan nimityksen valinnasta ole mahdollista johtaa oikeudellisia päätelmiä. VL 16: 28.1:stä johtuen on joka tapauksessa selvää, että siinä tarkoitettuihin viranomaisiin puhevallan kohdalla sovelletaan »asianosaisia» koskevia säännöksiä. Kun asianosaiskäsitteistö prosessi- ja hallinto-oikeudessakin on epäyhtenäinen, voidaan eri käytäntöjä puoltaa erilaisin perustein. Mikäli pääpaino asetetaan *aineellisille* intressinäkökohdille, on varsin luonnollista nimittää yleistä etua valvovaa viranomaista asianosaiseksi, *jos* sen valvottavana oleva etu on asiassa kysymyksessä. Näin on nimenomaan sen vuoksi, että VL:n aineelliset säännökset monissa kohdin rinnastavat yleiset ja yksityiset edut rakenteellisesti samankaltaisen harkinnan kohteina. Asianosaisesta puhumisen tältä pohjalta voisi estää lähinnä vain määrätynlainen oikeussubjektiajattelu. Mikäli taas lähdetään *menettelyllisestä* näkökulmasta, voidaan asianosaisina pitää kaikkia niitä orgaaneja, joilla on *mahdollisuus itsenäisten oikeussuojakeinojen käyttämiseen.* Tällöin aineellisella etuyhteydellä ei termin käytön kannalta ole relevanssia.

Jos asianosainen-sanaa syystä tai toisesta kuitenkin halutaan välttää, ei korvaava käsitteistö saa johtaa harhaan. Lain selvästä kannasta johtuen ei missään tapauksessa ole hyväksyttävää nimittää asianosaispuhevaltaa käyttämään oikeutettuja viranomaisia vain »vesiasiassa kuultaviksi».[6] Tällainen termivalinta antaa väärän kuvan viranomaisen asemasta etenkin itsenäisten vaatimusten esittämisoikeuden sekä muutoksenhakuoikeuden suhteen. Ne viranomaiset, joita kuullaan *vain* lausunnonantajina, eivät liity VL 16: 28.1:n yhteyteen.

VL 16: 8:n ja 16: 28:n säännösten valossa on pidettävä selvänä, että asianosaisen puhevalta saattaa samanaikaisesti kuulua useammalle kuin yhdelle yleistä etua toimialallaan valvovalle viranomaiselle. Rakenne johtaa viranomaisten *moniasianosaisuuteen.*[7] Laki ei aseta estettä päällekkäisten oikeussuojakeinojen käyttämiselle eikä vaatimusten väliselle

---

[4] Ks. erit. *Moring* II s. 35, 104 ss., 109, *Haataja* II s. 300.

[5] *Hollo* s. 287, *Hinkka* s. 231, *Lehtosalo* s. 8, *Eronen* VT 1/1980 s. 6 ss.

[6] Vrt. *Ellilä* LM 1975 s. 55.

[7] Ks. esim. *Lehtosalo* s. 10.

ristiriitaisuudelle.[8] Jos oikeussubjektiopista kuitenkin johdettaisiin se lopputulos, että valtion puolelta asianosaisena saattaa samanaikaisesti esiintyä vain yksi viranomainen — vaikka kysymys ei olekaan valtiosta varallisuusoikeuksien subjektina — lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus vesittyisi.[9] Käytäntökään ei ole rajoituksia sanotussa suhteessa asettanut.

10.2.2 VL 16: 28.1:n soveltamisalan rajauksen lähtökohtia

Ongelmaksi kuitenkin jää, *mitä* valtion viranomaisista VL 16: 28.1:n säännös voi koskea. Erityissääntely, jolla ei ole vastinetta muualla lainsäädännössämme, antaa aiheen olettaa, että hallinto-oikeudessa kehittyneet periaatteet (sikäli kuin tällaisista voidaan puhua) eivät anna nimenomaista tukea kysymyksen ratkaisemisessa. Syynä ei kuitenkaan ole yksin hankalaksi koettu VL 16: 28, vaan vesioikeudellinen järjestelmämme yleisemminkin. Yksi esimerkki: tietyn viranomaisen valitusoikeuden erääksi kriteeriksi on saatettu ottaa se näkökohta, onko päätöksentekijäviranomaisen ja potentiaalisen valittajaviranomaisen tehtävänä valvoa *samoja* vai *erilaisia* yleisiä etuja.[10] VL:n järjestelmässä kysymyksenasettelu on epämielekäs. Tuomioistuimeksi organisoidun lupaviranomaisen tehtävänä ei ole minkään relevantin intressin nimenomainen valvonta.

VL 16: 28:n tarkoittaman viranomaispiirin rajaus on aihetta aloittaa tarkastelemalla tiedoksiantamista koskevia säännöksiä. VL 16: 8 ja 16: 28 eivät näytä tässä suhteessa tarjoavan selviä kiinnekohtia. Sitä vastoin tietynasteista johtoa voidaan saada katselmustoimitusta koskevista VL 18 luvun säännöksistä. VL 18: 4:n alkuperäisen sanamuodon mukaan jäljennös katselmustoimituksessa tarkastetusta tai laaditusta suunnitelmasta oli lähetettävä *asian laadusta riippuen TVH:lle, MaatalousH:lle, MH:lle tai MKH:lle.* VH:n perustamisen yhteydessä lainkohtaa muutettiin siten, että sanotut jäljennökset on lähetettävä *VH:lle sekä muullekin viranomaiselle sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään* (L 427/70). VH tuli siten aina olemaan tiedoksisaajana, kun taas muiden viranomaisten osalta asia jäi asetustasoisen määrityksen varaan. VA 74 §:ään lisättiinkin uusi 4 momentti (428/70, kursiv. tässä):

---

8 Näin myös *Rantanen* s. 118 ss.

9 Vrt. kuit. *Andersson* s. 333.

10 *Westerberg* s. 111.

»Sen lisäksi, mitä vesilain 18 luvun 4 §:ssä on säädetty asiakirjojen jäljennösten lähettämisestä, jäljennökset katselmustoimituksen asiakirjoista on lähetettävä myös maataloushallitukselle, metsähallitukselle, tie- ja vesirakennushallitukselle, merenkulkuhallitukselle tai muulle *valtion viranomaiselle, joka hakemuksessa tarkoitetussa asiassa toimialallaan valvoo yleistä etua* tai jonka hoitoon tai valvontaan kuuluvaa aluetta, rakennelmaa tai laitetta asia koskee.»

Momentin loppuosa, joka koskee varallisuusoikeudellista perustetta (alue, rakennelma, laite) voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa, koska asianosaispuhevalta näiden osalta yleensä on yksityisen puhevaltaan rinnastettavana muutoinkin selvä. Toinen asia tietenkin on, että myös näissä tapauksissa fyysisen kohteen välityksellä puhevaltaan saattaa liittyä merkittäviäkin yleisiä etuja. Tärkeätä sitä vastoin on, että momentti, vaikkakin se suoranaisesti koskee vain tiedoksiantamista määrätyssä menettelytilanteessa, sisältää sanonnan yhtäläisyydestä johtuen asetuksenantajan nimenomaisen kannan myös VL 16: 8:n säännöksen ulottuvuuteen viranomaisten osalta. Merkille pantavaa on myös, että lueteltujen viranomaisten joukko on avoin. »Tai muulle viranomaiselle» -ilmaisu puolestaan osoittaa, että mikään mainituista viranomaisista ei välttämättä saa asianomaisia jäljennöksiä. Viittaussäännösten (VL 18: 6.3, 18: 10) nojalla VL 18: 4:ää ja siten myös VA 74.4 §:ää sovelletaan myös katselmuskokouskutsun ja toimitusmiesten lausunnon tiedoksiantamiseen. Kuitenkin kaikkien mainittujen säännösten soveltamisala rajoittuu katselmustoimitukseen. Kun puhevallan lienee asian käsittelytavasta riippumatta määräydyttävä yhtäläisin perustein [11] (VL 16: 28:ää vastaavaa lainkohtaa ei ole muualla VL:ssa), tulisi VL 16 luvun puhevaltaa koskevilla säännöksillä olla ensisijainen asema VL 18 luvun säännöksiin nähden. Mikäli VL 18: 4:n ja VA 74.4 §:n säätämisen tarkoituksena on ollut yleisten suuntaviivojen antaminen myös VL 16: 8:n ja 16: 28:n soveltamiselle, kuten lienee oletettava, on menettely varsin takaperoinen. Jos tarkoituksena taas olisi ollut säätää vain katselmustoimituksesta, on konstruktio tällöinkin epäjohdonmukainen, koska VA 74.4 § selvästi liittyy sisällöltään VL 16: 8:n säännökseen.

Edellä sanotusta johtuu, että viranomaisten asianosaispuhevallan perusteiden selvittämisessä on kaikilta osin lähdettävä VL 16: 8.1:n ja 16: 28.1:n säännöksistä. Jo pääpiirteittäinen tarkastelu osoittaa lainkoh-

[11] Ks. myös *Ellilä* LM 1975 s. 55.

tien toisaalta läheisesti kytkeytyvän yhteen, toisaalta taas jättävän sääntelemättä jotakin hyvin olennaista. Säännösten yhdistelmä nimittäin antaa keskeisen merkityksen tiedoksiantovelvollisuuden laajuudelle, mutta asian ilmaiseminen jää vajaaksi, muiden säännösten varaan. Tilanne on siten aivan toinen kuin vesioikeuslakikomitean *(KM 1939: 3)* VOL-ehdotuksen 313 ja 326 §:issä, joissa tiedoksiantaminen viranomaisille ja tämän välityksellä näiden »asianomistajan» asema oli järjestetty kattavin, yksityiskohtaisin säännöksin.

VL 16: 8.1:n ja 16: 28.1:n yhdistelmää voidaan eritellä seuraavasti:

(*a*) Eräillä viranomaisilla on toimialallaan hakemusasioissa asianosaisen puhevalta (16: 28).
(*b*) Näitä viranomaisia ovat ne valtion viranomaiset, joille VL 16: 8:n nojalla on annettava tieto hakemuksesta (16: 28).
(*c*) Tieto hakemuksesta (kuulutuksesta) on annettava niille valtion viranomaisille, joiden tulee hakemuksessa tarkoitetussa asiassa valvoa yleistä etua (16: 8).

eli:

Asianosaisen puhevalta hakemusasiassa on toimialallaan niillä valtion viranomaisilla, joiden tulee sanotussa asiassa valvoa yleistä etua.

Selvää on, että sanotuissa lainkohdissa on kysymys vain *valtion* viranomaisista. Samoin on nimenomaisesti todettu, että yleistä etua valvovan viranomaisen asianosaispuhevalta rajoittuu sen toimialaan. Avoimeksi jää kuitenkin, *miten* määritetään niiden viranomaisten piiri, joita sääntely koskee. Tätä sääntelyn vajavuutta voidaan tietystä näkökulmasta pitää etuna. VL:n mukainen viranomaisten asianosaispuhevallan määrittely ei nimittäin aseta kiinteitä hallinnollisia rajoja, jolloin sen voi olettaa helposti mukautuvan hallintokoneiston uudelleenjärjestelyihin ja muunlaisiin olosuhteiden muutoksiin. Niinpä vesihallintoa perustettaessa VL 16:8:ää ja 16: 28:ää ei ollut tarvis ensinkään muuttaa, vaikka VL:ia monilta muilta osin oli tarkistettava. Toisaalta sääntelyn kuitenkin tulisi antaa riittävät ohjeet lain soveltajalle eikä se itse saisi aiheuttaa tarpeettomia tulkintaongelmia. Tätä vaatimusta VL 16: 8 ja 16: 28 eivät näytä täyttävän.

Haettaessa syytä sääntelyn epätäydellisyyteen voidaan huomiota kiinnittää siihen jo sivuttuun näkökohtaan, että keskeisimmiksi yleistä etua valvoviksi viranomaisasianosaisiksi oli jo ennen VL:n voimaan tuloa tie-

detty TVH, MaatalousH sekä MH, vaikkakaan sisäisistä toimialaeroista johtuen tässä ei pitäisi nähdä oikeudellista kytkentää VL 21: 1.1:n laillisuusvalvontasäännökseen. Sanottu todennäköisyys ilmenee myös VL 18: 4:n säännöksestä siinä muodossa kuin se sisältyi hallituksen esitykseen.[12] VL 18 luvun säännösten sekundaarisuudesta johtuen tälle näkökohdalle ei voida antaa merkitystä VL 16 luvun säännöksiä sovellettaessa. Merkittävää viranomaispiirin ulottuvuuden kannalta kuitenkin oli, että MKH, joka VL 18: 4:stä alun alkaen puuttui, lisättiin siihen vesilakivaliokunnassa.[13] Lisäystä perusteltiin sillä, että kulkuväyliä koskevien olosuhteiden ja niissä tapahtuvien muutosten tulee olla myös merenkulkuviranomaisten tiedossa. Kulkuväylän kuntoonpanemista koskeva suunnitelma asiakirjoineen katsottiin aiheelliseksi saattaa näiden viranomaisten tietoon ainakin, milloin kysymys oli yleisen paikallisväylän perustamisesta. Lisäyksen epäjohdonmukainen paikka, ainoastaan katselmustoimitusta koskeva VL 18 luku, selittynee jo sillä, että VL 16 luvussa ei ollut mainittu muitakaan viranomaisia. VL 18: 4, joka siten jo itsessään oli epäjohdonmukainen, näytti näin ainoalta mahdolliselta (pelkän) lisäyksen paikalta. Tämä epäjohdonmukaisuus puolestaan johti siihen, että eduskunta vastauksessaan[14] lausui: »Kun vesioikeus vesilain 4 luvun 2 §:n nojalla päättää yleisen paikallisväylän perustamisesta tai lakkauttamisesta, on asianmukaista, että merenkulkuhallitukselle tai paikalliselle merenkulkuviranomaiselle varataan tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Eduskunta edellyttää, että tästä annetaan asetuksella määräys.» Eduskunnan edellyttämäksi säännökseksi tuli VA 83 §, jonka nojalla VEO:n on hankittava MKH:n lausunto yleisen paikallisväylän perustamista, muuttamista tai lakkauttamista koskevasta hakemuksesta. Eduskunnan lausumaa ja VA 83 §:n säännöstä sellaisenaan tuskin voidaan pitää VL 16: 8.1:n ja 16: 28.1:n tulkinta-argumenttina sen enempää MKH:n — tai yleisemmin muun kuin VL 21: 1.1:ssä tarkoitetun viranomaisen — asianosaispuhevallan mahdollisuutta vastaan[15] kuin sen puolestakaan. Jälkikäteen tarkastellen vaikuttaa kyllä omalaatuiselta, että MKH:n kuuleminen haluttiin säätää juuri VL 4 luvun mukaisiin yleistä paikallis-

12 Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 18 ss.

13 Vesilakivaliokunnan mietintö 1960 vp. (*HE 64/1959 vp.*) s. 9.

14 1960 vp. (*HE 64/1959 vp.*).

15 *Metsälampi*, s. 8, on katsonut MKH:n sulkeutuvan VL 16: 8.1:n ulkopuolelle VL 16: 8.2:n varaan. Argumenttina ovat tässä VL:n perustelut, joissa VL 16: 8.2:ssa »mainituilla viranomaisilla tarkoitetaan» TVH:ta, MaatalousH:ta ja MH:ta.

väylää koskeviin asioihin. Sanotunlaisia asioita on käytännössä esiintynyt äärimmäisen vähän. Vähintään yhtä motivoitua olisi ollut säätää MKH:n kuulemisvelvollisuus koskemaan niitä jo lukumääräisesti merkittäviä rakentamishankkeita, joilla vaikutetaan väyläoloihin. Käytännössä MKH:ta säännönmukaisesti kuullaankin erityisesti VL 2: 2.2:n mukaisissa hakemusasioissa. Nykyisessä VA 74.4 §:ssä MKH on nimenomaisesti luettu viranomaiseksi, joka hakemusasiassa toimialallaan valvoo yleistä etua.

10.2.3 Seuraamisvelvollisuus ja toimiala

Ratkaistavaksi jää vielä, miten VL 16: 8:n ja 16: 28:n sääntelyä on nykytilanteessa sovellettava. *Potentiaalisina asianosaisina* näyttävät tulevan kysymykseen kaikki valtion viranomaiset, joiden tehtäväpiirillä on tavalla tai toisella relevanttia yhteyttä VL:n mukaisiin hakemusasioihin. Sanotulle yhteydelle on kuitenkin asetettu kvalifikaatio: edellytetään, että viranomaisen *tulee* valvoa yleistä etua asianomaisessa hakemusasiassa. Tällöin ilmeisesti vaaditaan säännöstä, joka asettaa viranomaiselle tietynasteisen seuraamisvelvollisuuden samoin kuin tilanneyhteyden täyttyessä myös toimimisvelvollisuuden.[16] Jäljempänä tätä kvalifikaatiota kutsutaan *seuraamisvelvollisuusehdoksi.* Siihen, milloin ehdon voidaan katsoa täyttyvän, palataan myöhemmin.

Johdonmukaista joka tapauksessa on, että puhevalta rajoittuu kunkin viranomaisen *toimialaan.* Toimialan käsitettä käytetään lainsäädännössä ja kirjallisuudessa suhteellisen yleisesti. *Sinisalo* on määritellyt toimialan *asiaryhmäksi,* joka kuuluu tietyn orgaanin, organisaation tai muun yksikön (esimerkiksi kunta) hoidettavaksi.[17] Tällöin käsite *toimivalta* ei ole päällekkäinen toimialan kanssa, koska asiaryhmä ja valta eivät ole rinnasteisia käsitteitä.[18] Kysymyksen ollessa viranomaisesta asiaryhmään kuuluviin tehtäviin liittynee useimmiten myös vaihtelevanasteinen velvollisuusaspekti.

Myös VL 16: 28.1:iin sisältyvän toimialakäsitteen lienee edellä sanotun mukaisesti katsottava viittaavan tiettyihin asiaryhmiin. Kun asiaryhmien määrittelyä ei VL:ssa ole suoritettu, muodostuvat ratkaiseviksi

---

16 Ks. *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 22 verr. s. 23.

17 *Sinisalo* Poliisin toimivalta s. 56 ss.

18 Mt. s. 58.

asianomaisen hallinnonhaaran tai viranomaisen toimintaa yleisesti sääntelevät hallintolait ja -asetukset tai muut vastaavat säädökset.[19]

Olettakaamme, että määrätyn, seuraamisvelvollisuusehdon täyttävän viranomaisen (= *A*) tehtävänä on *yleisesti edistää tiettyjä päämääriä*. Sanottu tehtävä perustuu asianomaista hallinnonalaa koskeviin yleissäännöksiin. A — esimerkiksi kalatalousviranomainen — pyrkii esiintymään yleistä etua valvovana asianosaisena VEO:ssa vireille pannussa hakemusasiassa, jossa on kysymys *muusta* kuin A:n valvottavana olevan edun saavuttamisesta. A:n vaatimukset ovat siten hankkeen toteuttajan, hakijan, kannalta todennäköisesti negatiivisia. Asianosaispuhevallan myöntämisen kannalta saatetaan ajatella kahta ratkaisuvaihtoehtoa. Voidaan ensinnäkin ajatella edellytettävän, että *A:n edustamat yleiset edut todella ovat relevantilla tavalla kysymyksessä esillä olevassa hakemusasiassa,* vaikkapa vain siten, että niitä vaarannetaan. Kysymys olisi tällöin samankaltaisesta relevanttiin tapauskohtaiseen intressiin perustuvasta asianosaispuhevallasta, joka on edellä osoitettu *yksityisten* asianosaisten puhevallan edellytykseksi. Toinen vaihtoehto on katsoa *viranomaisen yleinen tehtäväpiiri riittäväksi antamatta merkitystä sille, onko hakemuksella in concreto mitään yhteyttä tähän sisältyviin etuihin.* Edun ja sen relevanssin selvittäminen jäisi tässä tapauksessa vain vaatimuksen aineellisen tutkimisen yhteyteen. Vastausta kaipaamaan jäisi jälkimmäisessä tapauksessa se, millaisia edellytyksiä A:n toimialalle olisi asetettava. Jos lähdetään yleisesti selvittämään, millaiset edut voivat ylimalkaan tulla kysymykseen juuri esillä olevaan hakemuskategoriaan kuuluvassa asiassa, joudutaan liukkaalle jäälle: sovellettavaksi tulevien VL:n säännösten joukkoa ei ennalta voida muodollisin kriteerein rajata. Tyydyttäessä muutamaan esimerkkiin havaitaan, että pohjaveden ottamista koskevassa asiassa saatetaankin päätyä vesistön muuttamiseen (VL 1: 18.2) ja tätä tietä mm. kalatalouteen, vesiliikenteeseen ja uittoon sekä vesivoimaan liittyviin etuihin, tai vastaavasti uittosääntöasiassa vaikkapa uittosäännöstelyn tai VL 5: 13:n mukaisen rakentamisen välityksin samoihin etuihin. Vaikka tiettyjä todennäköisyyksiä voidaankin tilanteesta riippuen esittää, ei VL:n aineellisiin säännöksiin voida hakemuskategorian perusteella vetää muodollisia soveltamisrajoja.

Olettakaamme edelleen, että toisen, myös seuraamisvelvollisuusehdon täyttävän viranomaisen (= *B*) tehtävänä on *edistää sellaista fyysistä toi-*

19 Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 22.

mintaa, joka saattaa edellyttää VL:n mukaista lupaa. Kysymyksen ollessa luvan hakemisesta VEO:lta tällaiseen toimintaan voidaan olettaa selvän muodollisen yhteyskriteerin hakemuksen ja toimialan välillä löytyneen: viranomaisen B tehtävänä on yleisen edun valvominen juuri tällaista hanketta koskevassa asiassa. Jos taas kysymys olisi kokonaan toiseen kategoriaan kuuluvasta hankkeesta, joka ei toiminnallisesti kuulu B:n alaan, mutta saattaa sitä vastoin vaarantaa B:n valvottavana olevia etuja, päädytään samaan problematiikkaan kuin edellä viranomaisen A kohdalla. Esimerkkinä B:stä voidaan pitää *uitto*viranomaista, jonka kohdalla puhevallan käyttö on ajateltavissa sillä perusteella, että kysymyksessä on uittohanke (B_1) tai sillä perusteella, että muunlainen, esimerkiksi voimalaitoksen rakentamishanke saattaa vaikuttaa uittoetuihin (B_2). *Hanketoimialan* (B_1) kohdalla on monesti kyse myös siitä, että viranomainen sen puitteissa voi toimia luvan hakijana. Hakemusvaltuus rajautuu kuitenkin eri tavoin: hanketoimialasta riippuen hakijana voi säännönmukaisesti toimia muukin kuin viranomainen. — Viranomaiset A ja B_2 ovat itse asiassa keskenään samassa asemassa. Kysymys on vain aste-eroista siinä suhteessa, missä määrin defensiivisesti toimivalle viranomaiselle vesien käytössä kuuluu myös toiminnallisia edistämistehtäviä.

Valvottavan edun liittyessä edellä tarkoitettuun *hanketoimialaan* ei ongelmia käytännössä yleensä aiheutune siinä suhteessa, kiinnitetäänkö asianosaispuhevallan edellytyksenä huomiota pelkkään toimialasäännökseen vaiko tehtäväpiirin ja hakemuksen väliseen suhteeseen. Uittoviranomainen tuskin ryhtyy käyttämään puhevaltaa pohjavedenottamon suoja-aluetta koskevassa asiassa. Periaatteessa ongelmia kyllä voi syntyä myös B_1-tilanteessa. Ajateltakoon esimerkiksi tapausta, jossa on epäselvää, onko hakemuksen kohteena oleva hanke oikeudellisesti uittoa vai ei (vrt. *KHO 1978 A II 129),* tai tapausta, jossa hanketoimialan ja hakemuksen yhteys kyllä täyttyy, mutta kysymys onkin ehkä pelkästään yksityisestä edusta. Oikeudellista kannanottoa puhevaltakysymykseen ei siten voida näissäkään tapauksissa sivuuttaa. Ratkaisu voi olla kolmenlainen: (*a*) riittäväksi katsotaan muodollinen toimialasäännös yksin vertaamatta toimialaa hankkeeseen, (*b*) vaaditaan hankkeen ja toimialan yhteyttä kiinnittämättä kuitenkaan huomiota siihen, edistääkö hanke *yleistä* etua, tai (*c*) vaaditaan sekä toiminnallisen yhteyden täyttymistä että relevantin yleisen edun käsilläoloa. Kun otetaan huomioon, että lupaviranomaisen asiana tuskin voi olla sen tutkiminen, onko viranomaisen kannanoton

esittäminen ollut yleisen edun näkökulmasta perusteltua vai ei,[20] lienee viimeinen vaihtoehto (c) suljettava pois. VL 16: 8:n ja 16: 28:n nojalla on pidettävä selvänä, *ettei* niissä tarkoitetun asianosaispuhevallan *edellytyksenä ole vaikutus materiaaliseen yleiseen etuun,* vaan *yksin se, että viranomaiselle kuuluu edunvalvontatehtävä toimialallaan.* Kun myös hankkeen oikeudellisen kategorian määrittäminen tapahtuu vasta aineellisen tutkimisen vaiheessa, saattaisi olla perusteltua puoltaa ensimmäistä vaihtoehtoa (a) eli yksinomaan toimialan merkittävyyttä. Laki (VL 16: 8) näyttää kuitenkin edellyttävän, että yleisen edun valvojana puhevaltaa käyttämään oikeutettujen piiri *ei* ole *sama* kaikissa hakemusasioissa. Kysymyksen on näin B_1-tapauksissa oltava hankkeen ja toimialan välisestä kytkennästä, joka tosin ei välttämättä merkinne hankkeen oikeudellisen kategorian ja toimialasäännösten rinnastamista.

Tarkasteltaessa ennen VH:n perustamista vallinnutta tilannetta havaitaan, että MH:n, MaatalousH:n ja TVH:n asianosaispuhevallan käyttäminen pääasiassa kytkeytyi eri käyttömuotoja vastaaviin hallinnollisiin hanketoimialoihin. Nimenomaisesti ilmaistuina samankaltaiset toiminnalliset suhteet olivat keskeisiä myös Hällforsin komitean VOL-ehdotuksessa (313 §). Näyttää siltä, että sittemmin *A- ja* B_2 *-tapaukset* ovat tulleet edunvalvonnassa yhä korostetummin esille. Kysymys on tällöin monasti selvän *defensiivisestä* suhtautumisesta hankkeeseen ja samalla myös mahdolliseen hanketoimialaan nähden. Keskeistä on siten selvittää puhevallan käyttöedellytykset juuri näissä tilanteissa.

Se ratkaisuvaihtoehto, joka tällöin asettaa vaatimusten tutkimisen *edellytykseksi hankkeen vaikutuksen asianomaiseen yleiseen etuun, ei voine olla oikea.* VL 16: 8.1 ja 16: 28.1 näyttävät päin vastoin selvästi edellyttävän, että yleistä etua valvovan viranomaisen puhevalta on toimialan puitteissa riippumaton hankkeen vaikutuksista *in concreto.* Säännöksen rationa voitaneen pitää juuri kattavan edunvalvonnan mahdollisuuksien varmistamista. Esimerkkinä tästä ovat vaikutukset kalatalousviranomaisen valvottavina oleviin etuihin. Aiemmin todetusta VL:n sisäisten muodollisten rajojen periaatteellisesta puuttumisesta johtuen näyttää tässäkin ainoalta perustellulta vaihtoehdolta tukeutuminen yksin hal-

---

20 On VL 16: 28:ssä tarkoitetun viranomaisen harkinnassa, millaisia vaatimuksia se katsoo tarpeelliseksi esittää, ks. esim. *KHO 7. 9. 1972 taltio 3184* sekä *KHO 22. 11. 1973 taltiot 4699* ja *4700.*

linnolliseen toimialaan. *Hanke*kategoria potentiaalisena kriteerinä on tässä ymmärrettävästi mahdoton. Kalatalousviranomainen olisi siten oikeutettu esittämään defensiivisiä vaatimuksia toiminnallisesti mitä erilaisimmissa vesiasioissa, joiden joukko ei ole absoluuttisesti rajattavissa. Puhevallan kannalta ei näin olisi relevanssia kysymyksellä siitä, miten edunloukkauksen mahdollisuus oikeudellisesti arvostellaan. Vain toimialaan on puhevallan perusteena nojauduttu esimerkiksi seuraavissa ratkaisuissa:

> Ylivuotisen kuorimattoman puutavaran uittoa (VL 5: 96) koskevassa asiassa hakijana toiminut uittoyhdistys oli väittänyt, ettei MMM:n kalastus- ja metsästysosastolla ollut siinä puhevaltaa. Ottaen huomioon MMMA (158/71) 1 §:n ja 6.1 §:n 1 kohdan sekä VHL 1.2 §:n 7 kohdan KHO katsoi, että osastolla oli puhevalta asiassa. *KHO 1974 A II 110* ja *KHO 26. 9. 1974 taltio 3605.*

Vaatimusten *tulee kuitenkin ilmeisesti olla liitettävissä asianomaisen viranomaisen toimialaan.* Tämä tosin merkinnee vain itsestäänselvyyden toteamista. Perusteltavuus toimialasta käsin ei tällöin tarkoita hallinnon tarkoituksenmukaisuuden kontrollia, vaan ainoastaan jossakin suhteessa mielekkään liityntämahdollisuuden käsilläoloa epäselvissä tapauksissa.

Edellä sanottua vastaan voidaan kuitenkin esittää se, että VL 16: 8:n säännös näyttää kaikissa tapauksissa edellyttävän asianosaispuhevallan omaavien viranomaisten piirin ratkaisemista *in casu* (»hakemuksessa tarkoitetussa asiassa»). Jos kuitenkin pidetään kiinni näkemyksestä, että aineellista intressinäkökohtaa ei liitetä puhevaltakysymykseen, ei viranomaispiirin rajausta harkinnan tässä vaiheessa voi tapahtua. Ainoa mielekäs mahdollisuus rajaukseen olisi intressivaikutuspohjainen lähtökohta, jonka VL taas näyttää nimenomaisesti hylkäävän. VL 16: 8:n sanamuoto lienee tältä osin selitettävissä yksin B_1-tapausten pohjalta, jolloin rajoittavan kriteerin ei tarvitse välttämättä ensinkään ulottua kaikkiin lainkohdan potentiaalisiin soveltamistilanteisiin. Tätä näkemystä tukee myös toiminnallisten hankekriteerien aiempi keskeinen osuus. Lainsäätäjä onkin todennäköisesti pitänyt silmällä juuri tällaisia tapauksia. Toisaalta voidaan kyllä huomauttaa, että lainsäätäjän — tai paremminkin VL 16: 8:n muotoilijan — mielessä ehkä onkin ollut ajatus VL 16: 28.1:n ja 21: 1.1:n sama-alaisuudesta. Se, että näkemys ei sovellu VL:n kokonaisjärjestelmään, on kuitenkin osoitettu edellä.

10.2.4 Asianosaispuhevallan ja tiedoksiantovelvollisuuden suhde

VL 16: 8:ään ja 16: 28:ään liittyy toinenkin, ehkä hankalampi ongelma, joka yleisemminkin ilmentänee lainkohtien muodostaman kokonaisuuden tietynasteista epäonnistuneisuutta. Asianosaispuhevalta näyttää nimittäin kytketyltä VEO:n *tiedoksiantovelvollisuuteen* (joka puolestaan samaistuu VL 16: 8:n yleisiin kriteereihin). Jos nimittäin lähdetään siitä, että asianosaispuhevalta tapauksissa A ja B_2 on periaatteessa kaikilla seuraamisvelvollisuusehdon yleisesti täyttävillä viranomaisilla — esimerkiksi kalatalousviranomaisella riippumatta siitä, katsotaanko aikanaan hakemuksen aineellisen tutkimisen yhteydessä kalatalouden olevan kysymyksessä vai ei — pitäisi tiedoksianto *jokaisessa* hakemusasiassa toimittaa *kaikille* tähän ryhmään kuuluville viranomaisille. Ymmärrettävistä syistä näin ei kuitenkaan käytännössä voi tapahtua. On ensinnäkin mahdollista, että VL 16: 28.1:ssa tarkoitettujen viranomaisten joukko ei sääntelyn vajavuudesta johtuen ole tarkoin määriteltävissä. Kysymykseen palataan jäljempänä. On myös lukuisia tapauksia, joissa kytkentä monien eri viranomaisten toimialaan voidaan erittäin suurella varmuudella ennalta sulkea pois. Tarpeettoman työn eliminoimiseksi on siten mielekästä, että lupaviranomainen jo tiedoksiantovaiheessa pyrkii suorittamaan eräänlaista summittaista vaikutusharkintaa myös yleisiä etuja valvovien viranomaisten kohdalla.[20a] Oikeudellinen ristiriita näyttää tällöin VL 16: 8:n ja 16: 28:n rakenteesta johtuen kuitenkin säilyvän, vaikka sen käytännöllinen merkitys usein lienee vähäinen. Kun noudatettu menettelytapa ei voi vaikuttaa puhevallan asialliseen laajuuteen (ks. myös VL 16: 19), ei se, että VEO on jättänyt tiedoksiantamisen tietyn VL 16: 28:ssä tarkoitetun viranomaisen kohdalta toimittamatta, saata estää tätä käyttämästä lakiin perustuvaa puhevaltaansa,[21] mikäli se on saanut tiedon hakemuksesta muulla tavoin, yhtä vähän kuin tiedoksiantaminen merkitsee, että sen kohteella *tästä* johtuen on asianosaisen asema. VL 16: 28.1:n säännös ei viittaa niihin viranomaisiin, joille tieto in concreto on *annettu*, vaan niihin, joille tieto on (olisi ollut) *annettava*. Selvää on, että harkinnanvarainen tiedoksiantaminen muulle viranomaiselle VL 16: 8.2:n nojalla ei voi tuottaa asianosaisasemaa. Konkreettista tiedoksiantoa ei tietenkään saateta asettaa asianosaispuhevallan käyttämisen edellytykseksi sil-

---

20a Ks. myös *Eronen* Katselmustoimitus s. 68.

21 Perusteitta toisin *KM 1963: 98* s. 53.

loinkaan, kun lain sanamuodon voitaisiin erityistilanteessa ajatella tätä vaativan. Siten VL 18: 11.2:n säännös (»Viranomaisten, joille lausunto on toimitettu, on tehtävä tarpeelliseksi katsomansa huomautukset vesioikeudelle kuudenkymmenen päivän kuluessa lausunnon saamisesta.») soveltuu vain tapauksiin, joissa tiedoksiantaminen todella on tapahtunut. Muita viranomaisia ei määräaika voi koskea.

> VEO oli myöntänyt Oy K Ab:lle mm. luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja väylien perkaamiseen sekä Oy S Ab:lle ja Oy K Ab:lle luvan T-järven säännöstelyyn varaamatta MMM:n kalastus- ja metsästysosastolle tilaisuutta tulla asiassa kuulluksi. KHO:een saapuneessa lausunnossaan osasto pyysi, että KHO katsoisi osaston lausunnon valitukseksi ja muuttaisi VEO:n päätöstä määräämällä kalanpoikasten istutusvelvoitteen. KHO katsoi sanotun pyynnön sisältävän hakemuksen osaston menettämän, valituksen tekemistä varten säädetyn määräajan palauttamisesta sekä tutki hakemuksen. Toimitusmiehet olivat lausunnossaan ehdottaneet, että Oy K Ab määrättäisiin istuttamaan kalanpoikasia. Asiakirjojen mukaan ei jäljennöstä toimitusmiesten lausunnosta ollut kuitenkaan lähetetty MMM:lle eikä sille myöskään ollut annettu tiedoksi toimitusinsinöörin kuulutusta mainitun lausunnon nähtäväksi asettamisesta, niin kuin VL 18: 4:n, 18: 6.2:n ja 18: 10:n sekä VA 74.4 §:n mukaan olisi pitänyt. Myöskään ei jäljennöstä VEO:n päätöksestä ollut lähetetty MMM:lle. Näin ollen KHO katsoi, että osasto ei ollut erittäin painavan syyn vuoksi voinut määräajassa hakea muutosta VEO:n päätökseen. Tämän vuoksi KHO HPurkuL 4 §:n nojalla harkitsi oikeaksi palauttaa osastolle sanotun menetetyn määräajan. *KHO 18. 9. 1980 taltio 4397.*

Ratkaisu on selvä siinä suhteessa, että VL 16: 28.1:iin perustuva asianosaispuhevalta ei ole riippuvainen faktisesta menettelytavasta. Eri asia on, että laiminlyönnin johdosta mahdollisuus sen käyttämiseen saatetaan menettää. Tällöin on nojauduttava ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin, jos VEO:n päätös on saavuttanut lainvoiman tai asia on vireillä muutoksenhakuasteessa.[22] Puhevallan menettäminen VL 16: 6.1:n tai 18:11.2:n nojalla ei sitä vastoin voi tulla kysymykseen. On kuitenkin kiistämätöntä, että toimitusmiesten tai VEO:n tiedoksiantoratkaisulla on huomattava tosiasiallinen merkitys. De lege ferenda saattaisikin olla omat etunsa sillä, että tiedoksiantovelvollisuuden rajat selvästi osoitettaisiin laissa.

---

[22] Vrt. myös VL 16: 19.

— Ratkaisussa *KHO 18. 9. 1980 taltio 4397* ei nimenomaisesti ilmaista, onko MMM katsottu asianosaiseksi yksin muodollisen toimialan vaiko sen ja hakemuksen välisen yhteyden nojalla. Edellistä lienee kuitenkin muun oikeuskäytännön valossa pidettävä ilmeisenä. Maininta siitä, että toimitusmiesten lausunnossa oli esitetty kalanistutusvelvoitetta, tuskin voi ratkaista mitään *puhevaltasuhteessa.* On sitä paitsi huomattava, että ratkaisussa oli kysymys ennen muuta VL 18 luvun tiedoksiantosäännösten oikeasta soveltamisesta ja HPurkuL:n soveltamisedellytyksistä. Sitä vastoin asianosaispuhevallan käsilläoloa on vain implisiittisesti edellytetty.

Katsottaessa VL 16: 28.1:iin nojautuvan puhevallan perustuvan yksinomaan muodolliseen toimialaan on vielä selvitettävä sen näkökohdan merkitys, että *VL 16: 8:n säännös ei tule sovellettavaksi kaikissa hakemusasioissa,* mikä sekin osaltaan kuvaa sääntelyn epäonnistuneisuutta. Kun vaikutukset yleiseen etuun katsotaan ennalta arvioiden poissuljetuiksi, ei tiedoksiantoa yleisiä etuja valvoville viranomaisille tapahdu (VL 16: 9.1). Viranomaisen informoimisesta saatetaan luopua myös asian vähäisen merkityksen tai sen laadun vuoksi (VL 16: 9.2). VL 16: 8:n sulkeutuessa tällöin pois ei VL 16: 28.1 näyttäisi voivan tulla sovellettavaksi. Erään ajattelutavan mukaan viranomainen nytkin voisi esiintyä esimerkiksi valittajana, mutta perusteena olisi siinä tapauksessa vedottava virheeseen tiedoksiantamisessa relaatiossa VL 16: 8—16: 9 eli pohjimmiltaan juuri aineelliseen etuyhteyteen. Käsitys viranomaisten asianosaispuhevallan eroista VL 16: 8:n ja 16: 9:n tilanteissa tuskin kuitenkaan on hyväksyttävissä. VL 16: 28:n säännös ei *soveltamisalaltaan* rajoitu VL 16: 8:n tilanteisiin, vaan se ulottuu hakemusasioihin yleisesti (huom. monikkomuoto hakemusasioissa!). Viittaus VL 16: 8:ään merkitsee vain (epäonnistunutta) tapaa viranomaispiirin yksilöimiseen. Yleissäännöksenä VL 16: 28.1:ia sovelletaan myös silloin, kun tiedottaminen on tapahtunut katselmustoimituksessa VL 18 luvun säännösten mukaisesti. Oikeinta on näin tältäkin kannalta katsoa, *ettei valittu menettelyvaihtoehto vaikuta VL 16: 28:n soveltamiseen.* Toisaalta VL 16: 9:n säännöksestä, jota poikkeuksena on tulkittava ahtaasti, tuskin missään tapauksessa on mahdollista tehdä sellaista vastakohtaispäätelmää, että VL 16: 8 ja sen välityksin VL 16: 28.1 edellyttäisi yleistä etua valvovien viranomaisten osalta hakemuksessa tarkoitetun hankkeen vaikutusta asianomaisen toimialan mukaiseen yleiseen etuun tai yleiseen etuun missään muussakaan suhteessa. Päätelmää, jonka mukaan VL 16: 28.1:n mukainen asianosaispuhevalta määräytyy yksin muodollisen toimialan nojalla, ei siten ole aihetta tällä-

ään perusteella muuttaa.[23] Muodollisperusteinen puhevalta koskee näin myös sellaisia hakemuksia, joissa luvan tarve perustuu yksin seurauksista riippumattomaan luvanhakuvelvollisuuteen (mm. VL 2: 2.2).

> VEO myönsi PLH:lle luvan vesistökaapelin rakentamiseen. TVH haki muutosta vaatien kaapelin upottamista pohjaan tietyllä alueella. KHO tutki valituksen. (Ei muutosta.) *KHO 17. 12. 1968 taltio 6424.*
>
> VEO myönsi PLH:lle luvan vesistökaapelin rakentamiseen. MH haki muutosta kaapelin upottamissyvyyden osalta. KHO tutki valituksen. (Ei muutosta.) *KHO 31. 3. 1977 taltio 1392.*

Sanottua ei toisaalta ole ymmärrettävä niin, että yleisistä eduista ei voisi olla kysymys silloinkin, kun luvan tarve perustuu yksinomaan esimerkiksi VL 2: 2.2:n säännökseen. Materiaalinen etu voi olla tällöin kysymyksessä muussa muodossa kuin kieltosäännösten kannalta relevanttina loukkausobjektina (vrt. esim. VL 2: 3).

10.3 Viranomaispiirin rajaus ja toimialan määräytyminen

10.3.1 Rajauskriteereistä

Edellä on lähdetty siitä, että VL 16:28.1:n nojalla asianosaispuhevallan omaavien viranomaisten on täytettävä tietty seuraamisvelvollisuusedellytys. Tämä merkitsee sitä, että voimassaolevien säännösten on asetettava näille viranomaisille määrätynasteinen toimimisvelvollisuus. Muutoin ei voida lausua, että viranomaisen *tulee* valvoa hakemusasiassa yleistä etua. Sanottua kriteeriä on tarpeen täsmentää. Tässä yhteydessä joudutaan palaamaan hallinnollisiin toimialasäännöksiin.

Yleisestä kirjoitustavasta johtuen toimialasäännöksissä ei yleensä kuitenkaan ole otettu nimenomaista kantaa edunvalvontaan vesiasioissa.

> Selvä vesiasioita koskeva edunvalvontasäännös on annettu MH:n osalta, ei tosin MetsähallintoL:ssa eikä myöskään MetsähallintoA

[23] *Hollo*, s. 289, katsoo, että VL 16: 28.1:iin perustuva viranomaisen puhevalta määräytyy sanotusta säännöksestä johtuen pelkästään muodollisten seikkojen perusteella. Ks. myös *Rantanen*, s. 118, jonka mukaan puhevallan edellytyksenä ei ole että hankkeen todetaan vaarantavan yleistä etua, vaan riittää, että viranomaisen velvollisuutena on valvoa kyseistä yleistä etua.

1 §:n yleisessä tehtävämäärittelyssä, vaan maininta asiasta sisältyy keskusviraston teknillisen osaston kuljetustaloudellisen toimiston tehtäväluetteloon. MetsähallintoA 5 §:n mukaan sanottu toimisto käsittelee mm. asiat, jotka koskevat metsätalouden ja siihen liittyvän uiton edun valvontaa yleisten tie-, liikenne- ja *vesiasioiden* yhteydessä. On kuitenkin huomattava, että MetsähallintoL 3.1 §:n 1 ja 3 kohdissa on säädetty yleisesti, siis vesiasioihin sitoutumatta, metsähallinnon edunvalvontatehtävistä. Tämänkaltainen yleinenkin edunvalvontasäännös puuttuu useimmilta muilta viranomaisilta. — MMM:n kalastus- ja metsästysosastoa koskeviin säännöksiin on äskettäin liitetty nimenomaisesti vesiasioita koskeva edunvalvontasäännös (MMMA 7 §, 123/80).

Johtopäätösten tekeminen seuraamisvelvollisuusehdon täyttymisestä yksinomaan yleisten hallintosäännösten nojalla näyttää siten vaikealta. On ajateltavissa, että määrätyn viranomaisen toimialaan kuuluvat tehtävät kylläkin liittyvät sellaisiin yleisiin etuihin, jotka ovat relevantteja VL:n aineellisoikeudellisia säännöksiä sovellettaessa, mutta minkäänasteisesta vesiasioiden seuraamisvelvollisuudesta ei kuitenkaan voida puhua. Indisioita tästä velvollisuudesta kunkin viranomaisen toimialan puitteissa voidaan kuitenkin etsiä myös itse vesilainsäädännöstä, vaikka lähtökohdan mukaan ratkaisevia ovatkin VL:n ulkopuoliset säännökset. Ennen VH:n perustamista selvä toimimisvelvollisuus — tosin laillisuusvalvonnan puolella — kuului kolmelle eri keskusvirastolle (MH, MaatalousH, TVH). Tämän argumentin siirtäminen nykytilanteeseen johtaisi kuitenkin siihen, jo kestämättömäksi todettuun tulokseen, että vain VH:lla olisi VL 16:28.1:n mukainen asianosaispuhevalta.[1] Sitä vastoin on huomiota syytä kiinnittää VA 74.4 §:n säännökseen, jossa yleistä etua valvoviksi viranomaisasianosaisiksi luetaan VH:n ohella nimenomaisesti MaatalousH, MH, TVH ja MKH joukon jäädessä kuitenkin avoimeksi. Mainittuja viranomaisia on aihetta tarkastella erikseen.

10.3.2 Maa- ja kalatalousviranomaiset

Ilmaisua »*maataloushallitus*» on VA 74.4 §:n yhteydessä pidettävä jossakin määrin ongelmallisena. Kun MaatalousH:n insinööriosasto (vesiensuojelutoimiston ohella) lakkautettiin VH:n perustamisen yhteydessä vuonna 1970, ei virasto enää ole esiintynyt kuivatusta ja vesihuoltoa kos-

[1] Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 19.

kevissa VL:n mukaisissa asioissa. Vuonna 1971 MTH:n perustamisen myötä siirrettiin kalataloutta koskevat entisen MaatalousH:n tehtävät *MMM:n kalastus- ja metsästysosastolle,*[2] minkä jälkeen VA 74.4 §:n maininta MaatalousH:sta lähinnä tarkoittaa sanottua osastoa.[3] MTH ei ole milloinkaan toiminut kalatalousviranomaisena.[4] Toisaalta ei ole suinkaan pidettävä poissuljettuna mahdollisuutta, että MTH esiintyisi vesiasiassa maataloudellisten yleisten etujen valvojana, vaikka viraston oma käytäntö tässä onkin muodostunut toiseksi. MMM:n kalastus- ja metsästysosasto yleisen kalatalousedun valvojana sitä vastoin kuuluu useimmin esiintyviin viranomaisasianosaisiin. Osaston osalta nimenomainen edunvalvontasäännös on vasta vuoden 1980 MMMA:ssa (123/80). MMMA 7.1 §:n 3 kohdan nojalla osaston on käsiteltävä asiat, jotka koskevat kalatalousedun yleistä valvontaa vesiasioissa (ja vesioikeudellisia hoitovelvoitteita). Kysymys on kuitenkin pitkän, jo VOL:n aikana alkaneen käytännön jatkumisesta. MMMA 7.2 §:n (ja vuoden 1971 MMMA, 158/71, 6.2 §:n) mukaan osasto suorittaa ne kalatalouden alaan kuuluvat tehtävät, jotka ennen MaataloushallintoL:n (89/71) voimaantuloa on säädetty tai määrätty MaatalousH:n suoritettavaksi.

10.3.3 Metsähallinto

Metsähallinnon tehtävänä on edistää valtakunnan metsätaloutta (MetsähallintoL 1 §). Tehtävää on tarkemmin yksilöity lain 3.1 §:ssä, jossa VL 16:28.1:n kannalta kiintoisia ovat erikoisesti sen 1 ja 3 kohdat. Valtion metsäomaisuutta koskeva 2 kohta ei tässä ole relevantti. Momentin 1 kohdan nojalla metsähallinnon tulee erityisesti valvoa metsätalouden etua ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin metsätalouden toimintaedellytysten parantamiseksi, 3 kohdan mukaan sen taas on valvottava ja edistettävä muun kuin valtion lukuun harjoitettavan metsätalouden alaan kuuluvaa toimintaa ottaen huomioon, mitä siitä erikseen säädetään. Edellinen vastaa metsätalouden edunvalvonta-aspektia yleisesti (B_2), jälkimmäinen taas metsähallinnon hanketoimialaa (B_1). Näiden ei tarvitse olla yhteneviä. On siten ilmeistä, että edunvalvonta-

---

[2] Ks. kumotun MMMA:n (158/71) 6 §.

[3] Näin ilmeisesti myös *Pietilä* s. 150.

[4] Tässä suhteessa on mm. *Pietilän* esityksessä systemaattinen epätarkkuus *Pietilä* s. 74, 99, 100 ja 153.

toimiala on metsätalouden ja siihen liittyen nimenomaisesti uiton osalta yleinen (MetsähallintoA 5.3 §), kun taas hanketoimiala on rajattu suhteessa VH:n ja TVH:n toimialoihin.[5] Yksityiskohtaisessa rajanvedossa esiintyy kyllä tulkinnanvaraisuutta ja epäjohdonmukaisuutta.[6] Esimerkkinä tästä voidaan pitää sitä, että vesihallinnon hanketoimialaan eivät kuulu, paitsi pääasiallisesti valtion metsätaloutta palvelevat työt, myöskään muut uittoa palvelevat työt, elleivät ne »vaikuta vesistön kokonaiskäyttöön» (VHA 1.2 §:n 6 kohta verr. MetsähallintoA 5.2 §:n 2 kohtaan).[7]

Edunvalvontatoimiala sitä vastoin on yleinen ja riippumaton hanketoimialasta.[8] Käytännössä metsähallinnon VL 16:28.1:n mukainen edunvalvonta tosin useimmiten rajoittunee uittoetujen valvontaan.[9] Tässä yhteydessä on paikallaan tarkastella monesti käytettyä *»yleisen uittoedun valvonnan»* käsitettä. Epävirallisessa kielenkäytössä sillä tarkoitettiin VOL:n voimassaoloaikana VOL TA 3.2 §:n mukaista edunvalvontatehtävää.[10] Kysymys on itse asiassa ollut *metsätalouden* etujen valvomisesta uiton yhteydessä. Termi omaksuttiin sittemmin nimenomaisesti VL:iin (VL 5:14.1, 5:16.1, 5:30.3, 5:34.1, 5:49.1, 5:59.1, 5:62.1 ja 5:78.2). Näissä säännöksissä on kysymys eräistä hallinnollisista erityistehtävistä, joita koskeva toimivalta alun perin kuului MH:lle. Virastoa ei kuitenkaan tällöin mainittu nimeltä, vaan siihen viitattiin sanonnalla yleistä uittoetua valvova viranomainen. Termin funktiona oli viranomaisen yksilöinti, ei sen sijaan kannanotto siihen, että juuri näissä lainkohdissa olisi ollut kysymys edunvalvonnasta.[11] Ennen VH:n perustamista eivät tähän liittyneet toimivaltakysymykset kuitenkaan olleet ongelmallisia uiton intressivalvonnan, VL 5 luvussa tarkoitettujen tehtävien ja VL 21:1.1:n mukaisen

---

5 Ks. *KM 1976: 48* s. 16 ss.

6 *Ibid.*

7 Sanotun ilmaisun epämääräisyydestä ks. *ibid.*

8 Ks. myös *KM 1976: 48* s. 6. Voidaan kysyä, kumpaan toimialaan on nojauduttava VL 5: 9:ssä tarkoitetun uittosääntöasioiden hakemusvaltuuden kriteerinä (»asianomainen viranomainen»). Periaatteessa kysymys voinee olla kummastakin, vaikkakin VL 5: 13:n tapauksissa hakemus läheneekin rakentamislupahakemusta. Oikeudellisesti kuntoonpanija ja hakija kyllä ovat kaksi eri asiaa.

9 Ks. myös *Jokinen* s. 34 ss. Vrt. kuit. *Tanttu* s. 353.

10 *Luoma* Viranomaiset s. 1, *sama* Metsätaloudellinen aikakauslehti 1964 s. 349.

11 Ks. *KM 1976: 48* s. 19 ss., jossa katsotaan vain VL 5: 16:n, 5: 34:n ja 5: 78:n voivan sisältää edunvalvonnan piirteitä.

uiton laillisuusvalvonnan kuuluessa MH:lle.[12] Vesihallinnon syntyminen merkitsi MH:n aseman kannalta huomattavaa muutosta. VL 21:1.1:n mukainen valvontatehtävä samoin kuin VL 5 luvun mukaiset hallintotehtävät siirtyivät vesihallinnolle VL:n muutoksella 427/70. Tässä yhteydessä poistettiin VL 5 luvusta termi yleistä uittoetua valvova viranomainen, minkä sijaan asianomaisten tehtävien todettiin nimenomaisesti kuuluvan VH:lle. Tämä on aiheuttanut keskustelua siitä, mille viranomaiselle »yleisen uittoedun valvonta» muutosten jälkeen kuuluu. Johtopäätöksiä tässä suhteessa ehkä tapahtuneista muutoksista tuskin voidaan VL 5 luvun tarkistusten nojalla tehdä. MH:n edunvalvontatehtäviä koskevat säännökset eivät muuttuneet. VH:ta ei siten sanotulla perusteella voida katsoa »uittoedun» valvojaksi. Tähän itse asiassa viittaa jo se, että termi yleisen uittoedun valvonta oli poistettava laista: säännösten säilyttäminen ennallaan ilman muutoksia toimialasäännöksissä [13] tuskin olisi johtanut VH:n mieltämiseen sanottua etua valvovaksi viranomaiseksi.[14] Nykytilanteessa puhuminen yleisen uittoedun valvonnasta näyttää tarpeettomalta. Viranomaisten puhevaltakysymyksiä ei sen avulla ratkaista. MH:n puhevalta määräytyy MetsähallintoL:n ja MetsähallintoA:n nojalla, mikä ei estä muita viranomaisia (VH, TVH) omista tehtävistään käsin käyttämästä uittoonkin liittyvää puhevaltaa erilaisissa hakemusasioissa.

Käytännössä MH:n *hanke*toimialaan perustuvasta asianosaispuhevallasta on kysymys uitto(sääntö)asioissa (esim. *KHO 1967 A II 138, KHO 1978 A II 133*), muusta uiton edunvalvonnasta taas erilaisissa VL:n mukaisissa hankkeissa (esim. *KHO 1963 A II 220, KHO 1964 A II 252, KHO 1964 A II 253, KHO 1966 A II 128, KHO 1967 A II 136, KHO 1968 A II 145, KHO 1972 A II 123).* Toisaalta uittoasioissa on myös muilla viranomaisilla asianosaispuhevalta omien toimialojensa nojalla (esim. *KHO 1970 A II 135*, jossa TVH haki muutosta veneliikenteen estymisen osalta MH:n ollessa hakijana, sekä lukuisat eri ratkaisut, joissa kalatalousviranomainen on esiintynyt uittoasiassa). Tapauksissa, joissa MH:n asianosaispuhevalta välittömästi perustuu kiinteän omaisuuden hallintaan, voi myös olla kysymys merkittävistä yleisistä eduista, esimerkiksi luonnonsuojelusta. Ratkaisussa *KHO 17. 6. 1981 taltio 2738* (kalanviljelylai-

[12] Näin eriteltynä *KM 1976: 48* s. 20. Vrt. kuit. *Luoma* Metsätaloudellinen aikakauslehti s. 349, jossa MH identifioidaan uittoedun valvojaksi (alkuperäisen) VL 21: 1:n nojalla (!).

[13] Vrt. *KM 1963: 6* s. 34.

[14] Ks. *KM 1976: 48* s. 21.

toslupa) MH:n valitusoikeus tällaisessa tilanteessa perustui kansallispuiston hallintaan.

10.3.4 Tie- ja vesirakennushallinto sekä merenkulkuhallinto

Tie- ja vesirakennuslaitoksen tehtävänä on huolehtia yleisten teiden suunnittelusta, rakentamisesta, parantamisesta ja kunnossapidosta sekä tieliikenneolojen kehittämisestä (TVLL 1.1 §). Laitoksen tulee myös, mikäli tehtävää ei ole määrätty muulle viranomaiselle, huolehtia kanavalaitoksesta, vesiteiden ja vesiliikenneolojen kehittämisestä ja uittoa yleiseltä liikennetaloudelliselta kannalta koskevista asioista sekä kulkuväylien, uittoväylien, kanavien ja satamien suunnittelemisesta, rakentamisesta, parantamisesta ja kunnossapidosta (TVLL 1.2 §). Varsinainen edunvalvontasäännös laitokselta puuttuu. Monissa tapauksissa puhevalta kuitenkin ratkeaa jo esineellisestä kriteeristä (tie, silta, kanava, väylä, satama) käsin. Muutoin on kysymys lähinnä hanketoimialasta, vaikkakin myös muunlainen edunvalvontalähtökohta on mahdollinen, esimerkiksi yleinen vesiliikennemahdollisuuksien turvaaminen hanketoimialan ulkopuolisissa vesiasioissa.[14a] Toisaalta on selvää, että VH:n perustamisen jälkeen TVH:n suhteellinen asianosaisaseman merkitys on huomattavasti vähentynyt.

Merenkulkuhallinnon asemaa on jo selvitelty edellä. MKH esiintyy säännönmukaisesti lausunnonantajana monissa väyliin vaikuttavissa asioissa, mutta selviä muutoksenhakutilanteita ei oikeustapausaineistoon sisälly. Edunvalvontaperusteena on lähinnä MKHA 1 §.

10.3.5 VL 16:28.1:n soveltuminen VA 74.4 §:ssä mainitsemattomiin viranomaisiin

VA 74.4 §:n yhteydessä huomio kiinnittyy siihen, että kaikki säännöksessä nimenomaisesti mainitut viranomaiset ovat *keskusvirastoja*. Asetuksenkohta on tältä osin ymmärrettävä konkreettisen tiedoksiannon sääntelyn näkökulmasta. VL:n ja VA:n säännöksillä sitä vastoin tuskin on ollut tarkoituksena määrätä siitä, millä hierarkian tasolla puhevallan käytön asianomaisella hallinnonalalla tulee tapahtua. Tämä määräytyy kutakin hallinnonhaaraa koskevien erityissäännösten nojalla. Mikäli

[14a] Samalta pohjalta TVH:lla on katsottu olevan mahdollisuus myös uittoon liittyvään edunvalvontaan, *KM 1976: 48* s. 7.

säännökset tässä suhteessa ovat epäselviä, saattaa olosuhteista riippuen olla puollettavissa sekin, että puhevaltaa voidaan ilman valtuutustoimia käyttää useammallakin hallinnon tasolla, ei kuitenkaan samanaikaisesti samassa asiassa.

Siirryttäessä VA 74.4 §:ssä nimenomaisesti mainittujen viranomaisten ulkopuolelle — VH:een palataan erikseen myöhemmin — saatetaan kysyä, onko VL:n järjestelmässä edellytetty, että eri viranomaisten edunvalvontatehtävät kattavat kaikkien niiden yleisten etujen kokonaisuuden, jotka voivat olla relevantteja VL:ia sovellettaessa. Aineellinen virallisperiaate huomioon ottaen kysymykseen ei ole mitään tarvetta vastata myöntävästi. VL:n mukainen yleinen etu *ei* edellytä sitä valvovan viranomaisen olemassaoloa. Toisaalta eri intressit tuskin ovat priorisoitavissa siten, että mahdollisuus vaikuttaa vesiasian käsittelyyn ilman muuta suljetaan tiettyä intressiä edustavan viranomaisen kohdalta pois. Itse asiassa se, onko määrätyn viranomaisen kohdalla puhuttava edunvalvontatehtävästä ja vesiasioiden seuraamisvelvollisuudesta, onkin vain *tulosta tietynsuuntaisesta käytännöstä VEO:issa ja katselmustoimituksissa* eli siitä, että tieto hakemuksesta on määrätyissä tapauksissa yleensä toimitettu määrätyille viranomaisille. On jossakin määrin hyödytöntä pohtia sitä periaatteellista kysymystä, olisiko VL 16: 28.1:n mukainen asianosaisasema myös muulla kuin käytännön mukaan tiedon saavilla viranomaisilla, kun vakiintunut tiedottamiskäytäntö joka tapauksessa on eräs edunvalvontatehtävän muotoutumisen perustekijöistä viranomaisen toimialan ohella. Tunnusomaista tapauksille, joissa oikeuskäytäntö on joutunut ottamaan kantaa rutiineihin nähden epätyypillisen viranomaisen asianosaispuhevaltaan, onkin se, että viranomainen on hakemuksesta itse tiedon hankittuaan pyrkinyt oma-aloitteisesti mukaan asian käsittelyyn. Kysymys on tällöin ollut leimallisesti *ympäristön suojeluun* liittyvistä intresseistä.

10.3.6 Ympäristöviranomaiset

Koska ympäristöhallintomme on nimenomaan ministeriötasolla hajanaista, on asian tarkastelu jossakin määrin hankalaa. Toimialojen yksityiskohtaiseen kartoittamiseen ei tässä ole aihetta. Voidaan kuitenkin todeta, että SMA 17 §:n (67/81) mukaan SM:n ympäristönsuojeluosasto käsittelee asiat, jotka koskevat (*1*) ympäristönsuojelun yleissuunnittelua, -valvontaa ja kehittämistä sekä niihin kuuluvien tehtävien hoidon yhteensovittamista, (*2*) ilmansuojelua, (*3*) jätehuoltoa ja jätteen hyöty-

käyttöä, (4) meluntorjuntaa, (5) ulkoilua, (6) haitallisten aineiden ympäristövaikutuksia, sekä (7) meriympäristön suojelua. Näistä *saattavat* VL:n kannalta relevantteja intressejä sivuta kohdat 5, 6 ja 7 ja välillisesti ehkä myös kohta 1. Toimiala yksinään ei periaatteessa kuitenkaan voi ratkaista edunvalvontapuhevaltaa. Voidaan myös huomauttaa, että SM:ltä puuttuu prosessuaalisen oikeussubjektiuden tuottava säännös. Tällainen säännös kuitenkin puuttuu myös esimerkiksi MMM:ltä, jonka kohdalla tilanne ei ole muodostunut asianosaispuhevallan esteeksi. Toisaalta SM ei faktisesti kuulu niihin viranomaisiin, joille hakemuksista yleensä tiedotetaan. Edunvalvontakäytännön muodostamiseen, mikäli siihen ministeriötasolla ylimalkaan on aihetta, ei näin ole ollut reaalisia mahdollisuuksia. VEO-tason käytännön kanta SM:n puhevaltaan, sikäli kuin havaintoja voidaan tehdä, näyttää kielteiseltä:

> SM:n ympäristönsuojeluosaston vaatimukset säännöstelyasiassa jätettiin VEO:ssa tutkittavaksi ottamatta, koska mainitulla viranomaisella ei ollut katsottava olevan asianosaisen puhevaltaa asiassa. *PS VEO 30. 6. 1978 n:o 49/78/I.* (KHO 14. 6. 1979 taltio 2840: kysymys ei tästä).

On toisaalta selvää, että erilaiset ympäristöedut hyvinkin voivat vesiasioissa olla relevantteja. Periaatteessa VL 16: 28.1:n tarkoittamien viranomaisten piiriin onkin luettu myös ympäristöviranomaiset.[15]

MMM:n yleinen osasto, jossa on luonnonvarainhoitotoimisto, käsittelee muun ohella luonnonsuojelulainsäädännössä tarkoitettua luonnonsuojelua ja muuta MMM:n toimialaan kuuluvaa ympäristönsuojelua koskevat asiat (MMMA 4 §). Tähän toimialaan perustuva asianosaispuhevalta ei liene tullut KHO:n käytännössä yksiselitteisesti selvitetyksi. Kun luonnonsuojelunäkökohdat kuitenkin tulevat usein esille samoissa vesiasioissa, joissa MMM:n kalastus- ja metsästysosasto esiintyy asianosaisena, on käytännössä tapahtunut, että yhdessä muistutuskirjelmässä esitetään sekä luonnonsuojeluun että kalatalouteen perustuvia vaatimuksia. Luonnonvarainhoitotoimiston vaatimukset on VEO:ssa nimenomaisesti voitu tutkia (IS VEO:n päätös jäljempänä mainittavassa tapauksessa *KHO 1978 A II 123).* Eräissä tapauksissa muodollisesti kalastus- ja metsästysosaston nimissä tehdyssä ja tutkituksi tulleessa valituksessa on

---

15 Esim. *Hollo* s. 289 sekä *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 22 ss.

esitetty selvästi myös luonnonvarainhoitotoimiston toimialaan[16] kuuluvia vaatimuksia, jotka KHO:ssa on otettu huomioon (*KHO 1976 A II 89, KHO 1978 A II 123*).[17] Kun luonnonsuojeluintressit voivat lupaharkinnan kannalta olla relevantteja,[18] on luonnonsuojeluviranomaisen VL 16: 28.1:iin perustuva asianosaisasema evättävissä lähinnä vain sillä perusteella, että seuraamisvelvollisuusehto ei täyty. Tätä arvosteltaessa säännökset eivät näytä tarjoavan nimenomaista apua. Kun otetaan huomioon, että vesilainsäädännön ulkopuoliset ja erikoisesti nimenomaan vesiasioita koskevat edunvalvontasäännökset yleensä muutoinkin puuttuvat, ei sanotun ehdon täyttymiselle liene asetettava korkeita vaatimuksia. Luonnonsuojeluhallinnon asemaan yleisestikin kuuluva edunvalvonta-aspekti näyttää näin johtavan siihen, että VL 16:28.1:n soveltamisen yleiset edellytykset täyttyvät.[19] Tässä yhteydessä voidaan myös viitata luonnonsuojeluviranomaiselle (MMM) RakL:n mukaisessa rakennuslupa-asiassa annettuun valitusoikeuteen (*KHO 1978 A II 80*).

Eri asia kuitenkin on, millä hallinnollisella tasolla puhevallan käytön tulee tapahtua. Sanotussa suhteessa ongelmalliseksi sekä MMM:n että SM:n toimialaan ehkä perustuvan asianosaispuhevallan kohdalla osoittautuu LH:n asema. Aseman selvittelyä vaikeuttaa lääninhallinnon ympäristön- ja luonnonsuojelutehtävien selkiintymättömyys. LHA 7 §:n 2 kohdan nojalla LH:n tehtävänä on ryhtyä, sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty, tarpeellisiin toimenpiteisiin asunto-olojen, kaavoitus- ja rakennustoimen, *ympäristönsuojelun,* palo- ja pelastustoimen, väestönsuojelun sekä liikenteen edistämiseksi. LH:n tehtävät ympäristönsuojelun alalla näyttävät siten edellyttävän LHA:n ulkopuolista sääntelyä, vaikka itse edistämisvelvollisuus ilmeneekin LHA 7 §:stä. Ministeriötasolla tehtävät kuuluvat joko SM:lle tai MMM:lle. Nimenomaisia säännöksiä edunvalvonnasta LH:ssa ei ole.

---

[16] MMMA 4 §:ssä on käytetty sanontaa »luonnonsuojelulaissa tarkoitettu luonnonsuojelu». Tällä tuskin kuitenkaan on haluttu sitoa toimialaa tapauksiin, joissa nimenomaan on kysymys LuonnonsuojeluL:n mukaisesta menettelystä, vaan pyrkimyksenä lienee ollut näin ilmaista ns. klassisen luonnonsuojelun ala.

[17] Tapauksessa *KHO 1976 A II 89* ei ole kysymys siitä, että MMM tässä sen enempää kuin muissakaan vesiasioissa esiintyisi hierarkkisesti MH:n (tai VH:n) yläpuolella olevana orgaanina, vrt. *Mäenpää* s. 271. Kysymys on tällöin vain puhevallan käyttämisestä eräillä toimialoilla (kalatalous ja siihen liittyen luonnonsuojelu) ministeriötasolla, eräillä toisilla taas keskusvirastotasolla.

[18] Ks. myös esim. alaviitteessä 17 mainitut oikeustapaukset sekä kohta 4.2.

[19] Ks. myös yllä alav. 15.

Tässä yhteydessä on kuitenkin aihetta kiinnittää huomiota kahteen SM:n yleiskirjeeseen, joissa LH:n tehtäviä ympäristöasioissa on keskitetysti selostettu. LH:ille osoitetussa yleiskirjeessä 19. 12. 1975 DN:o 267/308/75 katsotaan, että LH:lle kuuluu ympäristönsuojelun alaan liittyviä tehtäviä ja toimintoja »erinäisten säännösten ja määräysten nojalla sekä muutoin asian luonteen johdosta». LH:n tulee kirjeen mukaan viraston ulkopuolelle suuntautuvassa toiminnassaan paitsi valvoa toimialaansa kuuluvissa asioissa ympäristönsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten noudattamista, myös seurata yleisesti läänin alueen luonnon ja ympäristön tilaa sekä siinä tapahtuvia muutoksia. Kirjeessä todetaan myös, että eräät ympäristönsuojelua koskevat tehtävät kuuluvat nimenomaisesti muille viranomaisille. Esimerkkinä mainitaan tästä ympäristöä koskevat vesihallinnon tehtävät. Lieneekin selvää, että puhdas vesiensuojelu kuuluu yksin vesihallinnolle. Yleiskirjeessä 1. 11. 1977 DN:o 41/308/77 puolestaan lausutaan muun ohella seuraavaa: »Vesilain (264/61) 16 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun katselmukseen voidaan kutsua lääninhallitus. Lain 16 luvun 8 §:n nojalla vesioikeus voi lähettää mm. lääninhallitukselle tiedon katselmuskokouksesta. Näissä tapauksissa tulisi harkita mahdollisuutta määrätä ympäristönsuojelun tarkastaja lääninhallituksesta annetun asetuksen (188/55) 10 §:ssä tarkoitetuksi puhevaltaa käyttäväksi asiamieheksi.» Kiinnittämättä enemmälti huomiota sanamuodon epäjohdonmukaisuuteen siinä, että kuulutusmenettely ja katselmustoimitus näyttävät osin sekoittuneen, voidaan lausuman katsoa ilmentävän SM:n positiivista kantaa LH:n puhevaltaan. Epäselväksi kuitenkin jäänee, onko tässä kysymys nimenomaan *asianosaisen* puhevallasta.[20] — LH:n aseman kannalta saattaa merkitystä olla myös sillä, että sen yhteydessä toimii läänin *ympäristönsuojelun neuvottelukunta.*[21]

Ympäristöviranomaisena esiintyneen LH:n asianosaispuhevalta on ollut esillä KHO:ssa *Kyrkösjärven* säännöstelyaltaan rakentamista (hakija VH) ja säännöstelyaltaaseen liittyvän voimalaitoksen rakentamista (hakija Seinäjoen kaupunki) koskevassa lupa-asiassa:

> Sekä säännöstely- että voimalaitosasiassa toimitusmiehet olivat evänneet Vaasan lääninhallitukselta puhevallan. LH oli VEO:lle osoittamassaan kirjelmässä katsonut, etteivät toimitusmiesten lausunnot olleet sanotuilta osin VA 74.4 §:n mukaisia. Säännöstelyasiassa LH oli edelleen katsonut, että lupaehdoissa tuli määrätä altaan juoksutussäännöstä sekä määrätyn Seinäjoen osan juoksutuksista ja että LH näiltä osin tuli esittämään perustellun muutoseh-

20 Sana »voi» saattaisi olla peräisin myös VL 16: 8.2:sta.

21 Tämän relevanssista ks. *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 23.

dotuksen. Asiakirjoissa ei myöskään ollut mainintaa eräästä Törnävällä sijaitsevasta luonnonsuojelualueesta. Vanhan uoman virkistyskäyttöä ei ollut käsitelty haitan kohteena eikä sen tulevasta veden laadusta ollut esitetty tietoja, vaikka vesimäärien vähentyessä oli odotettavissa selviä vedenlaatuhaittoja. Edelleen altaalle laskettua suurta virkistyskäyttöarvoa tultiin olennaisesti vähentämään ottamalla maata parhaiten virkistyskäyttöön sopivasta rannan kohdasta. LH oli esittänyt muutoksia myös voimalaitoksen juoksutussääntöön. Voimalaitoshakemuksen johdosta LH oli edelleen katsonut, että asiakirjoista ilmeni häiritsevänä piirteenä kahden katselmustoimituksen sekoittaminen keskenään. Voimalaitoslupaa koskevassa katselmustoimituksessa olisi tullut keskittyä pelkästään voimalaitoksen lupaedellytysten tarkasteluun. Pohjapatoihin LH oli esittänyt vesimaisemakuvaan vaikuttavia muutoksia. LH oli vielä erikseen yksilöinyt huomautuksiaan VEO:lle.

Selityksessään VEO:lle 15. 1. 1976 VH oli lausunut LH:n katsoneen olevansa VA 74 §:ssä tarkoitettu yleisen ympäristönsuojeluedun valvoja sekä joen rannalla olevan luonnonsuojelualueen valvoja. Kun VHA:ssa ei ympäristönsuojeluetua ollut mainittu poikkeuksena, sen valvonta kuului VH:lle. Kruutinpuiston luonnonsuojelualueen omisti Seinäjoen kaupunki.

VEO oli jättänyt 3. 3. 1977 LH:n vaatimukset tutkimatta katsoen asianosaisen puhevallan puuttuvan, *koska Seinäjoen kaupunki omisti Kruutinpuiston luonnonsuojelualueen ja koska LH:ta ei voitu pitää VL:n tarkoittamana yleisenä valvontaviranomaisena.* Valituksessaan KHO:lle LH oli vaatinut VEO:ssa esittämiensä vaatimusten tutkimista.

Lausunnossaan KHO:lle 1. 6. 1977 VH oli katsonut vesiasioihin liittyvän ympäristönsuojeluedun valvonnan kuuluvan VH:lle. VH:n mukaan sama periaate oli tullut lausutuksi SM:n yleiskirjeessä 19. 12. 1975 DN:o 267/308/75. LH ei ollut VL:n tarkoittama yleisen edun valvoja muissa kuin VL 21: 3.3:ssa tarkoitetuissa tapauksissa (!). Ei myöskään ollut esitetty erityistä syytä (VL 16: 8.2) asiakirjojen ja kuulutusten lähettämiseksi LH:lle.

KHO katsoi säännöstely- ja voimalaitosasioissa yhteisesti antamassaan päätöksessä, *ettei LH:lla VEO:n päätöksessä mainituilla perusteilla ollut puhevaltaa näissä asioissa* ja jätti näiltä osin VEO:n päätösten lopputulokset pysyviksi. *KHO 29. 8. 1978 taltio 3599.*

KHO hyväksyi näin VEO:n perustelut, jotka kuitenkin ovat itse asian kannalta likimain yhdentekeviä.[21a] Mitä ensinnäkin tulee luonnonsuojelualueen omistukseen, on todettava, että yleisen luonnonsuojeluedun

[21a] *Eronen,* mt. s. 24, pitää perustelua epäonnistuneena ehkä vain kirjoitustavaltaan.

valvonta tältäkin osin on pidettävä erillään sitä edistävän alueen omistuksesta.[22] LH:n perustelua ei tietenkään ollut tarkoitettu kiinteistöoikeudelliseksi. Valitus perustui kuitenkin vain vähäiseltä osaltaan sanottuun alueeseen liittyviin luonnonsuojelunäkökohtiin. Muilta osin tutkimattajättämisratkaisun *ainoana perusteena* on ollut, ettei LH ollut VH:n tarkoittama *yleinen valvontaviranomainen*. Perustelun relevanssia on vaikeata missään suhteessa mieltää. Samalla perusteella olisi missä hyvänsä vesiasiassa tullut evätä jokaisen muun viranomaisen kuin VH:n VL 16:28.1:iin nojautuva asianosaispuhevalta. Puhevallan varallisuusoikeudelliset perusteet ovat asia erikseen. KHO:n ratkaisu syntyi äänestyksen (6—1) tuloksena. Eri mieltä ollut jäsen lausui:

> »Lääninhallituksesta annetun asetuksen 6 §:n mukaan lääninhallituksen on huolehdittava läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin koetettava edistää läänin kehitystä ja sen väestön parasta. Tähän nähden ja ottaen huomioon nyt kysymyksessä olevan hankkeen laajuus ja usean eri kunnan alueelle ulottuvat vaikutukset, katson, ettei vesioikeuden olisi tullut mainitsemillaan perusteilla jättää Vaasan lääninhallituksen asiassa esittämiä vaatimuksia tutkimatta. Tämän vuoksi harkitsen oikeaksi kumota ja poistaa vesioikeuden päätökset tältä osin. Olen viivytyksen välttämiseksi valmis ottamaan lääninhallituksen vaatimukset välittömästi ratkaistavaksi.»

Eriävä mielipide ei siten perustunut LH:n toimialaan ympäristönsuojeluasioissa, vaan yleisempiin LH:n tehtäviin. Tällöin äänestyksessä ei otettu nimenomaista kantaa asianosaispuhevallan syntymiseen tämän toimialan pohjalta, vaikkakin KHO:n saatetaan katsoa tarkoittaneen myös sitä.[23] Kuitenkin ainoa VL 16: 28.1:n kannalta hyväksyttävissä ollut tutkimattajättämisperuste olisi ollut joko LH:n ympäristöä koskevan toimialan yleisen relevanssin tai tähän toimialaan liittyvän vesiasioiden seuraamisvelvollisuuden ja edunvalvonta-aspektin kieltäminen. Perusteluna olisi ehkä myös ollut ajateltavissa, että kaikki mielekkäät kytkennät toimialan ja esitettyjen vaatimusten välillä puuttuvat.

---

22 Vrt. esim. *KHO 4. 3. 1981 taltio 1204* TVH:n valitusoikeuden osalta. Eri asia on, että luonnonsuojelualueen hallinta voi tuottaa ao. viranomaiselle asianosaispuhevallan (esim. MH Oulangan kansallispuiston haltijana ratkaisussa *KHO 17. 6. 1981 taltio 2738*).

23 Näin myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 24 ss.

Asian yhteydessä oli viitattu VH:n toimialaan ja sen kattavuuteen myös vesihankkeisiin liittyvien ympäristökysymysten suhteen. Kun SM:n yleiskirjeessä 19. 12. 1975 DN:o 267/308/75 oli lausuttu, että »selvästi muille viranomaisille» (kuin LH:lle) »kuuluvia tehtäviä ovat esimerkiksi ympäristöä koskevat vesihallinnon tehtävät», on kysymys ollut vain sen toteamisesta, mitä VH:n tehtäviin VHL:n ja VHA:n nojalla kuuluu. Koska VL:n mukaista vesiasiaa ja VH:n tehtäviä ei voida alaltaan samaistaa, ei näiden säännösten nojalla ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä sen edunvalvonnan alasta, joka VL:n mukaisissa asioissa kuuluu muille viranomaisille näitä koskevien säännösten nojalla. On selvää, että esillä olevassa tapauksessa paine LH:n esiintymiseen asiassa on liittynyt siihen näkökohtaan, että vesiasioiden keskeisin yleisen edun valvoja, VH, itse toimi luvan hakijana.[23a]

Eronen on katsonut LHA 7 §:n pohjalta, että LH:lla, jonka tehtäväksi nimenomaan on säädetty ympäristönsuojelun etujen silmällä pitäminen, tulisi olla mahdollisuus esittää näkökohtiaan vesiasian käsittelyssä.[24] Tällöin oikeuskäytännön kehittäminen sanotussa suhteessa olisi tarpeen. Toimialaedellytyksen täyttymisestä huolimatta ei edunvalvontavelvollisuuden aste Erosen mukaan kuitenkaan ilmeisesti olisi riittävä asianosaispuhevallan saavuttamiseksi: »Toisaalta olisi hyvin rohkeata tulkintatietä pyrkiä johtamaan lääninhallitukselle asianosaisen asemaa hakemusasiassa. Nykyisellä organisaatiolla lääninhallituksella tuskin on mahdollisuutta niin kiinteästi seurata vesiasioiden käsittelyä, että ne voisivat ottaa kantaakseen sen vastuun, joka valvovalle viranomaiselle tällaisen asianosaisaseman perusteella aiheutuisi.» [25] Kuitenkin Eronen katsoo olevan mahdollista päästä tutkimustietä siihen, että LH:n vaatimukset ja esitykset tutkitaan hakemusasian aineistoon kuuluvina kannanilmaisuina. Esityksiä ei siten jätettäisi VEO:n päätöksellä tutkimatta.[26] Viitteitä tähän suuntaan on ilmennyt myös VEO-käytännössä:

> Pengerrystä koskevassa hakemusasiassa Kymen LH:n kirjelmä VEO:lle jätettiin muistutuksena tutkimatta, koska LH:n LHA 2 luvun säännökset huomioon ottaen ei voitu katsoa kuuluvan niihin

---

23a Ks. myös *KM 1980: 44* s. 79.

24 *Eronen* VT 1/1980 s. 6. — Kielteistä kantaa LH:n *kuulemis*velvollisuuden suhteen tuskin voidaan nähdä edes selostetussa Kyrkösjärven ratkaisussa, vrt. *KM 1980: 44* s. 7.

25 Mt. s. 6 ss.

26 *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 25.

VL 16: 8.1:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, joiden tulee hakemuksessa valvoa yleistä etua ja joilla on toimialallaan hakemusasiassa VL 16: 28:ään perustuva asianosaisen puhevalta. Kuitenkin VEO käsitteli LH:n kirjelmän VL 16: 8.2:n huomioon ottaen viranomaislausuntona. *IS VEO 31. 1. 1980 n:o 1/Va/80.*

Kalanviljelylaitoksen lupa-asiassa katsottiin LHA 7 §:n 2 kohdan, VL 16: 8.1:n, sekä VL 16: 28.1:n nojalla, ettei LH:lla ollut asianosaisen puhevaltaa. Koska LH:lla kuitenkin oli katsottava olevan oikeus mielipiteensä asiassa esittämiseen, VEO käsitteli LH:n kirjoituksen asiassa annettuna lausuntona. *IS VEO 26. 9. 1980 n:o 99/Ym I/80.*

Lausunnonantamismahdollisuuden ero asianosaispuhevaltaan on kuitenkin selvä. Valittajana LH ei voisi esiintyä, eikä esitystä myöskään olisi mahdollista käsitellä muutoksenhakuasteessa lausuntona, jos kukaan asianosaispuhevallan omaava ei olisi valittanut VEO:n päätöksestä. LH:n asema olisi siten rinnastettavissa enintään vesilautakuntaan,[27] jonka puhevalta on VL 16:28.2:ssa tarkoitetuin tavoin rajoitettu.

LH:n kohdalla viranomaisen muodolliseen asianosaiskelpoisuuteen liittyvä edellytys kiistatta täytyy (LHA 10 §). Paradoksaalista itse asiassa on, että yleisemmin valtion puhevallan käytössä LH:n esiintyminen oikeastaan on *lähtökohta*, joskin se käytännössä ilmenee harvoin.[28]

Mitään periaatteellista estettä antaa LH:lle VL 16:28.1:n mukainen asianosaisen asema tuskin voidaan osoittaa.[28a] Seuraamisvelvollisuusehdon täyttyminenkään ei voine olla kovin kaukana silloin, kun sitä vastaan argumentoidaan esimerkiksi viraston organisaation faktisilla toimintamahdollisuuksilla tai paremminkin niiden puuttumisella. Toisaalta LH:n asemaan liittyy toisenlaiselta pohjalta lähteviä vaikeuksia, jotka kytkeytyvät 1960-luvulla alkaneeseen pyrkimykseen keskittää eri hallinnonhaarojen väliportaan elimiä LH:een. Tässä yhteydessä LH on alistettu eri toimintojen osalta lukuisille valtion keskushallinnon elimille ministeriö- ja keskusvirastotasolla (vrt. LHA 1 §). Tehtävien monipuolisuudesta johtuen on pidettävä mahdollisena, että kysymys LH:n puhevallasta vesiasioissa aktualisoituu myös muiden kuin ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävien pohjalta. Esimerkkeinä voidaan mainita ympäristöterveydenhoitoon ja kaavoitukseen liittyvät LH:n tehtävät, joita tarkastellaan myöhemmin. Kun on jossakin määrin sattumanvaraista,

27 *Ibid.*

28 Tästä ks. *Sinisalo* s. 56.

28a Ks. myös *Ellilä* LM 1975 s. 47.

onko määrätyn alan väliportaan hallinto järjestetty erilliseksi vai LH:een, ei tietyn toimialan relevanssin kannalta liene annettava ratkaisevaa merkitystä sille, mikä hallintovaihtoehto on valittu. VL 16:28.1:n kannalta lieneekin pyrittävä tarkastelemaan LH:ta toimialakohtaisesti, ei erittelemättömänä kokonaisuutena. Luonnolliselta vaikuttaa, että LH:n puhevallan mahdollisuus tietyn toimialan osalta sulkeutuu pois silloin, kun tätä edustava keskushallinnon viranomainen esiintyy samassa asiassa.

LH:n asianosaisaseman epääminen on toisaalta johtanut pyrkimykseen varmistaa sen puhevalta nimenomaisin säännöksin.[29] Täysin riittävänä sanotun tuloksen saavuttamiseksi olisi pidettävä VL:n ulkopuolisten hallinnollisten säännösten (esim. LHA) täydentämistä. VL:n järjestelmälle jossakin määrin vieraana taas on pidettävä ajatusta säännellä puhevaltakysymys juuri VL:ssa.[30]

10.3.7 Terveysviranomaiset

Kun terveydelliseen vaaraan liittyvät näkökohdat kiistatta voivat olla merkityksellisiä VL:n säännöksiä sovellettaessa,[30a] olisi myös terveysviranomaisten asianosaispuhevalta luonnollinen lähtökohta.[30b] Hallinnollisesti terveydenhuollon organisaatio on neliportainen: *STM, LKH, LH* ja sen sosiaali- ja terveysosasto sekä *terveyslautakunta.* Näistä luonnollisesti vain kolme ensin mainittua ovat valtion viranomaisia. Kun kansanterveystyön ylin johto, ohjaus ja valvonta sekä yleisen terveydenhoidon ylin johto ja valvonta kuuluu LKH:lle (KansanterveysL 2 §, ThL 1 §), sulkeutunee STM potentiaalisten puhevallan käyttäjien piirin ulkopuolelle. Kansanterveystyötä, johon kuuluu myös ihmisen elinympäristöön kohdistuva terveydenhoito, ohjaa ja valvoo läänin alueella LKH:n alaisena LH (KansanterveysL 4.1 §). Vastaavasti LH:n tehtävänä on läänin alueella johtaa ja valvoa yleistä terveydenhoitoa (ThL 2 §). LH:n on seurattava terveydenhoito-oloja läänissä ja ryhdyttävä tarpeel-

---

29 *Hyvönen* LM 1979 s. 640 ss.

30 Ks. myös *Ltk. 2/1980* s. 273. Vrt. kuit. VA 74 §.

30a Ks. esim. VL 1:19, 1:22, 2:5, 9:19, 9:20 ja 10:5.

30b Vastakkaiseen suuntaan vaikuttaisi se, että terveysviranomaisilla terveydenhoitolainsäädännön nojalla kaikissa tapauksissa olisi rajoittamaton mahdollisuus terveydellisistä näkökohdista huolehtimiseen VL:n säännösten estämättä. VL:n ja ThL:n suhteiden monitahoisuudesta (VL 10:29 verr. ThL 27 ja 72.2 §:iin) kuitenkin johtuu, ettei näin ole asian laita (ks. esim. *KHO 5.3.1979 taltio 1041).*

lisiin toimenpiteisiin kuntien ja muiden viranomaisten sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen saattamiseksi täyttämään niille ThL:ssa tai sen nojalla säädetyt velvollisuudet (ThL 4 §). Huolenpito kansanterveystyöstä kuuluu kunnalle (KansanterveysL 5.1 §). Tämän työn osana kunnan on pidettävä huolta yleisestä terveydenhoidosta alueellaan (ThL 3 §). Käytännössä tosin olennainen osa kunnista kuuluu kansanterveystyön kuntainliittoihin, jolloin alueella on vain yksi terveyslautakunta (ks. KansanterveysL 5.2—5 ja 6.2 §). Pääpaino käytännön ympäristöterveydenhoitotehtävissä on edellä sanotun mukaisesti terveyslautakuntatasolla. Olisi näin oletettavissa, että mahdollista puhevallan käyttöä on harkittava juuri lautakuntien kohdalla. Lainsäätäjän omaksumasta toimivaltajärjestelystä ei ole mahdollista johtaa lautakunnalle kuuluvien tehtävien »kunnallista luonnetta».[31] Kun otetaan huomioon, että muutoksenhaku lautakunnan päätöksiin tapahtuu LO:ssa (KansanterveysL 47.1 § verr. LOL 2 §) ja että lautakunta ThL:iin perustuvissa tehtävissään muutoinkin on riippumaton kunnan muista elimistä, etenkin kunnanhallituksesta (tai vastaavista kansanterveystyön kuntainliiton elimistä) — lautakunta ei siis tällöin edusta kuntaa[32] — ei ratkaisevaa merkitystä puhevaltakysymysten kannalta liene annettava sille näkökohdalle, että kysymys ei ole valtionhallintoon organisatorisesti kuuluvasta elimestä. Terveyslautakunnan mahdollista asianosaispuhevaltaa käsitellään tarkemmin jäljempänä kunnallisten elinten yhteydessä.

10.3.8 Kaavoitus- ja rakennusviranomaiset

VL:n ja RakL:n aineellisoikeudellisten säännösten suhde on monilta osin epäselvä. Ongelmat tosin vaihtelevat eri relaatioissa. Kysymyksen ollessa erityisen pakkotoimioikeuden perustamisesta ilman siihen liittyvää yrityslupafunktiota on johdonmukaista, että eri lakien mukaiset menettelyt ovat joko valinnaisia tai toisensa pois sulkevia vaihtoehtoja,[33] mutta eivät rinnakkain tarpeellisia. Toisin on asian laita varsin todennäköisesti eri lähtökohtiin perustuvien yrityslupien kohdalla.

Selvänä on pidettävä, ettei esim. RakL 43.2 §:n mukainen kaivamis-, louhimis-, tasoittamis- tai täyttämislupa syrjäytä muunlaisiin

---

31 Ks. jäljempänä kohta 12.1

32 Kunta voi sitä paitsi olla asianosainen terveyslautakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

33 Sama tietenkin koskee alueen omaksi lunastamista.

kuin kaavoituksellisiin näkökohtiin perustuvaa VL:n mukaisen yritysluvan tarvetta. Ratkaisu *KHO 1969 A II 116*, jossa kysymys oli vain RakL:n sisäisistä rajanvedoista, ei voi merkitä minkäänlaista kannanottoa sanotussa suhteessa.[34]

Lakien väliset suhteet saattavat tulla esiin myös kaavoituksen erilaisten vaikutusten kohdalla. Alueen osoittaminen kaavassa tiettyyn tarkoitukseen (esimerkiksi vesialue täytettäväksi rakennusmaaksi jne.), tuskin vielä voi syrjäyttää VL:n mukaisen luvan tarvetta viimeksi mainitun ollessa keskeisesti riippuvainen kaavoituksen kannalta irrelevanteista tekijöistä. Muutoin voitaneen kuitenkin usein pitää todennäköisenä, että VL:n mukaisessa menettelyssä joudutaan ottamaan tai ainakin saatetaan ottaa huomioon RakL:n säännöksistä tai niihin perustuvasta toiminnasta johtuvia näkökohtia. Yksilöityjen maankäyttömääräysten (esimerkiksi seutukaavaan sisältyvä suojelualuevaraus) tai vaikkapa RakL 135 §:ssä tarkoitettujen määräysten osalta voitaneen puhua suoranaisesti kaavan sitovasta vaikutuksesta.[34a] Se, katsotaanko tällöin olevan kysymys intressin relevanssia koskevan harkinnan ratkeamisesta kaavan nojalla vaiko säännöstöjen välisen suhteen välittömästä seurauksesta, lienee makuasia.[34b] Kaavoitus- ja rakennusviranomaisia ei näin voida sulkea puhevaltakysymysten käsittelyn ulkopuolelle. Tarkastelun kohteiksi tulevat tällöin *SM, LH, seutukaavaliitto, kunta* kaavoituksesta vastaavana viranomaisena sekä *rakennuslautakunta.*

SM:n asiana on rakennustoimen ja kaavoituksen ylin johto valvonta (RakL 8.1 §, ks. myös RakA 1 §). *LH:n* on valvottava rakennustointa ja kaavoitusta läänissään (RakL 8.2 §). LHA 7 §:n 2 kohdan nojalla LH:n tehtävänä on ryhtyä, sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty, tarpeellisiin toimenpiteisiin muun ohella kaavoitus- ja rakennustoimen edistämiseksi. LH:n tulee RakA 2 §:n mukaan ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kaavoitus- ja rakennustoiminnan kehittämiseksi ja tehdä tätä koskevia esityksiä, valvoa, että rakennuslainsäädäntöä sekä siihen perustuvia määräyksiä noudatetaan ja että paikalliset viranomaiset täyttävät teh-

---

[34] Vrt. *Pietilä* s. 51.

[34a] Ks. myös *Jatkola* s. 29.

[34b] Tilanteen ollessa tämä olisi RakL:n ja VL:n välisistä suhteista johtuen johdonmukaista, että VH:lla itsenäisenä valvontaviranomaisena olisi valitusoikeus seutukaavan vahvistamista koskevasta päätöksestä. Vrt. kuit. SM:n ja VN:n ratkaisuja kohdassa 8.2.4.

tävänsä samoin kuin antaa näille neuvoja ja ohjeita. Kuntatasolla rakennustoiminnan ja kaavoituksen yleistä suunnittelua johtaa *kunnanhallitus* (RakL 8.3 §). Muiden RakA 7 §:ssä mainittujen velvoitteiden ohella kunnan tulee yleisestikin toimia kaavoituksen ja rakennustoiminnan kehittämiseksi (RakA 7 §:n 7 kohta). Seutukaavoitukseen kuuluvien tehtävien suorittamisesta vastaa *seutukaavaliitto* (RakL 19 §). Rakennustoiminnan valvonta kuntatasolla kuuluu *rakennuslautakunnalle* (RakL 9 § ks. myös RakA 12 §). Laillisuusvalvonnan ohella lautakunnalle kuuluu myös tärkeitä lupaviranomaisen tehtäviä. Erikseen säänneltyjä lupa- ym. tehtäviä kuuluu myös muille mainituille viranomaisille.

Puhevaltakysymystä harkittaessa SM, jolle kuuluu ylimmän tason johto- ja valvontatehtäviä, voitaneen sivuuttaa. LH:lle kuuluu RakA 2 §:n nojalla erilaisia kehittämis- ja valvontatehtäviä. Viimeksimainitut merkitsevät, paitsi RakL:ssa tarkoitettuihin paikallisiin viranomaisiin (3 kohta) kohdistuvaa valvontaa, myös yleisesti säännösten ja määräysten noudattamisen valvontaa (2 kohta). Näistä tehtävistä ei kuitenkaan suoranaisesti saatettane johtaa LH:lle edunvalvontatehtävää muiden viranomaisten päätäntävaltaan kuuluvissa asioissa. Käytännön kaavoitustehtävien kuuluessa kunnalle ja seutukaavaliitolle olisi mahdollista kaavoituksellista edunvalvontaa vesiasioissa tarkasteltava lähinnä näiden kohdalla, etenkin kuin valtion kaavoitusviranomaiset eivät käytännössä liene pyrkineet esiintymään vesiasioissa. Kunnallisten kaavoitusviranomaisten yhteydessä jäljempänä tulee tarkasteltavaksi lisäksi rakennuslautakunnan mahdollinen puhevalta.

10.3.9 Energiaviranomaiset

VNOS 23 §:n nojalla KTM:n asiana on muun ohella käsitellä asiat, jotka koskevat energiahuollon kehittämistä, energiatuotantoa ja energian käyttöä. Vaikka kysymys onkin VN:n sisäisestä toimivallan jaosta, on todettavissa, ettei energiakysymyksiä yleisesti hoitavaa viranomaista ole ministeriötason alapuolella. Säännösten valossa edunvalvontatehtävästä vesiasioissa ei näin juurikaan ole mahdollista tehdä päätelmiä. KTM ei tiettävästi ole käyttänyt puhevaltaa VL:n mukaisessa menettelyssä. Kun yleiset energiakysymykset saattavat vesiasioissa olla hyvinkin relevantteja (ks. esim. *KHO 1978 A II 123),* ei ainakaan toimialaedellytyksen voitane katsoa muodostuvan energiaviranomaisen asianosaispuhevallan esteeksi.

10.3.10 Museoviranomaiset

Muinaismuistohallinto, siihen liittyvä tutkimus sekä museotoimen yleinen johto ja valvonta kuuluvat OPM:n alaisen *MV:n* tehtäviin (MuseovirastoL 1 §). Viraston asiana on johtaa ja valvoa maan muinaismuistohallintoa, suorittaa kulttuuriperintöön liittyvää tutkimusta, avustaa muinaismuistoalan opetustoimintaa sekä suorittaa ne muut tehtävät, jotka sille muinaismuistoja, kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelua ja kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamista koskevan lainsäädännön, MuseovirastoA:n sekä muiden säännösten mukaan kuuluvat (MuseovirastoA 1 §). Liittymäkohtia vesiasioihin voi olla lähinnä muinaismuistoihin sekä kulttuurihistoriallisesti merkittäviin kohteisiin liittyvillä tehtävillä. Toimiala on tältä osin kiistaton. Edunvalvontatehtävää muissa viranomaisissa ei toimialasäännöksistä nimenomaisesti ilmene. Kun otetaan huomioon muodollista asianosaiskelpoisuutta koskeva säännös (MuseovirastoA 28 §), tuntuisi ainakin yleinen edunvalvontavelvollisuus varsin ilmeiseltä.

MuinaismuistoL:ssa tarkoitettujen kiinteiden muinaisjäännösten suojelu perustuu välittömästi lain säännöksiin. Suojeltavan alueen yksilöinti tosin voi faktisesti ratkaista suojan alueellisen ulottuvuuden (ks. MuinaismuistoL 5—7 §, vrt. kuit. 8 §).[35] Itse rauhoituksen edellytyksenä ei kuitenkaan ole tapauskohtainen hallintotoimi (vrt. LuonnonsuojeluL), ks. MuinaismuistoL 1—8 §. Tästä johtuen tarvetta täydentävään, harkinnanvaraiseen suojeluun ei yleensä ole. Näin yleisen edun valvonta pitkälti samaistuisi MuinaismuistoL:n noudattamisen valvontaan. Yleisten etujen välisen kollision varalta sellaisissa tapauksissa, joissa toteutettava hanke *(»yleinen työhanke»)* voi vaarantaa muinaisjäännöstä, on lainsäätäjä päätynyt ratkaisuun, joka suojan relativoinnin ohella perustuu ristiriidan ratkaisemiseen hanketta varten tarpeellisen lupamenettelyn ulkopuolella. Yleistä työhanketta ei laissa tai sen perusteluissa ole määritelty, mutta esimerkkeinä siitä MuinaismuistoL 13 §:ssä mainitaan yleisen tien tekeminen, rautatien, kanavan tai lentokentän rakentaminen ja vesistön säännöstely. Sanotun lainkohdan mukaan yleistä työhanketta taikka kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää

[35] Lain 8 §:n nojalla voidaan myös sisällöllistä suojaa tapauskohtaisesti yksilöidä.

muinaisjäännöstä. Jos näin on, on asiasta siitä neuvottelemista varten viipymättä ilmoitettava MV:lle. Mikäli tässä neuvottelussa ei päästä yksimielisyyteen, on MV:n alistettava asia VN:n ratkaistavaksi. Lain perustelujen mukaan VN »voisi sopivimmin päättää, miten yleisen kulttuuri-intressin ja muiden hanketta koskevien intressien välinen ristiriita on tällöin ratkaistava. Tällöin ei voida pitää sääntönä, että kulttuuri-intressin tulisi aina väistyä sanotunlaisissa tapauksissa.»[36] Selvää kuitenkin on, että VN ei ole sidottu MuinaismuistoL:n rauhoitussäännöksiin. MuinaismuistoL 11.4 §:n viittaussäännös pitää lain 13 §:n mukaista ratkaisua »lupana muinaisjäännökseen kajoamiseen». Menettely estää joka tapauksessa yleisten etujen välisen ristiriidan *oikeudellisen* ulottamisen hallintokoneiston ulkopuolelle. Konstruktio mukautuu puhdasoppiseen näkemykseen valtionhallinnon ykseydestä. Samaa menettelyä sovelletaan tosin myös niissä tapauksissa, joissa konfliktin toisena osapuolena on muu kuin valtion viranomainen, lähinnä kunta (kaavoitus).

Esimerkkien valossa on selvää, että yleiset työhankkeet saattavat kuulua VL:n mukaisen lupamenettelyn alaan. VL 2: 4:n säännös ei kylläkään laajenna MuinaismuistoL 13 §:n mukaisten hankkeiden piiriä, vaan kysymys ratkeaa yksin viimeksi mainitun lainkohdan nojalla. Silti yleisen työhankkeen käsitettä näyttää tulkitun suhteellisen väljästi:

> K:n kunnan pohjavedenottamon rakentamista koskevan lupahakemuksen johdosta MV oli lausunnossaan VEO:lle katsonut, että alueella oleva lähde oli MuinaismuistoL 2 §:n 3 ja 9 kohtien mukaan laitos, jota koski lain 2 §:n kielto. MV ei puoltanut hakemusta. VEO antoi kuitenkin luvan todeten, että hakijan oli otettava huomioon, mitä muinaismuistojen suojaamisen varalta oli erikseen säädetty. K:n kaupungin valituksesta KHO katsoi, että ko. yleisenä työhankkeena pidettävän hankkeen toimeenpano saattoi tulla koskemaan suunnitellun pohjavedenottamon paikan vieressä olevaa lähdettä, jota oli pidettävä MuinaismuistoL:ssa tarkoitettuna kiinteänä muinaisjäännöksenä. Näin ollen VEO:n ei olisi pitänyt ratkaista asiaa varaamatta hakijalle tilaisuutta sen selvittämiseen, ettei hanke ollut MuinaismuistoL:n vastainen, esittää selvitys MuinaismuistoL 13.1 §:ssä tarkoitetusta MV:n kanssa käytävästä neuvottelusta ja sen tuloksesta tai lain 13.2 §:ssä tarkoitetusta VN:n ratkaisusta. Tämän vuoksi KHO MuinaismuistoL 13 §:n sekä VL 2: 4:n ja 9: 15:n säännökset huomioon ottaen kumosi VEO:n päätöksen ja palautti asian tälle uudelleen käsiteltäväksi. *KHO 1973 A II 125.*

Kun yleisten etujen suoja muinaisjäännösten osalta näin hoidetaan erityissäännöksin, tilaa tuskin enää itse intressiristiriidan sääntelyn osalta

jää MV:n asianosaispuhevallan käytölle VL:n mukaisessa menettelyssä. MV:ltä mahdollisesti hankittavan lausunnon merkitys olisikin näin ennen muuta sen selvittämisessä, onko MuinaismuistoL 13 §:n mukainen menettely tarpeen. Mikäli VEO päätyy luvan myöntämiseen MV:n vastustavasta kannasta huolimatta, voidaan pohtia MV:n valitusoikeuden mahdollisuutta. Vaikka VL:n mukainen lupa, jota myönnettäessä kyllä olisi VL 2: 4:n nojalla ollut otettava huomioon MuinaismuistoL:n säännökset, tuskin voi syrjäyttää MuinaismuistoL 13 §:n säännöstä, *ei* kuitenkaan liene perustetta *evätä* MV:lta muutoksenhakuoikeutta, jonka käyttämisessä ensisijaisesti nojauduttaisiin VL 2: 4:n säännökseen.

On toisaalta ilmeistä, että *kaikkia* VL:n nojalla toteutettavia hankkeita tai muita luvanvaraisia toimenpiteitä ei voida pitää yleisinä työhankkeina. Milloin tällainen muu hanke voi vaikuttaa kiinteään muinaisjäännökseen, tulevat sovellettaviksi MuinaismuistoL 11 §:ssä tarkoitettua lupamenettelyä koskevat säännökset. Kun tämäkin mahdollisuus on VL 2: 4:n nojalla otettava huomioon VL:n mukaisessa menettelyssä ja kun intressiristiriita tällöinkin ratkaistaan MuinaismuistoL:n mukaan, ei tarvetta MV:n puhevallan käyttöön liene sen laajemmin kuin yleisten työhankkeidenkaan kohdalla. MV:n valituksen perusteluna voisi kummassakin tapauksessa olla se, että VEO:n lupa on myönnetty ilman MuinaismuistoL:ssa (11 tai 13 §) edellytettyä menettelyä, mahdollisesti myös MV:a kuulematta.

Jos kysymys on muusta kuin *kiinteään* muinaisjäännökseen liittyvästä yleisestä edusta, saatetaan MV:n puhevaltaa pitää perusteltuna laajemminkin. Näin on ainakin periaatteessa silloin, kun perusteena on *irtainten* muinaisesineiden todennäköisen löytymismahdollisuuden heikentymisestä VL:n mukaisen hankkeen johdosta. Tällaisissa erikoistapauksissa, joissa suoraan MuinaismuistoL:sta johtuva suoja puuttuu, ei kuitenkaan liene estettä ottaa asianomainen intressi huomioon esimerkiksi VL 2: 3:n nojalla. Sanotusta aineellisoikeuden kytkennän ajateltavuudesta puolestaan johtuu, ettei MV:n puhevaltaa toimialan kannalta voida pitää poissuljettuna.

Kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojaaminen ei MuinaismuistoL:sta poiketen perustu yleisiin rauhoitusnormeihin, vaan se on tapauskohtaisten ratkaisujen varassa. Kun monissa tapauksissa on ilmeistä, että puututtaessa vesistöhankkeella kulttuurihistoriallisesti merkittävään kohteeseen rauhoitustilaa ei ole saavutettu, on kysymys MV:n asianosaispuhevallasta tällöin todennäköisesti merkittävämpi kuin

muinaisjäännösten kohdalla. Oikeuskäytännön valossa ja myös esimerkiksi VL 2: 3:n ja 2: 11:n säännöksistä johtuen on pidettävä selvänä, että kulttuurihistorialliset intressit *voivat* yleisinä etuina olla VL:n kannalta aineellisesti relevantteja silloinkin, kun etua ei ole suojattu RakennussuojeluL:n nojalla.[37] Nimenomaisia ratkaisuja MV:n asianosaispuhevallasta ei sitä vastoin näytä olevan. Esimerkkinä, jossa MV:n kannanotto kuitenkin on muodostunut ratkaisevaksi, voidaan pitää seuraavaa tapausta:

> Yksityisen vireillepanemassa, järven vedenkorkeuden ennalleen palauttamista koskevassa virka-apuasiassa, jossa myös VH oli esittänyt vaatimuksia kuten myös valittanut VEO:n päätöksestä, VH oli ehdottanut KHO:ssa tilaisuuden varaamista MV:n kuulemiseksi. Lausunnossaan KHO:lle MV katsoi S- ja L-järvien muodostavan yhdessä S:n lasku-uoman ja siihen kiinteästi liittyvän vuonna 1667 perustetun Suomen ensimmäisen paperimyllyn paikan kanssa sekä maisemallisesti että kulttuurihistoriallisesti tärkeän kokonaisuuden. MV piti tärkeänä, että S:n laskupuro ympäristöineen peratulta osin palautetaan ennalleen mahdollisimman luonnonmukaisesti. Ottaen huomioon alueen maisemallisen ja kulttuurihistoriallisen merkityksen KHO määräsi oikaisemisen suoritettavaksi siten, että järven vedenkorkeuksien ohella myös sanottu lasku-uoma palautetaan mahdollisimman paljon perkaamista edeltäneitä olosuhteita vastaavaksi. *KHO 5. 9. 1974 taltio 3264.*

Ratkaisussa oli selvästi kysymys VL:iin perustuvasta suojasta. Itse kulttuurihistoriallisesti huomattavia rakennuksia koskeva säännöstö ei olisi merkinnyt minkäänasteista välitöntä suojaa.

Kirjallisuudessa *Eronen* on yleisesti luokitellut MV:n asianosaispuhevaltaa toimialallaan käyttävien viranomaisten joukkoon.[38] Edellä esitetyin perustein kantaa on pidettävä oikeana. Asianosaispuhevalta ei näin edellyttäisi intressin relevanssin in concreto -punnintaa. Eri asia on, että hakemusasioita koskevia tiedoksiantoja käytännössä on harvoin toimitettu MV:lle.

MV:n (ja VN:n) ohella keskeinen osuus RakennussuojeluL:n järjestelmässä on kuitenkin myös *LH:lla.* Rauhoitusratkaisuissa toimivalta kuuluukin ensisijaisesti LH:lle (RakennussuojeluL 2 luku). Suojelun valvonta kuuluu LH:lle yhteistoiminnassa MV:n kanssa (RakennussuojeluL

---

[36] *HE 100/1962 vp.* s. 5.

[37] Ks. esim. *KHO 1978 A II 123.* Ks. myös *Eronen* Vesiasiat 1 s. 64 ss. ja *Silenti* s. 128. S-VL:n osalta vrt. *NJA 1977: 138.*

14 §). LH:lle vesiasiassa myönnettävää asianosaispuhevaltaa on näin pidettävä perusteltuna *ainakin* niissä tapauksissa, joissa hankkeen vaikutusaluetta koskeva rakennussuojelupäätös jo on voimassa. Tähän liittyvää ratkaisua *KHO 12. 3. 1981 taltio 1406* käsitellään tarkemmin kohdassa 10.4.

10.3.11 Muut viranomaiset

Edellä on tarkasteltu eräitä hallinnonaloja ja viranomaisia, joiden osalta VL 16: 28.1:ään perustuva muodollinen asianosaispuhevalta on selvä, ilmeinen tai varteenotettavasti mahdollinen. *Eronen* mainitsee vesiasioissa yleistä etua valvovina viranomaisina VH:n ohella TVH:n, MKH:n, MH:n, MMM:n kalastus- ja metsästysosaston, MTH:n, MMM:n luonnonvarainhoitotoimiston sekä MV:n.[39] Näitä kaikkia sekä lisäksi eräitä muita on käsitelty yllä. Viranomaisasianosaisten piirin rajaamisen vaikeus johtaa kuitenkin siihen, että myös niiden viranomaisten joukko, jotka toimialansa perusteella tulisi ottaa puhevalta*tarkastelun* kohteeksi, on vaikeasti rajattavissa. VL:n joustavista normeista johtuen ei relevantteja intressejä — eikä vastaavia relevantteja viranomaistoimialoja — ole mahdollista määritellä siten, että rajaus säilyttäisi merkityksensä olosuhteiden, arvostusten ja hallinnon muuttuessa. Tässä käsiteltyjen toimialojen ohella saatettaisiin ottaa tarkastelun kohteiksi myös esimerkiksi elinkeinotoiminnasta, työvoima-asioista, maanpuolustuksesta[40] tai vaikkapa kaivostoiminnan edellytyksistä vastaavat viranomaiset. Käsitykseni mukaan toimialojen ja siten asianosaispuhevallan pois sulkemista ei voitane perustaa sille vaikeasti todettavalle näkökohdalle, miten usein määrätyt yleiset edut saattavat vesiasioissa tulla kysymykseen tai millä painolla ne keskimäärin vaikuttavat asian ratkaisemiseen. Kun VL 16: 28.1 nimenomaisesti perustaa siinä tarkoitetuille viranomaisille materiaalisista in concreto -vaikutuksista riippumattoman asianosaisaseman, ei tämä asema voine olla riippuvainen epämääräisistä, VL:n aineellisten säännösten soveltamiseen liittyvistä todennäköisyyksistä. Oletettavaa kuitenkin on,

---

38 *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 22 ss.

39 *Ibid.*

40 Poikkeusoloihin liittyy ratkaisu *KHO 20. 12. 1944 taltio 3473,* jossa pääesikunnan valitus järvenlaskulupa-asiassa tutkittiin. Pääesikunta oli vaatinut Vt:n päätöksen kumoamista ja luvan epäämistä, koska ao. Lappeen, Luumäen, Lemin ja Savitaipaleen kunnissa sijaitsevan järven laskeminen olisi vaikuttanut haitallisesti maanpuolustusmahdollisuuksiin. Vrt. myös S-VL:n osalta *NJA 1959: 88.*

että *edunvalvonta- tai seuraamisvelvollisuus ja siten myös VL 16: 28.1:n mukainen asema edellyttää VL:n kannalta perifeerisiin intresseihin perustuvien toimialojen kohdalla sitä selvästi puoltavia argumentteja.*

10.4 Materiaaliseen yleiseen etuun in concreto perustuva viranomaisen asianosaispuhevalta

Se, että VL 16: 28.1:ssa tarkoitetut viranomaiset muodostavat kategorian, johon kuuluvien orgaanien asianosaispuhevalta ei ole riippuvainen hakemuksessa tarkoitetun hankkeen vaikutuksista asianomaisiin intresseihin, *merkitsee itse asiassa poikkeusta VL:n asianosaisuusjärjestelmän peruslähtökohdasta eli aineellisesta etunäkökohdasta.* Sääntelyn tarkoituksena on epäilemättä ollut helpottaa ja edistää yleisten etujen valvontaa. Epäselvyyttä ei toisaalta ole siinä, että VL 16: 28.1:ssa tarkoitettujen viranomaisten piiri on rajallinen. Edunvalvontavelvollisuuden saatetaan katsoa puuttuvan silloinkin, kun toimiala itsessään voisi olla relevantti. Etsimättä tulee mieleen kysymys, voisiko tällaisilla muilla viranomaisilla yleisen lähtökohdan eli aineellisen intressin perusteella tapauskohtaisesti olla asianosaisen puhevalta. Kun otetaan huomioon, että VL:n aineelliset säännökset monilta kohdin rinnastavat rakenteellisesti yleiset ja yksityiset edut, sekä se, että VL 16: 28.1 oikeastaan merkitsee määrätyin edellytyksin toteutuvaa *vapautusta* intressikytkennän osoittamisesta, tämä mahdollisuus tuntuisi luonnolliselta. Sanotulta pohjalta on pidettävä oikeana *Hollon* näkemystä, jonka mukaan VL 16: 28:n säännöksen rationa ei ole se, että vain *valtion* viranomaisella voisi hakemusasiassa olla asianosaisasema, vaan se, että *muun* viranomaisen tai oikeussubjektin puhevalta määräytyy materiaalisen perusteen eli intressinäkökohdan mukaan.[1] Vaikka lausuma koskee nimenomaisesti muita kuin valtion viranomaisia, on sama lopputulos perustellusti ulotettavissa myös niihin valtion viranomaisiin, joita VL 16: 28.1:ssa ei tarkoiteta. Konstruktio ei suinkaan välttämättä ole keinotekoinen. Sen avulla voidaan ensiksikin välttää niitä periaatteellisia haittoja, jotka johtuvat VL 16: 28.1:n ja 16:8.1:n asettamista rajoituksista. Toisaalta myös oikeuskäytäntö eräiltä osin selvästi tukee tätä ajatusta:

---

1 *Hollo* s. 289, *sama* Interests s. 102 ss.

VEO oli käsitellyt kuulutusmenettelyssä H:n kaupungin hakemuksen L:n kaava-alueen jätevesien johtamiseksi Suomenlahteen. Hakemuksesta oli muistuttanut VEO:lle mm. *Helsingin yliopisto*, jonka Tvärminnen biologisella asemalla suoritettavien tutkimusten kohdealueeseen vaikutusalue kuului. Muistutustaan yliopisto oli perustellut sillä, että Pohjanpitäjänlahti kuului ainoana alueena Suomessa Project Aqua -luokittelun luokkaan A I (klassiset, hyvin tutkitut ja suhteellisen luonnonmukaiset alueet). L:n taajaman jätevesien käsittelyn tuli yliopiston mielestä tapahtua likaajien yhteistyönä. VEO:n ei tullut myöntää lupaa käsittelemättömien jätevesien johtamiseen mereen, vaan jätevedet oli käsiteltävä niin tehokkaasti kuin mahdollista. Yliopiston muistutus tutkittiin, mutta lupa myönnettiin osin muistutuksen vastaisesti. VEO:n päätökseen haki KHO:ssa muutosta *yliopisto yksin. Valitus tutkittiin* ja vesialueen merkitys tutkimusalueena huomioon ottaen lupaan tehtiin eräitä muutoksia. *KHO 13. 3. 1980 taltio 1449.*

Muiden muutoksenhakemusten ohella tutkittiin Helsingin yliopiston valitus, joka koski lupaa venesataman rakentamiseen T:n kunnassa yliopiston Tvärminnen biologisen aseman tutkimusalueella. *KHO 10. 8. 1981 taltio 3202.*

Korkeakoulun tai alueellisen tutkimuslaitoksen kohdalla [2] tuskin on kysymys sellaisesta viranomaisesta, joka täyttäisi VL 16: 8.1:n ja 16: 28.1:n edellytyksen pysyvän edunvalvontatehtävän suhteen. VL 16: 6:n kannalta asianosaispuhevallan omaava tutkimuslaitos olisi sitä vastoin tapauskohtaisesti eräs niistä, »joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea», VL 16: 8:n kannalta taas mahdollisesti yhteisö, jonka etuun yritys saattaa erityisesti vaikuttaa. Vaikka ilmaisut ensisijaisesti tietenkin tarkoittavat yksityisiä asianosaisia, mikään ei estäne myös tiettyjen yleisten etujen lukemista samassa yhteydessä tapauskohtaisesti relevanteiksi.

Relevantin materiaalisen intressin hyväksyminen valtion viranomaisen kohdalla tapauskohtaisesti subsidiaariseksi puhevaltaperusteeksi antaa aiheen palata vielä niihin tapauksiin, joissa VL 16: 28.1:iin perustuva asianosaispuhevalta on katsottu aiheelliseksi evätä. Esimerkkinä voidaan tässä pitää ympäristönsuojeluviranomaisena esiintynyttä LH:ta. Jos selvä materiaalinen kytkentä LH:n valvottavana oleviin etuihin voitaisiin määrätyssä tapauksessa osoittaa, olisi sille edellä selostetun ajatusmallin mukaan annettava asianosaispuhevalta huolimatta siitä, että VL 16: 28.1:n

[2] Myös VH:n on katsottu voivan puhevallan perusteena nojautua tutkimustehtäviin, jotka ovat osa sen kokonaistoimialaa, *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 19.

edellytysten ei katsottaisi täyttyvän.[3] Ratkaisussa *KHO 12. 3. 1981 taltio 1406* LH:lla katsottiin olevan rakennussuojeluintressiin nojautuva valitusoikeus RakennussuojeluL:iin perustuvien tehtävien ohella myös hakemuksen kohteena olevaan tapaukseen liittyvin perustein:

> VEO oli 21. 7. 1980, hyläten VH:n vaatimuksen asian siirtämisestä käsiteltäväksi yhdessä myöhemmin tehtävän, voimalaitoksen ylä- ja alapuolisia perkauksia koskevan lupahakemuksen kanssa, myöntänyt J:n kunnalle luvan L:n voimalaitoksen uudelleen rakentamiseen. MMM, VH ja Mikkelin LH hakivat KHO:ssa muutosta vaatien VEO:n päätöksen kumoamista ja asian palauttamista VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi. Näistä LH lausui, että L:n vanha voimalaitos ja mylly oli seutukaavaliiton vahvistetussa vaihekaavassa merkitty SU 4 -alueeksi, jollaisen alueen käytössä oli erityisesti otettava huomioon ympäristön- ja maisemansuojelunäkökohdat. Virtauksen väheneminen vanhassa L:n voimalaitoksessa vaaransi sen kulttuurihistoriallisten arvojen säilymisen. Koska L-kosken rakentamisesta oli mahdollisesti myöhemmin seurannaisvaikutuksia M-koskeen L-kosken alapuolisen J-joen perkaushankkeen kautta, oli perkaushanke käsiteltävä samassa yhteydessä kuin L-kosken rakentamisasia, *LH:ta olisi pitänyt kuulla asian käsittelyn yhteydessä VEO:ssa.* J:n kunnanhallitus teki hakijana *väitteen* LH:n puhevallasta. Ottaen huomioon *LH:lle RakennussuojeluL:ssa määrätyt tehtävät sekä LH:n 5. 6. 1980 antaman, M-kosken varrella sijaitsevan K:n kartanon RakennussuojeluL:n mukaista suojelua koskevan päätöksen, joka koski voimalaitoshankkeen mahdollisella vaikutusalueella olevia rakennuksia,* KHO hylkäsi sanotun väitteen sekä asian tutkiessaan *tutki* myös LH:n valituksen. (VEO:n päätös kumottiin ja asia palautettiin VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi.)

Kaikissa tapauksissa jäänee vielä jäljelle joukko viranomaisia, jotka eivät tapauskohtaisellakaan perusteella saata käyttää asianosaisen puhevaltaa yleisen edun valvojina. Tämä ei kuitenkaan estäne mahdollisuutta oma-aloitteiseen(kin) lausunnon antamiseen.[4] Ajateltavissa myös on, että yksityinen asianosainen liittää omaan muistutukseensa, valitukseensa tai vastineeseensa tällaiselta viranomaiselta hankkimansa lausunnon. Menettely katsottaisiin ehkä puhevaltasäännösten kiertämistä merkitseväksi epäkohdaksi. Näin ei kuitenkaan tarvitse olla. Lausunto on joka tapauksessa mahdollista ottaa huomioon, tosin vain virallisperiaatteen puitteissa.

---

3 Vrt. *Eronen* VT 1/1980 s. 6 ss.

4 *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 2. VEO voi myös luonnollisesti itse pyytää lausunnon (VL 16: 8.2).

Oikeutta itsenäisten vaatimusten esittämiseen enempää kuin muutoksenhakuoikeuttakaan se ei perusta.

10.5 Yleisen edun valvojan puhevallan rajoitukset

10.5.1 Toimialojen väliset suhteet

Vaikka lähdetäänkin siitä, että viranomaisen VL 16: 28.1:iin perustuva asianosaispuhevalta kattaa kaikki vaatimukset, joiden ei katsota selkeästi jäävän sen toimialan ulkopuolelle, saatetaan osoittaa tilanteita, joissa viranomaisen puhevallan alaa rajataan muunlaisin perustein.

Erilaisista rajoitusperusteista saattaa esille tulla ensinnäkin kysymys *toisen* yleistä etua valvovan viranomaisen toimialan tai puhevallan vaikutuksesta. Yleisten etujen ja niihin perustuvien toimialojen ollessa monin tavoin *päällekkäisiä* tämä ajatus, joka itse asiassa on VL 16: 28.1:n vastainen, tuskin edes olisi johdonmukaisesti toteutettavissa. Kriteerien ollessa eritasoisia jouduttaisiin niiden priorisointiin, joka ääritapauksessa saattaisi johtaa vain yhden viranomaisen yksinomaiseen asianosaispuhevaltaan, vaikka juuri viranomaisten moniasianosaisuus on ollut eräänä VL 16: 28.1:n säätämisen tarkoituksena. Esimerkkinä voidaan tarkastella tapausta *KHO 1974 A II 110,* jossa hakija, uittoyhdistys, oli esittänyt väitteen puhevallan kuulumisesta asiassa yksin VH:lle, ei sen sijaan ensinkään MMM:n kalastus- ja metsästysosastolle. KHO hylkäsi väitteen MMMA 1 §:n ja 6.1 §:n 1 kohdan sekä VHL 1.2 §:n 7 kohdan nojalla. Samansisältöinen on ratkaisu *KHO 26. 9. 1974 taltio 3605.* Hanketoimialan (uiton) priorisoiminen väitteen mukaisesti ensisijaiseksi olisi sulkenut muut toimialat VL 16: 28.1:n vastaisesti ulkopuolelle. Samalta pohjalta on nähtävä ratkaisu *KHO 1967 A II 130,* jossa hanketoimialan edustajan ja samalla hakijan (TVH) väite kalatalousviranomaisena esiintyneen MaatalousH:n valitusoikeuden puuttumisesta hylättiin. Paitsi kalataloudellisiin velvoitteisiin, kalatalousviranomaisen puhevalta ulottuu myös hankkeen toteuttamistapaan, näin esimerkiksi *KHO 27. 1. 1977 taltio 267.* Toisaalta *hanketoimialaa* edustavalla viranomaisella on silloinkin, kun se ei itse toimi hakijana, mahdollisuus VL 16: 28.1:n perusteella omasta tehtäväpiiristään käsin esittää vaatimuksia kalatalousvelvoitteiden *rajoittamiseksi (KHO 1976 A II 88, KHO 1978 A II 133).* Ensin mainitussa tapauk-

sessa hanketoimialaa edusti VH,[1] jälkimmäisessä MH. Päätökset ovat samalla esimerkkejä siitä, että viranomainen voi käyttää puhevaltaansa yleisen edun valvojana myös *hakijan eduksi.* Ratkaisu *KHO 1978 A II 133* syntyi äänestyksen (6—1) jälkeen eri mieltä olleen jäsenen katsoessa kuten VEO:kin, ettei MH:lla ollut puhevaltaa uittoyhdistykselle asetetun istutusvelvoitteen suhteen. Enemmistön kannan mukainen MH:n asianosaispuhevalta on kuitenkin perusteltavissa keskusviraston toimialasta käsin. Kysymys ei ollut maksuvelvoitteen *asettamista* koskevasta vaatimuksesta, minkä esittäminen kyllä olisi viranomaistaholla kuulunut lähinnä vain kalatalousviranomaiselle.

Toimialojen päällekkäisyydestä riippumaton asia on, että tilanneyhteys edellyttää määrätyissä tapauksissa viranomaistaholta *yhtä* tahdonilmaisua. Tällöin ei kuitenkaan enää olekaan kysymys pelkästä edunvalvonnasta:

> MH oli pyytänyt VEO:ta vahvistamaan Perämeren hinausväylän kuntoonpanosuunnitelman sekä esityksen uudeksi uittosäännöksi. Toimitusmiehet olivat ehdottaneet, että MH:lle annettaisiin lupa hinausväylän kuntoonpanoon kuuluvien töiden suorittamiseen. Ehdotuksessaan uudeksi uittosäännöksi he olivat esittäneet, että kunnossapidosta huolehtisi »se valtion viranomainen, jolle kuuluu uiton valvonta». Muistutuksessaan VEO:lle MH oli katsonut, että kunnossapidosta huolehtimaan tulisi määrätä kaksi ao. merialueella uittoa toimittavaa yhtiötä, V Oy ja K Oy. Tällä MH oli tarkoittanut myös, että se ei itse ottanut tuota tehtävää suorittaakseen, vaan että hinausväylä tarkoituksenmukaisimmin ja taloudellisimmin tuli hoidetuksi uittajien toimesta.
>
> VEO oli vahvistanut uittosäännön määräten V Oy:n ja K Oy:n hinausväylän kunnossapitäjiksi. VH haki muutosta lausuen, että vahvistettu uittosääntö oli tarkoitettu pääosin saariston suojassa kulkevaa, tätä tarkoitusta varten rakennettavaa nippu-uittoväylää varten, jolla oli huomattavan paljon myös vesistön muuta käyttöä. Kunnossapitotehtävillä oli siten merkitystä vesistön kokonaiskäytön kannalta sekä hinausväylällä että sitä ympäröivällä merialueella. Kunnossapitäjäksi tuli edelleenkin määrätä valtion asianomainen viranomainen, joka tässä tapauksessa oli VH. Tälle kuuluivat VHL:n mukaan sellaiset uittoa palvelevat työt, jotka vaikuttavat vesistön kokonaiskäyttöön. Tämän vuoksi VH vaati uuden uittosäännön 10 §:n muuttamista siten, että hinausväylän kunnossapitäjäksi määrättiin VH. KHO: VL 5: 23.2:n ja 5: 29.2:n mukaan uittoväylän kunnossapitäjäksi oli alueella, jolla uittoyhdistys ei vakinai-

1 Ks. myös *Rantanen* s. 119.

sesti toimittanut uittoa, määrättävä *valtio,* jos se otti tehtävän suorittaakseen. Koska VH, jolla, kun otettiin huomioon VL 16: 28 verr. VL 16: 8:ään, VL 21: 1 ja VHL 1.2 §:n 6 kohta, oli oikeus käyttää tässä asiassa *valtion* puhevaltaa, oli vaatinut, että se määrättäisiin ko. hinausväylän kunnossapitäjäksi, uittosäännön 10 § muutettiin kuulumaan seuraavasti: »10 §. Uittosäännön kunnossapidosta huolehtii valtio.» *KHO 1975 A II 89.*

Kysymys oli selvästi tapauksesta, joka nimenomaisesti edellytti »valtion» tahdonilmaisua. Se, että ratkaisussa käytetään ilmaisua »oli oikeus käyttää tässä asiassa valtion puhevaltaa», tuskin voi olla ymmärrettävissä muutoin kuin että »tässä asiassa» viittaa esillä olleeseen osakysymykseen, ei sen sijaan hakemuskokonaisuuteen, joka kyllä on saattanut sivuta muidenkin viranomaisten, esimerkiksi kalatalousviranomaisen toimialaa. Mitä muutoin tulee operoimiseen »valtion tahdolla», jota tässä ei voitane pitää muuna kuin fiktiivisenä hakijankin ollessa valtion viranomainen, on syynä tietenkin VL 5: 23.2:n ilmaisumuoto. Ratkaisun lopputulos tuskin olisi toinen, jos lainkohdassa olisi käytetty sanontaa »asianomainen viranomainen», jonka identifiointi hyvin ilmeisesti olisi suoritettava vastaavin perustein.[1a] Toisaalta on perusteltavissa sellainenkin lähtökohta, että sitoutuminen valtion puolesta edellyttää muun sääntelyn puuttuessa VN:n päätöstä.[1b] Hallintokoneiston sisäisesti, viime kädessä VN:ssa, lienee myös ratkaistava kysymys kuntoonpanijaviranomaisesta, riippumatta siitä, mikä viranomainen on esiintynyt VEO:ssa. — Päätös antaa myös aiheen pohtia syytä mm. VL 21: 1:n mainitsemiseen sen perusteluissa. Viittaus näyttäisikin tässä asiaankuulumattomalta.

Toisen viranomaisen toimiala ei muutoin säännön mukaan näyttäisi voivan muodostua viranomaisen edunvalvontapuhevallan esteeksi. Eri asia on, että etenkin hanketoimialat on saatettu säännöksissä muotoilla määrittelemällä keskinäisen rajanvedon peruste. Hyvä esimerkki tästä on MH:n ja VH:n välinen uiton hanketoimialan erottelu.

[1a] Ks. esim. *KM 1977: 25* s. 14 ss. — VL 5: 23.2:ssa ei kysymys ole sen enempää yleisen edun kuin valtion (»fiskuksen») edustamisesta tavanomaisessa mielessä, vaan eräänlaisesta »hallinnollisesta yleisestä edusta».

[1b] Näin *KM 1963: 98* s. 18. Vrt. sittemmin *KM 1977: 25* s. 14 ss. ja 37 ss. Kysymys ei ole vain rahoitusratkaisusta. Esillä olevassa tapauksessa MH oli nimenomaisesti katsonut kuntoonpanon olevan tarkoituksenmukaisimmin suoritettavissa yhtiöiden toimesta. Vrt. myös VOL TA 31 § sekä *Haataja* II s. 298 ja *KHO 1937 II 3499.*

On kuitenkin vielä otettava huomioon mahdollisuus, että viranomaisen puhevaltaa rajoittavat muunlaiset perusteet. Mahdollisia ovat tällöin ennen muuta viranomaistahon puhevallan kanavointi nimenomaisin säännöksin samoin kuin yksityisten asianosaisten aseman sulkeminen viranomaisten puhevallan ulkopuolelle. Tilanteita on aihetta tarkastella erikseen.

10.5.2 Edunvalvonnan kanavointi viranomaistahon sisäisenä sääntelynä eräissä tapauksissa

Eräässä *VL:n* säännöksessä, joka koskee luvan saajalle asetettavia velvoitteita, on nimenomaisesti lausuttu, mitkä viranomaistahon edustajista ovat oikeutettuja siihen nojautumaan. Kysymys on tällöin *vesiensuojelumaksusta,* jota koskevan vaatimuksen voi tehdä vain VH tai kalatalousviranomainen (VL 10: 27.4). Järjestely on siinä suhteessa poikkeuksellinen, että sikäli kuin laissa yleensä todetaan viranomaisen mahdollisuus vaatimusten esittämiseen tai erillisen asian vireillepanemiseen, käytetään tavallisesti ilmaisua »asianomainen viranomainen», joka siirtää identifioinnin toimialaperusteisena VL:n ulkopuolelle.[2] Tällä tavoin VL mahdollistaa hallinto-organisaation muutokset aiheuttamatta muutostarvetta omissa säännöksissään. Vesiensuojelumaksunkin kohdalla sääntelyn merkitys lienee vähäinen sikäli, että muilla viranomaisilla toimialansa nojalla muutoinkaan tuskin olisi aihetta maksua koskevan vaatimuksen esittämiseen. Eri asia on, että nimenomainen säännös sulkee muiden viranomaisten puhevallan ohella pois myös virallisperiaatteen soveltamisen[3] sekä yksityisten asianosaisten puhevallan.[4] Kun maksun käyttö ja käytön vaikutukset ovat määräämisedellytysten yhtäläisyydestä huolimatta varsin erilaisia riippuen siitä suoritetaanko maksu MMM:lle vai VH:lle, on merkitystä kysymyksellä siitä, voiko lupaviranomainen jommankumman vaadittua maksua vapaasti valita käyttötarkoituksen ja saajan. Seuraava ratkaisu näyttää viittaavan myöntävään vastaukseen:

> Kuorimattoman puutavaran uittoa (VL 5: 96) tarkoittavassa asiassa, jossa katsotaan sovellettavan pilaamislupaa koskevia säännöksiä,

---

2 Ks. *KM 1963: 6.* VL:n alkuperäisen sanamuodon mukaan maksu oli määrättävä »sen viranomaisen vaatimuksesta, jolle vesien valvonta niiden suojelun tai kalastuksen osalta kuuluu».

3 *Pulli* s. 42, *Hollo* SvJT 1980 s. 229.

4 Tästä kohdassa 10.6.

MMM oli vaatinut VEO:ssa hakijan velvoittamista suorittamaan vesiensuojelumaksua. VEO määräsi maksun kuitenkin suoritettavaksi VH:lle, joka ei ollut vaatimusta esittänyt. MMM vaati KHO:ssa maksua suoritettavaksi itselleen kalataloudellisiin tarkoituksiin. *KHO 3. 2. 1977 taltio 406:* ei muutosta.

Säännöstelymaksun kohdalla ei formaalisia puhevaltarajoituksia ole. *Pietilän* mukaan sitä koskevan vaatimuksen esittäminen kuuluu VH:n edustajalle.[5] Kanta tuntuu kuitenkin epämielekkäältä jo sikäli, että VH on itse toimiaikanaan ollut hakijana useimmissa huomattavimmissa säännöstelyhankkeissa. Maksua ei olekaan käytännössä määrätty muutamaa säännöstelyhanketta lukuunottamatta eikä näissäkään VH:n aloitteesta. Koska laki ei aseta tälle estettä, lienee myös viran puolesta tapahtuva asettaminen mahdollinen.[5a] Kun maksun ottaa vastaan ja jakaa kunnille LH, joka voi myös antaa määräyksiä sen käyttötarkoituksesta (VL 12: 14), saatettaisiin lisäksi hyvinkin keskustella LH:n mahdollisuudesta maksun vaatimiseen. Asia ei kuitenkaan ole käytännössä aktualisoitunut. Sitä vastoin esillä on ollut kysymys kuntien puhevallasta maksun suhteen, mihin palataan kunnallisten viranomaisten yhteydessä.

VL 2: 22:ssa tarkoitetun kalakannan hoitovelvoitteen ja tämän alalajin, *kalakannan säilyttämismaksun* kohdalla säännös puhevallan kanavoinnista samoin puuttuu. Käytännön ongelmat eivät kuitenkaan ole niinkään olleet viranomaistahon sisäisiä, vaan liittyneet yksityisten asianosaisten asemaan, mihin palataan jäljempänä.

Kanavointitilanteessa korostuu hakemusasian *sisäinen kaksiasianosaissuhde,* jolloin kysymys on lähtökohtaisesti vain vaatimuksen esittäjästä ja sen kohteesta. Tämä näkökulma painottuu, kun otetaan huomioon, että vaatimus vesiensuojelumaksun määräämiseksi saatetaan tietyin edellytyksin käsitellä myös *erillisenä* hakemusasiana (VL 10: 27.4), jolloin asiassa lupahakemuksesta poiketen on selvä vastapuoli. Samankaltainen asetelma syntyy myös muissa sellaisissa erityislaatuisissa hakemusasioissa, joissa ei ole kyse luvan myöntämisestä, vaan subjektin toiseen subjektiin kohdistamasta vaatimuksesta. Tässä yhteydessä on mielenkiintoa nimenomaan niillä tapauksilla, joissa viranomainen esiintyy hakijana. Tilanteet saattavat olla hyvin vaihtelevia. Esimerkkeinä voidaan pitää ennen muuta (vaihtoehtoisesti tai yksinomaisesti) viranomaisaloitteisia permutaatio-

[5] *Pietilä* s. 154. — Yksityisiltä puhevalta evätään, *KHO 13. 1. 1967 taltio 118.*

[5a] Näin *Hollo* SvJT 1980 s. 229.

tai jälkivelvoitehakemuksia (VL 2: 27—30, 9: 19.1, 10: 25).[6] Muita kuin hakemuksen tehnyttä viranomaista tuskin on formaalisen asetelman nojalla mahdollista estää käyttämästä VL 16: 28:iin perustuvaa puhevaltaansa. Mm. VL 2: 27:n soveltaminen voi saada aikaan erittäin monimutkaisia vaikutuksia intressisuhteissa (liikenne, kalatalous, veden laatu), jolloin *yhdelle* etutaholle aiheutuvan haitan poistaminen mahdollisesti lisää *kolmansiin* (siis muihinkin kuin luvanhaltijaan) kohdistuvia haittoja. Vastaavasti jäteveden leviämisen rajoittaminen VL 10: 25:n nojalla saattaa ulottaa vaikutukset kokonaan uudellekin alueelle.

10.5.3 Viranomaisen asianosaispuhevallan rajoittuminen yksityisten oikeusasemasta käsin

Myös vesioikeuden alalla on lähtökohtana pidettävä, että yksityisellä on oikeus valvoa tai olla valvomatta omia etujaan ja oikeuksiaan. Eräissä kohdin tämä disponointivapaus on saanut VL:ssa nimenomaisen ilmauksen (VL 1: 15.2, 11: 9). Toisaalta virallisperiaate johtaa pääsäännön mukaan oikeussuojan antamiseen asianomaisen vaatimuksesta riippumatta, vaikkakin tätä mahdollisuutta on korvausten osalta katselmustoimituksen jälkeisessä tilanteessa rajoitettu (VL 16: 21.1). Kun luvan saajalle asetettava velvoite saattaa konkreettisesti palvella yleistä etua silloinkin, kun sen välittömänä tarkoituksena on yksityisen edun suojaaminen, saattaa VL 16: 28.1:iin perustuvan asianosaispuhevallan rajaaminen näiltä osin olla hankalaa. On otettava huomioon, että VL 2—10 lukuihin perustuvat toimenpidevelvoitteet turvaavat potentiaalisesti sekä yleistä että yksityistä etua ja että niiden erottaminen VL 11: 13:n mukaisista sijaisvelvoitteista näyttää useasti irrelevantilta ja sattumanvaraiselta. Sitä paitsi myös puhtaalla sijaisvelvoitteella saattaa olla huomattava merkitys fyysisen ympäristön kannalta. Monesti lainkohtia ei ratkaisuissa edes yksilöidä tai sitten nojaudutaan samanaikaisesti sekä VL 2: 3:n että VL 11: 13:n säännöksiin (esim. *KHO 1976 A II 95* erään padon rakentamista tarkoittavan velvoitteen osalta).

VL 11: 11:ssä ja 11: 12:ssä tarkoitettujen luontoisvelvoitteiden osalta näyttäisi säännösten sanamuodon osalta selvältä, että niitä koskevan vaa-

---

6 Lisäksi lupapäätöksellä on voitu avata mahdollisuus erikseen hakea velvoitteiden muuttamista silloinkin kun se ei suoraan lain nojalla olisi mahdollista, ks. edellä s. 89 ss.

timuksen voi esittää yksin vahingonkärsijä silloinkin, kun esimerkiksi VL 11: 12:n mukaisilla vedenhankintajärjestelyillä olisi merkitystä yleisenkin edun kannalta. VL 11: 13:ssä ei nimenomaista edellytyskytkentää vahingonkärsijän vaatimukseen ole, vaikkakin sidonnaisuus edunmenetyksen korvattavuuteen in concreto onkin kiistaton.

Mitä *korvauksiin* tulee, on oikeusjärjestyksen yleisten lähtökohtien sekä myös VL 1: 15.2:n, 11: 9:n ja 16: 21.1:n valossa oletettavissa, että virallisperiaatteen vaikutusta lukuunottamatta kysymys menetyksen korvaamisesta on lähtökohtaisesti vain sen aiheuttajan ja kärsijän välinen. Korvaukset kuuluisivat näin *oikeudellisesti* vain yksityisen edun piiriin. Tätä näkemystä vastassa on kuitenkin toinen, laajemmin yleisiin etuihin liittyvä näkökohta, jonka vaikutus ei kuitenkaan ole päässyt dominoivaksi. Korvaukset saattavat nimittäin yleistenkin etujen kannalta tapauskohtaisesti olla yhtä merkittäviä kuin toimenpidevelvoitteet ja maksutkin: esimerkiksi uittokustannuksiin ja sen välityksellä »yleiseen uittoetuun» kaikki vaikuttavat samalla tavoin.[7]

Oikeuskäytännössä on kuitenkin ollut selvää, ettei viranomaisella VL 16: 28:n nojalla ole oikeutta esittää toiselle tulevaa korvausta koskevaa vaatimusta *(VYO 7. 11. 1974 VYD 138/74, VYO 10. 12. 1975 VYD 14/74, KKO 1975 II 58, VYO 29. 4. 1977 VYD 42/74, KKO 2. 2. 1978 taltiot 2994—2996/77, KKO 9. 2. 1979 taltio 3044/78, VYO 27. 5. 1980 VYD 36/77 ja VYO 20. 3. 1981 VYD 26/77.)*. Ratkaisut koskevat VH:ta, MMM:n kalastus- ja metsästysosastoa sekä MH:ta.[8]

Kun näin on, olisi luonnollista, että paitsi VL 11: 11—12:n mukaiset velvoitteet myös VL 11: 13:n tarkoittamat korvattavuuteen sidotut sijaisvelvoitteet jäisivät VL 16: 28:ään perustuvan viranomaispuhevallan ulkopuolelle. Merkitystä saattaa asiassa kuitenkin olla sillä, katsotaanko VL 11: 13:n olevan sovellettavissa viran puolesta vai ei. VL 11: 13:n mukainen velvoite ei ilmeisestikään voi olla VL 16: 21.1:ssa tarkoitettu korvaus, jolloin rajoitusta ei tältä osin edes katselmustoimitusvaiheen jälkeen olisi. Asettaminen viran puolesta ei tosin voine olla mahdollista enempää kuin (raha-)korvauksenkaan määrääminen, jos menetyksestä on sovittu *(KHO 29. 3. 1973 taltio 1351)*. Kuitenkin edunvalvojaviranomaisen nimenomai-

---

7 Tästä *Rantanen* s. 119.

8 VH:n osalta puhevaltaa korvausasioissa tarkastellaan vielä erikseen kohdassa 11.2. — Jälkikäteisessä korvausmenettelyssä voi MMM KalavahinkoL 8 §:n nojalla esiintyä korvauksen vaatijana vahingonkärsijän sijasta tai ohella, mikäli korvausta on mainitun lain mukaan maksettu.

nen nojautuminen VL 11: 13:n säännökseen merkitsee aina kannanottoa edunmenetyksen korvattavuuteen in concreto, jolloin viranomaisen vaatimuksen johdosta määrättävä velvoite saattaisi merkitä sopimusvapauden rajoittamista,[9] ei tosin enempää kuin vastaavan velvoitteen asettaminen viran puolesta. VL 16: 28.1:iin perustuvan puhevallan osalta on toiselta puolen syytä kiinnittää huomiota siihen näkökohtaan, että lupaviranomaisen asiana ei ole puhevaltakysymyksenä ratkaista, onko VL 16: 28.1:n mukaisen vaatimuksen esittäminen ollut yleisen edun kannalta perusteltua vai ei. Jos otetaan huomioon eri velvoitelajien välisten suhteiden epämääräisyys, olisi varsin ymmärrettävää, että viranomaiselle kuuluva asianosaispuhevalta sisältäisi myös oikeuden sijaisvelvoitetta koskevan vaatimuksen esittämiseen. Eräässä KHO:n ratkaisussa on viranomaisen (VH) puhevallan VL 16: 8:n ja 16: 28:n nojalla katsottu ulottuvan jopa sellaisiin velvoitteisiin, jotka lähinnä on katsottava VL 11: 12:n mukaisiksi *(KHO 22. 11. 1973 taltio 4699,* jossa tosin oli lähinnä kysymys päävelvoitteeseen nähden liitännäisestä kunnossapitovelvoitteesta).[10] Mm. kiinteistöjen vedensaannin järjestämisen osalta oli viranomaisella (VH) VL 16: 8:n ja 16: 28:n nojalla puhevalta myös ratkaisussa *KHO 7. 9. 1972 taltio 3184.* Kummassakaan tapauksessa ei tosin nimenomaisesti otettu kantaa vaaditun velvoitteen sijoittumiseen relaatiossa esikorvauksellinen—jälkikorvauksellinen. Molemmissa ratkaisuissa VH:lla katsottiin olevan VL 16: 8:n ja 16: 28:n mukaisen asianosaispuhevaltansa nojalla oikeus asian käsittelyn yhteydessä esittää hakemuksen johdosta ne vaatimukset, jotka se on katsonut tarpeelliseksi. Edellisiä paljossa muistuttava on myös seuraava ratkaisu:

> MaatalousH oli vaatinut voimalaitoslupa-asiassa hakijan velvoittamista poistamaan silloinen pohjapato ja rakentamaan uusi toiseen paikkaan kahden yksityisen tilan saunoihin ja talouksiin otettavan veden saannin turvaamiseksi. Koska tuolloisella MaatalousH:lla tässä kohdin ei ollut katsottava olevan asianosaisen puhevaltaa asiassa, VEO oli jättänyt vaatimuksen tutkimatta. MaatalousH:n sijaan tullut VH valitti päätöksestä. KHO: VL 16: 8:n ja 16: 28:n mukaan niillä valtion viranomaisilla, joiden tulee hakemusasioissa valvoa yleistä etua, on näissä asioissa toimialallaan asianosaisen

[9] *Hollo* s. 514.

[10] VH:n valitus koski alun perin erehdyksessä vain kunnossapitovelvoitetta, vaikka VEO ei ollut ensinkään asettanut päävelvoitetta, vaan määrännyt rahakorvauksen. KHO:n varattua VH:lle tilaisuuden valituksen täydentämiseen tämä vaati itse päävelvoitetta.

puhevalta. MaatalousH:lla oli siten, kun otettiin huomioon MaatalousH:sta annetun A:n (300/41) 1 §:n ja VL 21: 1.1:n (453/63) mukaan kuuluneet tehtävät, ollut oikeus puheena olevan asian käsittelyn yhteydessä esittää hakemuksen johdosta edellä mainittu vaatimus. VEO:n ei näin ollen olisi tullut mainitsemillaan perusteilla jättää tutkimatta MaatalousH:n vaatimusta, vaan tutkia, mikä merkitys sillä oli luvan myöntämiselle ja antaa siitä lausunto päätöksessään. *KHO 22. 11. 1973 taltio 4700.*

Onkin perusteltua katsoa, että vaaditun velvoitteen oikeudellinen kategoria (esim. VL 2: 3/11: 13), johon on yleensä tarpeen ottaa kantaa vasta siinä tapauksessa, että velvoite asetetaan, ei vaikuta puhevallan laajuuteen. Muussa tapauksessa VL 11: 13:stä ehkä johtuva rajoitus olisi kierrettävissä nojautumalla esim. VL 2: 3:n säännökseen. Itse asiassa sama koskee myös VL 11: 11:n ja 11: 12:n säännöksiä, joissa tarkoitettua velvoitetta sisällöllisesti vastaava vaatimus ilmeisesti olisi esitettävissä myös niihin nimenomaisesti nojautumatta. Vahingonkärsijän mahdollisen vaatimuksen relevanssi näyttäisi näin liittyvän lähinnä vain velvoitteen määräämisen aineellisiin edellytyksiin.

Yksityisen asianosaisen puhevallan rajoittava vaikutus viranomaisen puhevaltaan saattaa tulla harkittavaksi myös silloin, kun kysymys on permutaatio- tai jälkivelvoiteasiasta, jossa hakijana on yksityinen. Monimuotoisten intressivaikutussuhteiden vuoksi ei viranomaisen VL 16: 28:ään perustuvaa puhevaltaa omalla toimialallaan ole tällöin kuitenkaan aihetta rajoittaa sen enempää kuin silloinkaan, kun hakijana on toista toimialaa edustava viranomainen.

10.6 Yleisen edun valvojan puhevallan rajoittava vaikutus muiden asianosaisten puhevaltaan

Kun VL:n lähtökohtana on kaikkien edunhaltijoiden mahdollisuus itse valvoa omia etujaan, on luonnollista, että etujen ollessa päällekkäisiä myös saman tai samankaltaisen vaatimuksen esittäminen voi olla mahdollista useammille subjekteille. On lähdettävä siitä, että samakin haittavaikutus voi perustaa eri subjekteihin ja edunhaltijoihin nähden eri tavoin suojattuja etuja.[1]

[1] *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 112. — Hakemuksesta tiedottaminen vain jommalle kummalle taholle ei tällöin ole riittävää, *KHO 1974 A II 110.*

Erityisen tavallista yleisten ja yksityisten etujen hyväksi esitettävien vaatimusten päällekkäisyys on kalataloudellisten velvoitteiden asettamista koskevissa asioissa, jotka samalla luodannevat problematiikkaa yleisemminkin. VL 16: 28.1:n nojalla asianosaispuhevaltaa käyttävät kalatalousviranomainen ja yksityinen vahingonkärsijätaho, johon tässä luetaan myös kalastuskunta sen eräistä julkisoikeudellisista piirteistä [2] huolimatta, esittävät monesti varsin yhdensuuntaisia vaatimuksia. Myös asetettavien velvoitteiden tasolla yleinen ja yksityinen kalatalousetu toteutuvat pitkälti samalla tavoin. Muuan ratkaiseva ero kuitenkin on: kalatalousviranomaisella *ei* VL 16: 28.1:iin nojautuessaan ole oikeutta vaatia *korvausta* edunmenetyksen kärsijän puolesta.

Kalataloudellisista kompensaatiovelvoitesäännöksistä on puhevaltakysymyksiä tarkasteltaessa tässä yhteydessä valaisevin VL 2: 22, jonka nojalla voidaan asettaa määräedellytyksin joko suora toimenpidevelvoite tai maksuvelvoite.[3] Suora toimenpidevelvoite tuskin antaa aihetta erityisiin vaikeuksiin relaatiossa viranomainen—yksityinen asianosainen. Kun velvoite saattaa ymmärrettävästi estää sekä yleiseen että yksityiseen kalatalousetuun kohdistuvia menetyksiä, voidaan molempien tahojen puhevaltaa pitää luonnollisena. Samoin olettaisi asian olevan myös maksuvelvoitteen kohdalla. Onhan sen tarkoitus sama kuin suoran velvoitteen. Senkin vaikutukset estävät tai vähentävät sekä yleisen että yksityisen kalatalousedun menetyksiä.[4] Kun maksu kuitenkin *suoritetaan* kalatalousviranomaiselle, on eräänlaisen velvoiteoikeudellisen analogian pohjalta saatettu tehdä se johtopäätös, että maksun määräämistä koskeva asia voi relevantilla tavalla koskea — velvoitettavaa lukuunottamatta — vain tätä viranomaista. VL:n voimassaolon alkuvuosina oli oikeuskäytännön suhteutuminen yksityisen haitankärsijätahon mahdollisuuteen vaatia maksuvelvoitteen asettamista jyrkän kielteistä. Jo tämän käytännön aikana on aihetta kirjallisuudessa käsitellyt *Salmela* suhtautunut siihen perustellun kriittisesti, vaikkakaan ei suoranaisesti de lege lata.[5] Sanotussa vaiheessa oli kyllä jo käytettävissä yksi myönteinen ratkaisu *(KHO 5. 2. 1969 taltio 702)*, jota tuolloin kuitenkin pidettiin vielä lähinnä kuriositeet-

---

[2] Ks. edellä s. 174.

[3] Ks. *Vihervuori* Kalatalousvahingot s. 116 ss. ja *sama* Vesivoimalaitosten kalakysymykset s. 2 ss.

[4] Maksun osalta ks. myös VL 12: 11.

[5] *Salmela* s. 26 ss.

tina. Kielteisen suhtautumistavan taustalla saattaa osaltaan olla myös virheellinen rinnastus maksun ruotsalaiseen esikuvaan (S-VL 2: 10), jonka tarkoitus kuitenkin on yleinen kalatalouden edistäminen eikä hankkeesta aiheutuvien haittojen vähentäminen.[6] Asiassa tapahtunutta oikeuskäytännön muuttumista kuvaavat seuraavat ratkaisut:

Kalastuskunnalla ja kalastushoitoyhtymällä ei ollut puhevaltaa kalakannan säilyttämismaksun suhteen. *KHO 3. 9. 1965 taltio 3256.*

Kalastuskunnilla ei ollut, kun otettiin huomioon VL 16: 28.1, puhevaltaa kalakannan säilyttämismaksun osalta, *KHO 23. 9. 1966 taltio 3992* ja *KHO 13. 1. 1967 taltio 118.*

Jakokunnan ja kalastuskunnan vaatimus maksun suorittamisesta *jakokunnalle* tutkittiin. *KHO 1967 A II 136.*

P.P:n (vahingonkärsijä) vaatimus kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun korottamisesta tutkittiin. VEO oli jättänyt vaatimuksen tutkimatta. *KHO 5. 2. 1969 taltio 702.*

P:n kunnanhallitus ja Vihdin Kalastusseura ry. vaativat KHO:ssa kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun korottamista. Koska valittajilla, kun otettiin huomioon VL 16: 28.1, ei ollut katsottava olevan puhevaltaa maksun suhteen, valitus jätettiin tältä osin tutkimatta. Kalastusseura oli kalaveden vuokraaja. *KHO 1969 A II 149* (annettu 6. 3. 1969).

Kalakannan säilyttämiseen käytettävää maksua koskevat kalastuskuntien vaatimukset tutkittiin. *KHO 1970 A II 139.*

Hakija teki väitteen MH:n, T.R:n ym. sekä K:n isojakolohkokunnan osakkaiden puhevallasta kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun osalta. Kun vahingon aiheuttaminen loukkasi vesialueen omistajien ja kalastusoikeuden haltijoiden oikeutta, valittajilla oli oikeus vaatia VL 2: 22.2:n mukaisen maksun suorittamista valtiolle. *KHO 1972 A II 123.*

Kalastushoitoyhtymällä oli, kun otettiin huomioon KalL 69 §, puhevalta kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun osalta. VEO:n ei näin ollen olisi tullut jättää yhtymän muistutusta tässä kohden tutkimatta. *KHO 7. 2. 1974 taltio 569.*

Hakija teki väitteen kalastuskunnan ym. valittajien puhevallasta kalakannan säilyttämismaksua koskevan vaatimuksen osalta. Koska yrityksen oli katsottava koskevan valittajien etua tai oikeutta vesialueen omistajina ja kalastusoikeuden haltijoina sillä tavoin, että näillä oli oikeus vaatia VL 2: 22.1:ssa tarkoitettujen toimenpiteiden sijasta VL 2: 22.2:n mukaisen maksun suorittamista valtiolle, väite hylättiin. *KHO 3. 4. 1975 taltio 1375.*

Kalastuskunnan vaatimuksesta korotettiin aikaisemmin määrättyä maksua VL 2: 27:n nojalla. *KHO 12. 2. 1976 taltio 627.*

---

[6] Ks. edellä s. 78.

VEO oli uittosäännön muuttamista koskevassa asiassa katsonut, ettei P:n kalastuskunnalla ym. muistuttajilla ollut puhevaltaa valtiolle (MMM) suoritettavan, kalataloudellisten hoitotoimenpiteiden vaikutusten tarkkailuun käytettävän maksun osalta, ja jättänyt muistutukset tältä osin tutkimatta. KHO: kalastuskunnilla on, ottaen huomioon, että maksua on pidettävä VL 2: 22:ssä tarkoitettuun kalakannan säilyttämismaksuun verrattavana maksuna, valitusoikeus maksun osalta. VEO:n päätös kumottiin ja poistettiin tutkimattajättämisratkaisun osalta. *KHO 12. 6. 1979 taltio 2761.*

Mitä puolestaan vesiensuojelumaksuun tulee, ei mahdollisuutta sitä koskevan vaatimuksen esittämiseen suoritetun kanavoinnin johdosta ole muilla kuin VH:lla ja MMM:llä:

Kalastus- ja jakokunnilla ei ollut puhevaltaa vesiensuojelumaksun osalta. *KHO 9. 9. 1976 taltio 3256* sekä *KHO 13. 9. 1979 taltio 3752.*

Näin on huolimatta siitä, että kalatalousviranomaiselle suoritettava maksu käyttötarkoitukseltaan (mutta ei määräämisedellytyksiltään) rinnastuu VL 2: 22:n mukaiseen maksuun. Sanotusta huolimatta kielteinen lopputulos lienee teknisesti johdonmukainen varsinkin, jos VEO:lle kuuluu valinnanvapaus maksun käyttötarkoituksen ja saajan osalta kumman hyvänsä viranomaisen tehtyä asiaa koskevan vaatimuksen. Kokonaan toinen asia on, että kalataloudellinen vesiensuojelumaksu näyttää perin huonosti sopivan VL:n kokonaisjärjestelmään. Maksun asettamiseen liittyvät aineelliset rajoitukset ja menettelylliset vaikeudet ovat aiheuttaneet sen, että kalataloudellisia menetyksiä pyritään jätevesiluvussakin yhä enenevässä määrin kompensoimaan muulla tavoin, nimenomaan suoran istutusvelvoitteen avulla.

10.7 Edunvalvojaviranomaisten moniasianosaisuus

VL 16: 28.1 mahdollistaa useiden edunvalvojien samanaikaisen esiintymisen asianosaisena. Se, että kysymys ei tällöin ole monoliittisen valtion edustamisesta, liittyy aineelliselta vesioikeudelliselta kannalta yleisten etujen *pluralistiseen* abstrahoimiseen. Toisaalta vesioikeudessa on jo vanhastaan erotettu yleinen etu valtiosubjektin edusta.[1] Moniasianosai-

[1] Ks. esim. *Manner* s. 243 ss.

suus on myös kiinteässä yhteydessä *toimivaltakysymykseen:* valta ratkaista ne vesioikeudelliset kysymykset, joihin liittyy yleisten etujen välinen konflikti, kuuluu lupaviranomaiselle. Lupaviranomainen puolestaan on tuomioistuimena sellaisen hallinnollisen ja poliittisen kontrollin ulkopuolella, joka kohdistuu hallintokoneistoon kuuluviin lupaviranomaisiin. Olisi tietenkin periaatteessa ajateltavissa, että yleisten etujen väliset ristiriidat ratkaistaisiin hallinnonsisäisesti, jolloin vain yksi viranomainen käyttäisi puhevaltaa yleisen edun valvojana. Puhevallan sisältö olisi tällöin tarkoitettu kuvaamaan »yhteiskunnan kokonaisetua», kuten on laita kamarikollegion kohdalla S-VL:n järjestelmässä. Olennainen ero on kuitenkin siinä, että useissa yleisten etujen kannalta keskeisissä kysymyksissä ratkaisuvalta vesituomioistuimen sijasta kuuluukin S-VL:n mukaan maan hallitukselle. Kamarikollegion merkitys aineellisten yleisten etujen valvojana ei olekaan yhtä merkittävä kuin eri viranomaisasianosaisten VL:n mukaisessa menettelyssä. Viimeksi mainittu menettely perustuu materiaaliselta kannalta joka tapauksessa sellaisiin normeihin, joissa edellytetään kannanottoa yleisten etujen välisiin suhteisiin. Kun toimivalta aineellisesti on näin laaja, edellyttäisi edunvalvonnan kanavointi vain yhden viranomaisen kautta tässä järjestelmässä puhevallan käyttämistä sellaisen orgaanin toimesta, joka olisi riippumaton partiaali-intresseistä sekä samalla mahdollisesti poliittisesti vastuunalainen. Tämä kuitenkin edellyttäisi edunvalvonnan siirtämistä sellaiselle elimelle, joka asemaltaan ei soveltuisi rutiininomaiseksi puhevallan käyttäjäksi.

Edellä sanottu ei merkitse sitä, ettei viranomaisten asianosaispuhevalta ja valitusoikeus voisi tulla kysymykseen myös silloin, kun toimivaltainen orgaani on asemaltaan hallintoviranomainen. Keskeistä on tällöinkin kysymys toimivallasta eli siitä, että valta tehdä määrättyä yleistä etua(kin) koskeva ratkaisu kuuluu muulle kuin tätä etua valvovalle viranomaiselle. Esimerkkejä tästä voidaan osoittaa hallinto-oikeutemme eri aloilta. Samankaltaisesta ilmiöstä on kyse myös esimerkiksi Ruotsin luonnonhoitoviraston valitusoikeudessa ML:n järjestelmässä. Sääntelyn rakenne ei yleensä mahdollistane asian siirtämistä toimivaltaiselta viranomaiselta yhteiselle ylemmälle viranomaiselle sillä perusteella, että tähän liittyy kahden viranomaisen välinen erimielisyys. Mahdollisuus erimielisyyden ratkaisemiseen hallintokoneiston sisäisesti, viime kädessä VN:ssa, ei näin voi toteutua. Tähän tosin päädytään viranomaisen *valituksesta* silloin, kun viimeinen muutoksenhakuviranomainen on VN. Myös viran-

omaisen valituksen siirtäminen KHO:sta VN:lle johtaa samaan (KHOL 5 §). VL:n järjestelmässä tämäkään ei tule kysymykseen.

Historiallisen kehityksen kannalta on kiintoisaa, että vesiasioiden edunvalvontajärjestelmän *alkuvaiheissa* intressikonfliktien ratkaiseminen lupamenettelyssä uitto- ja kalatalousviranomaisten itsenäisestä puhevallasta (VOL TA 3 §) huolimatta aina tapahtui tietyssä mielessä *hallinnonsisäisesti,* mikäli ei oteta huomioon sitä mahdollisuutta, että lupakysymys määräedellytyksin siirrettiin riitaisena yleiselle tuomioistuimelle. Tämä johtuu siitä, että valitusviranomaisena toimi »maan hallitus», senaatin talousosasto. Itse asiassa vasta Suomen itsenäistyminen ja KHO:n perustaminen johti määrättyjä yleisten etujen välisiä konflikteja koskevan toimivallan siirtymiseen *hallintokoneistosta riippumattomalle* elimelle, tässä vaiheessa tosin vasta muutoksenhakuasteessa.

Mahdollisuus siirtää VL 16: 28.1:n tarkoittamien viranomaisten väliset näkemyserot VN:n (tai tapauksesta riippuen ministeriön) ratkaistaviksi ennen puhevallan käyttämistä kunkin osalta VEO:ssa, mitä perinteinen käsitys valtion yhtenäisyydestä ehkä edellyttäisi, on suoralta kädeltä hylättävä. VL 16: 28.1 nimenomaan antaa kullekin siinä tarkoitetulle viranomaiselle itsenäisen menettelyllisen aseman. Muu ei järjestelmän toimivuuden kannalta olisi mahdollistakaan. On lisäksi otettava huomioon, että konflikti voi syntyä myös edunvalvojaviranomaisen ja viranomais*hakijan* välille, mikä käytännössä onkin tavallisempaa kuin ensiksimainittujen keskeinen erimielisyys.[2] Tämänkin ratkaiseminen kuuluu lupaviranomaisen toimivaltaan.

Monoliittiseksi oletetun valtion prosessuaalinen hajoaminen vesiasiassa on edellä sanotun valossa suorassa yhteydessä siihen, että toimivalta myös yleisten etujen välisten suhteiden osalta kuuluu kokonaisuuden osana lupaviranomaiselle. Kun asian laita on *aineellisesta virallisperiaatteesta* johtuen tämä viranomaisten vaatimuksista riippumattakin, on eri viranomaisten itsenäinen puhevalta ollut johdonmukaisesti toteutettavissa elimellisenä osana vesioikeudellista kokonaisjärjestelmää.

Voidaan tietenkin perustellusti katsoa, että vesiasiat eivät koko oikeus- ja hallintojärjestelmän kannalta ole ainutlaatuisia siinä, että niissä joudutaan tekemään (myös) yleisten etujen välisiä ratkaisuja. Esimerkkeinä

---

[2] Tässä yhteydessä saattavat esille tulla varsin monet erilaiset valtion viranomaiset, periaatteessa mikä hyvänsä viranomainen esimerkiksi kiinteistöoikeudellisella perusteella.

saatetaan tässä ajatella kaavoitukseen liittyviä maankäyttöratkaisuja, jotka voivat edellyttää hyvinkin monitahoista vastakkaisten intressien punnintaa. Täällä järjestelmä ei kuitenkaan perustu viranomaisten edunvalvontapuhevaltaan. Peruseroja VL:n mukaiseen lupamenettelyyn nähden lieneekin useita. Huomiota voidaan ensinnäkin kiinnittää kunnallisen kaavoitusmonopolin välityksellä kunnalliseen itsehallintoon samoin kuin kunnallisvalitusjärjestelmäänkin. Sovellettava alistusmenettely lienee myös omiaan vähentämään viranomaisten valitusoikeuden tarvetta. Toisaalta edellä eri oikeudenaloja tarkasteltaessa on esitetty lukuisia tapauksia, joissa edunvalvojaviranomaisella on ollut valitusoikeus toisen viranomaisen päätöksestä, usein vielä ilman nimenomaista säännöspohjaa. Tässä tilanteessa voidaan tuskin pitää mahdottomana, että samassa asiassa myös VL:n ulkopuolella esiintyisi valittajana useampikin yleistä etua valvova valtion viranomainen keskenään ristiriitaisin vaatimuksin. Ainakin de lege ferenda tämä on ajateltavissa myös esimerkiksi kaavoituksen kohdalla.

11 VESIHALLINNON PUHEVALTA ERI PERUSTEIDEN YHTEISTULOKSENA

11.1 Yleisiä näkökohtia

Edellä on VL 16: 28.1:n säännöstä eri puolilta tarkasteltaessa pyritty tarkoitukselliseti välttämään *vesihallinnon* viranomaisten käsittelemistä. Tämä johtuu siitä, että VL 21: 1.1:ssa säädetyn *laillisuusvalvontatehtävän* mahdollinen vaikutus asianosaispuhevaltaan ei muutoin olisi ollut eliminoitavissa. VH nimittäin on paitsi VL 16: 28.1:n tarkoittama yleistä etua valvova viranomainen VHL:ssa määritellyllä toimialallaan, myös VL 21: 1.1:n mukainen laillisuusvalvontaviranomainen. Näiden kahden funktion eroja on jo käsitelty, ja samalla on todettu niiden välisen erottelun olevan eräs VL:n puhevaltajärjestelmän peruskysymyksistä. Voidaan kuitenkin olettaa, että jälkimmäisestä funktiosta saattaa johtua myös asianosaisasemaan VH:n osalta sellainen aspekti, joka muilta viranomaisilta puuttuu. Kysymys ei tällöin itse asiassa ole yksinomaan vesihallintoon liittyvästä ongelmasta, vaan laajemmin edunvalvonnan ja laillisuusvalvonnan välisistä suhteista. Vesihallinnon problemaattisuutta lisää tämän lisäksi vielä se, että VH:lle saattaa samassa asiassa kuulua myös muita menettelyllisiä asemia. Näistä keskeisin on luvan hakijan asema, jossa tosin voivat olla muutkin VL 16: 28.1:ssa tarkoitetut viranomaiset, mutta näille puolestaan ei kuulu VL 21: 1:ssä tarkoitettua laillisuusvalvontatehtävää.

VL 16 luvun säännökset eivät nimenomaisesti aseta VH:ta muista viranomaisista poikkeavaan asemaan. Sitä vastoin VL 18: 4:ssä on katselmustoimituksen osalta säädetty, että jäljennökset asiakirjoista on *aina* lähetettävä VH:lle. Samoin on kokouskutsut ja toimitusmiesten lausunnon tiedoksiantaminen kaikissa tapauksissa VL 18: 6.3:n ja 18: 10:n nojalla toimitettava sille. Näiden säännösten ration kannalta on huomioon kuitenkin myös otettava VH:lle katselmustoimitusten yhteydessä kuuluvat

hallinnolliset erityistehtävät (VL 18: 1.1, 18: 1.3). Kun toisaalta puhevalta katselmustoimituksessakin määräytyy ensisijaisesti VL 16 luvun säännösten mukaan, ei yksin VL 18 luvun menettelysäännöksistä voitane tehdä sellaista johtopäätöstä, että VH:lle kuuluu asianosaisasema kaikissa katselmustoimituksessa käsiteltävissä hakemusasioissa. Kysymykseen palataan kuitenkin vielä tarkemmin.

Vesihallinnon VL 16: 28.1:ssa tarkoitettu toimiala on määritelty ennen muuta VHL:n säännöksissä. VHL 1.1 §:n nojalla sen tehtävänä on edistää vesistöjen ja muiden vesialueiden sekä vesivarojen käyttöä, hoitoa ja tutkimusta, huolehtia vesien ja niiden käytön valvonnasta sekä vahinkojen ja haittojen torjunnasta samoin kuin hallita ja hoitaa yleisiä vesialueita. Sanottu yleinen lähtökohta heijastaa VH:n perustamiseen liittyvää vesiä koskevien hallintoasioiden keskittämisajatusta. Ennen 1. 7. 1970 nykyisen vesihallinnon tehtävät kuuluivat neljälle viranomaiselle (TVH, MaatalousH, MH sekä valtion vesivoimatoimikunta, joista kolmella ensin mainitulla oli myös VL 21: 1.1:n mukaisen valvontaviranomaisen asema).[1] Toimialojen päällekkäisyydestä ja aukollisuudesta johtuvia haittoja ja epäkohtia oli jo pitkään ilmennyt eri toimintalohkoilla (suunnittelu, toteuttaminen, valvonta).[2]

> Päällekkäisistä tehtävistä vesiasioissa johtuvat ongelmat eivät ole olleet ominaisia yksistään Suomelle: tunnetuksi on tullut etenkin Yhdysvalloissa sattunut kahden vesiviranomaisen (Bureau of Reclamation ja Army Corps of Engineers) välinen konflikti saman joen rakentamisessa, minkä ratkaiseminen hallintokoneiston puitteissa oli erityisen hankalaa. Tilanteen syinä on pidetty päätöksentekomenettelyn puutteellisuutta sekä liian yleistä päämääränasettelua.[2a]

Yleisen toimialakuvauksen vastapainona on VHL 1.2 §:ssä lueteltu vesihallinnon toimialan ulkopuolelle nimenomaisesti jääviä tehtäviä, joiden saatettaisiin pääsääntöä soveltaen muutoin katsoa kuuluvan sen toimialaan. Näitä tehtäviä ovat, ellei erikseen ole toisin säädetty:

---

[1] Vesihallinnon saamista uusista tehtävistä ks. *Mäenpää* s. 202 ss.

[2] Ks. esim. *KM Mon. 1955: 43, KM 1964: B 96* ja *KM 1970: B 74* sekä erikoisesti vesiensuojelun osalta *KM 1969: B 56*. Varhaisemmista keskittämisehdotuksista ks. *Kajander* s. 170 sekä *KM 1963: 6 s. 23 ss.*

[2a] *Self* s. 102.

(1) vesiteitä ja vesiliikennettä koskevat asiat,
(2) uittoa yleiseltä liikennetaloudelliselta kannalta koskevat asiat,
(3) valtion metsämaihin liittyvien ja muuhun valtion kiinteään omaisuuteen kuuluvien vesialueiden hallintoa ja hoitoa koskevat asiat,
(4) sellainen pääasiassa metsänkasvun edistämistä tarkoittava kuivatustoiminta, joka ei edellytä vesioikeuden lupaa eikä ojitustoimitusta,
(5) sellainen maatalousmaan avo- ja salaojitus sekä kastelu, josta aiheutuu hyötyä vain yhdelle maatilalle,
(6) pääasiallisesti valtion metsätaloutta palvelevat uittoa varten suoritettavat työt eivätkä muutkaan uittoa palvelevat työt, elleivät ne vaikuta vesistön kokonaiskäyttöön,
(7) virkistys- ja muuta kalastusta, kalavesien hoitoa sekä valtion kalastuksia koskevat asiat eikä kalataloudellinen tutkimustoiminta, eivätkä
(8) metsästystä vesialueilla koskevat asiat.

Vaikka ristiriitaisten kriteerien priorisointi saattaa olla ongelmallista (»ellei erikseen ole toisin säädetty»), on ilmeistä, että myös lueteltuihin kohtiin liittyviä tehtäviä voi vesihallinnolle kuulua *muulla* perusteella. Vesien käytön kokonaissuunnittelussa tuskin voidaan minkään käyttömuodon huomiotta jättämistä perustella VHL 1.2 §:n säännöksellä. VL 21 luvun mukainen laillisuusvalvonta kohdistuu rajoituksetta myös VHL 1.2 §:ssä tarkoitettuihin hankkeisiin. Katselmustoimitushallinto, mm. toimitusinsinöörin ja avustavien virkamiesten (myös esim. kalatalousasiantuntijoiden määrääminen) kuuluu VH:lle kaikissa VL:n mukaisissa asioissa.

VHL 1.1 §:n yleissäännöksen mukaista toimialaa täsmentää VHL 3 §:n säännös vesihallinnolle erityisesti kuuluvista velvollisuuksista. Edunvalvontatehtävien muotoutumisen kannalta on merkittävää, että näihin tehtäviin kuuluu mm. vesien suojelusta huolehtiminen, vedenhankinnan ja viemäröinnin kehittäminen, vesien virkistyskäytön edistäminen, vesivoiman käytön edistäminen sekä tulvasuojelusta huolehtiminen.

Sen johdosta, että VHL 1.1 §:n (»huolehtia vesien ja niiden käytön valvonnasta») ja 3 §:n 7 kohdan (»huolehtia vesiin ja niiden käyttöön kohdistuvasta samoin kuin muusta toimialaansa kuuluvasta valvonnasta») epämääräinen sanamuoto jättää avoimeksi, onko niissä kysymys yleisen edun valvonnasta vaiko laillisuusvalvonnasta,[3] saatettaisiin perustella

[3] Aiemmin myös VHA:ssa (396/70) vallinnut valvontaa koskeva käsitesekavuus on selkiytynyt voimassa olevassa VHA:ssa (114/81).

näkemystä vesihallinnon edunvalvontatehtävän rajoittamattomuudesta. VHL:n rakenne selvine poissuljentoineen ei kuitenkaan anna tälle tukea. VL 16: 28.1:n kannalta jää lopputulokseksi, että vesihallinnon puhevalta määriteltyyn tehtäväryhmään eli toimialaan nojautuvana ei perusteiltaan eroa minkä tahansa muun yleistä etua omalla toimialallaan valvovan viranomaisen puhevallasta, olkoonkin että se VH:n kohdalla on alaltaan muita viranomaisia huomattavasti laajempaa ja myös sisältää potentiaalisesti ristiriitaisia komponentteja.[4] Kun näin on, VHL:n säännökset eivät oikeuta nimittämään VH:ta ja sen piirihallintoa *yleisen edun* (VL 16: 28.1) valvojana yleiseksi valvontaviranomaiseksi (vrt. VL 21: 1.1).

Muiden viranomaisten tavoin ei myöskään vesihallinnon kohdalla ole VL:n säännöksin ratkaistu, millä hallinnon tasolla puhevallan käyttö ja siihen liittyvien menettelytoimien suorittaminen tapahtuu. Asiaa koskeva sääntely sisältyy VHA 53 §:ään, joka samalla on nimenomainen säännös vesihallinnon yleisestä asianosaiskelpoisuudesta. Pääsäännön mukaan VH kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja virastoissa valtion etua ja oikeutta kaikissa vesihallinnon alaan kuuluvissa asioissa (VHA 53.1 §). Vesipiirin johtaja tai tämän valtuuttama muu vesitoimiston henkilö on oikeutettu ilman eri määräystä edustamaan valtiota niissä vesihallintoa koskevissa asioissa, joissa VH:n edustaja ei esiinny (VHA 53.3 §). On ehkä jossakin määrin epäselvää, miten laajat valtuudet piirihallinnolle tämä säännös antaa. Kun kysymys on nimenomaan »edustamisesta», ei kantamisesta ja vastaamisesta, ei säännöksen käytännössä ole katsottu mahdollistavan muutoksenhakua piirihallinnon nimissä. Seuraavaa tilannetta on pidettävä poikkeuksellisena:

> Vesipiirin vesitoimisto (allekirjoittajina piiri-insinööri[5] ja esittelijä) valitti VEO:n hakemusasiassa antamasta päätöksestä KHO:een. KHO: MaatalousH, MH ja TVH, joiden oli tullut hakemuksessa tarkoitetussa asiassa sen tiedoksi antamisen aikaan (ennen VH:n perustamista) valvoa yleistä etua ja joille kuuluvat tehtävät sittemmin olivat siirtyneet VH:lle, eivät olleet esittäneet vaatimuksia tai huomautuksia. Piiri-insinöörillä ei näin ollen, kun VEO:n päätöksessä ei ao. kohdalla ollut poikettu hakemukseen sisältyneestä suunnitelmasta, VL 16: 6:n nojalla enää ollut puhevaltaa suunnitel-

[4] Sikäli kuin näin on, ei ristiriita VH:n asianosaispuhevallan käytön tuloksena joudu VEO:n ratkaistavaksi. Virallisperiaate ja muiden asianosaisten vaatimukset ovat asia erikseen.

[5] Nykyisin vesipiirin johtaja (VHA 33 §).

maa vastaan noilta kohdin. Valitus jätettiin sanotulla perusteella tutkimatta. *KHO 27. 1. 1971 taltio 359.*

Ratkaisussa tuskin kuitenkaan on otettu kantaa vesitoimiston itsenäiseen muutoksenhakumahdollisuuteen. Tutkimattajättämisperusteiden huomioonottamisjärjestyksessä puhevallan menettäminen VL 16: 6:n nojalla lienee ennen tätä kysymystä.

VHA 53 §:n yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että säännösteksti korostetusti koskee *valtion* nimissä toimimista. Tässä suhteessa asetuksenkohta epäilemättä vastaa useita muita muodollista asianosaiskelpoisuutta ja edustamistoimivaltaa koskevia säännöksiä ja on siinä mielessä korrekti. On kuitenkin otettava huomioon, että VL:n mukainen edustaminen käytännössä muodostaa valtaosan VHA 53 §:n soveltamistilanteista, ja se, että VH tällöin esiintyy *yhtenä* yleistä etua valvovana viranomaisena muiden viranomaisten rinnalla esittäen mahdollisesti viimeksi mainittujen kanssa ristiriitaisia vaatimuksia. Erityiseen sekavuuteen saattaa ainakin periaatteessa johtaa VHA 53.3 §:n säännös, jonka mukaan vesipiirin johtaja tai hänen valtuuttamansa vesitoimiston virkamies tai toimihenkilö on oikeutettu ilman eri määräystä edustamaan valtiota (sanamuodon mukaan ei siis VH:ta) niissä vesihallintoa koskevissa asioissa, joissa vesihallituksen edustaja ei esiinny. Mikäli tarkoitus on ollut, että VHA 53.3 §:n mukaisen edustajan kannanotto sitoo VH:ta, olisi ollut asianmukaisempaa puhua VH:n edustamisesta samaan tapaan kuin VHA 53.2 §:ssäkin.

Voidaan myös havaita, että VH:lta ja useimmilta muiltakin vesiasioissa esiintyviltä viranomaisilta puuttuu nimenomainen säännös »valtiolle» otetun haasteen vastaanottamisoikeudesta (vrt. kuit. TVLA 48.2 § ja MuseovirastoA 28.3 §). Käytännössä VH yleisen edun valvojana kuitenkin itse vastaanottaa sille osoitetut haastetiedoksiannot OK 11: 15:n säännöksestä (tiedoksianto LH:lle) huolimatta silloin, kun tämä tulee VL:n mukaisessa menettelyssä kysymykseen (esim. VL 17: 2.2). Tämä lieneekin ainoa mahdollisuus, kun kerran kysymys *ei* asiallisesti ole valtiosubjektin edustamisesta. Tiedoksiannon kohteina voivat samassa asiassa olla useat eri viranomaiset. Mikäli hakemusmenettelyssä katsotaan voitavan soveltaa HTiedL:n säännöksiä,[6] on käytännöllä myös nimenomainen säännösperuste (HTiedL 12 §).

---

6 VL:n valmisteluvaiheissa ilmeni voimakas pyrkimys liittää menettely yleisten tuomioistuinten järjestelmään, vaikkakin eduskunnassa tapahtui tässä suh-

11.2 Laillisuusvalvontatehtävän merkitys

VL 21: 1.1:ssa tarkoitettu laillisuusvalvonta on olennainen osa VL:n oikeussuojajärjestelmää. Kysymyksen ollessa säännösten ja määräysten *noudattamisen* valvonnasta VL:n mukaisessa toiminnassa on vailla välitöntä merkitystä se, kohdistuuko havaittu loukkaus yksityiseen oikeuteen tai etuun, aineelliseen yleiseen etuun vaiko ehkä järjestysluonteisiin määräyksiin. Rikkomustilanteessa valvojan rooli on repressiivinen, vaikkakin valvonnan toimivuudella yleisesti on ilmeinen preventiivinen merkitys. Preventiivistä laillisuusvalvontaa suoritetaan myös tapauskohtaisesti silloin, kun viranomainen ottaa ennalta kantaa toiminnan mahdolliseen säännöstenvastaisuuteen.

VL:ia säädettäessä hyvin järjestetty valvonta kuului keskeisiin tavoitteisiin.[1] VOL:n aikaista laillisuusvalvontaa on yleisesti pidetty passiivisena ja tehottomana.[2] Valvonnan tehostaminen oli myös muuan vesihallinnon keskittämiseen johtaneista tekijöistä. Keskittämisen tuloksena vesihallinnon VL 21: 1.1:iin perustuva valvontatehtävä onkin yleinen ja siten riippumaton sen VHL:n mukaisesta toimialasta sekä tämän rajoituksista. Tältä pohjalta voidaan edelleen voimassaolevaa VL 21: 2.1:n sanamuotoa VH:n perustamisesta (1. 7. 1970) lähtien pitää harhaanjohtavana (»Milloin tämän luvun 1 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen havaitsee, että *sen toimialaan kuuluvia* tämän lain säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä ei ole noudatettu . . .»).[3] Ennen VL:n muutosta 427/70 toimialaa koskeva viittaus oli tarpeen, koska VL 21: 1.1:n tarkoittama valvontatehtävä kuului kolmelle eri hallinnonhaaralle (MH, TVH ja MaatalousH, kukin piirihallintoineen), joiden laillisuusvalvontatoimiala oli määritelty samassa lainkohdassa. Laillisuusvalvonnan keskittämisen jälkeen toimialaviittaus olisi sekaannusta aiheuttavana tullut poistaa.

---

teessa muutoksenhaun osalta olennainen muutos. Eri kohdissa VL:ia oli kuitenkin alkuperäisen lähtökohdan mukaisesti nojauduttu yleisissä tuomioistuimissa sovellettavaan menettelyyn, missä suhteessa muutoksia ei tapahtunut eduskuntavaiheessa. Tämä on aiheuttanut ongelmia esim. HValL:n ja HPurkuL:n soveltamisessa, ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 128 ss. ja 143 ss. HTiedL näyttäisi olevan VL:lle ja sen soveltamiskäytännölle vielä etäisempi.

[1] Ks. *KM Mon. 1958: 97* s. 2 ja *HE 64/1959 vp.* s. 1.

[2] Esim. *KM Mon. 1955: 43* s. 31 ss., *KM 1963: 6* s. 49 sekä *Manner* Luonnonhoito s. 16.

[3] Kursiv. kirjoittajan.

Vaikka lain noudattamisen valvonta funktioltaan ja oikeudelliselta statukseltaan onkin pidettävä erillään yleisen edun valvojien asianosaispuhevallan käytöstä, näyttää valvontaviranomaisen asianosaispuhevaltaa tai sen puuttumista oikeuskäytännössä argumentoidun myös VL 21: 1.1:n säänteleméstä laillisuusvalvojan asemasta käsin. Puhevallan perusteena on sanottuun lainkohtaan pyritty tuloksettomasti kylläkin nojautumaan esimerkiksi jäljempänä tarkemmin käsiteltävässä ratkaisussa *KKO 1975 II 58.* KKO:n perustelut jättävät avoimeksi sen, voisiko VL 21: 1.1:n säännös *jossakin toisessa* tilanteessa esiintyä viranomaisen (VH:n) asianosaispuhevallan perusteena.

Oikeustapausten analysoimisessa tässä suhteessa on kylläkin tavanomaista suurempi varovaisuus paikallaan. Määrätyissä tilanteissa on nimittäin ilmeistä, että lain soveltaja ei ole mieltänyt selkeästi VL 16: 28.1:n ja 2: 21.1:n funktioiden erilaisuutta, jolloin ratkaisun tarkastelun jatkaminen tältä pohjalta on hyödytöntä. Esimerkkinä voidaan pitää jo esillä ollutta tapausta *KHO 1967 A II 130.*

VL 21: 1:n laillisuusvalvontatehtävä on muotoiltu niin yleiseksi, että se sanamuodoltaan kattaa kaikki VL:n säännökset, niin aineelliset kuin menettelyllisetkin, kuten myös näiden nojalla annetut määräykset. Säännöksellä on tuskin kuitenkaan voitu tarkoittaa, että valvontaviranomaisen asiana sen nojalla olisi VL:ssa säänneltyjen menettelytilanteiden osalta suorittaa samankaltaista virkatoimien lainmukaisuuden valvontaa, josta OKa:n ja OA:n kohdalta on säädetty HM 46 ja 49 §:ssä. VL:n järjestelmän kannalta voitaneenkin katsoa, että tämä näkökulma ei sisälly VL 21: 1:n tarkoittamaan valvontatehtävään. Kuitenkaan kysymyksiä VL:n noudattamisesta ja sen oikeasta soveltamisesta tuskin on mahdollista pitää jyrkästi erillään toisistaan. Mikäli VL 21: 1.1 ulottaisi vaikutuksensa myös puhevallan käyttämisperusteisiin niitä laajentavasti, ei kysymys olisi valvonnan ja sen oikeusvaikutusten kohdistamisesta lupaviranomaiseen, vaan vaikuttamisesta VL:n aineellisten normien konkretisoimisprosessiin mahdollisimman »oikean» ratkaisun saavuttamiseksi, vaikka päätösvalta tässä suhteessa onkin lupaviranomaisella ja muutoksenhakuasteilla.

VL 21: 1.1:n mahdollinen *laajentava vaikutus VH:n asianosaispuhevaltaan* ilmenee toteutuessaan silloin, kun asianomainen osakysymys näyttäisi välittömästi koskevan yksinomaan muun viranomaisen kuin VH:n toimialaa tai yksityisen asianosaisen asemaa tai muutoin sellaista menettely-

yms. kysymystä, joka ei aineellisesti voi liittyä VH:n hallinnolliseen toimialaan. Juuri tältä suunnalta on löydettykin puhevallan laajentumisongelmaa koskevat vasta-argumentit. Toisaalta on kuitenkin pidetty tärkeänä myös viranomaistahon kokonaisnäkemystä ja kannanottojen laaja-alaisuutta samoin kuin korostettu hajanaisen vahingonkärsijätahon vaikeutta mm. puuttuvan informaation vuoksi valvoa etujaan.[4] On myös otettava huomioon vahinko- ja korvauskysymysten yleinen merkitys osana lupaharkinnan kokonaisuutta sekä esimerkiksi intressivertailuun vaikuttavana tekijänä.[5] Puhevaltaperusteena saattaa lisäksi olla kysymys valvontatehtävästä konkreettisemminkin, esimerkiksi pyrittäessä helpottamaan annettavan lupapäätöksen valvontaa mm. tarkkailuvelvoitetta asetettaessa.[5a]

Selostetulta pohjalta mahdollisuutta katsoa VL 21: 1.1:n säännös VH:n asianosaispuhevaltaa täydentäväksi lähtökohdaksi voidaankin pitää perusteltuna,[6] vaikkakin lain ja lainvalmistelutöiden pääosin vaietessa saattaa kysymyksen tarkastelu tapahtua olennaisilta osiltaan vain oikeuskäytännön kannanottojen varassa.

> Oikeuskäytäntö on eräissä tapauksissa laajentanut puhdasta säännösten noudattamisen valvontaa muuallekin kuin puhevallan suuntaan. Lainkäytön muovaamana on vesihallinnon asema valvojana saattanut saada erikoisiakin muotoja, jopa lähetä päätösvallan käyttöä. Niinpä erääseen säännöstelylupapäätökseen (*KHO 11. 3. 1976 taltio 1051*) sisältyy seuraava määräys: »... yläraja saadaan kuitenkin asianomaisen valvontaviranomaisen luvalla ylittää tilapäisesti silloin, kun se on välttämätöntä vahinkojen estämiseksi alapuolisessa vesistössä, kumminkin niin, ettei luonnonmukaista ylintä vedenkorkeutta ylitetä.»

Erosen mukaan VH:n asiana on yleisen edun valvojana hakemusasian käsittelyssä esittää VHL:sta johtuvien näkökohtien lisäksi kaikki ne vaatimukset, jotka se katsoo VL:n säännösten ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen kannalta tarpeellisiksi.[7] Vastaavasti *Hollo* on katsonut VH:n voivan VHL:n säännöksistä riippumatta hakea muutosta

---

[4] Ks. *Hollo* s. 516, *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 19.

[5] Ks. *Hollo* s. 516.

[5a] Ks. *Kahanpää* Kalatalous s. 4.

[6] Näin myös *ibid.* sekä *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 19.

[7] *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 19.

VEO:n päätökseen, jota se ei pidä lain mukaisena.[8] Tätä lähtökohtaa lienee tarkoittanut myös *Suomela* lausuessaan VH:lla olevan asianosaisasema kaikissa VL:n mukaisissa hakemusasioissa.[9] Laillisuusvalvontatehtävästä johtuvan puhevallan laajentuman kannalta intressiperuste ei siis toimialatasoiseksi formalisoituneenakaan ole relevantti. Puhevalta saattaa tällöin hyvinkin sivuta niitä toimialoja, jotka VH:lle eivät kuulu VHL:n säännösten nojalla.[10]

Sanottu ei kuitenkaan merkitse täyttä rajoituksettomuutta. Ennen muuta saattaa vastaan tulla yksityisten asianosaisten vapaus itse valvoa tai olla valvomatta omia etujaan. On jo tullut todetuksi, että VL 16: 28.1:iin perustuva asianosaispuhevalta ei oikeuta viranomaista esittämään korvausvaatimusta yksityisen puolesta.[11] Yleisen edun valvojan puhevallan laajuus on näin suppeampi kuin aineellisen virallisperiaatteen, joka velvoittaa oikeussuojan antamiseen ilman asianosaisen vaatimusta määräedellytyksin *myös korvauksen* muodossa. Saman lähtökohdan ei kuitenkaan välttämättä tarvinne koskea sitä viranomaisen puhevaltaa, joka ehkä perustuu VL 21: 1.1:n säännökseen. Luonnollista toisaalta olisi, että virallisperiaatteen rajat muodostuisivat tämän puhevallan äärirajoiksi suhteessa yksityisiin asianosaisiin.[11a]

Korvauskysymyksissä VH näyttää pyrkineen esiintymään asianosaisena joko yleisiin korvausperiaatteisiin ja niiden selvittämistarpeeseen tai suoritetun edunmenetysten selvittämisen ja vahingonarvioinnin puutteellisuuteen nojautuen. Luonnollista sitä vastoin on, että VH ei ole esittänyt korvausvaatimuksia yksityisten asianosaisten puolesta. Juuri tällaisiksi sen vaatimukset kuitenkin on tulkittu. Sanottu johtuu epäilemättä vaikeudesta liittää individuaalisuojalle perustuvaan korvausjärjestelmään ja sitä koskevaan menettelyyn sanotunkaltaisia *yleisiä* vaatimuk-

---

8 *Hollo* Interests s. 99.

9 *Suomela* VT 3/1971 s. 39.

10 Ks. myös *Hollo* Interests s. 99.

11 Ks. myös *Hollo* s. 515.

11a Asianosaisrelaatiossa virallisperiaatetta lienee kuitenkin kaikissa menettelyvaiheissa tarkasteltava supistumattomana eli jätettävä asianosaisten yhdenvertaisuuden säilyttämiseksi huomiotta menettelyn etenemisestä ehkä johtuva sanotun periaatteen rajoittuminen (etenkin VL 16: 21.1). Toinen vaihtoehto olisi katsoa viranomaisen huomautus VL 16: 21.1:ssä tarkoitetuksi relevantiksi vaatimukseksi, mutta tällöin ei enää olisikaan kysymys aineellisesta virallisperiaatteesta.

sia. Tämä vaikeus koskee muutoksenhaussa nimenomaan KHO-vaiheen jälkeistä tilannetta, jossa säännön mukaan on enää kyse vain korvauksista. Oma vaikeutensa liittyy myös siihen, katsooko KHO VH:n tekemät vahinkoja ja korvauksia tekemät huomautukset itsenäisiksi korvausvaatimuksiksi vai ei. Mikäli muu asianosainen ei ole valittanut korvauksista, voi asian siirtäminen korvausten osalta tapahtua vain ensin mainitussa tapauksessa. Presumptio lienee epäselvissä tapauksissa käynyt siihen suuntaan, ettei VH:n KHO:lle tekemä valitus koske korvauksia. Mikäli taas asia joidenkin korvausten osalta on siirretty VYO:lle muun kuin VH:n valituksen johdosta, on VYO samankaltaisessa harkintatilanteessa. Tällöinkin VH:n käsitteleminen muutoksenhakijana lienee käytännössä edellyttänyt selvästi yksilöityä, nimenomaista vaatimusta.

Ratkaisuissa, joissa VH:n tekemät korvausperiaatteita koskevat vaatimukset on VYO:ssa tai KKO:ssa jätetty tutkimatta, on nimenomaisesti katsottu, ettei sen enempää VL 16: 28 kuin VL 21: 1 oikeuta asianosaispuhevallan käyttämiseen sanotussa suhteessa:

> Koska VH:lla VL 16: 28:n mukaan toimialallaan hakemusasioissa oleva asianosaisen puhevalta enempää kuin VH:lle VL 21: 1.1:n mukaan kuuluva VL:n ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvontakaan eivät oikeuttaneet VH:ta vaatimaan korvausta yksityisen asianosaisen puolesta, KKO jätti tutkimatta, mitä VH oli hakemuskirjassaan esittänyt muutoksen saamiseksi VYO:n päätökseen. *KKO 1975 II 58.*[12]

Tässä VH:n vaatimus koski yleisesti luvan myöntämisajankohtaa edeltäneiden vahinkojen korvaamista. Ratkaisua tarkasteltaessa on merkittävää, että sanottuun takautuvaan ajanjaksoon nähden VEO:lla *ei* ole yksiselitteistä velvollisuutta korvauskysymyksen järjestämiseen.[13] Tästä näkökulmasta ratkaisusta ei välttämättä ole luettavissa käsitystä, että puhevalta puuttuisi myös (supistumattoman) virallisperiaatteen piiriin kiistatta kuuluvien korvauskysymysten osalta.

> Koska VH:lle ei yleisen edun valvojana kuulunut esittää asianosaisille maksettavia korvauksia koskevia vaatimuksia eikä VH:lla muullakaan perusteella ollut asiassa kysymyksessä olevalta osalta puhevaltaa, VYO jätti VH:n valituksen tutkimatta. Valitus tar-

[12] Tätä ratkaisua lienee *Mäenpää*, s. 242, tarkoittanut käsitellessään prosessuaalista oikeussubjektiutta koskevien säännösten jäykkyyttä.

[13] *Hollo* s. 513 ss. ja 516 ss.

koitti ennakkokorvausten määräämistä (myös) jäteveden johtamisesta aiheutuvasta rantakiinteistöjen arvon alenemisesta. *VYO 25.11.1977 VYD 9/75.*

Koska VH:lle ei yleisen edun valvojana kuulunut esittää asianosaisille maksettavia korvauksia koskevia vaatimuksia eikä VH:lla muullakaan perusteella ollut asiassa kysymyksessä olevalta osalta puhevaltaa, VYO jätti VH:n muutoksenhakemuksen tutkittavakseen ottamatta. Valitus tarkoitti korvausten määräämistä myös takautuvalta jaksolta. *KKO 2.2.1978 taltiot 2994—2996/77* (äänestys 4—1): VH:lle ei muutoksenhakulupaa. — Eri mieltä ollut jäsen myönsi muutoksenhakuluvan ja tutki asian; ja koska VH vaatiessaan muutosta VEO:n puheena olevaan päätökseen sillä perusteella, että tuo päätös, kun siinä on määrätty jäteveden vesistöön johtamisesta aiheutuvasta vahingosta suoritettavat ennakkokorvaukset maksettaviksi päätöksen antopäivästä eikä toimitusmiesten määräämästä ajankohdasta lukien, oli käyttänyt sille VL 21:1.1:n ja VHL 3 §:n 7 kohdan mukaan toimialallaan kuuluvaa yleistä valvontaoikeutta, eikä VYO:n näin ollen olisi pitänyt mainitsemallaan perusteella jättää VH:n valitusta tutkimatta, hän harkitsi oikeaksi, ottaen huomioon myös VL 16:8:n ja 16:28:n säännökset, kumota ja poistaa VYO:n päätöksen sekä palauttaa asian VYO:lle lain mukaan uudelleen käsiteltäväksi.

Koska VH:lla VL 16:28:n mukaan toimialallaan hakemusasioissa oleva asianosaisen puhevalta enempää kuin VH:lle VL 21:1.1:n mukaan kuuluva VL:n ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvontakaan eivät oikeuttaneet VH:ta vaatimaan korvausta asianosaisen puolesta, KKO jätti VH:n anomuksen saada hakea muutosta VYO:n päätökseen OK 30:3:n 2 kohdan (268/58) nojalla tutkimatta. Muutoksenhakemus koski ennakkokorvausten määräämistä luvan myöntämistä edeltäneeltä ajalta. *KKO 9.2.1979 taltio 3044/78.*

Kun näistäkin ratkaisuista kaksi viimeksi mainittua koskee takautuvia korvauksia tarkoittavia vaatimuksia, ei yksiselitteistä KKO:n kannanottoa virallisperiaatteen piiriin kuuluvien korvauskysymysten osalta ole. Kuitenkin KKO:n päätösten muotoilu antaa aiheen olettaa, että ratkaisu olisi sama myös näissä tapauksissa. Toisaalta kirjallisuudessa nimenomaan arvioimisperusteiden oikeellisuuden valvonnan on katsottu kuuluvan VH:n puhevallan piiriin, mahdollisesti kuitenkin vain niin kauan kuin asia on muutoksenhaussa esillä jakamattomana.[14] Tämä epäilemättä pitää oikeuskäytännössä paikkansa, vaikkakaan ajatukselta, että kysymyk-

[14] Ks. *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 19 ss.

sessä ei niinkään ole asiakokonaisuuden hajoamisesta johtuva seuraus, vaan pikemminkin kahden eri tuomioistuinlinjan näkemysten erilaisuus, ei voine välttyä.

> *Eronen* [15] katsoo hallinnollisessa lainkäytössä jo ErKiirL:n aikana valvontaviranomaisille annetun mahdollisuus esittää vaatimuksia vahinkojen selvittämättä jättämisen tai virheellisten arviointiperusteiden osalta. Ks. kuit. *KHO 20. 3. 1961 taltiot 1122—1123:* MaatalousH oli valittanut Vt:n säännöstelylupapäätöksestä korvausperusteiden osalta. Viraston katsottiin hakeneen muutosta julkisen edun valvojana sellaisilla perusteilla, joiden suhteen sillä ei voitu katsoa olevan puhevaltaa. Valitus jätettiin tutkimatta.

Asiakokonaisuuden hajoamiseen perustuvaa selitystä vastaan voidaan esittää myös se näkökohta, että jo VEO-vaiheessa käytännössä varsin yleisesti seurataan VYO:n ja KKO:n kielteistä kantaa korvauskysymyksiä koskevaan VH:n puhevaltaan. Tietty peruste suhtautumiserolle on kuitenkin kiistämättä siinä, että edunmenetysten arviointi osaltaan aina liittyy lupaharkintakokonaisuuteen. Yhteys lienee kiinteämpi vahinkojen selvittämistavan ja -asteen kuin rahakorvausten välittömien määräytymisperusteiden kohdalla. Lähinnä ensiksi mainituista oli kysymys jäljempänä selostettavassa ratkaisussa *KHO 14. 4. 1977 taltio 1528,* jossa VH:lla katsottiin olevan säännöstelyasiassa puhevalta vahinkojen selvittämisen osalta. Ratkaisun perusteluista VL 21: 1 tosin puuttui.[16] Yksinomaan VL 21: 1:ään sitä vastoin perustettiin VH:n puhevalta seuraavassa tapauksessa, jossa valituksen kohde tältä osin myös liittyi korvausmääräysten puutteellisuuteen:

> Voimalaitoksen rakentamista ym. koskevassa asiassa VH oli hakenut muutosta katsoen korvausmääräykset puutteellisiksi ja vesistön tilaa vastaamattomiin tietoihin perustuviksi. Hakijayhtiö Oy K Ab teki väitteen siitä, ettei VH:lla ollut oikeutta valittaa korvausten määräämisestä vesivoiman ja rantojen omistajille. KHO katsoi valituksen tältä osalta koskevan VL:ssa määrättyä yrityksen vaikutusten selvittämistä. Koska VH:lla VL 21: 1:n nojalla on oikeus esittää kysymyksessä olevat vaatimuksensa, KHO hylkäsi väitteen ja tutki VH:n sanotut vaatimukset. Asiassa tehtyjä valituksia ei miltään osin katsottu korvauksia koskeviksi siten, että asia olisi ollut siirrettävä VYO:lle. *KHO 17. 12. 1980 taltio 6490.*

[15] Mt. s. 20.

[16] Ks. s. 342.

Toisaalta kyllä VH:n valitus samankaltaisessa tilanteessa on saatettu myös siirtää VYO:n käsiteltäväksi:

> VH oli pilaamislupapäätöksestä tekemässään valituksessa muun ohella katsonut, ettei asiassa ollut riittävästi tai lainkaan selvitetty ranta-alueille ja ammattikalastukselle aiheutuvaa haitata ja vahinkoa. Vaatimuksia ei käsitelty, vaan kaikki asiaan liittyvät korvauskysymykset siirrettiin VYO:lle. *KHO 5. 4. 1979 taltio 1699* ja *KHO 15. 11. 1979 taltio 4745.*

VH:n laillisuusvalvontapuhevalta saattaa asiakokonaisuuden säilyessä jakamattomana johtaa asian palauttamisen seurauksena myös uusien korvausmääräysten (ja luonnollisesti myös toimenpidevelvoitteiden) asettamiseen:

> Järjestelyasiassa pidettyä lopputarkastusta koskevasta VEO:n päätöksestä tekemässään valituksessa VH vaati tarkastuksessa esiintulleiden asioiden aiheellisuuden tutkimista ja tarpeellisten muutosten tekemistä lupapäätökseen. VH:n käsityksen mukaan VEO:n, joka toimitusmiesten kannasta poiketen ei ollut katsonut lopputarkastuksen antavan aihetta enempään toimenpiteeseen, olisi tullut tutkia ja ratkaista tarve lupapäätöksen ehtojen muuttamiseen sekä tarkastuksessa esitetyt korvausvaatimukset. KHO katsoi lupapäätöksen ehtojen olevan VL 2: 3.1:n vastaisia. VEO:n olisi ilman eri hakemustakin tullut, kun otettiin huomioon VL 7: 3.1, 16: 21 ja 16: 31.2, tutkia, oliko syytä lupapäätöksen muuttamiseen toimitusmiesten esittämällä tai muulla tavalla sekä oliko ilmoitettujen vahinkojen ja haittojen johdosta määrättävä suoritettavaksi korvauksia tai luvanhaltija velvoitettava toimenpiteisiin vahingon tai haitan ehkäisemiseksi tai poistamiseksi. KHO kumosi VEO:n päätöksen ja palautti asian tälle uudelleen käsiteltäväksi. *KHO 1977 A II 80.* Eri mieltä ollut jäsen (6—1) sekä esittelijä olisivat katsoneet valittajina esiintyneiden yksityisten muistutukset VL 2: 27:ssä tarkoitetuiksi hakemuksiksi ja tutkineet ne lopputarkastuksen yhteydessä.

Mitä korvattavuuteen sidoksissa oleviin VL 11: 11—13:n mukaisiin sijais- ja luontoisvelvoitteisiin tulee, näyttää asiaan faktisesti vaikuttavan se, että valitukset näiltä osin lopullisesti ratkaistaan KHO:ssa. Kun jo VL 16: 28:ään perustuvan puhevallan osalta suhtautuminen on varsin vapaata, ei VL 21: 1:stä johtuva lisäaspekti voine sanottavasti tilannetta muuttaa.

On myös lukuisia ratkaisuja, joissa VH:lla on katsottu olevan nimenomaisesti tai oletettavasti laillisuusvalvontaperusteinen asianosaispuhe-

valta muunkinlaisissa asioissa. Tällöin on lähinnä kysymys oikeusvarmuuden ja VL:n järjestelmän johdonmukaisuuden säilyttämisestä, vaikkakin välitön oikeussuoja toisinaan näyttäisi kohdistuvan ehkä vain joidenkin subjektien tai määrittämättömän henkilötahon hyväksi.

> VEO oli myöntänyt O- ja K-järvien järjestely-yhtiölle luvan sanottujen järvien järjestelyyn suunnitelman mukaisesti ja päätöksessä määrätyin lupaehdoin. VH haki päätökseen muutosta katsoen, että VL 1: 6.1:n perusteella vesialueen rajana maata vastaan oli pidettävä keskivedenkorkeuden mukaista rantaviivaa. VL 7: 3.2:n mukaisella järven laskemisella sen osaksi tai kokonaan tapahtuvaa kuivattamista varten, jota järjestely O-järven osalta tuli olennaisesti merkitsemään, tarkoitettiin keskivedenkorkeuden alentamista eli vesialueen pienentämistä. Koska VEO ei ollut ottanut huomioon järven osaksi tapahtuvaa kuivattamista, minkä edellytykseksi on VL 7: 3.2:ssa säädetty vesialueen niin monen osakkaan suostumus, että heidän osalleen tulee vähintään 2/3 järven pinta-alasta, VH vaati VEO:n päätöksen kumoamista siltä osin kuin siinä oli määrätty O-järven vedenkorkeuksien järjestelystä taikka että asia palautettaisiin tältä osin VEO:lle uudelleen käsiteltävksi. VH:lla oli valitusoikeus. (Valitus hylättiin 6—1. Eri mieltä olleen jäsenen lausuma vastasi esittelijän päätösehdotusta, joka olisi hyväksynyt VH:n valituksen.) *KHO 11. 9. 1980 taltio 4245.*
>
> VEO oli myöntänyt P:n kunnanhallitukselle luvan vesistön osan täyttämiseen venevalkama-alueeksi päätöksestä ilmenevin ehdoin todeten, että asiassa ei ollut kysymys oikeuden saamisesta täytettävään vesialueeseen ja ettei siinä ollut välttämättä käsiteltävä hakijan oikeutta sanottuun alueeseen. VH haki muutosta katsoen, että oikeus täytettävään vesialueeseen joko ennestään hankittuna tai VL 2: 7:n nojalla luvan yhteydessä myönnettynä oli täyttämisluvan myöntämisen edellytys. KHO tutki valituksen. (VEO:n päätöstä ei muutettu.) *KHO 6. 3. 1975 taltio 1031.*

Ratkaisuissa oli valvontaviranomaisen kannalta merkittävän prejudikaatti-intressin ohella kysymys yritysluvan edellytyksistä sekä tarkoin *rajaamattoman henkilötahon* oikeussuojasta. Toiselle kuuluvan alueen käytöstä johtuva luvantarve oli esillä seuraavassa ratkaisussa:

> VEO, jolta oli haettu lupaa toiselle kuuluvan vesialueen käyttämiseen ankkurointiin, oli katsonut, että lupa ei ollut tarpeen. VH haki muutosta katsoen luvantarpeen olevan olemassa. Valitus tutkittiin. (Lopputulosta ei muutettu.) *KHO 11. 11. 1976 taltio 4358.*

Tässä tapauksessa ei tosin voida sulkea pois mahdollisuutta, että VH:lla olisi ollut asiassa puhevalta jo VHL:n mukaisen toimialansa nojalla. Valitus perustui osaltaan vesistön käyttöön yleisemminkin liittyviin näkökohtiin, vaikkakaan yritysluvan ei asiassa katsottukaan olevan tarpeen (vrt. VL 1: 24.3). Ehkä vielä selvemmin myös VHL:n mukaisesta toimialasta (vesiensuojelu) oli kysymys seuraavassa ratkaisussa, jossa puhevalta tosin mitä ilmeisimmin perustuisi yksinkin VL 21: 1:ään. KHO oli nojautunut vain viimeksi mainittuun lainkohtaan:

> O Oy:n jätevesiä koskevan uuden luvan (VL 10: 24) myöntäminen ennen aiemman lupapäätöksen voimassaolon päättymistä vuoden 1978 lopussa oli VEO:n käsityksen mukaan viivästynyt hakijayhtiöstä riippumattomasta syystä. Tällöin VEO oli katsonut yhtiöllä olleen oikeus jatkaa jäteveden johtamista vesistöön jo lakanneen luvan nojalla myös vuoden 1978 jälkeen, kunnes jatkolupahakemuksen johdosta annettava VEO:n päätös sai lain voiman. Näin ollen tarvetta O Oy:n myös hakeman tilapäisen jätevesiluvan myöntämiseen ei ollut, minkä vuoksi VEO oli jättänyt vm. hakemuksen tutkimatta. VH katsoi valituksessaan, että hakemus olisi tullut tutkia ja vaati asian palauttamista VEO:lle. O Oy teki väitteen VH:n muutoksenhakuoikeudesta. KHO katsoi VH:lla olevan VL 21: 1:ssä tarkoitettuna yleisenä valvontaviranomaisena oikeus hakea VEO:n päätökseen valituksessa tarkoitettua muutosta ja tutki valituksen. (Pääasian osalta KHO katsoi, että luvan voimassaoloaika ei ole voinut VEO:n päätöksessä mainitulla perusteella jatkua vuoden 1978 jälkeen eikä yhtiön lupahakemusta olisi tullut jättää tutkimatta myöskään sillä perusteella, ettei tarvetta tilapäisen jätevesiluvan myöntämiseen ollut. VEO:n oli kuitenkin lausuessaan, että yhtiöllä oli oikeus jäteveden johtamiseen myös vuoden 1978 jälkeen, katsottava antaneen sille luvan jatkaa jäteveden johtamista vesistöön samoin ehdoin kuin aikaisemmassa luvassa oli määrätty, kunnes jatkolupahakemuksen johdosta annettava päätös tuli saamaan lain voiman. VH:n valitus ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että KHO poisti VEO:n päätökseen sisältyvän lausuman, jonka mukaan VEO oli jättänyt hakemuksen tutkimatta.) *KHO 12. 5. 1980 taltio 2462.*

Samankaltainen valitusoikeustilanne (laillisuusvalvontaperuste, ilmeisesti kuitenkin VHL:n mukainen vesiensuojelutoimiala yksinkin) lienee esillä myös seuraavissa ratkaisuissa:

> J Oy:n jätevesien uomaan johtamista koskevassa asiassa VEO oli jättänyt hakemuksen tutkimatta katsoen asian, mikäli lupa oli tarpeen, kuuluvan vesilautakunnan toimivaltaan. VH valitti pää-

töksestä lausuen, että VEO:n olisi tullut tutkia hakemus pilaamislupa-asiana. Valitus tutkittiin. (KHO katsoi johtamisesta saattavan aiheutua VL 1: 19:ssä tarkoitettuja seurauksia ja palautti asian VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi.) *KHO 28. 9. 1977 taltio 3778.* Samansisältöinen on myös ratkaisu *KHO 28. 9. 1977 taltio 3777.*

VEO oli jättänyt M.A:n hakemuksen johtaa sikalan lietelanta maakuoppaan luvan tarpeen puuttuessa tutkimatta. VH haki päätökseen muutosta katsoen luvan olevan VL 1: 19—20:n nojalla tarpeen. KHO tutki valituksen. (Hakemuksen katsottiin tarkoittavan jäteveden johtamista vesistöön. VEO:n päätös kumottiin ja asia palautettiin sille.) *KHO 16. 6. 1977 taltio 2593.*

VEO oli jättänyt Oy W Ab:n hakemuksen sillan ja tiepenkereen rakentamiseksi sekä vesialueen täyttämiseksi tutkimatta, koska toimenpiteet eivät aiheuttaneet VL 1: 12—15:ssä tarkoitettuja seurauksia ja koska ao. alue kuului hakijalle tai yksityiselle, joka oli toimenpiteeseen suostunut. VH haki muutosta katsoen luvan olevan tarpeen VL 2: 2.1:n verr. VL 1: 12—15:iin sekä VL 2: 2.2:n nojalla. VH:n valitus tutkittiin. (Lupa oli tarpeen, asia palautettiin). *KHO 1976 A II 95.*

Valitusoikeuden perusteet ovat ilmeisesti varsin lähellä edellä selostettuja ratkaisuja myös seuraavassa tapauksessa, jossa ei tosin ollut kysymys hakemuksen tutkimatta jättämisestä, vaan aineellisesta hylkäämisestä. Näiden välinen ero on kuitenkin epämääräinen ja sattumanvaraiselta vaikuttava.[17]

VEO oli hylännyt J Oy:n perunajauhotehtaan jätevesiä koskevan lupahakemuksen aiheettomana, koska hakijan ilmoituksen mukaan tehtaan jätevettä ei enää johdettu vesistöön, vaan sadetettiin

[17] Vesioikeudessa on aiheuttanut erityisiä ongelmia kysymys siitä, miten on meneteltävä, jos lupa VEO:lta haettuun toimenpiteeseen ei olekaan tarpeen. Oikeuskäytäntö VEO-tasolla näyttää vaihtelevan. Muuan näkemys on, että lupa aina luvantarpeesta riippumatta myönnetään, mikäli siihen ei ole esteitä. Toisaalta taas hakemukset jätetään sanotunlaisissa tilanteissa tutkimatta. Viimeksi mainittua menettelyä, jota mm. *Eronen*, LM 1976 s. 752, on kritikoinut, lienee pidettävä hakemusvaltuudelle ja oikeussuojan tarpeelle asetettavien vaatimusten liiallisena tiukentamisena. Vrt. myös *Hollo* s. 243 ss. Sitä paitsi menettelynedellytyskysymyksen käsittely saattaa tällöin itse asiassa merkitä laajaa sisällöllistä tutkimista, ks. *Hollo* s. 245 ss. Kun otetaan huomioon hakijan oikeussuoja, ei tutkimattajättämismenettelyyn voine oikeuttaa myöskään esim. pohjaveden ottamista koskevasta VL 9: 7.2:sta ehkä tehtävä vastakohtaispäätelmä. — Toisaalta laintarkastuskunta on katsonut asiaa enemmälti perustelematta VEO:n ratkaisevan lupa-asiassa esikysymyksenä luvan tarpeellisuuden, *Ltk. 2/1980* s. 123 ja 125.

luontoon. VH:n valitus, jossa sadetuksen ei katsottu poistavan pilaamisluvan tarvetta, tutkittiin. (VEO:n ratkaisua ei muutettu.) *KHO 28. 9. 1978 taltio 4091.*[18]

Vertailukelpoinen on tilanne myös seuraavassa ratkaisussa:

A Oy oli hakenut VEO:lta lupaa tukkien vesivarastointiin jakokuntien vesialueella sekä tämän vaatimien rakenteiden rakentamiseen vesistöön. VEO oli katsonut, ettei hakemuksessa tarkoitettu tukkien varastointi ollut VL 5 luvussa tarkoitettua uittoon kuuluvaa varastointia eikä muutakaan VL:n piiriin kuuluvaa toimintaa, ja tämän vuoksi hylännyt hakemuksen varastoinnin osalta. Koska hakijalla ei ollut oikeutta varastointiin toisen vesialueella ja koska hakemuksessa tarkoitetut rakenteet palvelivat yksinomaan puutavaran varastointia, VEO oli hylännyt hakemuksen myös rakenteita koskevalta osalta. A Oy ja VH hakivat muutosta. VH:n mukaan sekä puutavaran varastointia, vaikka siihen ei liittynytkään uittoa, että varastoinnissa tarvittavien rakenteiden ja laitteiden rakentamista oli käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena ja että tämä toiminta kuului VL:n piiriin, koska rakentamisella ja toiminnalla vaikutettiin vesien muuhun käyttöön monella tavoin kuten sulkemalla valtaväylä, muuttamalla vesimaisemaa, vaikeuttamalla vesillä liikkumista, huonontamalla lähirantojen virkistyskäyttöarvoa sekä mahdollisesti vaikuttamalla myös veden laatuun ja kalatalouteen. VH:n valitus tutkittiin. (A Oy:n suorittamat toimenpiteet katsottiin VL 1: 12—15:n ja 1: 19:n nojalla luvanvaraisiksi. Asiassa oli sovellettava VL 2 luvun säännöksiä ja otettava myös huomioon VL 1: 19:n säännös. Kun oikeutta toisen vesialueeseen varastointia varten ei voitu myöntää VL 2: 7—8:n nojalla, ei myöskään lupaa pudotuslaiturin rakentamiseen myönnetty.) *KHO 1978 A II 129.*

Kahden viimeksi selostetun ratkaisun yhteydessä on kiintoisa havaita, että hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on pidetty lähinnä itsestäänselvyytenä sitä, että muilla kuin hakijalla ei ole oikeutta hakea muutosta hakemuksen hylkäämistä merkitsevään päätökseen, koska valittaja tällöin disponoisi sellaisesta, mikä kuuluu luvan hakijalle.[19] Sama vastaväite näyttäisi kyllä soveltuvan myös tutkimattajättämisratkaisuihin, jot-

18 Ratkaisun yhteydessä saatetaan kyllä pohtia mahdollisuutta, että valitusoikeus ei olisi ollut myönnettävissä pelkän yleisen edun valvojan aseman (VL 16: 28.1) nojalla, jolloin edunvalvojan oikeussuojakeinoksi jäisi vain jälkikäteinen reagointi sadetuksen ehkä aiheuttamaan vesien pilaantumiseen, kuten tilanne ilmeisesti olisi yksityisen vahingonkärsijän kohdalla.

19 Ks. *Andersson* s. 315.

ka perustuvat kielteiseen luvantarvekannanottoon. Kummassakin tapauksessa ratkaisun vaikutukset vesiasiassa ulottuvat kuitenkin yli hakijan oman etu- ja oikeuspiirin. Monimuotoiset vesioikeudelliset tilanteet eivät näin kaikilta osin sovellu yleisten periaatteiden mukaisiin lähtökohtiin. VH:n valitukset eivät luonnollisestikaan ole sisältäneet vaatimusta luvan myöntämisestä, vaan kysymys on ollut siitä, että ratkaisun perustelut ja sen seuraukset eivät ole olleet hyväksyttävissä.

Vedenottamon suoja-aluetta koskevan asian (VL 9: 19 ja 9: 20) koskevan asian vireilletulo riippuu yleensä siitä, haluaako vedenottaja tehdä tätä koskevan hakemuksen vai ei. Sitä, että myös vedenhankintaetua valvova valtion viranomainen (VH) voisi tehdä sanotun hakemuksen, puoltaisivat useat yleiseen etuun liittyvät näkökohdat.[20] Toisaalta vedenottajan asema näyttää tässä tapauksessa jäävän epäselväksi.[21] Käytännössä VH ei olekaan lähtenyt suoja-alueen hakijaksi. Sitä vastoin suoja-alueen määrääminen on voitu liittää vedenottoluvan ehdoksi (esim. *KHO 1975 A I 1*). Myös tältä osin VH:lla on vedenottamishakemusta käsiteltäessä asianosaisen puhevalta, näin esim. *KHO 7. 9. 1972 taltio 3184*, jossa asia palautettiin, kun VEO oli jättänyt VH:n vaatimuksen tutkimatta. VH:n puhevalta ulottuu kuitenkin myös itse suoja-alueen määräämiseen vedenottoluvan käsittelystä riippumatta, jolloin VH eräässä mielessä disponoi suoja-alueesta:

> VEO oli hylännyt V:n kaupungin hakemuksen suoja-alueen määräämiseksi tämän vedenottamolle katsoen määräämisestä aiheutuvan korvattavaa vahinkoa, haittaa ja muuta edunmenetystä. VH haki KHO:ssa muutosta katsoen hylkäysperusteet VL:n säännösten vastaisiksi ja vaatien asian palauttamista VEO:lle täydentävään katselmustoimitukseen määräämistä varten. Kaupunki ei itse valittanut. KHO tutki valituksen. (Ao. pohjavedenottamosta kaupungilla oli lupa ottaa vettä lähinnä T:n taajaman vedensaannin turvaamiseksi. Terveydellisistä syistä ja pohjaveden puhtauden säilyttämiseksi oli katsottava tärkeän tarpeen vaatimaksi, että ottamon ympärillä oleva alue VL 9: 20:n mukaisesti määrätään suoja-alueeksi. VEO:n ei olisi tullut mainitsemillaan perusteilla hylätä hakemusta.) *KHO 24. 1. 1980 taltio 439.*

---

[20] Myönteisesti *Hollo* s. 136.

[21] *Eronen* on vuonna 1976 katsonut, että kysymys viranomaisen mahdollisuudesta hakea suoja-alueen määräämistä on epäselvä, *Eronen* LM 1976 s. 753. — Selvää oikeuskäytännössä on joka tapauksessa ollut, että viranomainen voi esittää suoja-aluerajoitusten sisältöä koskevia vaatimuksia.

Tässä suoja-aluehakemuksen vireillä pysyminen siis perustui yksinomaan VH:n asianosaispuhevaltaan.

Muiltakin oikeudenaloilta saatetaan toisinaan löytää ratkaisuja, missä viranomaisella on valitusoikeus päätökseen, jolla yksityisen tekemä hakemus on hylätty, ks. esim. *KHO 1978 A II 75*, jossa oli kysymys kunnan kaavoitusintressiin perustuvasta valitusoikeudesta. Tällöin LH oli hylännyt maanomistajan hakemuksen saada RakL 132.1 §:n nojalla lomarakennusten rakentamista varten poiketa RakL 123 a.1 §:n ja 123 b.1 §:n säännöksistä (äänestys 6—1).

Tutkimattajättämisratkaisusta tehdyn valituksen johdosta on tutkittu myös VH:n vaatimus, jolla tämä pyrki eräiden menettelyllisten epäselvyyksien poistamiseen:

Vesioikeustuomari oli jättänyt VEO:n toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta A Oy:n hakemuksen, jossa oli pyydetty ilmastetun altaan käyttöönottamiselle lupapäätöksessä asetetun määräajan jatkamista sekä kuormitusarvojen saavuttamiselle määrätyn ajankohdan siirtämistä (vrt. VL 10: 26). KHO tutki VH:n valituksen, jonka nimenomaisena tarkoituksena oli saada selvyys VL 16: 32.3:n soveltamismahdollisuuteen ao. tilanteessa. (Lopputulokseen ei muutosta.) *KHO 21. 9. 1978 taltio 3968.*

Oikeuskäytännön valossa VH:n asianosaispuhevalta näyttää siten yleisten menettelykysymysten osalta varsin väljältä. On kuitenkin vielä tarkasteltava sitä mahdollisuutta, että piirre on ominainen vain vesiasioiden *hallinto*lainkäytölle. Erityisen aiheen tähän antaa seuraava ratkaisu:

VEO oli myöntänyt V Oy:lle määräajaksi luvan laiturin pysyttämiseen paikallaan hyläten H.B:n ym. yksityisten asianosaisten esittämät korvausvaatimukset. H.B. ym. hakivat KHO:ssa muutosta päätökseen toimittaen muutoksenhakemuksensa valitusosoituksesta poiketen suoraan KHO:lle, joka oli kirjeellään lähettänyt valituskirjelmän liitteineen VEO:lle. Tänne se oli saapunut vasta valitusajan päättymisen jälkeen. KHO kuitenkin oli tutkinut valituksen ja siirtänyt rahakorvauksia koskevat vaatimukset VL 17: 5:n nojalla VYO:n käsiteltäväksi. VYO oli tästä huolimatta osaltaan jättänyt valituksen valitusosoituksen vastaisesti KHO:lle toimitettuna tutkimatta. H.B. ym. pyysivät OK 30: 3:n 1 kohdan (268/58) sekä VH VL 16: 28:ssä ja 21: 1:ssä tarkoitettuna viranomaisena OK 30: 3:n 2 kohdan (268/58) nojalla muutoksenhakulupaa katsoen, että KHO:n suorittaman asian siirtämisen jälkeen VYO:n ei olisi pitänyt

puuttua valituksenedellytyksiin, vaan että sen olisi siirtomääräyksen mukaisesti tutkia kysymyksessä oleva muutoksenhakemus.

Koska VH:lla VL 16: 28:n mukaan toimialallaan hakemusasioissa oleva asianosaisen puhevalta tai sille VL 21: 1.1:n mukaan kuuluva VL:n ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvonta eivät oikeuttaneet VH:ta korvausta koskevassa asiassa käyttämään asianosaisen puolesta puhevaltaa, KKO jätti VH:n anomuksen tutkimatta. Ratkaisu syntyi tältä osin äänestyksen (4—1) jälkeen. Eri mieltä olleen jäsenen mukaan VH oli hakiessaan muutosta VEO:n puheena olevaan päätökseen (pitänee olla VYO:n päätökseen) sillä perusteella, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa on tärkeätä saattaa asia KKO:n ratkaistavaksi, käyttänyt VL 21: 1.1:n ja VHL 3 §:n 7 kohdan mukaan sille vesiasioissa kuuluvaa yleistä valvontaoikeutta. Sen vuoksi ja ottaen huomioon myös VL 16: 8:n ja 16: 28:n säännökset OikN tutki VH:n hakemuksen.[22]

(H.B. ym. saivat muutoksenhakuluvan ja muutoksenhakemus tutkittiin. Yleisenä periaatteena oli pidettävä, että asiaa käsittelevä tuomioistuin itsenäisesti tutkii osaltaan oikeudenkäynnin edellytykset. Sen vuoksi KHO:n suorittama oikeudenkäyntiedellytysten tutkiminen ei sitonut VYO:ta, vaikka VYO oli saanut asian käsiteltäväkseen KHO:n VL 17: 5:n nojalla antaman siirtopäätöksen perusteella. (Äänestys tältä osin 3—2). Kun kuitenkin VEO:ta hakemusasioissa siihen nähden, että se tällöin käsittelee hallinnolliseen lainkäyttöön kuuluvia asioita, oli pidettävä HValL 2.2 §:ssä tarkoitettuna hallintoviranomaisena ja kun VEO:n päätökseen ko. hakemusasiassa haetaan muutosta VL 17: 1.2:n mukaan KHO:ssa, muutosta VEO:n päätökseen voitiin hakea VL 17: 1.3:n estämättä myös siinä järjestyksessä kuin HValL osoittaa eli antamalla valituskirja HValL 10.1 §:n mukaisesti valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle. Tämän vuoksi ja kun H.B. ym. olivat sanotun lainkohdan ja AsiakLähL 1 ja 5 §:n mukaisesti jättäneet valituskirjansa määräajassa valitusviranomaisena olevalle KHO:lle ja he näin ollen olivat säilyttäneet puhevaltansa VEO:n päätöstä vastaan myös rahakorvauksia koskevalta osalta, KKO kumosi VYO:n päätöksen ja palautti asian VYO:lle lainmukaista uutta käsittelyä varten.) *KKO 1979 II 49.* (Samansisältöinen ratkaisu on KKO 27. 1. 1981 taltio 327).

Tapauksen taustaksi on todettava, että KHO:n käytännössä oli jo ennestään sovellettu vesiasioita koskevassa muutoksenhaussa HValL:n menettelysäännöksiä. Sitä vastoin VYO:ssa HValL:ia ei ollut katsottu voi-

[22] Vastaava eriävä mielipide sisältyi edellä selostettuihin ratkaisuihin *KKO 2. 2. 1978 taltiot 2994—2996/77.*

tavan soveltaa.[23] Tämä aiheutti epäjohdonmukaisen tilanteen: VYO jätti suoraan KHO:een toimitetun valituksen tutkimatta paitsi silloin, kun se koski yksin VYO:n toimivaltaan kuuluvaa rahakorvausta,[24] myös silloin, kun KHO on valituksen omalta osaltaan tutkittuaan siirtänyt sen rahakorvausten osalta VYO:lle.[25] Tällöin *sama* valitus sekä tutkittiin että jätettiin tutkimatta, minkä vesiasioiden käsittelyä haittaavan epäkohdan eliminoimiseksi VH pyrki muutoksenhakemuksellaan. Kysymys ei näin VH:n näkökulmasta suinkaan ollut korvauksen vaatimisesta toisen puolesta, vaan asian laatu oli sanotun menettelykysymyksen kannalta yhdentekevä. KKO:n enemmistö taas näki VH:n valituksessa ensisijaisesti korvausta koskevan vaatimuksen. Eriävä mielipide puolestaan perustui VH:n laillisuusvalvontatehtävään. Tässä tapauksessa pääkysymys kuitenkin tuli tutkituksi, koska myös yksityiset asianosaiset olivat hakeneet päätökseen muutosta samassa suhteessa kuin VH.

Hieman toisenlaisia ovat ne tilanteet, joissa VL 21: 1.1 mahdollisesti laajentaa VH:lle muutoin VHL:n nojalla kuuluvaa *toimialaa*. Asiaa tarkasteltaessa voidaan lähteä niistä tehtävistä, jotka VHL 1.2 §:ssä on selvästi suljettu VH:n toimialan ulkopuolelle.

> VH valitti säännöstelylupapäätöksestä vaatien kalataloudellisten vahinkojen selvittämistä. Hakija teki väitteen VH:n valitusoikeudesta. Koska VH:n vaatimus ei koskenut VHL 1.2 §:n 7 kohdassa tarkoitettua kalataloudellista asiaa, vaan puheena olevasta säännöstelystä johtuvan vahingon selvittämistä, VH:lla oli, kun otettiin huomioon VL 16: 8 ja 16: 28, oikeus hakea päätökseen muutosta. *KHO 14. 4. 1977 taltio 1528.*

Ratkaisun kannalta oli selvää, ettei puhevallan perusteena voinut nimenomaisen poissuljennan johdosta olla kalatalouden etujen valvominen. Päätös ei tosin toisaalta sisällä viittausta VL 21: 1:n säännökseen (vrt. sittemmin *KHO 17. 12. 1980 taltio 6490* edellä). Tästä ei kuitenkaan voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Asia saatetaan näet perustellusti ymmärtää niinkin, että myös VH:n osalta asianosaispuhevallan perusteena on aina viime kädessä VL 16: 28.1, jolloin VL 21: 1.1 muodostaa osan vesihallinnon kokonaistoimialasta. Lainkohtien »sisäkkäiseen» soveltamiseen viittaavat useat edellä käsitellyt oikeuskäytännön kannan-

23 Ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 139 ss.

24 *Ibid.*

25 *VYO 7. 3. 1978 VYD 4/76,* ään. 3—2.

otot. Toisaalta olisi ehkä myös mahdollista nähdä tapauksessa VL 21: 1:stä riippumatta VHL 1.2 §:n poikkeussäännöksen väljää soveltamista.[26] Lainkohdan rakenteen valossa tämä konstruktio tuskin kuitenkaan on perusteltu. On kyllä todettava, että VHL 1 §:ää ei ole laadittu ensisijaisesti edunvalvontaa ajatellen, vaan se perustuu lähinnä toiminnallisiin hankekriteereihin. Kriteerien ollessa eritasoisia ja päällekkäisiä lienee selvää, että hanketoimialallaan VH saattaa VL 21: 1.1:iin nojautumatta käyttää puhevaltaa tämän toimialan lähtökohdista käsin esimerkiksi kalataloutta koskevan velvoitteen osalta tai kääntäen vesiensuojelun toimialaviranomaisena hankkeen kuuluessa kategorialtaan kalatalouden alaan (kalanviljelylaitokset). Ensiksi mainitulla tavalla lienee tulkittava ratkaisua *KHO 1976 A II 88*, jossa VH olematta itse hakija käytti puhevaltaa hanketoimialan (vesistön kokonaiskäyttöön vaikuttava uitto, vrt. VHL 1.2 §:n 6 kohta) hyväksi. On toisaalta ratkaisuja, joissa VH on käyttänyt puhevaltaa toimialaansa kuuluvassa asiassa kalatalouden hyväksi esimerkiksi vaatimalla kalataloudellisen velvoitteen asettamista. Toimiminen kalatalouden etujen puolesta ei tällöin VHL 1.2 §:stä johtuen kuitenkaan voi olla primaarista, vaan tosiasiallinen seuraus. Perustelujen on oltava muualla, lähinnä vain VL 21: 1.1:ssa. Pilaamisluvissa on useita esimerkkejä siitä, miten VH:lla on ollut valitusoikeus kalataloudellisten toimenpidevelvoitteiden asettamisperusteiden osalta. Muutoksenhaun syynä on tällöin ollut VL 10: 24.2:n soveltamismahdollisuuden epääminen VEO:ssa. Kysymys on ollut myös rajanvedosta VL 2: 22:n ja etenkin VL 11: 13:n säännöksiin nähden (*KHO 11. 6. 1974 taltio 2548*,[27] *KHO 5. 4. 1979 taltio 1966* ja *KHO 15. 11. 1979 taltio 4745*).

Kalataloutta sivuavia vaatimuksia VH on yleisenä valvontaviranomaisena esittänyt myös muunlaisissa vesien käyttöä koskevissa hankkeissa:

> T Oy ja E Oy olivat VEO:lta hakeneet voimalaitoksen rakentamisluvassa rakennustyön tekemiselle asetetun 10 vuoden määräajan pitentämistä. VH oli muistutuksessaan lausunut, että se ei vastustanut hakemusta, mikäli lupaehtoja muutettiin niin, että niissä otettiin huomioon luvan voimassaoloaikana tapahtuneen, vesirakentamisen kalastovaikutuksiin kohdistuneen tutkimus- ja selvitystyön tulokset. VEO oli jättänyt VH:n muistutuksen pelkästään lupapää-

[26] Vrt. *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 20.

[27] Tämän ratkaisun osalta ei tosin voida varmuudella sulkea pois mahdollisuutta, että asianosaispuhevalta olisi perustunut VH:n vahingonkärsijäasemaan yleisen vesialueen haltijana, ks. s. 352.

töksessä rakennustyön tekemiselle asetetun määräajan pitentämistä koskevaan hakemusasiaan kuulumattomana tutkimatta sekä suostunut pitentämishakemukseen. VH haki päätökseen muutosta lausuen, että VEO:n ei olisi tullut mainitsemillaan perusteilla jättää VH:n vaatimusta tutkimatta. Rakentamislupaa annettaessa ja hankkeen toteuttamisaikaa silloin määrättäessä ei tarkoituksena ole voinut olla sitoa myöhemmin mahdollisesti tapahtuvan, toteuttamisajan pitentämistä koskevan päätöksenteon sisältöä, joka ajallisesti kohdistuu tuon määräajan jälkeiseen aikaan. Määräajan pitentämistä koskevaan harkintaan oli katsottava liittyvän myös lupaehtojen asian- ja ajanmukaisuuden arvioimisen. Tämän vuoksi VH vaati, että VEO:n päätös kumotaan siltä osin kuin siinä oli jätetty VH:n vaatimus tutkimatta, ja että asia palautetaan tältä osin VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi. T Oy ja E Oy *vaativat* selityksessään *VH:n valituksen jättämistä tutkimatta, koska VH:lla ei tässä asiassa ollut itsenäistä asianosaisen asemaa eikä oikeutta käyttää itsenäistä puhevaltaa.* KHO *hylkäsi VL 16:28.1:n ja 21:1.1:n nojalla väitteen* ja tutki valituksen. (VL 2:12:ssä tarkoitettua, lupapäätöksessä rakentamiselle asetetun määräajan pitentämistä koskevaa asiaa ratkaistaessa on asian laadusta johtuen tutkittava myös, onko hakijalle, mikäli tämä käyttää hyväkseen määräajan pitentämisestä hänelle koituvan edun, asetettava sen ehdoksi erityisiä velvoitteita. VEO:n olisi näin ollen tullut käsitellä VH:n muistutuksessaan esittämä vaatimus tällaisten velvoitteiden asettamista koskevana eikä jättää sitä tutkimatta. VEO:n päätös kumottiin valituksenalaiselta osin ja asia palautettiin sanotulta osalta uudelleen VEO:n käsiteltäväksi.) *KHO 16.10.1980 taltio 5078.*

Se, että VH:n on *VL 21:1.1:n nojalla* sallittu esittää myös kalataloudellisia velvoitteita koskevia vaatimuksia, johtunee siitä, että VH:n asiana laillisuusvalvojana on tarkastella erityisesti lupakokonaisuutta ja mm. VL 2:3:stä ilmenevän periaatteen toteutumista.[28] Puhevallan hakeminen näissä tapauksissa edunvalvontapohjalta VHL 1 §:n väljästä tulkinnasta ei liene mahdollista, kun VL 1.2 §:n 7 kohta sellaisenaan joka tapauksessa merkitsee puhevallan rajoitusta, kuten esimerkiksi ratkaisu *KHO 14.4.1977 taltio 1528* edellä osoittaa. Sanotulta pohjalta on nähtävä myös seuraava ratkaisu:

Yksinomaan voimalaitosten rakentamisesta aiheutuvien kalataloudellisten velvoitteiden asettamista koskevassa erillisessä hakemusasiassa VH valitti VEO:n päätöksestä perustellen valitusoikeuttaan toisaalta asemallaan yleisen vesialueen haltijana ja toisaalta

28 Ks. myös *Hollo* Ympäristöedunvalvonta s. 113.

yleisen valvontaviranomaisen asemallaan. Valitus sisälsi paitsi velvoitteiden sisältöä koskevia vaatimuksia myös vaatimuksen kalataloudellisen velvoitetarkkailun tulosten toimittamisesta VH:lle MMM:n ohella.[28a] K Oy teki väitteen VH:n valitusoikeudesta. KHO katsoi mainitsematta VH:n asemaa yleisvesien haltijana, että VH:lla oli VL 16: 8:n ja 16: 28:n sekä 21: 1:n mukaan asiassa asianosaisen puhevalta. *KHO 17. 11. 1977 taltio 4723.*

MMM:lle, jonka asiana on kalatalouden osalta käyttää VL 16:28:n mukaista asianosaisen puhevaltaa, ei kuulu VL 21 lukuun perustuvia valvontatehtäviä, vaikka näin saatetaan toisinaan virheellisesti ajatella. Eri asia kuin VL 21:1 on lupapäätöksessä yleistä etua valvovalle viranomaiselle (esim. MMM) annettu tehtävä, joka koskee velvoitteen toteuttamistavan hyväksymistä sekä velvoitteen toteutumisen seurantaa ja valvontaa. Tämä valvontatehtävä kyllä asianomaiselta osin merkitsee edunvalvontatehtävään ja VEO:n in concreto -ratkaisuun perustuvaa valvontavastuuta ja sitäkin, että laillisuusvalvojalla ei ole keinoa puuttua velvoitteen laiminlyöntiin, jos erityisviranomaisen suorittama yksilöintiratkaisu puuttuu.[28b] Näidenkään velvoitteiden kohdalla ao. viranomaisen asema ei rajoita yksin vesihallinnolle kuuluvaa VL 21: 1:n mukaisen yleisen valvontaviranomaisen asemaa.[28c] Tältä pohjalta on ilmeisestikin ymmärrettävä esimerkiksi seuraavankaltainen sanonnaltaan harhaanjohtava lausuma rikosasiaa koskevassa päätöksessä *VYO 5. 4. 1976 VYD 24/75* (KKO 15. 10. 1980 taltio 2333/79: ei muutoksenhakulupaa). »Koska vastaajien ei siihen nähden, että kalastus- ja metsästysosaston on lupaehtojen noudattamista valvovana viranomaisena katsottava hyväksyneen ... lupaehdoissa mainittuun suunnitelmaan sisältyvän selvityksen ... sekä ilmoituksen näihin toimenpiteisiin käytetyistä varoista, ole katsottava menetelleen lupaehtojen vastaisesti ...».[29]

Kalataloutta koskevien valitusoikeusratkaisujen joukossa on vielä mainittava lopputarkastusta koskeva *KHO 1976 A II 92:*

[28a] Ratkaisussa oli siten kysymys myös päätöksen aikanaan tapahtuvasta valvonnasta. Ks. myös *KHO 26. 1. 1981 taltio 352,* jossa VH:lla oli hakemusvaltuus kalataloudellisen tarkkailuvelvoitteen asettamista koskevassa asiassa.

[28b] Ks. myös *Kahanpää* Kalatalous s. 2 ss.

[28c] Näin myös *ibid.*

[29] KKO:ssa rikosoikeudellista vastuuta koskeva äänestys 3—2.

VH oli vaatinut kalanviljelylaitosta koskevaa lopputarkastusta pidettäväksi. Erityisten syiden (VL 16: 30.2) puuttuessa VEO ei ollut tätä kuitenkaan määrännyt. VH haki muutosta perustellen valitustaan sillä, että kalankasvatusallas aiheutti huomattavaa vahinkoa vesistön luonnontilaiselle meritaimenkannalle ja sen lisääntymiselle sekä saattoi vaarantaa rotujen puhtaana säilymisen, mikäli lammikossa kasvatettiin sopimattomia kalakantoja. KHO: Suunnitelmassa ja rakentamisessa on havaittu sellaisia epäkohtia, joita on pidettävä erityisinä syinä lopputarkastuksen suorittamiseen. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon VL 2: 3:n KHO kumosi VEO:n päätöksen ja palautti asian tälle.

Hankekokonaisuuden lainmukaisuuden selvittämisen kannalta näyttäisi toissijaiselta, että vaatimukset perustuivat kalataloudellisiin näkökohtiin. VH:n puhevalta sinänsä on VHL:n mukaisen toimialan (mm. vesiensuojelu) puitteissa tämänkinkaltaisissa asioissa selvä.

Myös muissa suhteissa VH:n puhevalta voi ulottua sen varsinaisen hallinnollisen toimialan ulkopuolelle:

Voimalaitoslupaa koskevassa asiassa VH oli valituksessaan katsonut, että M-kosken varrella sijaitseva kartano oli LH:n päätöksellä määrätty suojeltavaksi RakennussuojeluL:n nojalla. Suunnitellut voimalaitoshankkeeseen liittyvät laitoksen alapuolisen uoman perkaukset ulottuivat M-koskeen asti ja ne olisivat olleet ilmeisessä ristiriidassa mainittua suojelukohdetta koskevien suojelupyrkimysten kanssa. Kysymyksessä oleva asiakokonaisuus oli näin syytä käsitellä katselmustoimituksessa. VH:n valitus tutkittiin. *KHO 12. 3. 1981 taltio 1406.*

Ratkaisut osoittavat VH:n asianosaispuhevallan sangen laaja-alaiseksi Parhaiten se lienee kuvattavissa VL 16:28.1:n ja VL 21:1.1:n sisältämien perusteiden yhteensulautumaksi, koska osatekijät eivät useinkaan ole toisistaan erotettavissa.[30] Tämänkaltaisella puhevallalla tuskin on vastinetta muualla oikeusjärjestyksessämme.

Esim. RakL:n mukaisessa lupamenettelyssä ei rakennusvalvontaviranomaiselle yleensä ole myönnetty valitusoikeutta. Säännönmukaisessa rakennuslupamenettelyssä tämä kyllä voisi olla ajateltavissakin vasta jatkovalitusvaiheessa, koska ensimmäinen käsittelyinstanssi ja valvoja ovat sama viranomainen. RakL:ssa ei viranomaisille ole säädetty muodollisperusteista valitusoikeutta.[31] Toi-

30 Ks. myös *Hollo* s. 516.

31 Ks. myös jäljempänä s. 374.

saalta valitusoikeutta koskeva yleissäännös (RakL 138.2 §) edellyttää päätöksen koskevan välittömästi valittajan oikeutta.[32] Jatkovalitusvaiheeseen (muutoksen hakeminen oman päätöksen kumoamisratkaisuun) liittyy sitäpaitsi periaatteessa kielteinen lähtökohta, josta tosin on poikettu esim. terveyslautakunnan kohdalla.[33] Ennen kuntatason rakennuslupa- ja valvontatehtävien keskittämistä rakennuslautakunnille tuskin sitä paitsi olisi ollut ajateltavissa, että maistraatti tai järjestysoikeus olisi esiintynyt muutoksenhakijana KHO:ssa. — VH:lla VL:n järjestelmässä on joka tapauksessa jo olemassa VL 16: 28.1:n mukainen peruspuhevalta, jota VL 21: 1.1 täydentää. RakL:iin verrattuna on olennainen järjestelmäero siinä, että luvanmyöntämiskompetenssi on jyrkästi erotettu muista VL:iin liittyvistä hallintotehtävistä.

On itse asiassa varsin perusteltua katsoa VH:n asianosaispuhevallan tavallaan ulottuvan koko vesioikeudellisen järjestelmän ylläpitämiseen.[34] Eräät oikeuskäytännön kannanotot antavat aiheen olettaa, että valitusoikeuden perusteeksi tällöin riittäisi yksin oikeudellinen epäselvyys, johon halutaan muutoksenhakuasteen tulkintaa (esim. *KHO 21. 9. 1978 taltio 3968).* Asiaa ei kuitenkaan ole välttämättä tarpeen lähestyä tästä näkökulmasta, vaan VL 21: 1.1:n säännökseen nojauduttaessa lienee asianosaispuhevalta säännönmukaisesti myönnettävissä ulottamatta tarkastelua tältä osin esillä olevan tapauksen ulkopuolelle. Selvää joka tapauksessa on, että kysymystä on lähestyttävä eri perustalta silloin, kun esillä on viranomainen, joka ei saata nojautua VL 21: 1.1:n mukaiseen asemaan.[35] Se, että VH:n valituksessa ehkä on faktisesti kysymys myös prejudikaatti-intressistä, tuskin voi olla puhevallan myöntämisen yksinomainen peruste. — Sanottu koskee luonnollisesti vain hallinnollista muutoksenhakulinjaa, ei VYO:ta ja KKO:ta, joissa puhevaltaa ei hakemusasiassa muutenkaan yleensä ole. Mitä nimenomaan tulee KKO:een, jossa VH:n puhevalta valvontaviranomaisena on evätty, on viranomaisten (ja järjestöjen) oikeus pyytää valituslupaa asian yleisen oikeudellisen merkittävyyden perusteella ollut laajemminkin harkittavana lähinnä *de lege ferenda,* mutta asiaan on suhtauduttu kielteisesti.[36]

---

32 Ks. *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 316 ja lisäksi *Larma* s. 507. — Rakennuslautakunnalla ei ollut valitusoikeutta rantakaavan laatimista koskevasta LH:n päätöksestä, *KHO 10. 11. 1971 taltio 4723.*

33 Ks. *Andersson* s. 203.

34 Näin *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 20.

35 Vrt. *Rantanen* s. 119.

36 *Leivonen* s. 121 ss.

Puhevallan laajuus ei merkitse muiden yleistä etua hallinnollisella toimialallaan valvovien viranomaisten puhevallan supistumista.[37] Kun eri edunvalvojienkin vaatimukset saattavat hyvin olla keskenään päällekkäisiä tai vastakkaisia, voinee vielä vähemmän puhdas laillisuusvalvontaperuste rajoittaa edunvalvojaviranomaisten mahdollisuutta puhevallan käyttöön. Tilanne lienee kuta kuinkin sama kuin laillisuusvalvojan suhde yksityisiin asianosaisiin: VL 21:1 ei millään tavoin estä yksityisten omaa edunvalvontaa.

Laajapohjainen VH:n asianosaispuhevalta ei VL 21: 1:n alan yleisyydestä huolimatta merkitse vapautusta asianosaisen asemassa oleviin sovellettavista menettelysäännöksistä. Siten myös VH voi menettää puhevaltansa muistutuksenteon laiminlyönnin johdosta (esim. *KHO 1976 A II 88).* Vastaavasti palauttamisratkaisun jälkeisessä tilanteessa VEO:ssa VH:lla ei, kuten ei muillakaan asianosaisilla, lähtökohtaisesti enää ole puhevaltaa, mikäli se ei ole esiintynyt muutoksenhakijana. On kuitenkin muistettava, että lähtökohta varsin helposti murtuu ja puhevalta palautuu eri asianosaisryhmille, jos palautustilanne tai uusi VEO:n ratkaisu sisällöllisesti muuttuneena antaa aiheen uusille vaatimuksille.

11.3 Vesihallinnon menettelyllisen aseman lisäpiirteitä

11.3.1 Vesihallinnon asemasta ns. omien hankkeiden yhteydessä

Asianosaispuhevallan ja valvontatehtävän kannalta erityisen ryhmän muodostavat ne hankkeet, joissa VH on *hankijana* tai *luvan haltijana.* VL 21 luvun mukaisen valvonnan sen enempää kuin edunvalvonnankaan kohdalla ei näiden hankkeiden suhteen ole tehty poikkeusta. Kysymys on kuitenkin *yhdestä* viranomaisesta, jolle kuuluvat tehtävät saattavat olla oikeudellisesti vaikeasti yhteen sovitettavissa. Ristiriitoja voi kyllä aiheutua jo VHL:n mukaisen toimialan sisällä siihen kuuluvien osatehtävien kesken. Sanottu ulottuu siten myös VL 16: 28.1:n mukaiseen edunvalvontaan VHL:ssa määritellyllä toimialalla ulkopuolisen ollessa hakijana. Silloin, kun puhevallan sisältö perustuu hallinnon sisäiseen konfliktin ratkaisuun, saattaa VEO faktisesti vapautua tämän toimivaltaansa kuuluvan kysymyksen selvittämisestä, mikäli sitä ei erikseen oteta esille

37 *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 20.

viran puolesta tai muiden asianosaisten vaatimusten johdosta. Voidaan myös sanoa, että vesihallinnon perustaminen on aikanaan lisännyt mahdollisuuksia tämän kaltaiseen yleisten etujen sisäiseen sovitteluun. Vastakkaisten intressien jääminen saman menettelysubjektin sisäisiksi voi kyllä aiheuttaa paineita korvaaviin puhevallan käyttöyrityksiin. Ratkaisussa *KHO 11. 6. 1970 taltio 3047* oli silloiselle MaatalousH:lle — joka oli myös kalatalousviranomainen — säännöstelyluvan haltijana asetettu kalataloudellinen velvoite. Vaatimuksen velvoitteen supistamisesta (jota ei tutkittu) teki säännöstelystä hyötyvä yhtiö.

> VH:n roolien joukossa ei toistaiseksi ole päätöksentekijän asemaa VL:n järjestelmässä.[1] Ruotsissa on ML:n yhteydessä kiinnitetty huomiota vaikeuteen yhdistää luonnonhoitoviraston tehtävät dispenssien antajana ja muualla käsiteltävien lupapäätösten sisältöön vaikuttavana edunvalvojana.[2]

Vaikeudet yhdistää tietyn toiminnan suorittajan ja sen valvojan tehtävät samalle organisaatiolle eivät ole olleet esillä yksinomaan Suomessa ja VH:n kohdalla. Tunnettua on ollut mm. se kritiikki, joka on kohdistettu vesivoiman rakentajan ja hyväksikäyttäjän, valvontaviranomaisen sekä lupaviranomaisen roolien yhdistymiseen Norjan NVE:ssä.[3]

Kun vesihallinnon VHL:n mukaisen hallinnollisen toimialan sisäisten konfliktien ratkaisemista pääasiallisesti sääntelevät hallinnolliset tarkoituksenmukaisuusnormit, liittyy laillisuusvalvontaan muista tehtävistä poiketen korostunut *velvollisuusaspekti* (VL 21: 2.1). Näin on myös omien hankkeiden kohdalla ja yleisemminkin silloin, kun reaktio tulisi suunnattavaksi kohteeseen, jota tarkoituksenmukaisuusperustein voitaisiin pitää oikeana eli »vesivarojen tarkoituksenmukaisen hyväksikäytön» edellyttäminä. Näin voi olla mm. silloin, kun voimassaolevaan lupapäätökseen sisältyvän määräyksen noudattamista pidetään sanotuista lähtökohdista käsin epäsuotavana.

Valvontatehtävän oikeudellinen merkitys ilmenee toisinaan myös sen selvänä funktionaalisena erottamisena hakijan ja luvanhaltijan asemasta:

---

[1] Vrt. *KM 1972: B 134.*

[2] *Nyman* s. 150.

[3] Ks. esim. *Haagensen* s. 31, *Backer* Hefte for Kritisk Juss 1/80 s. 48. — Suomen VH:n moniroolisuudesta ks. esim. *Ellilä*, LM 1975 s. 56, joka ei kuitenkaan syystä tai toisesta mainitse hakijana toimimista. Vrt. tältä osin esim. *KM 1980: 44* s. 79. Valvontatehtävien suhteesta muihin tehtäviin ks. myös *Takala—Träskman* s. 43 ss.

VH, jolle VEO oli antanut luvan O-järven säännöstelyyn, vaati valituksessaan vedenkorkeustarkkailun tulosten lähettämistä »valvontaviranomaiselle». KHO lisäsi päätökseen sisältyvään tarkkailuvelvoitteeseen seuraavan lausuman: »Kirjaan tehdyistä merkinnöistä on lähetettävä kuukausittain tiedot vesilain tarkoittamalle yleiselle valvontaviranomaiselle.» *KHO 1976 A II 95.* Vaatimuksen esittämisen tekee tässä ymmärrettäväksi se, että säännöstelyn käyttö ja hoito oli sopimusteitse uskottu yksityiselle yhtiölle. Tämä ei kuitenkaan ole poistanut VH:n vesioikeudellista vastuuta luvanhaltijana.

VH:n asianosaispuhevallan käyttö ei vesihallinnon omien hankkeiden yhteydessä periaatteessa poikkea puhevallan käyttämisestä ulkopuolisten hankkeissa. Vaikeus eri näkökohtien yhteensovittamiseen lienee tällöin kuitenkin vielä ilmeisempää kuin VH:n joutuessa VL 16: 28.1:n mukaisessa normaalitilanteessa sovittelemaan toimialaansa kuuluvien vastakkaisten etujen edellyttämiä näkökohtia.[4] Johdonmukaiseen pyrkimykseen saada tietty hanke toteutetuksi liittyy hankkeen kielteisten seurausten vähättelyn vaara. Vaikka ei sellaisenaan yhdyttäisikään *Lehtosalon* näkemykseen siitä, ettei VH:lta luvan hakijana voida vaatia mm. tasapuolisuuden ja objektiivisuuden suhteen muunlaista käyttäytymistä kuin muiltakaan asianosaisilta,[5] lienevät kuitenkin osaltaan tältä pohjalta ymmärrettävissä tietyt seuraukset esimerkiksi velvoitekäytännössä, kuten se, että säännöstelymaksuja ei meillä juurikaan ole vaatijan puuttuessa määrätty.

Erityisiä menettelyllisiä vaikeuksia omissa hankkeissa ei VH:n moniroolisuudesta kuitenkaan välttämättä aiheudu. Eräät menettelytilanteet näyttävät silti edellyttävän periaatteellista vastausta siihen, esiintyykö VH primaarisesti hakijana vai VL 16: 28.1:ssa tarkoitettuna yleisen edun valvojana. Tällöin esille tulee ennen muuta VL 18: 11:n säännös. Sen kohdalla on epäselvää, ratkaistaanko määräaika reagoida toimitusmiesten lausunnon johdosta hakijana toimivan VH:n osalta lainkohdan 1 vai 2 momentin mukaisesti. Asiasta ei tiettävästi ole olemassa KHO:n kannanottoa, vaan VH on käytännön hankaluuksista huolimatta mukautunut pääsäännön mukaiseen ja myös hakijalle kuuluvaksi katsottuun 1 momentin lyhyempään määräaikaan. Kun VH:lle näissä asioissa kui-

[4] Vrt. VHL 1 ja 3 §. Organisaation kannalta ks. myös *Kilpeläisen työryhmä* s. 26 ss. ja 35 ss.

[5] *Lehtosalo* VT 2/1976 s. 9.

tenkin kuuluu samoja tärkeitä tehtäviä kuin muidenkin hakemusten yhteydessä, ei lyhyempää määräaikaa voitane näiltä osin asiallisin syin perustella.

Ratkaisussa LS VEO 26. 6. 1981 n:o 1/1981 D (ei lainv.) VH oli toimittanut muistutuksensa VEO:lle yli 30 päivän kuluttua siitä kun toimitusmiesten lausunto oli pantu ao. kunnassa yleisesti nähtäväksi. Tämän vuoksi ja kun VH:n asianosaisena tekemä *muistutus ei sisältänyt sellaisia yleisen edun huomioon ottamiseksi tarkoitettuja huomautuksia,* jotka voidaan tehdä VEO:lle 60 päivän kuluessa toimitusmiesten lausunnon saamisesta, VH:n muistutus jätettiin VL 18: 11:n nojalla tutkimatta.

Kannanotto antaa aiheen kysyä, voiko VH *samassakin* asiassa esiintyä (eri vaatimusten osalta) sekä valvojana että hakijana. Kahden eri määräajan mahdollisuuden ohella tämä voisi merkitä myös samaa asiaa koskevia ristiriitaisia vaatimuksia. Viimeksi mainitulta osin kysymys voi luonnollisesti aktualisoitua vain, jos vaatimusten eriytyminen hallinnonsisäisesti on faktisesti toteutunut. Funktioiden eriytymistä, vaikkakaan ei nähtävästi samanaikaisia erisuuntaisia vaatimuksia, edellytetään VHA 5 ja 26 §:ssä.

11.3.2 Vesihallinto yleisten vesialueiden haltijana

Valtion omistamien yleisten vesialueiden haltijana (YleisvesiL 4.1 § verr. VHL 1.1 §:ään) vesihallinto esiintyy periaatteessa samanlaisessa asemassa kuin kuka hyvänsä alueen omistaja tai haltija.[6] VH:n asianosaispuhevalta ei näiltä osin tietenkään perustu VL 16: 28.1:n säännökseen. Yleisvesiä on tässä kuitenkin aihetta sivuta kahdesta syystä. Ensinnäkin niihin liittyy varallisuusoikeudellisesta perusteesta huolimatta merkittäviä yleisiä etuja. Toiseksi tapauksiin, joissa VH käyttää puhevaltaa esim. korvauskysymysten osalta, saattaa liittyä myös yleisvesistä johtuva puhevaltaperuste, millä voi olla erityistä faktista merkitystä silloin, kun asianosaispuhevalta muutoin puuttuisi. Yleisvesialueen haltijana VH voi tehdä sellaisiakin seikkoja koskevia vaatimuksia, jotka muutoin jäävät sen toimialan ulkopuolelle.

VH, joka oli yleisen vesialueen haltijana eräänä vahingonkärsijänä ja kalataloudellisen korvauksen saajana, valitti VEO:n pää-

[6] Ks. *Hollo* s. 368. Vuodesta 1966, jolloin yleiset vesialueet lailla saatettiin omistusoikeuden kohteiksi, 1. 7. 1970 saakka niiden hallinta ja hoito kuului TVH:lle. Ahvenanmaalla yleiset vesialueet kuuluvat maakunnalle, L 205/66.

töksestä kalataloudellisten korvausperusteiden (saaliskapasiteetti) osalta. Valitus tutkittiin. *VYO 13. 11. 1974 VYD 41/73.*

Ratkaisussa *KHO 11. 6. 1974 taltio 2548* olisi asianosaispuhevalta kalanistutusvelvoitteen osalta ollut ilmeisesti perustettavissa myös Oulujärven yleisveden hallintaan VL 21: 1:n ohella. — VYO:lle siirretyt rahakorvaukset ovat edelleen käsittelemättä.

VHL 1.2 §:n 7 kohdan poikkeussäännös tuskin voi koskea yleisvesien hallintatehtävää. Ei liene ajateltavissa, että sen tarkoitus olisi rajoittaa vesihallinnon oikeuksia ja velvollisuuksia omaisuuden haltijana [7] (eikä asemaa luvan hakijana tai haltijana [8]) sen pitemmälti kuin minkä hyvänsä muunkaan viranomaisen. Tältä pohjalta VH olisi oikeutettu myös kalataloudelliseen korvaukseen.[9] Kuitenkin yleisvesien hallintaan liittyviä korvauskysymyksiä on myös pidetty toimivaltasuhteissa oikeudellisesti epäselvinä,[10] ja *tällä* perusteella esitetty hallinnan ja hoidon siirtämistä kalastuksen osalta kalatalousviranomaiselle.[11] Paikkansa pitääkin, että kalakantojen hoito yleisillä vesialueilla on järjestämättä.[12] Puuttumatta perusteluihin muutoin on kuitenkin todettavissa, että omistajatahon disponointivaltuuksien hajoittamiseen liittyvät moninaiset oikeudelliset vaikeudet (mm. suostumuksen antaminen vesialuetta muuttavaan toimenpiteeseen, kun haitat ovat ainakin osaksi kalataloudellisia) ovat jääneet huomiotta.[13]

Toisaalta yleisten vesialueiden haltijaviranomaisen asemaan liittyy eräitä erityispiirteitä, joilla saattaa olla vaikutusta myös puhevaltasuhteissa. Muista vesialueiden omistajista poiketen ei valtio yleisvesien

---

7 VH:n asemaa ei yleisvesien osalta näytä tarkoitetun erilaiseksi kuin *TVH:n* aiemmin. — Ks. myös *Hollo* s. 368, *sama* VT 5/1977 s. 11 ja *sama* LM 1978 s. 876.

8 Ks. esim. *Lehtosalo* s. 9.

9 *Hollo* s. 515, *Kahanpää* Kalatalous s. 4 ja esim. *VYO 13. 11. 1974 VYD 41/73.*

10 *KM 1977: 47* s. 193 ja *HE 214/1980 vp.* s. 39.

11 *Ibid.*

12 Vrt. myös A valtion yksityisten kalastusten käyttämisestä ja kalastamisesta valtiolle kuuluvissa kalavesissä (322/53), joka on annettu ennen kuin yleisvedet tulivat omistusoikeuden kohteiksi ja joka ei ainakaan voimaan tullessaan näitä koskenut.

13 Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota LuovutusL:n (687/78) ja YleisvesiL:n muutoksen (691/78) säätämisen yhteydessä syntyneeseen ristiriitaan YleisvesiL 5.1 §:n ja 6 §:n välillä. Tällöin suostumustoimivalta maakamaran ainesten osalta saattaa tulkinnasta riippuen kokonaisuudessaan siirtyä MMM:lle, jossa myös kalatalousviranomainen toimii. Ks. myös *Hollo* Kiinteistöoikeus s. 34.

omistajana nimenomaisesti harjoita tämän kalaveden hoitotoimintaa. Viranomaistaho ei toisaalta myöskään hyödynnä näiden vesialueiden kalantuottoa. Sitä vastoin näillä vesillä on voimassa yksityisiä vesialueita merkittävästi laajempi yleiskalastusoikeus (KalL 2 ja 3 §). Tässä suhteessa YleisvesiL ei ole aiheuttanut muutosta (YleisvesiL 3 §). Sisäjärvien yleisvesien osalta on lisäksi huomattava, että asianomaisilla kunnilla on päätösvaltaa kalastuksen järjestämisessä (KalL 3 ja 55 §). Tästä ja kalastusoikeuden rajoittumisesta kunnassa asuviin johtuu näistä vesistä aikaisemmin ja osin edelleenkin käytetty *kunnallisvesi*-termi, jota ainakaan YleisvesiL:n voimaantulon jälkeen ei voida pitää asianmukaisena. On huomattava, että kunnallisveden käsite oli johdettu KalL 3 §:n edeltäjästä, RakK 18: 2:n säännöksestä.[14] KalL:n säännöksiin ei ollut tarvetta tehdä muutosta YleisvesiL:n mukaisen valtion omistusoikeuden voimaansaattamisen yhteydessä. Katsottaessa *kunnan* olevan KalL 3 §:stä johtuen asianosainen järvialueella tapahtuvassa yleisen vesialueen rajankäynnissä (*MMH:n kiertokirje 3/1978*) ei kysymys ole kiinteistöoikeudellisesta, vaan julkisoikeudellisesta perusteesta. KalL 3 ja 55 §:stä johtunee myös se mahdollisuus, että asianosaispuhevallan käyttöön vesiasiassa voi olla oikeutettu paikallinen elin, joka on saanut kunnalta tehtäväkseen yleisveden kalastustoiminnan järjestämisen:

> Lappajärven kunnallisvesitoimikunnalla oli säännöstelyasiassa valitusoikeus. *KHO 13. 3. 1975 taltio 1141.*

Puhevallan peruste on tässäkin julkisoikeudellinen, kun kysymys ei ole omistajana tai muuna oikeudenhaltijana esiintymisestä.

---

[14] Mm. *Lang* s. 47 ss. ja *Willgren* Talousoikeus s. 266 ja 276. Tältä osin on perusteltua kritiikkiä esittänyt *Haataja*, I s. 197 ss. Ks. myös *Manner* s. 212 alav. 91. Kun *Lang*, s. 48, on katsonut kalastusoikeuden olevan »ainoa yksinomainen toimintavalta, mikä tuollaisissa vesissä voipi olla olemassa», on tätä ainakin nykyisten teknisten mahdollisuuksien kannalta pidettävä perusteettomana.

12. KUNNALLISTEN VIRANOMAISTEN ASEMA LUPAMENETTELYSSÄ

12.1 Yleisiä näkökohtia

Edellä on käsitelty nimenomaisesti vain *valtion* viranomaisten asianosaisasemaa. Tämä johtuu siitä toimialaperusteisen asianosaispuhevallan rajautumisesta valtion orgaaneihin, joka aiheutuu VL 16: 28.1:stä. Järjestelyn keskeisyydestä huolimatta ei kuitenkaan ole aihetta ilman muuta olettaa, että kunnallisten viranomaisten asianosaispuhevalta saattaisi perustua ainoastaan samankaltaiseen varallisuusoikeudelliseen lähtökohtaan kuin yksityisoikeudellisten yhteisöjen puhevalta.

Yleisenä hallinto-oikeudellisena kysymyksenä kunnallisten elinten valitusoikeus vaikuttaa, jos mahdollista, vieläkin epäselvemmältä kuin vastaava valtion viranomaisia koskeva problematiikka. Julkisyhteisöjen muutoksenhakumahdollisuuden yleinen tarkastelu on sitä paitsi useimmiten rajoittunut viimeksi mainittuihin.[1] Ongelmakenttä näyttää joka tapauksessa kaksijakoiselta sikäli, että tilanteita on todennäköisesti arvosteltava ainakin osaksi eri tavoin riippuen siitä, onko harkittavana kunnan (kunnanhallituksen) puhevalta, vai onko kysymys hallinnollisesti kunnalliseksi elimeksi luettavasta, mutta toiminnallisesti kunnan keskushallinnosta eriytetystä lautakunnasta (terveys-, rakennus-, tie- ja vesilautakunnat).[2] *Modeen* katsoo orgaanin kunnallisen tai ei-kunnallisen luonteen olevan määrättävissä tiettyjen, pääasiallisesti tehtävien sisältöön liittymättömien »puitekriteerien» avulla.[3] Orgaanien funktioiden erot ja tehtävien liittyminen valtion elinten tehtäviin eivät tällöin

---

1 Esim. *Merikoski* s. 336 ss., *Andersson* s. 200 ss.

2 Eriytymisestä ks. *Holopainen* s. 320 ss. Eriytymiseen ei kuitenkaan välttämättä liity kytkeytyminen tiettyyn valtionhallinnon haaraan (esim. vesilautakunta, ks. *Vihervuori* LM 1979 s. 32 ss.).

3 *Modeen* Specialreglerade förtroendeuppdraget passim, erit. s. 54 ss.

tule näkyviin. Lähinnä sisällöllisiin näkökohtiin perustuvan valitusoikeuden määräytymisen kannalta näin ymmärretyllä kunnallisella luonteella tuskin voi olla merkitystä.[4]

Eräiltä osin kuntasubjektin valitusmahdollisuus perustuu nimenomaiseen sääntelyyn. Siten kunnalla on muutoksenhakuoikeus RakL:n mukaisesta rakennuslautakunnan päätöksestä (RakL 138.2 §). Säännöksen taustalla ovat kunnalle kuuluvat kaavoitustehtävät ja niihin liittyvien etujen valvonta rakennuslupamenettelyssä. Rakennuslautakunnan toiminnassa RakL:n mukaisissa asioissa on kysymys kuntasubjektista funktioltaan irtautuneista tehtävistä, joihin kunta ei voi sisällöllisesti vaikuttaa, vaan joiden yhteydessä se päin vastoin saattaa itse esiintyä asianosaisena jo varallisuusoikeudellisellakin perusteella. Sama koskee esim terveyslautakuntaa erityisesti ThL:iin perustuvien tehtävien kohdalla.[4a] RakL:n osalta ei kunnan muutoksenhakuoikeuteen siten ilman RakL 138.2 §:n säännöstäkään olisi aihetta liittää niitä ongelmia, jotka mahdollisesti halutaan yhdistää kuntasubjektin sisäiseen »in sich» -prosessiin.[5] Kaavoitus- ja maankäyttöintressin perusteella on kunnalla voitu ilman nimenomaista säännöstäkin katsoa olevan valitusoikeus:

> Kunnalla oli oikeus hakea muutosta LH:n päätökseen, jolla oli hylätty maanomistajan hakemus saada lomarakennuksen rakentamista varten RakL 132.1 §:n nojalla poiketa RakL 123 a.1 ja 123 b.1 §:n säännöksistä. Äänestys 6—1 eri mieltä olleen jäsenen nojautuessa väliintulijakonstruktioon. *KHO 1978 A II 75.* Ks. myös *KHO 1978 A II 93.*

Rantakaavatoimituksessa kunta on RakL 123g §:n nojalla oikeutettu käyttämään puhevaltaa. Edelleen kunnalla on oikeus alueellaan suoritettavassa maanmittaustoimituksessa tehdä KaavJL:iin perustuvia vaatimuksia ja samalla tavoin kuin asianosainen saattaa ne tuomioistuimen

---

[4] Vrt. myös *Holopainen* s. 28 alav. 51.

[4a] Ks. *Kuuskoski* Valitus s. 511 ja 515, jossa esitetyn kuvauksen osuvuutta tuskin vähentää se, että taustalla oleva näkemys kunnallishallinnon kaksijakoisuudesta on sittemmin yleisesti hylätty. Viimeksi mainitusta ks. *Mäenpää* LM 1981 s. 334 ss. ja 351 ss. — Jos orgaanin eriytymisen keskeisenä kuvaajana pidetään muutoksenhakutietä ja -menettelyä (hallintovalitus — kunnallisvalitus), on terveyslautakunnan asema kyllä kirjoitetussa laissa tältä osin muutoksenhakutien sääntelyn varassa. Ks. tästä mt. s. 345 ss. ja 351 ss.

[5] Ks. myös *Palme* JFT 1954 s. 382 ss.

tutkittavaksi (KaavJL 26 §).[6] Kaavoitusintressiin perustuva valitusoikeus kunnalla on myös lunastustoimituksessa annetusta päätöksestä (LunL 90 §).[7] Nimenomaisesta sääntelystä saattaa olla pääteltävissä, että valitusoikeus puuttuu lupavaiheen osalta.[8]

Erikoislaatuinen muodollisperusteinen asianosaispuhevalta kunnalla on YksTieL:n mukaisessa tien tekemistä koskevassa asiassa. Puhevalta on nimittäin formaalisesta lähtökohdasta huolimatta rajattu tien sijoittamista koskeviin kysymyksiin (YksTieL 44.5 §).

> YksTieL 44.5 §:n säätämisen yhteydessä (521/75) tien tekemistapaa koskevaa YksTieL 7 §:ää täydennettiin yleisten etujen sekä kaavan toteuttamismahdollisuuksien kannalta. Lain soveltamiseen liittyy näin selviä yritysluvan piirteitä, vaikkakin mainitunkin säännöksen soveltamisala luonnollisesti rajoittuu YksTieL 1 §:ssä tarkoitettuihin teihin. Sanottu yksityisoikeudellinen rajaus tuskin voi olla mielekäs YksTieL 7 §:n ration kannalta.

Ympäristön käyttöön liittyvän lainsäädännön eri aloilla näyttää muutoin tavalliselta, että kunnan valitusoikeus ei ole vaatinut tuekseen nimenomaista säännöstä. Jos jätetään sivuun tilanteet, joissa kunnan asianosaispuhevallan peruste kiistattomasti on yksityisoikeudellinen, näyttäisi kysymys lähinnä olevan kunnan hallinnollisiin tehtäviin liittyvistä intresseistä:

> Kunnanhallituksella oli oikeus valittaa TieL 25 §:n mukaisesta valtatien parantamista koskevan suunnitelman vahvistamista koskevasta TVH:n päätöksestä. *KHO 1966 A II 120.*
>
> Kunnalla oli maanomistussuhteista riippumatta oikeus hakea muutosta tiesuunnitelman vahvistamista koskevaan TVH:n päätökseen. Huomioon otettiin TieL 25 §:n ja TieA 14 §:n säännökset sekä se, mitä oli voimassa kunnan velvollisuuksista maankäytön suunnittelussa. *KHO 1977 A II 94.*
>
> TVH:n vahvistettua TieL 50 §:n mukaisen yksityisen ja yleisen tien liittymäsuunnitelman kaupunginhallitus haki päätökseen muutosta sillä perusteella, että suunnitelma oli tarpeeton laadittavan asemakaavan vuoksi. Kaupunginhallituksella oli asiassa valitusoikeus. *KHO 1973 A II 130.*

---

6 Kyseessä on asianosaiskäsitteen kiertoilmaisu. Oikeudellista eroa »asianosaisten» puhevaltaan tuskin on. Vrt. myös *Hyvönen* Määräala s. 201.

7 Tästä esim. *Muukkonen* DL 1978 s. 83, missä kuntaa ei kuitenkaan pidetä asianosaisena. LunL:n terminologiasta sanotussa suhteessa ks. myös LunL 13 §.

8 Vrt. kuit. TieL:n osalta jäljempänä.

Tietoimituksen osalta TieL:ssa on kunnan valitusoikeudesta nimenomainen säännös (TieL 103.3 §). Kunnalla on sen nojalla oikeus muutoksen hakemiseen, mikäli se katsoo toimituksen vaikeuttavan asema-, rakennus- tai rantakaavan tahi niissä annettujen määräysten toteuttamista. — Säädöstukea vailla oleva kunnan valitusoikeus on voinut perustua myös sellaisiin kunnallisiin intresseihin, jotka eivät välittömästi liity kaavoitustoimintaan:

> I:n kunnanhallituksella oli oikeus valittaa LH:n päätöksestä, jolla oli perustettu luonnonsuojelualue yksityisen maalle. Valituksessaan kunnanhallitus oli vaatinut LH:n päätöksen kumoamista tai rauhoitusmääräysten osan poistamista, koska suojelualuetta muodostettaessa ei ollut menetelty laillisesti ja koska alueen muodostamisella rajoitettiin kunnan asukkaiden mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoaan kalastusta sanotulla alueella. *KHO 1959 II 173.*

Viimeksi mainitun tapauksen osalta on LuonnonsuojeluL 9 §:ssä säädetty, että asianomaista kunnanvaltuustoa on kuultava ennen LH:n päätöstä. Vaikka menettelyllinen kuulemissäännös ei yksinään voinekaan perustaa valitusoikeutta, on se kuitenkin saatettu katsoa tämän olennaiseksi indisioksi.[9]

Mitä tulee ThL:n mukaiseen sijoituslupamenettelyyn, ilmentää seuraava ratkaisu kielteistä kantaa kunnan yleiseen valitusoikeuteen, vaikka puhevalta käytännössä tosin saatetaankin perustaa eriasteisista lähtökohdista selvimpään. Varallisuusoikeudellisen perusteen välityksellä puhevalta tässä faktisesti kuitenkin laajentui koskemaan myös yleisempiä maankäyttönäkökohtia:

> Kunnalla, joka omisti asuntoalueeksi suunnitellun alueen 550 metrin päässä aiotusta sikalasta, oli *maanomistajana* oikeus hakea muutosta terveyslautakunnan valvontaosaston ThL 26 §:n mukaiseen sijoituslupapäätökseen. *KHO 1979 A II 101.*

Kysymys kunnanhallituksesta päätöksenteon sisällön kannalta riippumattomien lautakuntien valitusoikeudesta ratkeaa pitkälti asianomaisen lainsäädännön alan viranomaisjärjestelmän kokonaistarkastelun pohjalta eikä siihen ole tässä aihetta enemmälti syventyä. Voidaan kuitenkin havaita, että valitusoikeuden potentiaalinenkin ulottuvuus on useasti varsin suppea johtuen jo siitä, että asianomaiset lautakunnat itse ovat keskeisiä

[9] *Andersson* s. 334, *M. Uotila* s. 161.

päätöksentekijöitä esimerkiksi lupaviranomaisina. Tällöin voi enintään aktualisoitua kysymys lautakunnan mahdollisuudesta hakea muutosta valitusviranomaisen päätökseen, jolla lautakunnan itsensä tekemä päätös on kumottu. Hallinto-oikeudessa tähän mahdollisuuteen on vanhastaan suhtauduttu kielteisesti.[10] Poikkeuksena tosin on pidetty tapauksia, joissa LH on kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen. Näissä kysymyksenasettelu voitaisiin konstruoida kaksiasianosaissuhteen pohjalle (kunta ja siihen kohdistuvaa valvontaa suorittava valtio).[11] Erityistehtäviä suorittaviin lakimääräisiin lautakuntiin rakenne tuskin kuitenkaan soveltuu, etenkin kun valitusviranomainen on LO eikä LH. Joka tapauksessa terveyslautakunnan kohdalla on useissa tapauksissa päädytty valitusoikeuden myöntämiseen (esim. *KHO 1974 A II 81*). Perustelujen on tällöin löydyttävä muualta, ennen muuta orgaanin lakimääräisistä tehtävistä ja niiden vastakkaisuudesta valittajan intresseihin nähden.[11a]

Ennen VL:n tarkastelua kunnallisten elinten puhevallan kannalta on paikallaan kosketella kunnallisten viranomaisten asemaa vertailumaiden vesiä koskevissa lupamenettelyissä.

Ruotsi. Ruotsalaisessa hallinto-oikeustieteessä on kunnan viranomaisen muutoksenhakumahdollisuutta tarkasteltu yleensä samasta näkökulmasta kuin valtion viranomaistenkin valitusoikeutta.[12] Olennaisena erona on kuitenkin ollut fiskusproblematiikan liittyminen vain valtion viranomaisiin. Samankaltainen oikeussubjektiajattelu voidaan tosin haluttaessa kohdistaa myös kunnalliseen viranomaiseen tilanteissa, joissa tarkastellaan tämän oikeutta hakea muutosta toisen kunnallisen viranomaisen päätökseen. Muutoin kunnan viranomaisen valitusoikeutta on yleisesti ottaen pidetty mahdollisena silloin, kun päätös voi koskea tärkeitä paikallisia etuja, edellyttäen, että asianomaisessa säännösyhteydessä otetaan huomioon nämä edut sekä kunnallisen orgaanin käsitys asiasta.[13] Perusteena saattaa olla myös kunnan tehtäväpiiri muutoinkin: kunnalla

---

10 *Andersson* s. 203.

11 Ks. *Merikoski* s. 350 ss.

11a Näin *Kuuskoski* Valitus s. 519. Samalla kannalla on *Hallberg* Oikeus 1/1981 s. 22.

12 Ks. esim. *Westerberg* s. 111.

13 *Westerberg* s. 113. Ks. myös *Strömberg* s. 189 ja *Wennergren* s. 284 ss. Kunnan orgaanin valitusoikeus ratkaisusta, jolla sen oma päätös on kumottu, sivuutetaan tässä.

voi olla muutoksenhakuoikeus NVL:n mukaisissa asioissa, koska luonnonsuojelu on (myös) kunnallinen tehtävä.[14]

S-VL:n järjestelmässä ei kunnilla alun perin ollut mahdollisuutta asianosaisen puhevallan käyttöön yksityisistä subjekteista poikkeavin perustein:

> Kunta haki muutosta voimalaitoslupaan nojautuen yleiseen etuun, joka ilmeni siinä, että kunnan asukkaiden suorittamalle ankeriaan ja lohen kalastukselle aiheutui menetyksiä. Asianosaisasemaa ei myönnetty, koska yleisen edun valvontatehtävä kuului kamarikollegiolle. *NJA 1959: 14.*

Sittemmin asetelmaa on muutettu lainsäädäntötoimin. Vuodesta 1962 on kunnilla tietyssä laajuudessa ollut itsenäinen, kamarikollegiosta riippumaton asianosaispuhevalta paikallisten yleisten etujen valvomiseksi.[15] Tämä puhevalta rajoittuu kuitenkin formaalisin perustein laissa erikseen mainittuihin vesiasioihin (ks. S-VL 10: 42.2, 11: 35.3). S-VL:n uudistamistyön (*SOU 1977: 27*) yhteydessä tätä oikeutta on edelleen ehdotettu laajennettavaksi. Perusteena ei enää tulisi olemaan asioiden enumeraatio, vaan yleissäännös, jonka kriteerinä on hankkeen vaikutus yleisiin etuihin kunnan alueella.[16]

ML:ssa säännöstä kunnan valitusoikeudesta ei ole. Kunnan yleisen muutoksenhakumahdollisuuden puuttumista onkin de lege lata pidetty selvänä.[17] Sitä vastoin ML:n tarkistamisehdotuksessa (*SOU 1978: 80*) on S-VL:n esimerkin mukaisesti päädytty puoltamaan yhden valtion viranomaisen (luonnonhoitovirasto) ohella yleistä valitusoikeutta myös kunnalle.[18] Kunnallisten erityisorgaanien, esimerkiksi terveyslautakunnan, asianosaispuhevalta ei tule kysymykseen. Eri asia on, että lautakuntaa on kuultava ML:n mukaisessa lupa- ja dispenssimenettelyssä (miljökungörelse 16, 22 ja 24 §).

Tanska. Tanskan oikeudessa itsehallintoyhdyskuntien muutoksenhakumahdollisuuden tarvetta vähentää se, että näiden yleiset hallintoelimet peruskunnan ja amtin sekä pääkaupunkiseudun tasolla ovat lupaviranomaisia ympäristöä ja vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Hallintojärjestelmän eri tasoista kuitenkin johtuu, että valitusoikeus voi kuulua

---

14 *Jonzon—Delin—Bengtsson* s. 241.

15 Ks. *SOU 1977: 27* s. 231 ss.

16 Mt. s. 234 ss.

17 Esim. *Hydén* s. 354.

18 *SOU 1978: 80* s. 160 ja 234, ks. myös s. 89.

sille itsehallintoelimelle, joka *ei* ole ollut asianomaisessa tapauksessa ratkaisun tekijänä. Siten MBL:n mukaisessa menettelyssä pääkaupunkineuvosto ja amtinneuvosto voivat valittaa (primaarikunnan) kunnanhallituksen päätöksestä, kunnanhallitus amtinneuvoston päätöksestä ja kunnanhallitus tai amtinneuvosto pääkaupunkineuvoston päätöksestä (MBL 74.2 §).[19] Ympäristövalituslautakunnassa on muutoksenhakuoikeus pääkaupunkineuvostolla, amtinneuvostolla ja kunnanhallituksella riippumatta siitä, onko asianomainen elin esiintynyt menettelyssä päätöksentekijänä vai ei (MBL 80.1 §).[20] Järjestelmä on sama VFL:n osalta (VFL 80.2 ja 83 §). NFL 43 §:ssä tarkoitettuihin vesiä koskeviin amtin- tai pääkaupunkineuvoston päätöksiin voi peruskunnan kunnanhallitus hakea muutosta (NFL 45.1 §).

Kunnallisten elinten valitusoikeuden perusteena MBL:ssa on ollut *toisaalta* se, että kunnille kuuluu tehtäviä myös muiden, erityisesti kaavoitusta koskevien säädösten nojalla, mikä aiheuttaa koordinointitarpeen MBL:iin nähden, ja *toisaalta* tarve valvoa paikallisyhteisön yhteisiä intressejä.[21] Viimeksi mainitun perusteen on katsottu tuottavan valitusoikeuden ilman nimenomaista säännöstäkin.[22] Peruskunta ei kuitenkaan voi hakea muutosta *toisen* peruskunnan päätökseen, jollei yksilöllisen, olennaisen intressin edellytys tapauskohtaisesti täyty.[23]

Tanskan uudesta ympäristölainsäädännöstä poiketen on VLL:n säänTelemässä lupamenettelyssä ainakin toistaiseksi keskeinen toimivalta itsehallinto-orgaanien sijasta LRL:n mukaisilla landvæsensret-elimillä.[24] Eräissä muissa suhteissa VLL:n mukaista toimivaltaa on kyllä myös itsehallintoelimillä. LRL:n ja VLL:n säännökset eivät ilmeisesti edellytä itsehallintoelinten lukemista asianosaisiksi muutoin kuin yksityisoikeudellisella perusteella tai hakijana, jollaisena kunta voi esiintyä myös julkisoikeudelliselta pohjalta.[25] LRL 18.1 §:n nojalla on, mikäli tarpeen, luonnonsuojeluviranomaista kuultava käsiteltäessä vesistöä muuttavaa toimenpidettä. Kun kysymys tällöin useimmiten on hankkeista, joihin nykyisin vaaditaan ennen LVR-käsittelyä NVL 43.1 tai 43.2 §:n mukainen

19 Ks. *Haagen Jensen* s. 141 ja *Borre* s. 178.
20 Ks. *Haagen Jensen* s. 141 ja *Borre* s. 190.
21 *Haagen Jensen* s. 141.
22 *Ibid.*
23 *Ibid.*
24 Kehityksestä muutoin ks. *Garde—Rehling* s. 503.
25 Ks. *Tolstrup—Barfod* s. 112 ss.

amtin- tai pääkaupunkineuvoston lupa, ei itsehallintoelinten kuuleminen luonnonsuojeluviranomaisina enää yleensä ole tarpeen. Mainittujen neuvostojen erillinen kuuleminen tulee siten kysymykseen lähinnä vain NVL 43.2 §:n ulkopuolelle jääviä pienimpiä yksityisiä vesiä koskevissa asioissa.[26] Käytännössä amtin yhteyksiä VLL:n mukaisissa asioissa hoitaa VLL 83 §:n mukainen amtin vesi-inspektoraatti. Luonnonsuojeluviranomaisen kuulemista on edellytetty nimenomaisesti myös VLL 34 §:ssä. Tämänkin amtin- tai pääkaupunkineuvoston kuulemisen kuten myös samassa lainkohdassa tarkoitetun amtinneuvoston suostumuksen säännön mukaan korvaa NVL 43 §:n mukainen lupamenettely.[27]

Norja. Norjan hallinto-oikeudessa on katsottu, että kunnalla voi olla valitusoikeus sellaisesta ratkaisusta, jolla on suoranainen vaikutus merkittävään osaan kunnan asukkaista.[28] Vesien käyttöä koskevasta lainsäädännöstä säännökset kuntien valitusoikeudesta puuttuvat. Kuntia on tosin yleensä kuultava lupamenettelyssä (VFL 9 §, VRL 6 §, VDL 125 §).

Saksan liittotasavalta. Kun liittotasavallan hallintolainkäyttö perustuu korostetun subjektiiviselle oikeussuojalle, on luonnollista ensinnäkin, että kunnallinen viranomainen ei ole oikeutettu valittamaan toisen samaan oikeussubjektiin kuuluvan viranomaisen päätöksestä.[29] Oikeussubjektipohjalta tarkastellaan myös kysymystä kunnan viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta (osa-)valtion viranomaisen ollessa päätöksentekijänä. Tällöin edellytetään nojauduttavan kunnan subjektiivisiin oikeuksiin, ei yksin kunnan jäsenten oikeuksiin tai etuihin.[30] Kunnan subjektiivisen oikeuden loukkaus saatetaan kuitenkin eräissä tapauksissa konstruoida sellaisten julkisoikeudellisten normien pohjalle, jotka säätelevät kunnallisia erityisintressejä.[31] Kunnalla ei näin myöskään ole yleistä oikeutta asianosaisena valvoa yleisiä etuja valtion viranomaisten toimivaltaan kuuluvien hallintoasioiden käsittelyssä.[32]

---

[26] Ks. *Cirkulære* MT 222/78 s. 868 ss.

[27] *Ibid.* verr. *Tolstrup—Barfod* s. 148.

[28] *Eckhoff*, s. 531, joka mainitsee esimerkkinä luvan savukaasujen päästämiseen ilmaan, mikäli siitä on seurauksena merkittävä pilaantuminen.

[29] *Kopp* s. 329.

[30] Mt. s. 169 ss., *Ule—Laubinger* s. 95 ss.

[31] *Jarass* DVBl 1976 s. 740.

[32] *Stober* s. 913 ss., *Kopp* s. 187, *Ule—Laubinger* s. 64 ss. ja 95 ss.

Samoja periaatteita sovelletaan myös WHG:n mukaisessa menettelyssä. Yleisistä eduista huolehtiminen kuuluu näin pääsäännön mukaan yksinomaan lupaviranomaiselle: kunta ei voi vedota yleiseen etuun, koska sillä ei ole mitään *oikeutta* vaatia, että lupaviranomainen ottaa yleisen edun lain mukaisesti huomioon.[33] Valitusoikeus saattaa kuitenkin olla mahdollinen silloin, kun määrättyjen hallintotehtävien hoitaminen kuuluu yksin kunnan toimivaltaan. Täten kunta voi asianomaisen osavaltion terveydenhoitolainsäädännöstä riippuen olla WHG:n mukaisessa lupamenettelyssä asianosaisena, vaikka kysymys tällöinkin käytännössä on poikkeustapauksista.[34]

> Kunnilla ei julkisten tehtävien hoitajana alueellaan ollut yleisen edun valvojana (»Sachwalter des öffentlichen Interesses») WHG:n mukaisessa lupamenettelyssä valitusoikeutta vesiensuojelua ja luonnonsuojelua koskevien määräysten osalta. *VwGH Baden—Württemberg, Beschluss 13. 6. 1975—IX 1637/74.*[35]
>
> Se, että hallintolainkäytön tarkoituksena ei ole yleinen laillisuusvalvonta vaan *oikeuksien* turvaaminen, soveltui myös WHG:n mukaisessa lupamenettelyssä esiintyneeseen kuntaan. *VwGH Baden—Württemberg, Urteil 6. 5. 1974—IX 799/72.*[36]

Itävalta. Myöskään Itävallassa ei kunnilla ole ollut valitusoikeutta yksinomaan yleisten etujen valvojana näistä eduista huolehtimisen kuuluessa yleensä lupaviranomaiselle. WRG muodostaa kuitenkin osaksi tosiasiallisen poikkeuksen sikäli, että määrätyt WRG:n suojaamat yleiset edut (WRG 105 §) esimerkiksi vedenhankintamahdollisuuksien osalta voivat vesioikeudellisesti ilmetä myös erityisenä »yksityisenä» oikeutena, joka monasti kuuluu juuri kunnalle.[37] Tältä pohjalta on ympäristölainsäädännön kehittämisen yhteydessä puollettu kunnille ympäristöetuihin perustuvaa valitusoikeutta, vaikkakin on myös korostettu muutoksenhakumahdollisuuden tarpeellisuuden säädöskohtaista harkintaa.[38]

---

33 *Stober* s. 913 ss., *Stortz* s. 18.

34 *Stober* s. 914.

35 *ZfW* 1976 s. 218 ss.

36 *ZfW* 1974 s. 386 ss.

37 Ks. *Frank* s. 18 ss., vrt. *Wimmer* s. 289.

38 Ks. *Wimmer* s. 288 ss.

12.2 Kunnallisten viranomaisten asema vesiasioissa

12.2.1 Vesilautakunta

Kunnallisten elinten mahdollisen puhevallan tarkastelussa voidaan VL:n kannalta luonnollisena lähtökohtana pitää vesilautakuntana, jonka osalta asia on laissa nimenomaisesti säännelty (VL 16: 28.2). Vesilautakunnilla on tämän lainkohdan nojalla oikeus esittää VEO:lle sellaisia lausuntoja ja huomautuksia, joihin ne kuntiensa vesiolojen valvojina katsovat olevan aihetta. Puhevallan peruste on kiintoisalla tavalla kaksinainen relaatiossa muodollinen — aineellinen: muodollinen se on siinä, että edellytyksenä ei sinänsä ole todettu vaikutus vesilautakunnan valvottavina oleviin etuihin, aineellinen taas siinä alueellisessa suhteessa, että yrityksen vaikutusten on ilmettävä lautakunnan toimialueella (kunnan alueella). Jos hakemuksen kohteena on kunnan (kuntien) alueella toteutettava hanke, voi kysymyksellä mahdollisista vaikutuksista tuskin olla relevanssia *tämän* (näiden) kunnan (kuntien) vesilautakunnan puhevallan kannalta. Muiden kuntien kohdalla näyttää tietynasteisten vaikutusten asettaminen puhevallan edellytykseksi välttämättömältä.

»Kunnan vesiolojen valvonta» on erityinen VL:iin perustuva tehtäväpiiri, jolloin vesilautakunta myös tältä osin on itsenäinen kuntaan (kunnanhallitukseen) nähden. On lisäksi otettava huomioon, että samalla tavoin kuin vesihallinnon kohdalla edunvalvontapuhevalta (VL 16: 28.1) ja laillisuusvalvontatehtävä (VL 21: 1.1) eivät aina ole jyrkästi toisistaan erotettavissa, myös vesilautakunnan VL 16: 28.2:n mukainen puhevalta sekä VL 21: 1:n ja 20: 3:n mukainen laillisuusvalvontatehtävä useasti liittyvät läheisesti toisiinsa. Vesilautakunnan kohdalla kysymys *ei* kuitenkaan ole *asianosaisen* puhevallasta eikä sillä näin ole kaikkia itsenäisen asianosaisen asemaan kuuluvia menettelyllisiä oikeuksia eikä varsinkaan valitusoikeutta.[2] Tässä suhteessa oikeuskäytäntö on täysin yhtenäinen, asianosaispuhevallan epäämisen perustelut vain osaksi vaihtelevat muotoilultaan:

> Kun otettiin huomioon VL 16: 28.2:n säännös, vesilautakunnalla oli katsottava olevan ainoastaan oikeus esittää hakemusasiassa VEO:lle lainkohdassa tarkoitettuja lausuntoja ja huomautuksia, mutta *ei oikeutta hakea muutosta* VEO:n päätökseen, lautakunnan vali-

[1] Ks. *Eronen* Käsikirja s. 46 verr. s. 44 ss., *Enäjärvi* s. 27 ja *Vihervuori* LM 1979 s. 27 ss. Vrt. kuit. *Andersson* s. 333.

tus jätettiin tutkimatta. *KHO 1974 A II 108.* Samoin esim. *KHO 25. 4. 1974 taltio 1758.*

Vesilautakunnalla ei, kun otettiin huomioon VL 20: 2 ja 16: 28, ollut oikeutta hakea muutosta VEO:n päätökseen. *KHO 13. 3. 1975 taltio 1141.* Samoin esim. *KHO 3. 3. 1977 taltio 865.*

On myös ratkaisuja, joissa vesilautakunnan on katsottu olevan vailla *puhevaltaa:*

Vesilautakunnalla ei, kun otettiin huomioon VL 16: 28:n säännös, ollut puhevaltaa hakemusasiassa. Valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 9. 5. 1964 taltio 2164 a.* Samoin esim. *KHO 1967 A II 124.*

Vesilautakunnalla ei, kun otettiin huomioon VL 16: 28:n säännökset, voitu katsoa olevan puhevaltaa asiassa. Valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 13. 3. 1965 taltio 1078.*

Viimeksi mainittuja ratkaisuja, joissa puhevallalla itse asiassa tarkoitetaan *asianosaisen* puhevaltaa, saatetaan pitää siinä mielessä harhaanjohtavina, että vesilautakunnalla VL 16: 28.2:n nojalla joka tapauksessa on oikeus esittää VEO:lle lainkohdassa tarkoitettuja lausuntoja ja huomautuksia. Tätä oikeutta voidaan täydellä syyllä kutsua puhevallaksi, vaikka se selvästi eroaakin VL 16: 28.1:ssä tarkoitetusta asianosaisen puhevallasta.[3] Tältä kannalta on virheellisenä pidettävä sellaista menettelyä, jossa vesilautakunnan lausuntoon ehkä sisältyvät vaatimukset niiden sisällöstä riippumatta jätetään tutkimatta asianosaisen aseman puuttuessa.[4] Vaikka lautakunnalla ehkä ei olisikaan oikeutta itsenäisten vaatimusten esittämiseen, ei VEO:n kannalta kysymys kuitenkaan yleensä saattane olla suhteutumiserosta, koska lautakunnan lausuntoon on päätöksessä joka tapauksessa otettava asianmukaisesti kantaa. Eri asia on, että asianosaispuhevallan puuttumisesta johtuva tutkimattajättäminen *saattaa* olla perusteltua silloin, jos esimerkiksi vastaava VH:n vaatimuskin jätettäisiin tutkimatta.[5]

Vaikka VL 16: 28.2:ssa mainitaan vesilautakunnalla olevan oikeus esittää lausuntoja ja huomautuksia nimenomaan VEO:lle, ei kuitenkaan ole aihetta ymmärtää katselmustoimituksen olevan tässä suhteessa eri asemassa. VL 16: 28.1:n puhevaltasäännöstä vastaavasti lieneekin myös VL 16: 28.2:n katsottava ilmaisevan yleisen periaatteen, joka on voimassa

---

[2] Ks. *Eronen* Käsikirja s. 44 ss., *sama* Asianosaiset s. 4. Ks. myös *Pietilä* s. 150, *Hollo* s. 289 ja *Vihervuori* LM 1979 s. 25 ss.

[3] Näin myös *Eronen* VT 1/1980 s. 7.

[4] Tähän on *Eronen,* mt. s. 8, kiinnittänyt kriittistä huomiota.

[5] Vrt. kohta 11.2.

kaikissa menettelyvaiheissa.[6] Muutoksenhakuvaiheen osalta on kuitenkin olennainen ero siinä, että valitusoikeutta vesilautakunnalla ei ole. Tästä johtuen puhevallan käyttäminen saattaa olla valitusasteessa mahdollista ainoastaan, jos asia on saatettu siellä käsiteltäväksi muun, asianosaisen puhevallan omaavan subjektin toimesta. Tällöinkin lausunto voidaan ottaa huomioon vain niiltä osin, kuin asia on valituksen johdosta muutoksenhakuasteen käsiteltävänä.

Vesilautakunta ei myöskään voi »lainata» kuntasubjektille ehkä kuuluvaa asianosaispuhevaltaa:

> Vesilautakunta vaati padotuslupa-asiassa padotuksesta kunnan viemäröinnille aiheutuvan vahingon korvaamista. Vesilautakunta ei, kun otettiin huomioon VL 16: 28, ollut asianosainen asiassa. Valitus jätettiin tutkimatta. *VYO 8. 6. 1965 VYD 15/64* (KKO 31. 5. 1967 taltio 1385: ei kysymys tästä).

VL 16: 28.2:sta johtuva asianosaispuhevallan puuttuminen näyttää eräissä suhteissa VL:n järjestelmän kannalta epäjohdonmukaiselta. Kun lautakunnalla nimittäin on VL 5: 9:n nojalla (tosin aniharvoin toteutuva) hakemusvaltuus uittosäännön vahvistamista, muuttamista ja kumoamista koskevassa asiassa, ei liene erityisen johdonmukaista, että sen asianosaispuhevalta evätään, jos vireillepanijana on ollut muu subjekti.

Vesilautakunnan valitusoikeuden puuttumista on pidetty epäkohtana erityisesti paikallisten ympäristöetujen valvonnan kannalta.[7] Onkin ilmeistä, että faktiset mahdollisuudet näiden etujen valvomiseen ovat huonommat valtakunnallisesti merkittäviin intresseihin verrattuna, etenkin, jos otetaan huomioon, että muutoksenhakuoikeus yleensä on evätty myös alalla toimivilta järjestöiltä. VL 16: 28.1:n nojalla asianosaisen puhevaltaa yleisten etujen valvojina käyttäviä viranomaisia ja näiden joukossa erityisesti VH:ta ei kylläkään mikään oikeudellinen näkökohta estä ulottamasta vaatimuksia hyvinkin paikalliselle tasolle,[8] ja näin on myös käytännössä voinut tapahtua.

12.2.2 Kunnanhallitus

Vesilautakunnan prosessuaalisesta »hampaattomuudesta» on ollut ymmärrettävänä seurauksena pyrkimys etsiä korvaavia oikeussuojakeinoja.

---

[6] Samoin *Eronen* VT 1/1980 s. 7.

[7] Mt. s. 8, *Vihervuori* LM 1979 s. 25 ss.

[8] *Eronen* VT 1/1980 s. 6.

Esille on tällöin ennen muuta noussut mahdollisuus sallia *kunnalle* asianosaispuhevalta varallisuusoikeudellista lähtökohtaa laajemmin perustein. Puhevaltaa käyttäisi tällöin ensisijaisesti *kunnanhallitus*, joka KunL 58.4 §:n nojalla edustaa kuntaa.[9]

Vanhastaan tilanne on kuitenkin ollut varsin yksiselitteinen. Kunnan asianosaispuhevallan perusteeksi on ollut kelvollinen vain varallisuusoikeudellinen intressi:

> Y:n kunnanvaltuusto oli valittanut uittosäännön vahvistamista koskevasta päätöksestä. Koska kunnanvaltuusto ei ollut väittänytkään päätöksen koskevan kunnan etuja ja oikeutta maanomistajana tai uittajana, eikä kunnanvaltuustolla niin ollen ollut oikeutta hakea muutosta maaherran päätökseen, KHO ei ottanut valitusta tutkittavakseen. *KHO 1938 II 627.*

Varallisuusoikeudelliset perusteet saattavat samalla kylläkin olla osaksi julkisoikeudellisia ja tunnusomaisia nimenomaan kunnalle:

> R:n kunnanhallituksella oli valitusoikeus säännöstelystä kunnan vesihuoltosuunnitelman toteuttamiselle aiheutuvien vahinkojen osalta sekä R:n kaupunginhallituksella vesi- ja viemäriverkostolle koituvien vahinkojen, kaivojen mahdollisesta pilaantumisesta aiheutuneesta vesihuollon järjestämisestä syntyneen vahingon sekä RakL:n säännösten johdosta kaupungille aiheutuvien menetysten osalta. *VYO 8. 6. 1965 VYD 15/64.* (Kaupunginhallituksen osalta KKO 31. 5. 1967 taltio 1385: ei muutoksenhakulupaa).

Erikoisesti kunnallisen vesihuollon osalta peruste saattaa olla myös selvästi vesioikeudellinen:

> Kunnalla oli hakemusasiassa valitusoikeus luvan nojalla vesistöstä vettä johtavana. *KHO 1967 A II 123.* Ks. myös esim. *KHO 1969 A II 149, KHO 1969 A II 154, KHO 13. 1. 1971 taltio 43, KHO 17. 6. 1971 taltiot 2745—2746, KHO 10. 1. 1974 taltio 78, KHO 30. 5. 1974 taltio 2408* sekä *KHO 13. 3. 1975 taltio 1141.*

Eräät mainituista ratkaisuista saattavat viitata siihen, että kysymys ei välttämättä ole vedenjohtamisoikeudesta, vaan ehkä myös kunnallisesta vedenhankintaintressistä laajemminkin. Läheskään aina ei kun-

---

[9] KunL 58.5 §:n nojalla kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja voi edustaa kuntaa. Ks. myös *KHO 16. 9. 1976 taltio 3405.*

nan puhevaltaperuste ole nimenomaisesti ollut esillä, eikä sitä kaikissa tapauksissa ole mahdollista asiakirjojen perusteella selvittää.

Muunkinlaisissa tilanteissa saatetaan havaita kunnan puhevaltaperusteiden väljentymistä. Ennen näitä koskevia ratkaisuja on kuitenkin tarkasteltava mahdollisuutta, että kunnan asianosaispuhevalta kyllä perustuu varallisuusoikeudelliseen lähtökohtaan, mutta vaatimusten perusteluina esitetään *myös* yleisiin etuihin liittyviä näkökohtia. Kuten yksityisille asianosaisillekin,[10] voi tämä olla mahdollista myös kunnalle, *mikäli* viimeksi mainittujen perustelujen pohjalta *ei* esitetä itsenäistä *vaatimusta,* joka on johdettavissa yksin näistä:

> Kaupunki esitti säännöstelyasiassa *hanketta* koskevia vaatimuksia perustellen valitustaan mm. sillä, että *kaupungin* (hallinnollisella) *alueella* oli *paljon rakennuksia* ja siltoja sekä kunnallisteknisiä laitteita, joiden paaluperustukset kärsisivät vaurioita. Valitus tutkittiin. *KHO 9. 3. 1972 taltio 875.*
>
> Tekoaltaan rakentamista ja säännöstelyä koskevassa asiassa asianosaisena oleva kunta oli perustellut valitustaan *luvan edellytysten puuttumisen osalta* muun ohella *verotulojen menetyksellä, elinkeinoelämän vaikeutumisella sekä työpaikkojen menetyksellä.* Valitus tutkittiin. *KHO 1970 A II 134.* Ks. myös pilaamislupa-asia *KHO 1969 A II 154,* jossa kunta oli perustellut tutkituksi tullutta valitustaan mm. vesistön ympäristökuntien virkistyskäyttömahdollisuuksien heikentymisellä, sekä pohjaveden ottamista koskeva *KHO 1973 A II 125,* jossa kunnan valituksen perusteluissa oli keskeisellä sijalla muinaisjäännöksen suojeluintressi.

Ratkaisuja tarkasteltaessa ei voitane välttyä siltä vaikutelmalta, että asianosaispuhevallan kunnalle tuottava varallisuusoikeudellinen peruste itse asiassa jää usein toissijaiseen asemaan. Kun näin on, ei saatettane pitää erityisen mielekkäänä sitä, että sanotunlaisen laaja-alaisen puhevallan olemassaolo on riippuvainen satunnaistekijästä, jollaisena mahdollisesti on esimerkiksi arvoltaan mitättömän kiinteistön sijainti hankkeen vaikutusalueella.

Selvää väljentymistä itse puhevaltaperusteiden osalta paikallisten yleisten etujen valvonnan suuntaan ilmentävät seuraavat ratkaisut:

> Vesistön järjestelyä koskevan päätöksen muuttamisasiassa tutkittiin kunnanhallituksen valitus, vaikka kunta ei omistanut yri-

[10] Ks. edellä s. 180 ss.

tyksen vaikutusalueella maa- eikä vesialueita. *KHO 15. 12. 1977 taltio 5146.*

Kuntien valitus, jossa oli vaadittu VEO:ssa asetetun *säännöstelymaksun* korottamista ja koron määräämistä maksulle, tutkittiin. *KHO 1976 A II 95.* Vrt. *KHO 10. 1. 1969 taltio 121:* VEO oli jättänyt kunnanhallituksen vaatimuksen hakijan velvoittamiseksi suorittamaan säännöstelymaksua tutkimatta. Ei muutosta KHO:ssa.

Kun otetaan huomioon säännöstelymaksun käyttötarkoitus (VL 8: 25.2, 12: 14), tuntuu kunnan asianosaispuhevalta kanavointisääntelyn puuttuessa varsin luonnolliselta huolimatta siitä, että maksu suoritetaan LH:lle ja jaetaan kunnille sen välityksellä.[11] KHO:n ratkaisu ei sisältänyt nimenomaista kantaa kunnan mahdollisuuteen *vaatia* VEO:ssa säännöstelymaksua, vaikkakin myös tätä on pidettävä ilmeisenä. Asian yhteydessä on aiheellisesti kiinnitetty huomiota sen seikan merkitykseen, että VH on ollut useissa huomattavissa säännöstelyasioissa hakijana.[12]

Puhevallan väljentymisen yhteydessä on mainittava myös seuraava ratkaisu, joka tosin saatetaan ymmärtää myös siten, että muihin näkökohtiin perustuva asianosaispuhevalta on poikkeuksellisesti ulotettu vaatimukseen, joka ei ole yhdistettävissä tähän lähtökohtaan:

Kaupunki vaati säännöstelijän velvoittamista vaalimaan kaupungin (hallinnollisella) alueella maisemaan sisältyviä kauneusarvoja. Valitus tutkittiin. *KHO 9. 5. 1964 taltio 2164 a.*

Toisaalta viime vuosilta on myös ratkaisuja, joissa kunnan valitusoikeus on nimenomaisesti rakennettu perinteiselle varallisuusoikeudelliselle pohjalle:

Kaupunginhallituksella oli valitusoikeus asiassa, joka koski ylivuotisen kuorimattoman puutavaran uittamiseen haettua lupaa, kun kunta omisti uittoon käytettävään jokeen rajoittuvan alueen, missä kunnalla oli muun muassa yleisiä uimarantoja. *KHO 1974 A II 110.*

Kalatalousvelvoitteiden asettamista koskevassa erillisessä hakemusasiassa oli tehty väite kunnanhallituksen puhevallasta. Koska asia koski kunnan etua, väite hylättiin. Peruste lienee ollut kiinteistöoikeudellinen. *KHO 17. 11. 1977 taltio 4723.*

Koska kaupunki jäteveden vesistöön johtamista koskevassa asiassa KHO:een hankitun selvityksen perusteella omisti jätevesien vai-

11 Ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 7.

12 Esim. *Pulli* s. 41 ss.

kutusalueella vesialueita, oli sillä katsottava olevan asiassa asianosaisen puhevalta. *KHO 18. 5. 1978 taltio 2352.*

L:n kunnan jätevesien johtamista koskevassa asiassa Y:n kunta oli perustanut vaatimuksensa veden laadun huonontumiseen alueellaan mm. S-järvellä, jonka rannalla Y:n kunnan omistama uima-alue sijaitsi. VEO oli jättänyt Y:n kunnan muistutuksen tutkimatta. Koska Y:n kunta omisti hankkeen vaikutusalueella S-järvellä uimarannan, oli sillä katsottava olevan asianosaisen asema asiassa. VEO ei näin olisi saanut jättää muistutusta tutkimatta. *KHO 9. 10. 1980 taltio 4916.*

Kysymys kunnalta vaadittavan relevantin aineellisen intressin ulottumisesta yleisten etujen suuntaan näyttää siten tähänastisen oikeuskäytännön valossa epäselvältä. *Eronen* on kirjallisuudessa esittänyt selvästi yleisten etujen valvontamahdollisuutta puoltavan kannan [13] perustaen näkemyksensä kunnan toimialaan ja mm. VL 8: 25:stä ilmenevään periaatteeseen. Asianosaispuhevalta olisi kuitenkin tapauskohtaisesti riippuvainen hankkeen vaikutuksista. Kanta on itse asiassa varsin johdonmukainen, kun otetaan huomioon, että VL:n asianosaisjärjestelmän *peruslähtökohtana on materiaalinen intressi,* josta tosin on VL 16: 28.1:ssä tehty toimialaan perustuva formaalinen poikkeus eräiden yleistä etua valvovien valtion viranomaisten kohdalla. Tältä pohjalta lähtien VL 16: 28.1:n säännöksestä ei ole mahdollista tehdä sitä johtopäätöstä, että vain siinä tarkoitetuilla viranomaisilla saattaisi yleisen edun valvojina olla asianosaisen puhevalta, vaan peruslähtökohtaan palaten muun viranomaisen asema määräytyy tapauskohtaisen aineellisen intressin nojalla.[14]

Perusteina, jotka oikeuttaisivat kunnan esiintymään asianosaisena *Eronen* mainitsee vaikutukset »yleiseen tai yleisehköön» ympäristöä koskevaan etuun sekä maankäyttöä koskevien suunnitelmien toteuttamismahdollisuuteen.[15] Jälkimmäistä perustetta on pidettävä johdonmukaisena myös muilla oikeudenaloilla tapahtuneen vastaavansuuntaisen kehityksen valossa. Paikalliset yleiset edut lienevät monissa vesiasioissa vähintään yhtä merkittäviä kuin esimerkiksi niissä tielainsäädännön piiriin kuuluvissa asioissa, joissa kunnille kaavoitusintressin nojalla on an-

[13] *Eronen* VT 1/1980 s. 7. Ks. myös *Ellilä* LM 1975 s. 47.

[14] Näin myös *Hollo* s. 289. Myöskään *Eronen,* VT 1/1980 s. 7, ei pidä mahdollisena johtaa VL 16: 28.1:sta sääntöä muiden viranomaisten valitusoikeuden puuttumisesta.

[15] *Eronen* VT 1/1980 s. 7.

nettu puhevalta. Edelleen Eronen mainitsee muina valitusoikeuden perusteina vaikutukset kunnan elinkeinorakenteeseen ja elinkeinojen edellytyksiin [16] samoin kuin yleisiin tarkoituksiin käytettävien alueiden varaamismahdollisuuksiin sekä myös luonnon olosuhteiden ja asumisolojen yleisen viihtyisyyden säilyttämiseen.[17]

Käytännössä kunnan asianosaispuhevallan mahdollisuus tulee usein esille siinä vaiheessa, kun havaitaan, että VEO ei ole päätöksessään ottanut riittävästi huomioon vesilautakunnan muistutuksessa esitettyjä näkökohtia. Koska tiedossa yleensä on, että lautakunnan valitus jätettäisiin valitusoikeuden puuttuessa tutkimatta, saatetaan harkita samojen näkökohtien toistamista kunnanhallituksen nimissä tehtävässä valituksessa. Edellytyksenä tietenkin joka tapauksessa on se, että kunnalla itsellään on valitusoikeus, ja se, että kunnanhallitus faktisesti on asian suhteen samalla kannalla kuin vesilautakunta. Valituksen tutkimisen esteeksi muodostuu tällöin kuitenkin se, ettei kunta ole tehnyt muistutusta VEO:lle,[18] jollei sitten VEO ole poikennut toimitusmiesten lausunnosta tai kuulutetusta hakemuksesta taikka puhevalta poikkeuksellisesti ole säilynyt muulla perusteella.

P:n kaupunginhallitus ja vesilautakunta vaativat valituksessaan pilaamislupapäätöksen kumoamista. Vesilautakunnan valitus jätettiin tutkimatta. Mitä tuli kaupunginhallituksen valitukseen, niin koska kaupunginhallitus ei ollut tehnyt hakemuksen johdosta muistutusta VEO:lle ja se niin ollen oli menettänyt puhevaltansa, valitus jätettiin tutkimatta. *KHO 13. 3. 1965 taltio 1078.*

Tiepenkereen rakentamista koskevassa asiassa L:n vesilautakunta oli tehnyt huomautuksen VEO:lle. Sitä vastoin L:n kunnahllitus, joka ei ollut esiintynyt asiassa VEO:ssa, haki päätökseen muutosta KHO:ssa. Hakija vaati valituksen jättämistä tutkimatta, koska kunnanhallitus ei ollut tehnyt VEO:lle muistutusta ja koska kunnanhallituksen puhevalta ei ollut säilynyt silläkään perusteella, että vesilautakunta oli tehnyt VEO:lle huomautuksen. KHO: VEO ei ollut toimittanut asiassa suullista käsittelyä eikä myöskään kuulutuksessa, jolla hakemus oli annettu tiedoksi, ilmoittanut, ettei sellaista käsittelyä toimiteta. Tämän vuoksi ja vaikka kunnanhallitus ei ollutkaan tehnyt muistutusta VEO:lle, KHO hyläten hakijan vaatimuksen tutki VL 16: 6—7:n ja 16: 13:n nojalla kunnanhallituksen valituksen. *KHO 29. 4. 1975 taltio 1760.*

---

16 Vrt. LuonnonsuojeluL:n mukainen ratkaisu *KHO 1959 II 73* edellä s. 357.

17 *Eronen* VT 1/1980 s. 7.

18 Mt. s. 8, *Vihervuori* LM 1979 s. 26.

Kaiken kaikkiaan tilannetta on perustellusti pidettävä epätyydyttävänä. Vesilautakunnan vajaa puhevalta merkitsee varsin epämielekästä järjestelyä, mikäli valitusoikeuden säilyminen pääsäännön mukaan edellyttää puhevallan käyttöön oikeutetun kunnanhallituksen esiintymistä jo VEO:ssa. Tällöin vesilautakuntaa koskeva VL 16: 28.2:n säännös itse asiassa on muodostunut kunnan kannalta haitalliseksi vastoin alkuperäistä tarkoitustaan. Suotavaa tuskin on, että vesilautakunnan vaatimukset »varmuuden vuoksi» tehtäisiin systemaattisesti rinnakkain myös kunnanhallituksen nimissä.

12.2.3 Muut kunnalliset elimet

Muilla kuntasubjektia edustavilla orgaaneilla ei ole kunnanhallituksesta riippumatonta itsenäistä asianosaispuhevaltaa. Tämä johtuu KunL 58 §:n säännöksistä.

> VEO oli tutkinut säännöstelyasiassa I:n kunnan palolautakunnan tekemän palopostien rakentamista koskevan vaatimuksen. Koska palolautakunnalla ei ollut oikeutta käyttää kunnan puhevaltaa puheena olevassa asiassa eikä VEO:n näin ollen olisi pitänyt ottaa palolautakunnan vaatimusta tutkittavakseen, KHO, ottaen huomioon (vuoden 1948) KunL 34.1 §:n säännökset, kumosi ja poisti VEO:n päätöksen tältä osin. *KHO 10. 1. 1969 taltio 121.*

Sama peruste koskee vielä suuremmalla syyllä harkinnanvaraisesti asetettuja vapaaehtoisia lautakuntia kuten esimerkiksi *ympäristönsuojelulautakuntaa* tai vastaavaa elintä. Jos kysymys sitä vastoin on lautakunnasta, jolla on omalla toimialallaan kunnanhallituksesta (vastaavasti kuntainliiton liittohallituksesta) riippumaton itsenäinen toimivalta, ei KunL 58 §:n säännös [19] voi muodostua puhevallan esteeksi. Kunnan (kuntainliiton) edustamisesta ei tällöin saateta puhua. Esimerkkinä mainitunlaisesta itsenäisestä lautakunnasta voidaan pitää *terveyslautakuntaa,* jonka toimialue lautakunnasta riippuen on joko yksi kunta tai kuntainliiton alue (KansanterveysL 5.1 §). Ennen 1. 1. 1981 terveyslautakunnat jakautuivat yleiseen osastoon ja valvontaosastoon, joista viimeksi mainittu käsitteli elinympäristöön kohdistuvaa terveydenhoitoa (mm. ThL) koskevat asiat eli ne asiat, jotka lähinnä voisivat liittyä VL:n mukaisiin asioihin. Osasto käytti toimialallaan terveyslautakunnan päätösvaltaa

[19] Vrt. kuntainliiton osalta KunL 134 §.

(L:lla 930/80 kumottu KansanterveysL 7.3 §). KansanterveysL:n muutoksella 930/80 lakiin perustuva osastojako kumottiin 1. 1. 1981 alkaen. Tämän sijaan tuli KunL 71 §:ään perustuva harkinnanvarainen mahdollisuus perustaa jaostoja, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä lautakunnasta on säädetty. KunL 71.2 §:n säännöksestä poiketen jaostolle voidaan antaa muitakin kuin sanotussa lainkohdassa tarkoitettuja asioita (KansanterveysL 6.3 §, 930/80).[20]

Jos lähdetään siitä, että vain *valtion* viranomainen voi käyttää yleisen edun valvojana vesiasiassa asianosaisen puhevaltaa, on vastaus terveyslautakunnan tai sen jaoston asianosaispuhevallan osalta luonnollisesti kielteinen. Edellä kunnanhallituksen yhteydessä on kuitenkin jo todettu, ettei puhevallan epäämiseen määrätyltä viranomaiselta voi johtaa yksin VL 16: 28.1:n säännös e contrario, koska tämä säännös vain tuottaa siinä tarkoitetuille viranomaisille materiaalisesta intressilähtökohdasta poikkeavan muodollisperusteisen asianosaispuhevallan. Kun muun viranomaisen puhevalta määräytyy aineellisen etunäkökohdan mukaan, olisi myös terveyslautakunnalle voitava antaa asianosaisen puhevalta.[21] Todennäköisesti puhevallan epävarmuudesta (ja samalla VL:n ja ThL:n välisiin suhteisiin liittyvistä epäselvyyksistä) johtuen terveyslautakunnat eivät käytännössä ole yleensä esiintyneet vesiasioissa ainakaan muutoksenhakuasteissa. Eräitä ratkaisuja kuitenkin on:

> Terveyslautakunta oli valittanut VEO:n valitusasiana käsittelemästä jätevedenjohtamisasiasta VYO:een. Koska terveyslautakunta ei valvontaviranomaisena eikä muutoinkaan ollut asianosainen tässä vesiasiassa eikä sillä muullakaan perusteella ollut asiassa kysymyksessä olevalta osin puhevaltaa, VYO jätti muutoksenhakemuksen tutkittavakseen ottamatta. *VYO 10. 10. 1975 VYD 14/75.*

Ratkaisusta ei selvästi ilmene, oliko perusteena se, ettei terveyslautakunta ylimalkaan voisi esiintyä yleistä etua valvovana viranomaisena vesiasiassa, vaiko se, ettei asian katsottu koskettavan terveydellisiä näkökohtia. Tapauksen laatu huomioon ottaen viimeksi mainittu peruste ei kuitenkaan voine tulla kysymykseen. Mahdollisesti perusteena on myös ollut se, että kysymyksessä oli nimenomaan valitusasia, jonka kohdalla

---

20 Kunnassa voi KansanterveysL 6.4 §:n (930/80) nojalla olla myös *yhdistetty sosiaali- ja terveyslautakunta*, johon kansanterveystyön osalta sovelletaan, mitä terveyslautakunnasta on säädetty.

21 Näin myös *Hollo* s. 310.

asianosaisproblematiikkaan saattaa liittyä hakemusasioista poikkeavia piirteitä.[22] — Toisensuuntainen on myöhemmin hakemusasiassa annettu KHO:n ratkaisu:

> VEO oli myöntänyt Oy G Ab:lle luvan jäteveden (hiilidioksiditehtaan lauhde- ja jäähdytysvedet) johtamiseen avo-ojan kautta vesistöön. Avo-ojaa oli pidettävä viemärinä niin kauan kuin siihen johdettiin jätevettä. Terveyslautakunnan valvontaosasto haki päätökseen lupaehtojen osalta muutosta katsoen mm. valvontaosaston tosin voivan antaa ThL:n säännösten nojalla tarpeellisia määräyksiä, mutta tässä tapauksessa valitusta oli pidettävä tärkeänä mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi. Valitusoikeudesta tehdyn väitteen johdosta KHO katsoi, että terveyslautakunnalla oli oikeus tehdä jätevedestä johtuvien terveydellisten haittojen estämistä tarkoittavia vaatimuksia. Ottaen huomioon KansanterveysL 6 ja 7 §:n, ThL 72.2 §:n, VL 10: 29.2:n ja ThA 1 §:n säännökset KHO tutki valvontaosaston valituksen. (Asiallisessa suhteessa ei muutosta.) *KHO 1978 A II 132.*

Ratkaisu ilmentää sitä oikeana pidettävää lähtökohtaa, että esimerkiksi terveyslautakunnalla tai sen nimissä toimivalla jaostolla voi *tapauskohtaisesti* olla vesiasiassa asianosaisen puhevalta. Kysymys on tällöin hankkeen potentiaalisten vaikutusten ja viranomaisen toimialaan kuuluvien intressien välisestä yhteydestä eli siitä, että toimenpide saattaa vaikuttaa terveydellisiin oloihin.[23] Käytännössä terveyslautakunnan puhevallan tosiasiallinen yleistyminen edellyttäisi VEO:ilta ja toimitusmiehiltä yhtenäistä tiedoksiantomenettelyä. Tässä ei sellaisenaan olisi mitään olennaisesti uutta. Jo vesioikeuslakikomitean *(KM 1939: 3)* VOL-ehdotuksen 313.6 § edellytti terveysviranomaisen informoimista määrätyissä tapauksissa: »Asiassa, joka koskee likaviemärin tekemistä toisen maalle, yhteisen likaviemärin tekemistä tai muuttamista, avonaisen viemärin tekemistä taikka veden tai nestemäisen lian johtamista toisen viemäriin, on annettu kuulutus lähetettävä paikkakunnan terveyslautakunnan tiedoksi.» Lainkohtaehdotuksen perustelut viittaavat siihen, että terveyslautakunnalla olisi voinut olla edunvalvojan tehtävä vesiasiassa. Yleisiä etuja valvovina viranomaisina mainittiin ehdotuksen 326 §:ssä kuitenkin vain 313 §:ssä tarkoitetut keskusvirastot.[24] VL:sta säännökset terveyslautakunnan (lain

[22] Ks. tältä osin kohta 13.2.

[23] Ks. myös *Eronen* VT 1/1980 s. 7.

[24] Ks. myös *Eronen* Puhevalta ja asiavaltuus s. 17 ss.

säätämisvaiheessa vielä terveydenhoitolautakunnan) menettelyllisestä asemasta jäivät puuttumaan. Kehitystä tarkasteltaessa on kyllä muistettava, että vesioikeuslakikomitean mietinnön valmistumisen aikaan vesiensuojeluun liittyvät tehtävät valtionhallinnossa olivat järjestämättä, mikä osaltaan vaikutti kunnallisen terveysviranomaisen asemaan. VOL-ehdotuksen 313.6 § tosin nimenomaisesti viitannee vain ehdotuksen 10 luvun »likaviemäreitä» koskeviin säännöksiin, ei sitä vastoin vesistön pilaamista koskeviin ehdotuksen 23 ja 24 §:ien säännöksiin.

Muut itsenäisiä tehtäviä hoitavat lautakunnat eivät käytännössä ole tulleet esille potentiaalisina asianosaisina. Mitä esimerkiksi *rakennuslautakuntaan* tulee, ei sillä voine olla RakL:n mukaiseen laillisuusvalvontatehtävään perustuvaa asianosaisasemaa vesiasiassa, koska tämä asema ei kuulu sille edes RakL:n mukaisessa lupa- tai kaavoitusmenettelyssä.

> RakL:n mukaisessa menettelyssä rakennuslautakunnan valitusoikeus yleensä puuttuu.[25] Toisin tilanne kuitenkin lienee asioissa, joissa nimenomaisesti on kysymys reagoimisesta RakL:n vastaiseen menettelyyn: lautakunnalla oli oikeus hakea muutosta LH:n päätökseen, jolla LH oli vastoin tämän esitystä jättänyt niskoittelijan tuomitsematta RakL 144 §:n (ennen muutosta 580/77) 1 momentin nojalla asettamaansa uhkasakkoon, *KHO 1977 A II 56* (äänestys 6—1). Ratkaisussa *KHO 1978 A II 93* katsottiin kunnanhallituksella olevan oikeus hakea muutosta LH:n päätökseen, jolla LH RakL 144.1 §:n nojalla oli hylännyt rakennuslautakunnan vaatimuksen yhtiön velvoittamisesta saattamaan romuvarastonsa asianmukaiseen kuntoon. Valitusoikeus perustui ilmeisesti kunnan kaavoitus- ja maankäyttöintressiin. Kielteistä kantaa rakennuslautakunnan valitusoikeuteen ei ratkaisussa voitane nähdä.

Kaavoitus- ja maankäyttötehtäviin liittyvät intressit tulevat esille harkittaessa kunnanhallituksen puhevaltaa edellä selostetuin tavoin. Kuntainliitoista *seutukaavaliiton* asianosaispuhevallan mahdollisuutta tuskin voidaan ilman muuta sulkea pois. Perusteena esimerkiksi valitusoikeudelle saattaisi tällöin olla samankaltainen alueiden käytön järjestämiseen (RakL 26 §) liittyvä tapauskohtainen intressi kuin kunnanhallituksenkin kohdalla. Kun primaarinen kaavoitustehtävä kuitenkin kuuluu kunnalle, vaikuttanee asiaan myös seutukaavoituksen vaihe ja sekin, että asianomainen vesitaloudellinen hanke mahdollisesti ulottaa vaikutuksensa

---

25 Ks. edellä s. 346 ss. sekä *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 316.

useamman kunnan alueelle. Voimassa olevan seutukaavan kohdalla on kuitenkin otettava huomioon, että seutukaavaliiton asiana ei ole kaavan toteuttaminen. Seutukaavankin noudattamisen valvonta kuuluu rakennuslautakunnalle (RakL 144 §). Toisaalta seutukaavaan nojautuminen näyttää mahdolliselta myös ainakin LH:lle (vrt. *KHO 12. 3. 1981 taltio 1406*, jossa seutukaavamääräys esiintyi tutkitun valituksen perusteluna, vaikkakaan ei ainakaan nimenomaisesti valitusoikeuden myöntämisen perusteena).

13. VIRANOMAISTEN MENETTELYLLINEN ASEMA MUISSA VESIASIOISSA KUIN HAKEMUSASIOISSA

13.1 Yleisiä näkökohtia

Tutkimusaiheen pääasiallinen käsittely on edellä kohdistettu nimenomaisesti hakemusasioihin, joiden käytännöllinen merkitys muihin vesiasioihin verrattuna on kiistatta suurin. Olennaista on, että juuri lupaasioista valtaosa käsitellään hakemusasioina, sekä se, että VL:n menettelysäännösten järjestelmä VL 16 luvussa rakentuu systemaattisesti hakemusasioiden sääntelyn varaan. Kokonaiskuvan saamiseksi seuraavassa käsitellään hakemusasioiden kohdalla saavutettujen tulosten pohjalta pääkohdittain myös muut vesiasiat. Vesiasioiksi luetaan tällöin alussa omaksutun käsitteistön mukaan myös sellaiset VL:n säännösten soveltamista (VL 14: 1) tarkoittavat asiat, joiden osalta päätöksenteko ei tapahdu VEO:ssa. Olennaista on, että tässä jaksossa käsiteltävät asiat ovat oikeudellisesti varsin erilaisia, näin myös intressiharkinnan sääntelyn osalta.

13.2 Käsittely ojitustoimituksessa ja vesilautakunnassa sekä valitus- ja alistusasiat

13.2.1 Lähtökohta

Menettelyn kohde pysyy muuttumattomana siirryttäessä ojitustoimituksesta tai vesilautakunnasta VEO:een, lukuunottamatta sitä mahdollista prosessuaalista kohteen supistumista, joka johtuu muutoksenhakuvaatimusten sisällön rajautumisesta määrättyihin osakysymyksiin. Tältä pohjalta olisi luonnollista, että myös asianosaiskysymykset ratkaistaisiin samoin perustein käsittelyvaiheesta riippumatta. VL:n rakenne voi sanotussa suhteessa kuitenkin johtaa tiettyihin vaikeuksiin.

13.2.2 Ojitustoimitus sekä siitä johtuvat valitusasiat

Ojitustoimitus menettelynä on olosuhteiden ja arvostusten muuttumisen myötä muodostunut eräänlaiseksi VL:n lupajärjestelmän perusteita rikkovaksi ilmiöksi. Ojitustoimituksen pitämisen tarve pääasiallisesti aiheutuu siitä, että ojitukseen osallisten sisäisiä suhteita ei ole asianomaisessa tapauksessa muulla tavoin järjestetty (VL 6: 10.1:n 4 kohta 6: 10.2), vaikkakin syynä voi olla myös pakkotoimioikeuden hankkiminen tai tarve saada yrityslupa, joita ojitustoimituskin eräissä tapauksessa merkitsee (VL 6: 10.1:n 1—3 kohdat). Vaikka peruste toimituksen pitämiselle olisi puhtaasti osakkaiden välinen, merkitsee ojitustoimituksen päätös ja vahvistettu ojitussuunnitelma kuitenkin aina mahdollisiin ulkopuolisiin kohdistuvaa pakkotoimioikeutta (VL 6: 11.3).[1] Mutta, mikä vielä merkittävämpää, ojitustoimituksessa tulee myös viran puolesta väistämättä otettavaksi kanta eräiden tärkeiden yleisten ja myös yksityisten etujen suojaan. Tämä liittyy toisaalta ojituksen ja järjestelyn väliseen suhteeseen (VL 6: 1.2),[1a] minkä yhteydessä ratkaistaan, onko laskettava järvi pienehkö ja merkitykseltään vähäinen, sekä toisaalta — joko järjestelykäsitteen kautta (VL 7: 2) tai suoraan (VL 6: 2.1) — VL:n kieltojärjestelmään.

> Mikäli hankekokonaisuutta ei voida lukea järjestelyksi, on kieltosäännösten tarkoittamien yleisten ja yksityisten etujen suoja yksinomaan VL 6: 2:n varassa. Tämäkin lainkohta perustuu vain vesistön muuttamiskiellon (VL 1: 15) huomioonottamiseen ja siihenkin vain järven ja joen osalta. Siten esimerkiksi kiellon piiriin muutoin kuuluva kalakantojen suojaaminen jää sen historialliselta kannalta valtaväyläsäännöstöön liittyvän, mutta esimerkiksi purotaimenen suojan kannalta täysin irrelevantin kriteerin varaan, onko uoma VL 1: 5:n mukaan joki vai puro.[1b] Mitä pilaantumisseurauk-

---

[1] Siitä, että ojitusmenettelyä on pidettävä käsittelytavasta riippumatta lupamenettelynä *Aura* Suomen Tielehti 1945 s. 53.

[1a] Hankkeen kannattajien edun mukaista on pyrkiä osoittamaan hanke ojitukseksi, ks. mt. s. 52. — Ojituksen ja järjestelyn välinen rajaus on merkittävä myös korvaussuojan kannalta. Kun 'ojituksessa' VL 6: 6:n nojalla korvataan vain *vahinko,* ei siis haittaa ja muuta edunmenetystä, voi erottelu järvenlaskutapauksissa johtaa epämielekkäisiin tuloksiin esimerkiksi rantakiinteistöjen virkistyskäyttömenetysten osalta. Vrt. *VYO 15. 5. 1980 VYD 47/79.*

[1b] VL 1: 5:n säännöksen taustasta *KM: 1939: 3* s. 79 ss. Kriteerin epämääräisyys on käytännössä lisäksi saattanut johtaa jopa viranomaistaholla siihen selvästi lainvastaiseen käsitykseen, että riittävää on tarkastella yksin rajanvedon sekundaarikriteeriä, keskivirtaamaa (MQ) 2 m³/s. Sitäkin kyllä on pidettävä il-

siin tulee, näyttäisi VL 1: 19 hyvinkin olevan sovellettavissa esimerkiksi ojituksesta aiheutuviin humushaittoihin ja alunamaiden kalakuolemiin.[2] Faktisesti näiden seurausten sivuuttamiseen johtaa helposti joka tapauksessa se, että VL 6 luku ei sisällä kytkentää pilaamissäännöksiin. Mm. laintarkastuskunnan kanta asiaan de lege lata näyttää ristiriitaiselta. Toisaalta todetaan, että viittausta VL 1: 19:ään ei VL 6: 2:ään aikanaan tullut sen vuoksi, »ettei ojitusta yleensä pidetty vesistön pilaamisena ja että niissä tapauksissa, joissa ojitukseen kuitenkin liittyisi pilaantumista aiheuttavan aineen päästämistä vesistöön, lupa olisi haettava erikseen kyseistä päästämistä varten 10 luvun 24 §:n nojalla eikä ojittamiseen 6 luvun säännösten perusteella.»[3] Toisaalla kylläkin katsotaan, että »vesilain 6 luvun 1 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen ojitusta kuitenkin voitaneen pitää sallittuna pilaamiskiellosta huolimatta, koska laki vaatii hakemaan siihen luvan vain siltä osin kuin siitä aiheutuu 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettu vesistön aseman, syvyyden, vedenkorkeuden tahi vedenjuoksun muutos (tai lupa on tarpeen 6 luvun 2 §:n 2 momentissa mainitusta syystä).»[4] Mitä taas tulee pohjaveden muuttamiskieltoon, jota ojitus VL:n tarkoittamassa merkityksessä[5] myös voi rikkoa näyttää tilanne kyllä selvästi VL 1: 18:n piiriin kuuluvalta, mutta VL 6: 2 muodostuu tässäkin sekoittavaksi. Laintarkastuskunnan mukaan viittausta VL 1: 18:ään ei VL 6: 2:ssä aikanaan »pidetty tarpeellisena, koska sanotun pykälän [= 1: 18] 1 momentin viimeisen lauseen katsottiin säätävän luvanhakuvelvollisuuden myös ojitukseksi luettavan toimenpiteen osalta, milloin siitä ilmeisesti aiheutuisi momentissa tarkoitettu pohjaveteen kohdistuva seuraus».[6]

Ojitustoimitusjärjestelmän haittana on myös korostetun fragmentaarinen päätöksentekomekanismi. Mahdollisuudet esimerkiksi kumulatiivisten tulvavaikutusten huomioonottamiseen ovat likimain olemattomat.

Ojitustoimituksen ratkaisun on katsottu merkitsevän oikeusvoimaista kannanottoa vesioikeuden luvan tarvetta koskevan kielteisen ratkaisun

---

meisen epäonnistuneena, koska avovesikauden virtaamasuhteet uomasta riippuen vaihtelevat suuresti.

2 Esim. *Hollo* s. 103 ja 153.

3 *Ltk. 2/1980* s. 205.

4 Mt. s. 21 ss.

5 Tässäkin voidaan korostaa sitä, että ojitus VL:n merkityksessä — mukana on siis selvästi vesistöönkin vaikuttavia toimenpiteitä — on perin kaukana ojituskäsitteestä yleisessä kielenkäytössä. Tämä puolestaan ei ole voinut olla aiheuttamatta erilaisia väärinkäsityksiä. — Sama ilmiö on havaittavissa myös yleiskielen ja VL:n puro-käsitteiden välillä. Puro on VL:ssa käännöslaina S-VL:sta.

6 *Ltk. 2/1980* s. 205.

osalta.[7] Tämä ilmenee välillisesti muun ohella siitä, että ojitustoimitus on tarpeen purkaa silloin, kun hanketta ei olisi voitu käsitellä ojitustoimituksessa, näin esim. *KKO 1973 II 25* sekä *KKO 20. 3. 1973 taltiot 180 a ja 180 b*. Mikäli hanke olisi järjestelynä tai suoraan VL 1: 15:n nojalla edellyttänyt VEO:n lupaa lainvoimaisesta toimituksesta huolimatta, ei purkuunkaan ilmeisesti olisi ollut syytä, koska yksinkertaisempi oikeussuojatie olisi ollut käytettävissä. Tilanne saattaa kuitenkin olla toinen VL 1: 19:ssä ja 1: 18:ssä tarkoitettujen seurausten kohdalla. Mikäli katsottaisiin, että nämä kiellot ulottuvat myös ojitukseen — tätä käsitystä on tämän kirjoittajan näkemyksen mukaan pidettävä selvästi lain mukaisena — olisi VL 6: 2:n vain VL 1: 15:ään kohdistuvan viittaussäännöksen merkitys lähinnä se, että ojitustoimitus ei näiden kieltojen osalta merkitsisi täytäntöönpanokelpoista ratkaisua.

> Kun ojitustoimitukseen ei jostakin syystä edellytetä liitettäväksi määräaikaa hankkeen toteuttamiselle (vrt. VL 2: 12), voi purkutarve aktualisoitua vasta hyvinkin pitkän ajan kuluttua, kun vanhaa hanketta yllättäen lähdetäänkin toteuttamaan.[7a] Epäkohtaa korostaa se, että mahdollisessa purkuasiassa OK 31: 10.2:n nojalla sovelletaan 5 vuoden määräaikaa silloinkin, kun hanketta ei ole koskaan toteutettu, mikä lienee ainakin osaksi vastoin sanotun määräajan säätämisen tarkoitusta.[7b]
>
> VH oli hakenut S-järven ojitustoimituksen purkamista KKO:lta katsoen, että hanke olisi ollut toteutettava järjestelynä. Kun päätöksen purkamista oli haettu enemmän kuin 5 vuoden kuluttua siitä, kun päätös sai lain voiman, eikä hakemuksen tueksi ollut esitetty erityisen painavia syit, KKO OK 31: 10.2:n ja 31: 16:n nojalla hylkäsi hakemuksen. Äänestys 4—1. Eri mieltä ollut OikN olisi pyytänyt kuivatusyhtiöltä kirjallisen vastauksen ja määrännyt päätöksen täytäntöönpanon keskeytettäväksi. — S-järvi oli ojitustoimituksen päätöksestä poiketen laskettu vain osaksi. *KKO 31. 1. 1979 taltio 281.*

Koska ojitustoimituksen oikeusvaikutukset edellä sanotun mukaisesti ovat varsin tuntuvat mm. kieltosäännösten suhteen, olisi päätöksenteolta etenkin luvantarveharkinnan edellytysten osalta vaadittava samat lähtö-

---

[7] Esim. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 106 ss.

[7a] Ks. myös *KM 1981: 32* s. 155.

[7b] Sitäkin paremmalla syyllä tulisi ns. laillisen vedenkorkeuden normaaliin tapaan myös kuivatusasioissa perustua voimassaolevaan lupapäätökseen sen iästä riippumatta. Tässä suhteessa kyseenalaiselta vaikuttaa ratkaisu *KHO 17. 1. 1980 taltio 284.*

kohdat kuin säännönmukaiselta lupamenettelyltäkin. Näin ei kuitenkaan ole asian laita. Ojitustoimituksen toimitusinsinöörin muodollinen pätevyys voi olla — ja käytännössä usein on — vähäisempi kuin katselmustoimituksessa (ks. VL 19: 1, vrt. kuit VA 79.2 §), jossa ei sentään tehdä lopullisia asiaratkaisuja, vaan hakemus siirtyy aina VEO:n käsiteltäväksi.

> Eräissä tapauksissa jakotoimitusten yhteydessä ojitustoimitusta vastaava toimivalta kuuluu JL:n mukaisille toimitusmiehille (JL 97.3 §, JA 47 §). Edellytyksenä tosin on, että vesipiirin vesitoimisto tai metsämaan kuivatuksen osalta MH on tätä puoltanut. Kun vesipiirin vesitoimisto on VL 21: 1:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen, pitäisi mahdollisen VEO:n luvan tarpeen tulla tätä tietä huomioon otetuksi muun kuin metsäojituksen osalta. JA 47.1 § tosin edellyttää sanotuilta viranomaisilta lausuntoa vain hankkeen taloudellisesta kannattavuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Oikeudellista asiantuntemusta sen enempää kuin (metsätaloutta periaatteessa lukuunottamatta) erityisalojenkaan asiantuntemusta ojitustoimituksessa ei käytetä (VL 19: 1 verr. VL 18: 3:ään). Lainkäytön hajanaisuuteen saattaa vielä johtaa se seikka, että pääsäännöstä poiketen kysymys VL:n kieltosäännösten soveltamisesta ei ojitustoimituksen kohdalla tulekaan KHO:n vaan VYO:n ja KKO:n ratkaistavaksi.[8]

Sanotusta johtuen olisi ojitustoimitusta koskevalta sääntelyltä edellytettävä vähimmäisvaatimuksena sitä, että mahdollisuudet yleisen edun valvontaan toimituksessa olisivat samat kuin katselmustoimituksessa ja hakemusasioiden käsittelyssä VEO:ssa. Kuitenkin viranomaisten puhevallan käyttämistä koskevat säännökset ojitustoimituksen osalta puuttuvat likimain täysin.[9] VL 19 luvun säännöksistä on kylläkin pääteltävissä, että *yksityisten* osalta asianosaispuhevalta määräytyy materiaalisen intressin pohjalta (VL 19: 4 ja 19: 6: »... ne, joiden oikeutta tai etua ojitusasia saattaa koskea ...», VL 19: 10: »... se, jonka oikeutta tai etua asia koskee ...», vrt. myös VL 19: 7).

---

8 Ks. myös mt. s. 107 sekä *Vihervuori* Oikeustiede X s. 142 ss.

9 Ks. myös *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 107. Vrt. *Ltk. 2/1980* s. 273. — Jo ojitustoimituksen luvantarveratkaisufunktio luo tarvittavan materiaalisen kohteen yleisen edun valvojan asianosaispuhevallalle. Kestämättöminä on tässä yhteydessä pidettävä niitä jopa de lege ferenda esitettyjä vesiviranomaisen valitusoikeuden vasta-argumentteja, joiden mukaan VL 6 luvussa ei olisi säännöstä, johon yleisen edun valvoja voisi nojautua. Näistä ks. *Silenti* s. 168.

Maanomistajina eräät viranomaiset (MH, METLA, PLM) ovat erityisasemassa siltä osin, kuin kyse on hankkeen toteuttajasubjektin määräämisestä (HoitamisL 5 §). Asiaa koskeva vaatimus on esitettävä viimeistään ojitustoimituksessa (HoitamisL 5 §). — Eräissä tapauksissa kokouksiin on kutsuttava vireillä olevan jakotoimituksen toimitusinsinööri (JA 47.3 §).

Yleisiä etuja tai lain noudattamista valvovien viranomaisten puhevallan osalta VL 19 luvun säännökset eivät anna sanottavaa johtoa. Toimituksen loppukokouksesta tai toimituskokouksesta on kyllä ilmoitettava vesilautakunnalle sekä myös VH:lle, mikäli toimituksen piiriin kuuluvassa purossa harjoitetaan uittoa (VL 19: 7 ja 19: 8). Viimeksi mainittua VH:lle tiedottamista, jonka yhteydessä VH esiintyy uittoviranomaisena (alun perin, ennen muutosta 427/70 VH:n sijalla oli MH), on pidettävä eräänlaisena historiallisena jäänteenä: uiton muututtua pääosin nippuuitoksi ja erityisesti purojen irtouiton lakattua sanotunlaisia tiedoksiantotilanteita ei juurikaan voi syntyä. Nykyoloissa nimenomainen VH:ta koskeva tiedoksiantosäännös tuskin voisi koskea tätä epäolennaisempaa tilannetta. Historiallisista lähtökohdistaan säännöksen synty kylläkin on mielekkäästi selitettävissä. Muiden yleisten etujen kuin uittoedun voitiin sääntelyn muodostamisen aikaan — taustalla on vesioikeuslakikomitean (*KM 1939: 3*) VOL-ehdotuksen 393.1 § — tuskin ajatella joutuvan kärsimään ojitustoimenpiteestä. Kalatalousedut ojitustapauksissa todennäköisesti miellettiin vain yksityisen edun piiriin kuuluviksi. — Ojitustoimituksen päätös on viranomaisista määrätty toimitettavaksi pelkästään vesilautakunnalle (VL 19: 9.2).

Muutoin ei toimituksen alku-, loppu- tai toimituskokouksesta ole annettava tietoa VH:lle, vesipiirin vesitoimistolle tai muulle viranomaiselle eikä myöskään toimituksessa annettavaa päätöstä ole määrätty saatettavaksi näille tiedoksi.[10] Eräänä lisäselityksenä lienee tässä se, että ojitustoimitusta ei aina ole mielletty yhtä itsenäiseksi menettelyksi kuin esimerkiksi katselmustoimitusta. Tällöin toimitusinsinööri on saatettu nähdä eräänlaisena vesipiirin vesitoimiston tai sitä edeltäneen viranomaisen edustajana. VOL:n aikana näin tietyssä mielessä olikin. Piirihallintoviranomainen, maanviljelysinsinööri, oli maanviljelysinsinööripiireistä annetun A:n (243/61)[11] voimaan tuloon saakka periaatteessa yksinäisviran-

[10] Vrt. ehdotuksia *KM 1972: B 134* s. 94 ss., *VL-muutosesitysehdotus s. 23* ja *Ltk. 2/1980* s. 273.

[11] A:n kumosi alkuperäinen VHA (396/70).

omainen, jolle toimitustehtävät lähtökohdan mukaan kuuluivat henkilökohtaisesti (VOL TA 8 §), vaikkakin ajan oloon oli tullut tarpeelliseksi käyttää tehtäviin myös muita piirihallinnon insinöörejä, joiden toimia maanviljelysinsinööri valvoi.

VL:n nojalla ojitustoimituksen toimitusmiesten asema on yhtä itsenäinen ja vesihallinnosta sisällöllisesti riippumaton kuin katselmustoimituksen toimitusmiestenkin (VL 19: 2). Tässä mielessä on pidettävä virheellisenä sitä joskus ilmenevää menettelyä, että toimitusinsinöörin hallinnollinen esimies — joka samalla mahdollisesti edustaa hakijaa tai hankkeen toteuttajaa — tarkastaa tämän laatiman suunnitelman ennen toimituksen päättymistä ja vielä tekee tarkastuksesta merkinnän asiakirjoihin.[12] Sama koskee sitä eräiltä osin viime aikoihin saakka käytössä ollutta päätösfraseologiaa, jonka mukaan ojitustoimituksesta on VEO:lle antanut lausuntonsa ao. piiri-insinööri. Vesihallinnon piiri-insinööri (nyk. vesipiirin johtaja) ei kuitenkaan koskaan ole ollut päätösvaltaa omaava yksinäisviranomainen vaan viraston päällikkö. Ks. myös VL 19: 1.

Käytännössä toimitusasiakirjat kyllä päätöksen antamisen jälkeen toimitetaan vesipiirin vesitoimistolle, johon ne arkistoidaan. Vesitoimisto on näin se »asianomainen viranomainen», jolta VEO:n on muutoksenhakuasiassa tilattava sanotut asiakirjat ja jolle ne käsittelyn päätyttyä on palautettava.[13] Yleistä etua valvovaksi viranomaiseksi sitä ei tällöin kuitenkaan liene mielletty. VH puolestaan on tähän asti saanut asiakirjat vain sattumanvaraisesti. Asianosaisuussäännösten puuttuessa olisi ehkä mahdollista soveltaa viranomaisiin samaa aineellista asianosaiskäsitettä kuin yksityisiin asianosaisiinkin. Tällöin asianosaisen puhevalta ja valitusoikeus kuuluisi viranomaiselle silloin, kun ojitushankkeen vaikutukset kohdistuvat tämän valvottavina oleviin etuihin. Toisaalta VL 1 luvun kieltosäännöksissä tarkoitettujen yleisten etujen valvonta, ollakseen yhtä

---

[12] Maanviljelysinsinööreistä annetun A:n (317/22) perusteella annettuun maanviljelysinsinöörien ohjesäännön sisältävään VNp:een (165/25) sisältyi tarkastusta koskeva säännös (14 §). Samoin oli asian laita maanviljelysinsinööripiireistä annetun A:n (243/61) perusteella annetun maanviljelysinsinööripiirihallinnon ohjesäännön (272/61) kohdalla. Sanottu, VL:n perusteita rikkova säännös oli annettu hieman ennen VL:n antamista. Menettelyn taustasta ks. myös *Suksniemi* s. 55 ss.

[13] Tilaamisvaiheessa asianomaisena viranomaisena saatettaisiin pitää toimitusinsinööriä itseäänkin. — Ennen VH:n perustamista tuli kysymykseen myös MH; siitä yleinen sanamuoto.

tehokasta kuin hakemusasioiden käsittelyssä, edellyttäisi VL 16: 28.1:ssa säädettyä asemaa vastaavaa toimialapohjaista yleispuhevaltaa. VH:n kohdalla on otettava huomioon myös mahdollisuus perustaa valitusoikeus VL 21: 1.1:n mukaiseen laillisuusvalvontatehtävään. Asiaa on kuitenkin tarkasteltava laajemmasta, menettelykokonaisuuden näkökulmasta.

VL 16: 49.1:n säännöksen nojalla valitusasian käsittelystä VEO:ssa on soveltuvin osin voimassa, mitä hakemusasioista on VL 16 luvussa säädetty. Ei ole mitään aihetta katsoa, etteikö myös VL 16: 28.1 kuuluisi tällöin valitusasioissakin sovellettaviin säännöksiin.[14] VL 16: 28.1:ssa tarkoitetuilla valtion viranomaisilla on siten myös valitusasiaa VEO:ssa käsiteltäessä toimialallaan asianosaisen puhevalta. Samoin on vesilautakunnalla oikeus VL 16: 28.2:ssa tarkoitettujen lausuntojen ja huomautusten esittämiseen. Kun hankkeen vaikutukset mm. yleisiin etuihin ovat riippumattomia siitä, onko asia käsitelty vain ojitustoimituksessa vaiko myös VEO:ssa muutoksenhakuasteena, on pidettävä selvänä, että *samat puhevaltaperusteet ulottuvat myös toimitusvaiheeseen.* Likimain mahdottomaksi on katsottava ajatus, että viranomaisella ei olisi mahdollisuutta esiintyä toimituksessa tai hakea muutosta ojitustoimituksessa annettuun päätökseen, mutta sitä vastoin ehkä hyvinkin samassa asiassa annettuun VEO:n päätökseen.

> Ilmeisesti myös laintarkastuskunta on äskettäin lähtenyt VL 16: 28.1:n pohjalta katsoessaan, ettei VL 19 lukuun olisi otettava nimenomaista säännöstä VH:n ja LH:n oikeudesta hakea muutosta ojitustoimituksessa tehtyyn päätökseen. Laintarkastuskunnan mukaan viranomaisen valitusoikeuden »tulee myös ojitustoimituksen kohdalta määräytyä sen yleisen säännön perusteella, onko viranomaisten tehtävät säännelty sellaisiksi, että sille niiden perusteella on myönnettävä oikeus hakea muutosta.»[15] Laintarkastuskunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että erityissääntely saattaisi vaikeuttaa yleisen säännön soveltamista muissa asioissa tai muiden viranomaisten kohdalla. — Menettelykokonaisuudesta eli puhevaltaperusteiden yhtäläisyydestä ensi- ja jatkovalitusvaiheessa yhdessä VHA 53 §:n kanssa johtuu myös, että vesihallinnon puhevaltaa on jo toimituksessa käytettävä VH:n nimissä.[15a]

---

[14] Se, että VL 16: 8:n säännöstä ei sovelleta valitusasiaa käsiteltäessä voinee muodostua VL 16: 28:n soveltamisen esteeksi yhtä vähän kuin katselmustoimituksessakaan.

[15] *Ltk 2/1980* s. 273.

[15a] Ks. myös *VL-muutosesitysehdotuksen* 19: 10 verr. vastaavaan kohtaan *KM 1972: B 134*:ssa.

Tiedottamisen ainakin toistaiseksi puutteellisesta sääntelystä johtuen viranomaisen valitusoikeutta välillä VEO—VYO ei toisaalta saatettane ehdottomasti evätä sillä prosessuaalisella perusteella, että se ei ole hakenut muutosta VEO:ssa pysytettyyn toimitusmiesten päätökseen. Toinen asia on, onko muutoksenhakumahdollisuus tällöin kuitenkin rajattava yksin niihin kysymyksiin, jotka valituksen johdosta ovat olleet käsiteltävinä VEO:ssa. Oikeuskäytännössä nimenomaan VH:n asianosaispuhevaltaa sinänsä on yleensä pidetty ilmeisenä, vaikkakaan sen perusteisiin ja laajuuteen ei aina ole otettu nimenomaista kantaa:

> Ojitustoimituksen päätöksessä oli ojittajalle asetettu velvoite tarkkailla veden laatua O-järvessä, mitä koskevan määräyksen VEO kuitenkin oli ojittajan valituksesta poistanut. VH haki yleisenä valvontaviranomaisena muutosta VEO:n päätökseen. Valitus tutkittiin. (Päätökseen lisättiin seuraava tarkkailuvelvoite: »Pumpattavan veden happamuutta ja sen vaikutusta O-järven tilaan tulee seurata Turun vesipiirin vesitoimiston hyväksymällä tavalla. Tarkkailuohjelma tulee esittää vesitoimiston hyväksyttäväksi ennen pumppauksen aloittamista.») *VYO 29. 9. 1978 VYD 23/77.*

Ratkaisussa oli kysymys ojituksesta, jossa happamuushaitat paikallisista oloista johtuen olivat keskimääräistä todennäköisempiä. Sitä vastoin siinä ei todettu, että hanke todella aiheuttaisi VL:ssa kiellettyjä seurauksia. Viranomaisen valitusoikeuden kytkeminen sanotunlaisen vaikutuksen osoittamiseen tuskin voisikaan olla perusteltua.[16] Tapauksessa oli kysymys varautumisesta tällaisten haittojen aiheutumiseen tarkkailuvelvoitteen avulla samaan tapaan kuin useasti tapahtuu hakemusasioiden yhteydessä VEO:ssa.

> VL 6 luvun säännökset ovat monissa suhteissa erityisen vajavaisia ojittajalle asetettavien velvoitteiden osalta. Erikoisesti tämä koskee yleisten etujen suojaamiseksi tarvittavia velvoitteita (vrt. VL 6: 3). Yksityistenkin etujen turvaamisen kohdalla mahdollisuudet rahakorvauksen sijaan tulevan toimenpidevelvoitteen asettamiseen ovat pienemmät kuin esim. järjestelyhakemusasiassa VEO:ssa (VL 11: 13 verr. VL 6: 3.2:iin).[16a] Mahdollisuudet näyttävät kuitenkin

[16] Vrt. *Rantanen* s. 121.

[16a] Erityisen epäselvä on mahdollisuus vaatia jälkikäteistä toimenpidevelvoitetta. Korvauksen sijaisvelvoitteena asia kuuluisi ojitustoimitukseen (VL 11: 8.1 in fine), mutta forum on ehkä toinen, jos toimenpidevaatimus on primaarinen. Kysymys voisi olla myös VL 6: 3.1:n rikkomiseen perustuvasta virka-apuasiasta

suuremmilta silloin, kun ojitussuunnitelma vahvistetaan ojitustoimituksessa.[17] Oikeuskäytäntö on esillä olevan tapauksen tavoin täydentänyt niitä eräänlaisilla yrityslupa-aineksilla.

Ratkaisusta voidaan havaita, että VEO oli muuttanut toimitusmiesten päätöstä VYO:een tehdyn valituksen kohteena olevassa suhteessa. Mahdollinen valitusoikeuden menettäminen sillä perusteella, että muutoksenhaku VEO:een oli laiminlyöty, ei näin ole tullut tutkituksi. — Viranomaisten asianosaispuhevallasta on myös muita ratkaisuja:

> S-lahden pengerrystä koskevan ojitustoimituksen toimitusmiehet olivat muun ohella asettaneet pengerrysyhtiölle seuraavan tarkkailuvelvoitteen: »Yhtiön tulee tarkkailla pumpattavan veden laatua ja sen vaikutusta vesistöön jatkuvasti rekisteröivillä pH-mittareilla sekä samalla seurata vesimääriä. Lisäksi yhtiön tulee suorittaa kalataloudellista tarkkailua maa- ja metsätalousministeriön hyväksymällä tavalla.» Turun ja Porin läänin LH sekä pengerrysyhtiö olivat valittaneet päätöksestä. LH oli katsonut, että yrityksestä aiheutui VL 1: 15:ssä ja 1: 19:ssä tarkoitettuja yleiseen etuun kohdistuvia seurauksia, joiden vuoksi se olisi tullut saattaa VEO:n käsiteltäväksi. Lisäksi LH oli esittänyt, että pengerryshanke oli kansantaloudellisesti epäedullinen, hanketaloudellisesti puutteellisesti selvitetty, tilojen elinkelpoisuuden kannalta aiheeton, työllisyyden kannalta arveluttava ja ympäristönsuojelun kannalta vahingollinen. LH oli pyytänyt ojitustoimituksen päätöksen kumoamista ja asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi lainmukaisella tavalla. Pengerrysyhtiö puolestaan vaati tarkkailuvelvoitteen poistamista kohtuuttomana. Valitusten johdosta VEO oli katsonut, että yleisen edun valvonta VL 1: 15:n ja 1: 19:n tarkoittamassa asiassa ei kuulunut LH:n toimivaltaan eikä sillä ollut mainitussa suhteessa tässä asiassa puhevaltaa. Sen seikan selvittäminen, oliko hanke kansantaloudellisesti epäedullinen, hanketaloudellisesti puutteellisesti selvitetty, tilojen elinkelpoisuuden kannalta aiheeton, työllisyyden kannalta arveluttava ja muussa kuin VL 1: 15:ssä ja 1: 19:ssä tarkoitetussa suhteessa ympäristön kannalta vahingollinen, ei kuulunut ojitustoimituksessa käsiteltäviin asioihin eikä VEO:n toimivaltaan. Tämän vuoksi VEO em. lainkohtien ja VL 21: 1:n nojalla oli harkinnut oikeaksi jättää LH:n valituksen tutkimatta. Pengerrys-

VEO:ssa tai myös VL 6: 12:n mukaisesta vesilautakunnalle kuuluvasta ojitusriidasta. Menettelyn kannalta ojituksen sääntely on siten mahdollisimman sekava, vaikka sen soveltaminen esim. vesilautakunnassa ja ojitustoimituksessa edellyttäisi päinvastaista.

[17] Ks. VA 78 § ja *Wirilander* s. 466 ss.

yhtiön valituksen johdosta VEO oli katsonut, ettei pengerrysalueelta pumpattavilla vesillä ollut sanottavaa vaikutusta S-joen suualueen veden laatuun. Yrityksestä ei muutenkaan aiheutunut VL 1: 15:ssä tarkoitettuja seurauksia. Tämän vuoksi VEO oli poistanut lupaehtoihin sisältyneen tarkkailuvelvoitteen. Koska asian yhteydessä oli syntynyt kysymys luonnonsuojelusta, VEO LuonnonsuojeluL 18 §:n säännökset huomioon ottaen oli lisännyt päätökseen lupaehdon, jonka mukaan yrityksen toteuttamisesta oli kolmea kuukautta ennen töiden aloittamista ilmoitettava LH:lle sekä MMM:lle.

VH ja LH hakivat päätökseen muutosta. LH katsoi, että sille tulisi myöntää asianosaisen puhevalta julkisen edun valvojana sekä että ojitustoimituksen päätös olisi kumottava ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi. VH vaati yleisenä valvontaviranomaisena tarkkailuvelvoitteen asettamista. LH:n valituksen osalta VYO katsoi kuten VEO:kin, että LH:lla ei ollut asiassa puhevaltaa. VH:n valituksen johdosta päätökseen lisättiin velvoite tarkkailla pumpattavaa vettä ja sen vaikutuksia vesipiirin vesitoimiston hyväksymällä tavalla. *VYO 18. 12. 1979 VYD 34/78.*

VH:n puhevallan osalta ratkaisu vastaa päätöstä *VYO 29. 9. 1978 VYD 23/77* edellä. LH:n aseman suhteen voidaan esittää eräitä huomautuksia. Siltä osin kuin puhevalta on evätty VL 21: 1:n nojalla ei perustelu ole mielekäs.[18] LH ei ollut katsonutkaan olevansa laillisuusvalvontaa suorittava viranomainen vaan nimenomaan edunvalvoja. On toisaalta selvää, että useat niistä intresseistä, joihin LH oli viitannut, tuskin voivat liittyä sellaiseen toimialaan, jonka nojalla LH saatettaisiin katsoa VL 16: 28.1:ssä tarkoitetuksi viranomaiseksi. Viitatuilla intresseillä ei sitä paitsi yleensäkään voine olla merkitystä ojitushanketta koskevassa VL:n mukaisessa edellytysharkinnassa muutoin kuin katsottaessa hanke kieltosäännösten vastaiseksi. Esimerkiksi luonnonsuojelunäkökohdat voitaisiin saada mukaan edellytysharkintaan vain kieltosäännöksissä tarkoitetun vesistömuutoksen välityksellä.[18a] Muutoin LH:n puhevallan kohdalla on viitattava hakemusasioiden yhteydessä esitettyyn.

Vaikka LH:n valitusta ei selostetussa ratkaisussa tutkittu, VEO kuitenkin lisäsi päätökseen määräyksen tiedottaa luonnonsuojeluviranomaisille (LH ja MMM) yrityksen toteuttamisesta. Menettelyn on näin perustut-

18 Ks. Hollo Ympäristöedun valvonta s. 107.

18a Vrt. myös *Wirilander* s. 408. — Sen kysymyksen suhteen, olisiko yleiset edut esim. luonnonsuojelun kannalta saatettava kaikilta osin relevanteiksi kuivatushankkeiden edellytysharkinnassa, vaihtelevat näkemykset suuresti intressitaustasta riippuen.

tava ainakin jonkinasteiseen *aineellisen virallisperiaatteen* soveltamiseen. Muutoin kysymys virallisperiaatteesta valitusasian käsittelyssä on epäselvä. VL 16: 49.1 verrattuna VL 16: 21:ään näyttäisi tarjoavan tähän mahdollisuuden. Sitä vastaan puhuu toisaalta kuitenkin se yleinen prosessiperiaate, että muutoksenhakemuksen sisältö rajaa asian käsittelyalan, jolloin myöskään valvontaviranomainen ei voisi käyttää puhevaltaa muissa hankekokonaisuuteen kuuluvissa osakysymyksissä. Yleisesti ottaen VEO:issa on valitusasioissa omaksuttu varsin pidättyvä kanta virallisperiaatteen soveltamiseen.[19] On siten ilmeisen harhaanjohtavaa yleistäen väittää VEO:n *hyväksyneen ojitustoimituksen* silloin, kun VEO on valituksen johdosta tutkinut ehkä vain yksittäistä asianosaista koskevan osakysymyksen. Tällaista kyseenalaista argumentointia julkisuudessa kuitenkin esiintyi tunnetun *Koijärven* tapauksen yhteydessä (vrt. asiaa koskeva purkuratkaisu *KKO 1978 II 29*). Sanotulta kannalta on myös jossakin määrin harhauttavaa, vaikkakin sinänsä ilmeisesti täysin korrektia, että sanotussa Koijärven tapauksessa purkuhakemuksen kohteeksi katsottiin nimenomaan VEO:n päätös, jolla kuitenkin oli tutkittu vain yksityistä asianosaista koskeva osakysymys, mutta *ei* yleisesti kysymystä VEO:n luvan tarpeesta. Myös väliaikainen täytäntöönpanokielto annettiin asiassa nimenomaan VEO:n päätökselle (*KKO 31. 10. 1977 taltio 2748*). Mitä itse purkuhakemuksen hylänneeseen ratkaisuun (*KKO 1978 II 29*) tulee, voidaan tässä lainata seuraavaa KKO:n lausumaa: »Kysymyksessä olevan ojitustoimituksen suorittamisen aikana luonnonsuojelun alalla ja muutoinkin vallinneet olosuhteet huomioon ottaen tuo vesialue [= Koijärvi] on silloin ollut sellainen pienehkö järvi, jonka merkitys vesistönä oli vähäinen, eikä toimituksessa myöskään ole ollut aihetta olettaa, että ... kuivatustyöstä aiheutuisi jo aikaisemmin lasketun Koijärven alueella vesilain 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettu muutos, jonka osalta ojitukseen olisi ollut saatava vesioikeuden lupa.» Sitaatista päätellen KKO on asiassa selvittänyt ne olosuhteet ja arvostukset, jotka ojitustoimituksen suorittamisen aikaan vesistöjen merkityksen suhteen vallitsivat. Kun purkuhakemuksen johdosta ei kuitenkaan kuultu VH:ta (vrt. VL 16: 28.1 ja 21: 1.1), ei voi välttyä ajatukselta, ettei kysymys niinkään ollut aikanaan vallinneiden arvostusten selvittämisestä, vaan pikemminkin KKO:n omasta arvostuksesta. Asiassa olisi saattanut olla merkitystä VH:n 11. 11. 1970 antamalla valvontaohjeella,[20] joka oli voimassa, kun ojitustoimituksen

19 Ks. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 107.

20 Ks. *Ojitustoimituksen suorittaminen* s. 19 ss. Vrt. myös *KKO 1973 II 25* sekä *KKO 20. 3. 1973 taltiot 180 a* ja *180 b*.

päätös 30. 12. 1970 annettiin. Ohjeesta on tässä paikallaan toistaa seuraava lainaus:

> »Vesihallituksen omaksuman kannan mukaan käsitettä »pienehkö järvi» on nykytilanteessa tulkittava ahtaasti. Järven kuten yleensäkin vesistön merkitystä on arvosteltava elinympäristön osana ja sen kaikkien käyttömuotojen kannalta unohtamatta veden virkistyskäyttöä tai pienehkönkin järven merkitystä maisemallisena tekijänä. Karkeana rajana voidaan pitää 10 ha pinta-alaa, jos järvi on suoalueella. Vähäjärvisellä alueella ja asutuksen läheisyydessä sekä kysymyksen ollessa kovarantaisesta järvestä on raja pantava tätä huomattavastikin pienemmäksi.»

Vaikka ohjetta ei tietenkään voida sellaisenaan pitää riippumattomia toimitusmiehiä tai vesituomioistuimia sitovana, kuvannee se kuitenkin vesiviranomaisen kannanottona edustavasti niitä arvostuksia, jotka tuolloin vesistöihin yleisesti kohdistettiin. Selvänä voitaneen pitää, ettei ratkaisevaa saata asiassa olla yksin se, että vesistön merkitys lintujärvenä havaittiin vasta toimituksen jälkeen.

Poikkeuksellisesti VH on käytännössä esiintynyt valittajana jo VEO:ssa, edellyttäen että ojitustoimituksen päätös on ajoissa tullut sen tietoon:

> Ojitustoimituksessa oli VAPO:n hakemuksesta käsitelty turvetyömaan erään laskuojan kaivamista koskeva asia. Muiden ohella VH haki muutosta katsoen, että VL 1: 19 koski myös ojitusta ja turpeennostotoimintaa silloin, kun ne saattoivat aiheuttaa vesistön pilaantumista. VH pyysi VL 6: 2:ään ja 19: 5:ään viitaten ojitustoimituksen päätöksen kumoamista sekä sen toteamista, että asia kuului kokonaisuudessaan VEO:n käsiteltäväksi. VEO tutki valituksen. (Johdettavaksi suunnitellussa vedessä katsottiin asiassa esitettyjen selvitysten mukaan olevan siinä määrin vieraita aineita, että vettä oli pidettävä VL 10: 1:ssä tarkoitettuna jätevetenä. Sen johtaminen saattoi aiheuttaa vesistössä VL 1: 19:ssä mainittuja haitallisia vaikutuksia. Kun asiassa oli kysymys luvanvaraisesta jäteveden vesistöön johtamisesta ja sitä varten tarvittavan avoviemärin tekemisestä toisen alueen kautta, eikä sellainen asia VL 10: 7:n ja 10: 24:n nojalla kuulunut ojitustoimituksessa käsiteltäviin ja päätettäviin asioihin, VEO kumosi ja poisti ojitustoimituksen päätöksen.) *IS VEO 24. 4. 1980 n:o 31/Va/80.*

VH:n valitusoikeus on saatettu myös evätä:

> H:n puhelinpiirin piirikonttori oli hakenut VEO:ssa muutosta K-ojan perkausta koskeneen ojitustoimituksen päätökseen, jolla PLL

oli velvoitettu erään koaksiaalikaapelin siirtämiseen. Piirikonttori oli katsonut laitoksen saavuttaneen pysyvän oikeuden, kun kaapeli oli asennettu LennätinlaiteL 7 §:ssä säädetyssä järjestyksessä tapahtuneen menettelyn jälkeen, jolloin kukaan ei ollut tehnyt muistutusta kuulutuksen johdosta. VEO oli katsonut ojitusyhtiön olevan VL 6: 6.1:n ja 11: 13:n nojalla [21] velvollinen kustannuksellaan huolehtimaan kaapelin siirtämisestä tai suojaamisesta. PLL:lla oli kuitenkin oikeus itse suorittaa työ ojittajan kustannuksella. Ojitusyhtiö sekä VH hakivat muutosta. Koska VH:lle VL 21: 1.1:n mukaan kuuluva VL:n ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvonta eivät oikeuttaneet (! ?) VH:ta vaatimaan valtion velvoittamista kustannuksellaan ojitusyhtiön sijasta siirtämään tai suojaamaan valtion puhelinkaapelia siten, että ojitus voitiin toteuttaa suunnitelman mukaisesti, VYO jätti VH:n muutoksenhakemuksen tutkimatta. (Ojitusyhtiön valitus tutkittiin. Koska yhtiö ei lain mukaan ollut velvollinen kustannuksellaan huolehtimaan kaapelin siirtämisestä tai suojaamisesta, VYO harkitsi oikeaksi, kumoten VEO:n päätöksen, jättää asian tältä osin toimitusmiesten päätöksen varaan kuitenkin siten selvennettynä, että valtio kaapelin omistajana on velvollinen omalla kustannuksellaan alentamaan tai suojaamaan kaapelin siten, että ojitus voidaan toteuttaa suunnitelman mukaisesti.) *VYO 30. 5. 1980 VYD 35/78.*

Puhevallan epääminen saattaisi tässä johtua siitä, että kysymys oli kustannusvastuun kohdistumisesta puhtaassa pakkotoimioikeustilanteessa, mitä saatetaan pitää yksin oikeuden saajan ja sen kohteen välisenä asiana. Ratkaisun taustalla lienee todennäköisesti kuitenkin käsitys siitä, että VH:n asianosaispuhevalta ojitusasiassa edellyttää VL:n kieltosäännösten piiriin kuuluvaa materiaalista intressiä,[22] jolloin VL 16: 28.1:n mukainen toimialaan nojautuminen ei olisi riittävää VL 21: 1.1:n tuottamasta perusteesta puhumattakaan. Edellä puhevallan perusteista esitetyn valossa näkemys tuskin on oikea. VH:n valitus esillä olevassa tilanteessa perustui olettamukseen VL:n oikeasta soveltamisesta. Asialla oli myös tätä tapausta laajempaa yleistä merkitystä kuivatushankkeiden toteuttamismahdollisuuksien kannalta. VYO:n ratkaisun perustelut saattavat toisaalta viitata sen seikan relevanssiin, että kysymys oli juuri *valtion*

[21] VL 11: 20:n nojalla ei ojitusasiassa tosin voitaisi soveltaa VL 11: 13:ää. Rajoituksen mielekkyys on sanotulta osin kuitenkin kyseenalainen, kun otetaan tässäkin huomioon se, että VL:n mukaiset ojituksen nimellä kulkevat hankkeet voivat yleiskielestä poiketen olla varsin laajoja, nimenomaan myös vesistövaikutustensa kannalta.

[22] Vrt. edellä alav. 16.

kaapelista. Tämänkaltaisella fiskusajattelulla tuskin kuitenkaan voi olla sijaa sen enempää yleisen edun valvontatehtävän kuin laillisuusvalvonnankaan kohdalla.

13.2.3 Käsittely vesilautakunnassa sekä siitä johtuvat valitus- ja alistusasiat

Vesilautakunta rinnastuu ojitustoimitukseen siinä, että muutoksenhaku aina tapahtuu VEO:ssa ja VYO:ssa, ei sen sijaan milloinkaan KHO:ssa. Kysymys ei tällöin ole sen enempää kunnallisvalituksesta kuin ns. yleisestä hallintovalituksestakaan, vaan muutoksenhakutiestä johtuen yleisen lainkäytön muodossa tapahtuvasta menettelystä samaan tapaan kuin ojitustoimitusvalitustenkin kohdalla. Vesilautakunnalle kuuluu useita oikeudelliselta statukseltaan erilaisia tehtäväryhmiä.[23] Näistä ryhmistä päätösvallan käyttäminen tulee kysymykseen vain ns. päätäntäasioissa. Sisällöltään tähän ryhmään kuuluvat asiat ovat heterogeenisia,[24] vaikkakin yhteisenä piirteenä on pidettävä niiden paikallisuutta ja rajoittumista suhteellisen vähäiseen asianosaisjoukkoon. Oikeudellinen epäyhtenäisyys ilmenee esimerkiksi siinä, että lautakunnalle kuuluvat asiat oikeudelliselta rakenteeltaan voivat likimain vastata hakemus-, riita- ja virka-apuasioita VEO:ssa,[25] vaikkakaan säänneltyjä menettelyllisiä eroja ei käsittelyssä ole. Lupa-asioissa, joita tuskin joidenkin sanamuotoerojen nojalla saatetaan pohjimmiltaan erottaa legaalirasitteen toteamista tarkoittavasta päätöksestä (esim. VL 10: 7 verr. VL 9: 18.2:iin),[26] on kysymys lähtökohtaisesti pakkotoimioikeusratkaisusta, vaikkakin yritysluvan piirteet ovat osin näkyviä.

Sanottu epäyhtenäisyys antaa aiheen olettaa, että muutoksenhakuoikeuden perusteet voisivat tapauksesta riippuen olla erilaisia. Toisaalta yksiselitteisten rajojen vetäminen kuitenkin olisi vaikeaa, kun otetaan huomioon, että yhdenkin lainkohdan (esim. VL 6: 12) tarkoittamat asiat voivat olla erittäin monimuotoisia ilman, että menettelyä saatettaisiin tyypitellä formaalisin kriteerein. Voi esimerkiksi sattua, että riita- tai virka-apuasiaa muistuttavassa ojitusasiassa lopputulos onkin se, että rik-

---

23 Ks. *Vihervuori* LM 1979 s. 23 ss.

24 Mt. s. 24.

25 *Ibid.*

26 Ks. edellä s. 63 sekä alav. 1 s. 377.

kojalle annetaan lupa oikeudettomasti suoritettuun toimenpiteeseen.[27] Yleisesti ottaen lienee joka tapauksessa lähdettävä siitä, että yleiset edut saattavat aineelliselta kannalta suhteellisen harvoin tulla kysymykseen vesilautakuntakäsittelyssä.[27a]

Mahdollinen ero asianosaispuhevallan ulottuvuudessa saattaisi johtua siitä, onko VEO:ssa kysymys säännönmukaisesta muutoksenhausta, jolloin asia käsitellään valitusasiana, vaiko asian siirtämisestä VL 20: 2.3:ssa tai VL 10: 4:ssä säädetyin perustein VEO:lle, jolloin se käsitellään alistusasiana. Lähtökohta on kyllä molemmissa tapauksissa sama: VL 16: 49.1:n säännös valitusasioiden osalta sekä VL 14: 7.2:n säännös alistusasioiden osalta johtavat VL 16: 28:n soveltamiseen. Kuitenkin muutoksenhakemuksen sisältö saattaa rajoittaa valitusasiassa asian käsittelyalaa ja sitä tietä myös viranomaisen puhevaltaa, mikäli viranomainen ei itse esiinny valittajana VEO:ssa. Tältä osin voidaan viitata edellä ojitustoimituksen kohdalla esitettyyn. Sitä vastoin se, että alistusasia on käsiteltävä kuten VEO:ssa vireillepantu hakemusasia (VL 14: 7.2, 20: 2.3), johtanee sanotunlaisessa asiassa esimerkiksi virallisperiaatteen täyteen soveltamiseen.[27b] Alistustilanteessa muutoksenhaku VEO:een ei ensinkään tule kysymykseen, koska lautakunta ei ole tehnyt itse asiaa koskevaa päätöstä.[28] Yhtenäistä puhevallan laajuutta valitus- ja alistusasioissa kyllä puoltaisi se, että VL 20: 2.3:n säännöksestä johtuen saattaa olla asian oikeudellisista piirteistä riippumatonta, kummassa muodossa vesilautakunnassa vireille saatettu asia tulee vireille VEO:ssa. Voidaan myös ottaa huomioon, että saman säännöksen (VL 10: 20) soveltaminen saattaa kuulua VEO:lle joko alkuperäisenä hakemusasiana tai vesilautakunnasta lähtöisin olevana valitus- tai alistusasiana.

Asioiden laatuun nähden on ymmärrettävää, että ratkaisuja valvontaviranomaisten asianosaispuhevallasta ei sanottavasti ole. Vesilautakuntavaiheen osalta tämä on luonnollista jo siksi, että säännökset viranomaisten informoinnista sekä käsittelyn että päätöksen suhteen puuttuvat. Periaatteessa lienee kyllä valitusasiassa tässä samoin kuin ojitus-

---

27 Ks. *Vihervuori* LM 1979 s. 36.

27a Ks. *Eronen* Käsikirja s. 39 ss. ja *Vihervuori* LM 1979 s. 34.

27b Valitusasiassa ei voitu muuttaa vesilautakunnan päätöstä (ainoan) muutoksenhakijan vahingoksi. VYO katsoi, että VEO oli virheellisesti käsitellyt asian alistusasiana. *VYO 21. 5. 1981 VYD 90/80.*

28 Tässäkin ilmenee se, ettei alistusasia-termi vastaa sitä, mitä alistamisella normaalioikeuskielessä tarkoitetaan.

toimituksenkin kohdalla lähdettävä siitä, että asia ei sisällöllisesti laajene siirtyessään VEO:een, jolloin VEO:ssa annettavan asianosaispuhevallan on oltava voimassa jo lautakunnassa ja vastaavasti valitusoikeuden jo haettaessa muutosta lautakunnan päätökseen.[29]

VL 10 luvun säännösten ja erityisesti VL 10: 19—20:n soveltamiseen liittyy eräitä keskeisiä menettelyllisiä ja aineellisia epäselvyyksiä nimenomaan suhteessa terveyslautakunnan ThL:n säännöksiin perustuvaan toimivaltaan. ThL:n ja VL:n soveltamisvaikeuksia selvittänyt LKH:n ja VH:n työryhmä oli tulkinnut tämän suhteen siten, että itse vesikäymäläluvan myöntäminen kuuluu terveyslautakunnalle, mutta vesiensuojelua koskevien määräysten asettaminen, mikäli kysymys ei ole nimenomaisen terveydellisen haitan tai vaaran poistamisesta[30] VL:ssa tarkoitetuille viranomaisille, lähinnä vesilautakunnalle.[31] Joustavan menettelyn työryhmä katsoi kuitenkin edellyttävän viranomaisten välistä yhteistyötä. Sanotulta pohjalta se oli edelleen katsonut myös terveyslautakunnan voivan olla VL 10: 20:ssä tarkoitettu »asianomainen valvontaviranomainen», joka saattaa hakea vesilautakunnalta tai VEO:lta määräyksiä haitan poistamiseksi.

Kun LS VEO sittemmin oli kahdessa valitusasiaratkaisussaan VL 10: 20:n yhteydessä katsonut, ettei terveyslautakunta ollut »vesilaissa tarkoitettu valvontaviranomainen» VH haki päätöksiin muutosta VYO:ssa, joka *tutki valitukset.* (VYO ei ottanut kantaa valituksen pääkysymykseen. Perusteena oli toisessa tapauksessa se, että terveyslautakunnan katsottiin siirtäneen vesikäymälälupahakemuksen sitä käsittelemättä vesilautakunnalle, ja toisessa se, että asiaa pidettiin sen vireilletulovaiheista johtuen RakL:n ja RakA:n mukaisena valvonta-asiana.) *VYO 12. 10. 1979 VYD 39/79 ja 40/79.*

Seuraava puhevaltaa koskeva ratkaisu liittyy asiallisessa suhteessa vesilautakunnan toimivaltaan:

Vesilautakunta oli velvoittanut O.A:n tekemään kolmannen saostuskaivon käymälästä tulevia jätevesiä varten. O.A:n valituksesta

---

29 *Vihervuori* LM 1979 s. 34.

30 Näin *KHO 1979 A II 105* ja *KHO 18. 9. 1979 taltio 3819* (määräykset asetettiin) sekä *KHO 27. 3. 1979 taltio 1470* ja *KHO 19. 9. 1979 taltio 3867* (määräyksiä ei asetettu). Tekstissä mainituista ohjeista ks. *VT* 2/1980 s. 46 ss.

31 Kun kysymys yleensä on VL 10: 3.1:ssa tarkoitetuista jätevesistä, on velvoitteita asetettaessa mahdollista nojautua lähinnä vain VL 10: 20:n säännökseen, mikäli VL 10: 19:n mukainen käsittely ei ole riittävä. — Laintarkastuskunta ei näytä havainneen VL 10: 19:n edellyttämän saostuskaivon yleistä tehottomuutta ja erilaisia imeytys- yms. vaihtoehtoja, vrt. *Ltk. 2/1980* s. 229.

VEO oli katsonut, että vesilautakunta oli tehnyt päätökset VL 21: 1.2:n tarkoittamana paikallisena valvontaviranomaisena. Vesilautakunnan tässä ominaisuudessa antamat määräykset eivät ollet, kun otettiin huomioon VL 20: 3:n ja 20: 8.2:n säännökset, täytäntöönpanokelpoisia. Kun tällaiseen valvonta-asiassa annettuun ratkaisuun ei myöskään voitu hakea muutosta valittamalla, vesilautakunnan ei olisi pitänyt liittää päätökseen valitusosoitusta. Tämän vuoksi VEO poistaen valitusosoituksen oli jättänyt valituksen tutkimatta. VH haki muutosta katsoen, että tapauksessa saatettiin VL 10: 19:n säännöksestä huolimatta soveltaa VL 10: 20:ää. Valitus tutkittiin. (Koska VEO:n siihen nähden, että vesilautakunnan oli ratkaisussaan katsottava määränneen jäteveden johtamisesta aiheutuneen haitan poistamiseksi tehtävästä toimenpiteestä ja siten käyttäneen päätäntävaltaa asiassa, ei olisi tullut mainitsemillaan perusteilla jättää asiaa tutkimatta, VYO kumosi VEO:n päätöksen ja palautti asian tämän käsiteltäväksi.) *VYO 2. 6. 1980 VYD 48/79.*

Ratkaisussa oli kysymys ilmeisestikin varsin samantapaisesta valitusoikeustilanteesta kuin niissä tapauksissa, joissa VH:n on lähinnä VL 21: 1.1:n pohjalta hakemusasiassa sallittu hakea muutosta KHO:ssa. Muunkinlaiset muutoksenhakutilanteet ovat kyllä ajateltavissa. Esimerkkinä voidaan pitää ajateltavissa olevaa tapausta, jossa vesilautakunta on antanut ojitusluvan VL 6: 12:ään sisältyvien tai muutoin VL:sta johtuvien rajoitusten vastaisesti. Kun lautakunnan päätöstä tällöin tuskin ainakaan itsestään selvästi on mahdollista pitää nulliteettina, täytyy (myös) viranomaisella olla mahdollisuus hakea muutosta lautakunnan päätökseen.

Samankaltaisia ongelmia voi syntyä myös *jätevedenjohtamislupien* (VL 10: 4) yhteydessä. Oikeana lienee pidettävä, ettei vesilautakunta voi antaa sanottua lupaa, jos johtaminen aiheuttaa VL 1: 19:ssä tai 1: 20:ssä tarkoitettuja seurauksia.[32] Jos näin kuitenkin kävisi, ollaan vastaavanlaisessa tilanteessa kuin ojituksenkin kohdalla. Jätevesilupien kohdalla säännökset tosin antanevat suuremmat mahdollisuudet hankekokonaisuuden oikeudelliseen lohkomiseen kuin ojitustilanteissa. Tällöin erillinen pilaamislupakäsittely voitaisiin joka tapauksessa vaatia sanottujen seurausten osalta.

Mitä muiden viranomaisten kuin VH:n valitusoikeuteen tulee, näyttäisi olevan mahdollista soveltaa pääosin samoja perusteita kuin hakemusasioissakin. Hakemusasioiden yhteydessä jo esillä olleessa valitusasiarat-

[32] *Eronen* Vesiasiat 1 s. 69, *Hollo* s. 155 alav. 45 in fine, *Vihervuori* LM 1979 s. 30.

kaisussa *VYO 10.10.1975 VYD 14/75* terveyslautakunnalla ei katsottu olevan valitusoikeutta. Epäselväksi kuitenkin jää, mikä osuus ratkaisussa on ollut nimenomaan sillä, että kysymyksessä oli valitusasia. Ratkaisua tuskin muutoinkaan voitaneen enää pitää edustavana hakemusasioissa tapahtunut kehitys huomioon ottaen.

13.2.4 Vesioikeudelliset perustevalitusasiat

Valitusasioina käsitellään myös VL 21: 7:ssä tarkoitetut, julkisten saatavain ulosotosta säädetyssä järjestyksessä perittävien saamisten maksuunpanoa koskevat *perustevalitukset* (VL 16: 49.1). Näihin tuskin liittyy viranomaisten valitusoikeutta koskevia erityiskysymyksiä lukuunottamatta sitä VL 21: 11.1:n sääntelystä johtuvaa ongelmaa, mikä asema on vesihallinnolla ja mikä toimitusinsinöörillä perimismenettelyssä vesihallinnolle tulevien maksujen osalta.

13.3 Riita-asiat

Vesioikeudelliset riita-asiat ovat valtaväylää koskevia asioita lukuunottamatta yleensä selkeästi yksityisoikeudellisia siinä mielessä, että ne rakentuvat kahden (yksityisen) oikeussubjektin välisen relaation varaan. Tämä ei tosin välttämättä estäne sitä mahdollisuutta, että riita-asian yhteydessä otettaisiin oikeusvoimaisesti kantaa esimerkiksi luvantarvekysymykseen kokonaisuutena eli myös yleisten etujen osalta. Valvontaviranomaisen käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin ei riita-asian vireillepano yleensä käytännössä kuulu,[1] vaikkakin kannetie periaatteessa on mahdollinen sekä laillisuusvalvonta- että edunvalvontaviranomaiselle.[2]

Yleisesti voitaneen lähteä siitä, että asianosaisasema riita-asiassa määräytyy eräistä menettelyllisistä eroista huolimatta samalla tavoin kuin yleisessä siviiliprosessissa.[3] Virallisperiaatetta koskevaa säännöstä (VL 16: 21) ei riita-asioissa sovelleta, ei myöskään VL 16: 28:n säännöksiä viranomaisten puhevallasta (VL 16: 41). Merkillistä kuitenkin on, että kun

---

[1] Vrt. Norjan oikeuden osalta *Eckhoff* s. 319.

[2] Ks. *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 111. Vrt. *Ellilä* LM 1975 s. 175 ss.

[3] *Eronen* Asianosaiset s. 4.

VL:n perusteluissa [4] mainitaan kaksi esimerkkiä hakemusasioita koskevista menettelysäännöksistä, joita sovelletaan myös riita-asioissa, on toinen esimerkeistä valvontaviranomaisten oikeus käyttää puhevaltaa vireillä olevassa asiassa. Perustelu ei näin vastaa lakiehdotusta, joka tässä ei poikennut hyväksytyksi tulleesta VL:sta. Toisen mainitun esimerkin, VEO:n suorittaman katselmuksen (VL 16: 17) osalta VL 16: 41 kyllä sisältää viittauksen. Lainsäätäjän tarkoitus jää näin ainakin osin hämäräksi. Käytännössä viranomaisia ei riita-asioissa ole käsitelty puhevaltaa käyttävinä asianosaisina eikä myöskään asian vireilläolosta niille yleensä ole tiedotettu.[5] Sitä vastoin on ollut mahdollista, että VEO hankkii esimerkiksi VH:lta riita-asian käsittelyssä tarpeelliseksi osoittautuvan asiantuntijalausunnon määrätystä kysymyksestä. VYO:n kohdalla lausuntojen ja selvitysten hankkimismahdollisuus on nimenomaisesti todettu laissa (VL 17: 3.1) rajoittamatta sitä asian laadun perusteella.

On toisaalta otettava huomioon, että riita- ja virka-apuasioiden välinen rajanveto saattaa olla hyvin epämääräinen ja harkinnanvarainen.[6] Kun ainakin VH:n asianosaispuhevalta ja valitusoikeus näyttää voivan tulla kysymykseen myös yksityisen vireillepanemassa virka-apuasiassa,[7] tuntuisi puhevaltasuhteessa tehtävä erottelu — joka kyllä vastaa muutoksenhakuteiden jakautumista — tällöin olevan vailla johdonmukaista perustetta.

---

[4] *KM Mon. 1958: 97* s. 85, *HE 64/1959* s. 34.

[5] *Rantanen,* s. 118, joka ei tee eroa yleisen edun valvojan ja laillisuusvalvojan välillä, katsoo kysymyksen yleisen edun valvojan asemasta tulevan *tuskin koskaan* esille riita-asioissa.

[6] *Pietilän* kantaa, jonka mukaan selvyytensä suhteen puutteellisen siviiliprosessuaalisen virka-apuasian käsittelyä on jatkettava riita-asiana *(Pietilä* s. 262), ei ole käytännössä seurattu. Vrt. myös *Pietilä* LM 1975 s. 176 alav. 14. Mainitunlaiseen muuntumiseen on kyllä muutoinkin suhtauduttava varauksellisesti. Hakijahan on nimenomaisesti hakenut juuri virka-apua. Sanottu vaihdos merkitsisi sitä paitsi näyttökysymyksen arviointiin (ehkä vain muodollisesti) perustuvaa disponointia muutoksenhakutiestä, mikä tuskin soveltuu VEO:n asemaan. Viranomaisen hakemaa virka-apua tuskin missään oloissa voidaan siirtää käsiteltäväksi riita-asiana, vrt. myös *Pietilä* LM 1975 a. 175 ss. Näin ei voine käydä silloinkaan, kun virka-apuhakemus perustuu yksityisen VH:lle tekemään ilmoitukseen, koska hallintoprosessuaalinen ja siviiliprosessuaalinen virka-apu eivät ole formaalisin kriteerein toisistaan erotettavissa viranomaisen ollessa hakijana, ks. jäljempänä s. 401 ss.

[7] Ks. kohta 13.4.

13.4 Virka-apuasiat

Virka-apuasioissa on riita-asioiden tapaan lähtökohtana selvä kaksiasianosaissuhde hakijan ja tämän vastapuolen välillä. Hakijana voi esiintyä sekä viranomainen että yksityinen edunhaltija. Viranomaisista tulee hakijana kysymykseen ennen muuta vesihallinto,[1] jolle kuuluvat VL 21: 1.1:n tarkoittaman yleisen valvontaviranomaisen tehtävät. VL 21: 2.1:n nojalla sanotulla valvontaviranomaisella on yleisen edun vaatiessa tai sen ilmoituksesta, jota asia koskee, toimimisvelvollisuus, jos se havaitsee VL:n säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä rikotun. Virka-avun hakeminen on eräs keino tämän toimimisvelvollisuuden täyttämiseksi. Muita mahdollisuuksia ovat syyteilmoituksen tekeminen (VL 21: 2.1) virka-apuhakemuksen ohella tai erikseen sekä tapauksesta riippuen nimenomaan ensi vaiheen keinoina erilaiset huomautukset ja kehotukset. Käytettävä keino on näin viranomaisen harkinnassa.[2] Valvontatoimenpiteen on kuitenkin oltava riittävä sen oikaisemiseksi, mitä oikeudettomasti on tehty tai laiminlyöty.[3] Epäselvinä saatetaan toimimisvelvollisuuden osalta pitää tilanteita, joissa yleistä etua ei ole loukattu aineellisessa suhteessa vaan yksinomaan yleisten järjestysnäkökohtien kannalta.[4] Tässä suhteessa lienee katsottava, että toimimisvelvollisuus yleisen edun kannalta saattaa perustua myös järjestysnäkökohtiin. Ei nimittäin voitane pitää sallittavana, että esimerkiksi säännöstelyrajat olisivat rikottavissa, mikäli materiaalista loukkausta ei ylityksen tai alituksen osalta saateta osoittaa. Sallittavan ja kielletyn välisen eron hämärtyminen johtaisi sitä paitsi kestämättömään tilanteeseen silloin, kun samaan hankkeeseen liittyy toinen valvontatapaus, jossa loukataan myös materiaalisia etuja.[5]

---

1 VHA:n säännöksistä on katsottu johtuvan, että virka-avun hakemisen tulee säännönmukaisesti tapahtua keskusvirastosta käsin, ei sen sijaan suoraan piirihallinnosta. — *Ruotsissa* on yhtenäinen valvontajärjestelmä S-VL:n osalta vasta muotoutumassa. Valvontaviranomaisiksi on esitetty lääninhallituksia, *SOU 1977: 27* s. 199 ss. ML:n kohdalla on alun pitäen ollut voimassa yhtenäinen valvontasäännöstö (ML 38—44 §, ks. myös 47 §), joka antaa valvontaviranomaiselle valtuuksia, joihin Suomen VL ei oikeuta.

2 Ks. *Eronen* Vesiasiat 1 s. 83, *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 115.

3 Vrt. *ibid.*

4 Näistä *Hollo* s. 55 ja *sama* Interests s. 102 ss. — Mahdollisuus, että rikkomus ei loukkaa materiaalisia etuja, on tuotu esille mm. jo *KHO:n lausunnossa VN:lle 22. 5. 1946*, ks. KHO:n vuosikirja 1946 s. 542.

5 Tässä vain yksi esimerkki: mahdollisuudet laittoman hyödyn täsmälliseen

Sanotulta pohjalta on katsottava, että VL 21: 1.1:n mukaisella valvontaviranomaisella on virka-apuasiassa hakemusvaltuus aina, kun se katsoo VL:n säännöksiä tai niihin perustuvia määräyksiä rikotun.

> Edellä sanotuin perustein ei aineellista edunloukkausta saateta asettaa myöskään virka-avun antamisen edellytykseksi. Siten on luonnollista, että esimerkiksi tarkkailuvelvoite on toteutettavissa lupaehtojen mukaisesti virka-aputeitse (ks. esim. *KHO 2. 11. 1978 taltio 4755* ja *KHO 16. 10. 1980 taltio 5089).* Ratkaisut ovat samalla esimerkkejä VH:n hakemusvaltuudesta. — Mikäli virka-aputien käyttäminen esimerkiksi tarkkailutapauksissa ei ilman muuta olisi mahdollista, jäisi sääntelyyn merkittävä aukko.

Tältä kannalta ei myöskään ole mahdollista asettaa yksityisen loukkausobjektin ilmoitusta (VL 21: 2.1) valvontaviranomaisen hakemusvaltuuden edellytykseksi, vaikkakin se voi ratkaista, onko viranomaisella toimimisvelvollisuus vai ei. Hakemusvaltuus voi viranomaisella olla myös silloin, kun rikottu määräys sisältyy riita-asiassa annettuun ratkaisuun. Hakemusvaltuudella ei kuitenkaan näyttäisi olevan reaalista merkitystä sen jälkeen, kun riita-asiaratkaisu on lainvoimaistunut:

> VEO oli 26. 4. 1975 E.P:n ym. kanteesta velvoittanut R Oy:n suorittamaan mm. päätöksessä määrätyt ranta- ja vesialueiden puhdistustoimet vuoden 1975 loppuun mennessä. R Oy:n valituksen johdosta VYO oli 8. 12. 1975 siirtänyt määräajan vuoden 1976 loppuun. Päätöksellään 10. 11. 1976 KKO oli katsonut, ettei ollut syytä suostua R Oy:n muutoksenhakulupa-anomukseen. Määräaika kuitenkin oli siirretty päättyväksi 30. 6. 1977. — VH oli 14. 10. 1977 hakenut VEO:lta virka-apua R Oy:n velvoittamiseksi puhdistamistoimenpiteisiin, jotka 30. 6. 1977 mennessä oli suoritettu vain osittain. VEO oli 24. 10. 1977 jättänyt VH:n hakemuksen tutkimatta lausuen, että VH:lle, joka ei ollut ollut riita-asiassa asianosaisena, ei voitu katsoa VL 21: 1.1:n mukaan kuuluvan tällaisessa yksityisten asianosaisten välisessä riita-asiassa annetun päätöksen täytäntöönpanosta huolehtimisen, ja että haetun virka-avun antaminen koski lainvoimaisen riita-asiapäätöksen täytäntöönpanoa, eikä sellainen kysymys VL 21: 6.1:n mukaan kuulunut VEO:lle. VH:n valituksesta KHO lausui VH:n VL 21: 3:ään nojautuen pyytäneen vir-

määräämiseen säännöstelyrikkomuksissa poistuisivat, jos täsmällisiksi tarkoitetut säännöstelyrajat relativoitaisiin materiaalisen edunloukkauksen näyttämistä koskevalla vaatimuksella. — Sama ongelma tulee esille myös haettaessa myöhemmin uutta lupaa johonkin toiseen toimenpiteeseen, jonka kannalta ns. laillisen vedenkorkeuden tulisi olla kiistaton.

ka-apumääräystä VEO:n po. riita-asiassa antaman, ranta-alueiden puhdistamista koskevan määräyksen täytäntöönpanemiseksi. VH:n toimivaltaan kuului, kun otettiin huomioon VL 21: 2:n ja 21: 3:n säännökset, sanotullakin perusteella pyytää virka-apumääräystä. VEO:n toimivaltaan kuului tutkia sellainen hakemus, eikä VEO:n olisi pitänyt jättää sitä mainitsemillaan perusteilla tutkimatta. Tämän vuoksi KHO kumosi ja poisti VEO:n päätöksen sekä otti viivytyksen välttämiseksi VH:n hakemuksen välittömästi tutkittavakseen. Riita-asiapäätös olisi KKO:n 10. 11. 1976 antaman päätöksen mukaan tullut täyttää 30. 6. 1977 mennessä. Tuon ajankohdan jälkeen määräys oli pantavissa täytäntöön siten kuin VL 21: 6:ssä ja UL 3: 1:ssä ja 3: 4:ssä on säädetty tuomion ja päätöksen täytäntöönpanosta, minkä vuoksi KHO hylkäsi VH:n hakemuksen. Vähemmistö (4—3)[6] olisi tutkinut VH:n hakemuksen VL 21: 3:n mukaisena virka-apuhakemuksena sen ilmoitetun oikeudettoman tilan oikaisemiseksi, että R Oy:n ko. laitoksesta ja alueelta puutteellisista suojatoimista johtuen kulkeutuneet kuorijätteet, karkutukit ja puuroska aiheuttivat jatkuvaa haittaa rannan ja sen edustan vesialueen käytön vaikeutumisena ja viihtyisyyden vähenemisenä. *KHO 9. 11. 1978 taltio 4884.*[7]

Virka-apumenettelyn soveltamisalan mahdollinen rajoittuneisuus voisi välillisesti rajoittaa myös viranomaisen potentiaalista esiintymistä hakijana. Muuan epäselvyys liittyy tapauksiin, joissa toimivalta oikeudettomaan menettelyyn reagoinnin suhteen on muullakin viranomaisella kuin VEO:lla. Tällöin tulee esille vesilautakunnan oikeus antaa ojitukseen ja viemäröintiin liittyviä kunnossapitomääräyksiä (VL 6: 7, 10: 6, 10: 9 ja 10: 10.2).[8] Esimerkiksi ojan kunnossapitoon voi liittyä merkittäviä yleisiä ja toisten yksityisiä etuja. Silti VL 6: 7:n mukaisen asian voi

---

6 Tämänkaltaiset tapaukset antavat aiheen pohtia KHO:n yli-insinöörineuvosten asemaa. Lakimiesjäsenten äänin ratkaisu tässä puhtaassa oikeuskysymyksessä olisi ollut päinvastainen.

7 Vähemmistön kannanottoa on pidettävä varsin perusteltuna. Enemmistöäkään tuskin on ymmärrettävä niin, ettei virka-apua olisi annettu, jos VH olisi nimenomaisesti nojautunut suoraan VL:n loukkaukseen ohi riita-asiapäätösten. Muussa tapauksessa tie keinottelulle olisi avoin, jos valvontaviranomaisen reagointimahdollisuudet estettäisiin sillä, että asiasta ehkä vain yhden vahingonkärsijän kanteesta hankitaan riita-asiapäätös. Kokonaissääntely jää kyllä jossakin määrin hankalaksi: VL 1: 28.1:iin perustuva laiturin poistamisvaatimus ei ole käsiteltävissä ulosottoteitse, vaan VL:n mukaisena asiana *(KKO 11. 3. 1981 taltio 1668/80)*, mutta jos asiassa on ehditty saada VL:n mukainen riita-asiapäätös, olisi UL:n mukainen tie yksinomainen.

8 Näistä ks. *Vihervuori* LM 1979 s. 24.

vesilautakunnassa saattaa vireille vain maanomistaja tai (muu) vahingonkärsijä. Yhteisessä ojituksessa itse kunnossapitovelvollisuuskin näyttää olevan voimassa vain edunhaltijan vaatimuksesta (VL 6: 32). VL 6: 7:stä johtuen periaate rajoittunee kylläkin vain hyödynsaajien väliseen suhteeseen. VL 6: 32:n taustalla on vesioikeuslakikomitean *(KM 1939: 3)* VOL-ehdotuksen 166 §, jonka perustelujen mukaan viranomainen oli vapautettu viran puolesta valvomasta ojan kunnossapitoa.[9] Kun otetaan huomioon, että ojituksena on varsinkin aikaisemmin voitu laskea järviä, joiden merkitys sittemmin on huomattavasti kasvanut, olisi esimerkiksi vedenkorkeuksien johdonmukaisen säilyttämisen ja valvonnan kannalta kestämätöntä edellyttää itse kunnossapitovelvollisuudeltakin vahingonkärsijän vaatimusta. Virka-aputien rinnakkaisuus tuntuu sanotuilla perusteilla selvältä. VL 6: 12:n säännöksenkään ei ole katsottu muodostavan VL:n vastaisen ojituksen osalta virka-aputien syrjäyttävää vaihtoehtoa, eikä myöskään asian vireilläolo vesilautakunnassa tällöin estä virka-apuvaatimuksen tutkimista VEO:ssa *(KHO 8. 5. 1980 taltio 2426).*[10] Jätevesien osalta ei tätä vaikutusta ollut VL 10: 20:n säännöksellä.

Vesilautakunnalla on virka-apuasiassa hakemusvaltuus poikkeuksellisesti silloin, kun rikkomus on ilmeinen. Muutoin on sääntönä, että asia ilmoitetaan yleiselle valvontaviranomaiselle, jos vesilautakunta ei saa aikaan oikaisua kehotuksin tai jos asia vaatii erityistä selvitystä (VL 20: 8.2).[11] Lautakunnalla on muutoksenhakuoikeus, jos sen tekemä virka-apuilmoitus hylätään VEO:ssa *(KHO 1975 A II 97, KHO 12. 8. 1981 taltio 3239).*

Voidaan kysyä, onko vesihallinnon mahdollisuus virka-avun hakemiseen muihin valtion viranomaisiin nähden yksinomainen. Kun varallisuusoikeudelliselta pohjalta asiaan liittyvät viranomaiset tässä joka tapauksessa rinnastunevat yksityisiin asianosaisiin, joilla on itsenäinen oikeus virka-avun hakemiseen, jää ongelma koskemaan lähinnä niitä tapauksia, joissa yleisen edun loukkaus kohdistuu vesihallinnon ulkopuolisen viranomaisen toimialaan. Kysymyksellä on kaksi ratkaisuvaihtoehtoa:

---

9 *KM 1939: 3* s. 275.

10 Ks. myös samaa asiaa koskeva aiempi ratkaisu *KHO 1978 A II 134* (KHO 11. 5. 1978 taltio 2231) ja sen johdosta *Vihervuori* LM 1979 s. 36 ss.

11 Vesilautakunta ei tietenkään ole millään tavoin välttämätön instanssi valvontatapauksen käsittelyssä.

(*a*) Vain vesihallinto voi hakea virka-apua. Muu viranomainen joutuu tyytymään vesihallinnon tekemään ratkaisuun eikä sen tekemä ilmoitus sinänsä velvoita VH:ta, sekä

(*b*) muu edunvalvojaviranomainen rinnastetaan yksityiseen loukkausobjektiin siten, että se voi sekä itse hakea virka-apua että tehdä asiaa koskevan ilmoituksen vesihallinnolle, jonka on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos ilmoitettu teko tai laiminlyönti on VL:n vastainen.

Ensimmäistä vaihtoehtoa puoltaisi se, että lain noudattamisen valvonta kuuluu valtion viranomaisista yksin vesihallinnolle. Edunvalvonta sitä vastoin on kaikkien asianomaisten viranomaisten tehtävänä. Jälkimmäistä vaihtoehtoa puoltaa myös se muodollinen seikka että VL 21: 3:ssä puhutaan vain »viranomaisesta» viittaamatta 21: 1.1:iin. Painavana perusteena *b*-vaihtoehdon puolesta on kuitenkin pidettävä VL:n mukaista yleisten ja yksityisten etujen aineellista rinnasteisuutta. Lain tarkoituksena ei voine olla, että osa muutoin relevanteista yleisistä eduista olisi yksityisiä etuja tai muita yleisiä etuja heikommin suojatussa asemassa.[12] On myös otettava huomioon, että VH voi olla asianomaisessa asiassa luvanhaltijana. Kirjallisuudessa esitetyt kannanotot keskittyvät vaihtoehtoon *b*.[13] Vaihtoehtoa on vielä saatettu täsmentää siten, että VH:n toimenpiteitä pyytävä viranomainen voi itse ratkaista, onko sen edustama yleinen etu kysymyksessä vai ei.[14] Tällöin asianomainen kannanotto, jolla saattaa olla merkitystä myös rikkomuksen tunnusmerkkinä, sitoisi VH:ta. Valittavan oikaisukeinon lienee kuitenkin oltava tämän harkittavissa samalla tavoin kuin muissakin valvonta-asioissa.

Ongelmia saattavat vielä mahdollisesti aiheuttaa tilanteet, joissa edunvalvojaviranomaisena esiintyy valtiokoneiston ulkopuolinen orgaani, esimerkiksi *terveyslautakunta*. Yhtä vähän kuin sen asianosaispuhevalta terveydellisen haitan osalta saatetaan evätä hakemusasiassa voitaneen siltä myöskään yleisesti kieltää virka-apuasian hakemusvaltuutta.

---

12 Lupa-asioiden suppeasta asianosaiskäsitteestä huolimatta Ruotsin ML:n mukaisen virka-apuhakemuksen voi luonnonhoitoviraston ohella tehdä muu viranomainen, jota asia koskee ML 47.2 §.

13 *Manner* Piiri-insinöörien neuvottelupäivät s. 14 (mainitsee esimerkkinä LKH:n), *Liivala* s. 7 (katsoo viranomaisista tulleen kysymykseen »ennen muuta» aiemmat yleiset valvontaviranomaiset sekä vesilautakunta), *Salomaa* s. 1 ss. (myös esim. MH, TVH ja MKH), *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 111 sekä *Kahanpää* Kalatalous s. 2 (kalatalousviranomaisen osalta).

14 *Hollo* Interests s. 104.

Yksityisen ilmoituksen tekijän ja virka-avun hakijan osalta lienee edellytettävä hänen VL:ssa suojattujen etujensa ja väitetyn loukkauksen välistä yhteyttä.[14a] Silloin, kun vaatimus perustuu luvan puuttumiseen, lienee intressiyhteyden vaatimukset tilanteen selkiytymättömyydestä johtuen asetettava väljemmiksi kuin hakemusasian asianosaispuhevallan edellytykset.

> VEO oli *hylännyt* kalastuskuntien virka-apuvaatimukset, koska kalanviljelylaitoksen rehevöittävän vaikutuksen ei katsottu ulottuvan näiden alueelle. KHO ei muuttanut lopputulosta. *KHO 6. 9. 1979 taltio 3596.*

On myös selvää, että hakijalta ei edellytetä erityisen oikeuden vaatimusta, vaan relevanttia intressiä kuten hakemusasian asianosaiseltakin:

> Koska V.W. oli jo pitkään asunut tilalla Å RN:o 1: 12 ja asia siten koski hänen oikeuttaan ja etuaan huolimatta siitä, että hän ei ollut ao. tilan omistaja, VEO hylkäsi C.S:n (= se, jota vastaan V.W. oli hakenut virka-apua) väitteen V.W:n hakemusvaltuuden puuttumisesta ja tutki asian. *LS VEO 11. 12. 1980 n:o 91/1980 C.*

Hakemusvaltuus on saatettu antaa myös järjestölle:

> Eräänä virka-avun hakijana H:n kaupungin jätevesiä koskevassa, LH:ssa käsiteltävässä virka-apuasiassa esiintyi hakijana mm. Tammisalolaisten yhdistys ry. Asiassa sovellettiin VL 22: 6.1:n nojalla VOL:n säännöksiä. *KHO 1966 A II 109.*

Pietilä on jakanut VEO:ssa käsiteltävät virka-apuasiat siviiliprosessuaalisiin ja hallintoprosessuaalisiin.[15] Kun hakijana on yksityinen, on kyseessä aina siviiliprosessuaalinen virka-apu. Viranomaisen[16] oleessa hakijana voi virka-apu olla joko hallinto- tai siviiliprosessuaalista. Jälkimmäisen edellytyksenä on tällöin asianomaisen tekemä ilmoitus. Kun yleinen etu hyvin saattaa tällaisessakin tapauksessa vaatia virka-avun

[14a] Oikeus hakea VOL-ehdotuksen mukaista virka-apua ulosotonhaltijalta olisi ollut »yksityisellä asianomistajalla eli sillä, jonka oikeuspiiriin luvattomalla toiminnalla kajotaan, huolimatta siitä, onko aineellinen vahinko saatettu aikaan vai eikö», *KM 1939: 3* s. 389.

[15] *Pietilä* s. 257 ss.

[16] Ainakin Pohjoismaissa on viranomaisen reagointi ympäristölle haitalliseen toimintaan syrjäyttämässä perinteisen haitankärsijän kanteen ensisijaisena oikeussuojakeinona siltä osin kuin kyse ei ole korvauksista, *Bengtsson* Miljörätt s. 20.

hakemista, eivät siviili- ja hallintoprosessuaalinen virka-apu ole toisistaan erotettavissa viranomaisen ollessa hakijana.[17]

Hakijan vastapuolena oleva subjekti määräytyy muodollisin perustein hakemuksen nojalla. Mikäli oikeudettomasti toimineen identifiointi ei onnistu, ei virka-aputie ole käytettävissä (esim. *KHO 15. 5. 1980 taltio 2576).* Tätä on pidettävä huomattavana puutteena, koska mm. selvästi laittoman ja ehkä hyvinkin haitallisen rakennelman poistaminen viranomaisten toimesta saattaa tällöin olla vaikeasti toteutettavissa. On kyllä ainakin teoriassa mahdollista, että rakennelmalle saatettaisiin kaikesta huolimatta esittää pätevä oikeudellinen peruste, jos rakentaja löydettäisiin. On myös mahdollista, että kauppaoikeudellisin järjestelyin vältetään virka-apumääräyksen asettaminen (vrt. *KHO 7. 6. 1979 taltio 2688,* jossa epäselvyys siitä, kenelle kalanviljelylaitos kuului, esti virka-avun antamisen). Lain puutteellisuus on johtanut seuraavaan menettelyllisesti poikkeukselliseen ratkaisuun, jossa laittoman toimenpiteen suorittajaa ei löytynyt, mutta virka-apua kuitenkin annettiin:

> K:n kunnan vesilautakunnan ilmoituksen johdosta VEO oli katsonut selvitetyksi, että uittopatoa oli muutettu, mutta selvittämättä oli jäänyt, milloin ja kenen toimesta muutos oli tapahtunut. VEO oli määrännyt, että MH:n tuli palauttaa pato päätöksessä edellytettyyn kuntoon. MH:n valituksen johdosta lopputulosta ei muutettu. *KHO 1967 A II 145.*

Erikoinen ratkaisu oli siinä suhteessa, että VL 21: 1.1:n mukainen valvontaviranomainen, missä asemassa MH tuolloin oli, määrättiin suorittamaan tietyt toimenpiteet, vaikka se ei ollut asiassa hakijana.[18]

---

17 Ks. myös *Vihervuori* Oikeustiede X s. 151. — Edellä kohdan 13.3 alaviitteessä 6 on todettu, ettei näytöltään epäselviä riita-asioita edes yksityisen vireille panemina muuteta virka-apuasioiksi. Epäselvää on, onko hakemus tällöin hylättävä vai onko selvityksen hankkimista jatkettava. Käytännössä hylkäämisiä kyllä esiintyy, ks. esim. *LS VEO 24. 11. 1978 n:o 121/1978 B,* joskus myös tutkimatta jättämistä, esim. *IS VEO 13. 5. 1974 n:o 54/Va/74.* Oikeana lienee silti joka tapauksessa pidettävä *Erosen* (Vesiasiat 1 s. 85) kantaa, jonka mukaan VL 21: 3:n mukaisessa virka-apuasiassa voidaan »tavallista» virka-apumenettelyä laajemmin ottaa vastaan erilaatuista näyttöä. Ongelmallista voi kuitenkin olla, miten laajalti selvityksen hankkimisen tulee tapahtua viran puolesta. Tässä suhteessa on saatettu mennä varsin lähelle virallisperiaatetta, esim. *KHO 1978 A II 130.* Toisaalta hakemus on myös voitu hylätä täydellisempää selvitystä vaativana, ks. esim. *KHO 15. 9. 1977 taltio 3536.*

18 Virka-apu ei tässä tietenkään tarkoita sitä, että *MH* olisi toiminut VL 21 luvun mukaisen virka-avun *antajana,* vrt. *Mäenpää* s. 251 alav. 29.

Muutoin vastapuolena voi periaatteessa olla mikä tahansa vesioloihin vaikuttavalla tavalla toimiva subjekti — yksityishenkilö, yksityisoikeudellinen yhteisö, kunnan tai valtion viranomainen. Estettä ei myöskään ole virka-avun antamiselle (vesienkäyttäjäsubjektina toimivaa) VH:ta vastaan *(KHO 20. 1. 1972 taltio 147* ja *KHO 7. 12. 1972 taltio 4849).*[19] Tässä ei siis ole nähty esteeksi sitä, että virka-apua annetaan valtion viranomaista vastaan, mikä osaltaan johtunee siitä, että VL:n järjestelmässä viranomaiset muutoinkin ovat yksityiseen asianosaiseen rinnastettavassa asemassa, kuten myös siitä, että toimivaltainen orgaani on asemaltaan tuomioistuin. Jos se olisi muodolliselta asemaltaan hallintoviranomainen, saattaisi esiin nousta viranomaisten toistensa vastapuolina esiintymistä koskeva yleinen problematiikka. Sanotunlaisissa tapauksissa on toisen viranomaisen velvoittamistilanne konstruoitu siten, että pääpaino asetetaan asian ratkaisija -roolille,[20] siis toimivaltakysymykselle, ei sen sijaan vastapuoliasetelmalle. Tästä riippumatta on tosin katsottu, ettei uhkasakkoa saatettaisi valtiolle asettaa.[21] Sittemmin KHO on RakL:n säännösten nojalla kuitenkin eräässä tapauksessa asettanut RH:lle uhkasakon *(KHO 1979 A II 86).*

Valitusoikeus virka-apuasiassa on sillä, jota vastaan virka-apua on annettu (haettu), sekä hakijalla. Yleisten periaatteiden mukaan on tässäkin edellytettävä riittävänasteista muutoksenhakuintressiä. Kun esitetyt vaatimukset voidaan hyväksyä myös vain osittain, on mahdollista, että molemmat osapuolet esiintyvät muutoksenhakijoina. Muutoksenhakuoikeus kuulunee myös sille, joka poikkeuksellisesti on saanut teettämisoikeuden, vaikka hakijana on esiintynyt joku toinen.[22] Selvänä lienee pidettävä, että VL 21: 1:n tarkoittaman valvontaviranomaisen ajamassa virka-apuasiassa, joka perustuu yksityisen tekemään ilmoitukseen, on muutoksenhakumahdollisuus viranomaisen ohella sillä, joka ilmoituksen on tehnyt, vaikka hän ei olisikaan VEO:ssa esittänyt vaatimuksia. Muussakin tapauksessa yksityisellä intressentillä on ilmeisesti valitus-

---

19 Ks. myös *KHO 1967 A II 144,* jossa virka-apua annettiin TVH:ta vastaan.

20 Ks. *Sinisalo* s. 85 ss. — Velvoitteen kohdistamista keskusvirastotason alapuolelle on pidetty omalaatuisena, koska velvoitetulla viranomaisella ei tällöin olisi valitusoikeuttakaan, mt. s. 56 ss.

21 Mt. s. 60, ks. myös *Mäenpää* s. 242.

22 Oikeus (ja samalla ilmeisesti velvollisuus) on tällöin voitu asettaa esim. vesilautakunnalle. Menettelyä saatetaan kyllä pitää kyseenalaisena (vrt. esim. VL 21: 4).

oikeus laillisuusvalvontaviranomaisen ilmoituksen johdosta annettuun päätökseen, jos loukkaus samalla kohdistuu häneen.[22a] Tämä lienee johdonmukainen seuraus siitä, että hän joka tapauksessa voi yhtyä sanotunlaiseen hakemukseen.[23] Saattaa myös olla mahdollista, että valitusoikeus aineellisin perustein on myös tässä mainitsemattomilla henkilöillä.[24]

On myös tarkasteltava viranomaisen mahdollisuutta edunvalvojana tai laillisuusvalvojana hakea muutosta sellaisessa virka-apuasiassa annettuun VEO:n päätökseen, jossa se ei ole lainkaan esiintynyt. Yleistä etua toimialallaan valvovien viranomaisten asemasta tässä suhteessa ei ole käytettävissä oikeustapausaineistoa lukuunottamatta VH:ta, joka samalla on lallisuusvalvontaviranomainen. Virka-apumenettelyä koskeva sääntely on muihin VEO:ssa käsiteltäviin vesiasioihin verrattuna varsin vajavainen. Kun kytkennät VL 16 lukuun muutoinkin puuttuvat, on luonnollista, että myös viittaus VL 16: 28:n säännöksiin puuttuu. Tästä huolimatta lienee katsottava, että virka-apuasioissa yleisiä etuja valvovilla viranomaisilla ei ole sellaista muodollista toimialaperusteista asianosaispuhevaltaa, josta hakemusasioiden osalta säädetään VL 16: 28.1:ssa. Näiden viranomaisten tapauskohtaiseen aineelliseen intressiin nojautuva asema kuitenkin rinnastunee perusteiltaan yksityisten asianosaisten asemaan, jolloin liittyminen *laillisuus*valvontaviranomaisen virka-apuhakemukseen olisi muutoksenhakuvaiheessakin mahdollinen.

VH:n asema on VL 21 luvun säännöksistä johtuen toinen:

> VH:lla oli valvontaviranomaisena oikeus hakea muutosta VEO:n päätökseen, jolla rannan täyttämistä koskeva vesilautakunnan tekemä virka-apuhakemus oli hylätty. *KHO 12. 8. 1981 taltio 3239.*
>
> H Ky oli saattanut LH:n VL 21: 3.3:n nojalla sille asettaman soranottokiellon VEO:n käsiteltäväksi. VEO oli kieltänyt yhtiötä

22a Ratkaisussa *KHO 15. 4. 1981 taltio 2273* VEO oli hylännyt VH:n K:n kunnanhallitusta vastaan tekemän, pohjaveden pilaantumista koskevan virka-apuhakemuksen, jonka käsittelyn yhteydessä myös R. M. oli esittänyt vaatimuksia. VH:n ohella R. M:llä sekä myös toisella väitetystä pilaantumisesta kärsivällä intressentillä T. B:llä oli valitusoikeus. Ks. myös luvatonta rannan täyttöä koskeva *KHO 12. 8. 1981 taltio 3239*, jossa valitusoikeus vesilautakunnan hakemuksen hylänneestä VEO:n päätöksestä oli (vesilautakunnan ja VH:n ohella) yksityisillä haitankärsijöillä.

23 Ks. *Pietilä* LM 1975 s. 176 ss.

24 Vrt. ulosoton osalta *Ellilä* Ulosotto s. 474 ss. Ks. myös väliintulijoista mt. s. 188 ss.

sakon uhalla ottamasta soraa määrättyjen tilojen alueelta. Kuitenkin päätös oli määrätty raukeavaksi, jollei A:n kunta ollut määräaikaan mennessä hakenut VL 9: 20:n mukaisia suoja-aluemääräyksiä pohjavesiesiintymälle. Kunta ja VH hakivat muutosta. H Ky teki väitteen VH:n valitusoikeudesta. KHO hylkäsi väitteen, koska VH:lla, kun otettiin huomioon VL 21: 1.1:n ja 21: 3:n säännökset, oli oikeus hakea muutosta VEO:n valituksenalaiseen päätökseen. VH:n vaatimukset koskivat soranottorajoituksen tiukentamista (ei muutosta) sekä kiellon ulottamista koskemaan muitakin kuin H Ky:tä (ei muutosta). Lisäksi VH ja A:n kunta vaativat soranottokiellon raukeamista koskevan kohdan poistamista. (Tältä osin VEO:n päätös VL 21: 3:n nojalla kumottiin, koska virka-avun pysyvyyttä ei voitu asettaa riippuvaksi suoja-aluemääräysten hakemisesta.) *KHO 21. 9. 1978 taltio 3967.*

VH:lla katsotaan siten olevan mahdollisuus VL 21: 3:n mukaisen oikaisuvaatimuksen esittämiseen myös muutosta hakemalla. Samaan pohjavesiesiintymään liittyy toinenkin ratkaisu:

VH oli A:n kunnan hakemuksesta kieltänyt E.S:sta omistamallaan tilalla ottamasta tai sallimasta ottaa soraa tai hiekkaa pohjavesipinnan alapuolelta. Koska kielto oli seuraus kunnan aloittamasta pohjaveden ottamisesta eikä kuntaa voitu velvoittaa perustamaan vedenottamoa suoja-alueelle, VEO oli katsonut, että kunta oli velvollinen heti korvaamaan tästä kiellosta aiheutuvan vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen. Jos korvauksesta ei sovittu, voitiin korvausasia hakemuksella saattaa VEO:n käsiteltäväksi. A:n kunta sekä VH hakivat (tältä osin) muutosta. VH nojautui valituksessaan VL 21: 1.1:iin ja katsoi siinä kysymyksen olevan VL 21:3.1:n oikeasta soveltamisesta. E.S. teki väitteen VH:n valitusoikeudesta. KHO hylkäsi väitteen, koska VH:lla, kun otettiin huomioon VL 21: 1.1:n ja 21: 3:n säännökset, oli oikeus hakea muutosta VEO:n valituksenalaiseen päätökseen. (Virka-apuhakemuksen johdosta voitiin ainoastaan määrätä oikaistavaksi se, mitä oikeudettomasti on tehty tai laiminlyöty. Näin ollen ei VEO:lle ollut kuulunut tässä päätöksessä antaa lausuntoa kiellosta aiheutuvan vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen korvaamisesta E.S:lle, minkä vuoksi KHO kumosi VEO:n päätöksen sanotulta osin.) *KHO 21. 9. 1978 taltio 3966.*

Tässä tilanne on jo monitahoisempi, koska korvausvelvollisuuden poistamisvaatimuksessa ei enää ainakaan yksiselitteisesti ollut kysymys oikaisuvaatimuksen esittämisestä. Sitä vastoin kysymys lain oikeasta so-

veltamisesta oli keskeinen.[25] Asiaan liittyy myös tietynasteinen vedenhankinnan intressivalvonta-aspekti, vaikkakin sekä VH perusteluissaan että KHO päätöksessään on viitannut nimenomaan VL 21: 1.1:iin. — Seuraavassa ratkaisussa oli kysymys oikaisuperusteista ja uhkan puuttumisesta:

> VEO oli 24. 8. 1978 muun ohella hylännyt N.S:n vaatimuksen T:n järjestely-yhtiön velvoittamisesta suorittamaan P- ja Ko-järvien välisen salmen perkauksen yhteydessä muutetun Ka-joen uoman palauttamisen P-järveen. KHO oli 20. 9. 1979 N.S:n valituksesta kumonnut VEO:n päätöksen ja palauttanut asian VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi. VEO oli sittemmin valituksenalaisella päätöksellä VL 11: 1.3:n ja 11: 13:n nojalla velvoittanut järjestely-yhtiön määräajassa suorittamaan päätöksessä mainitut toimenpiteet. Yhtiö sekä VH hakivat muutosta. VH:n mukaan asiassa ei voitu nojautua VL 11: 1.3:n ja 11: 13:n säännöksiin, koska kysymys ei ollut ruoppauksen ennalta arvaamattomasta seurauksesta vaan siitä, että ruoppauksella oli poikettu Vt:n 18. 8. 1938 antaman luvan ehdoista, kuten KHO oli 20. 9. 1979 todennut. Kysymyksen ollessa siten luvattomasta toimenpiteestä oli asiassa sovellettava VL 21: 3:n säännöstä. VEO ei myöskään ollut määrännyt, millä uhalla työt oli suoritettava. KHO tutki VH:n valituksen. (VEO:n ei olisi tullut käsitellä asiaa VL 11: 13:ssä tarkoitettuja, rahakorvauksen sijasta suoritettavia toimenpiteitä koskevana hakemusasiana, vaan KHO:n aiemmalla päätöksellä Vt:n luvan vastaiseksi todetusta uuden uoman ruoppauksesta aiheutuneesta lainvastaisesta tilasta johtuvia toimenpiteitä koskevana virka-apuasiana. VEO:n päätös kumottiin ja poistettiin. Vaatimukset ratkaistiin välittömästi asiaa VEO:lle palauttamatta.) *KHO 30. 4. 1981 taltio 2538.*

Yksinomaan menettelyyn liittyvä väitetty puutteellisuus ei seuraavassa ratkaisussa ole riittänyt valitusoikeuden perusteeksi, kun valitukseen ei sisältynyt materiaalista oikaisuvaatimusta:

> R.Å:n ojitusasiassa A.V:oon kohdistama virka-apuhakemus oli hylätty VEO:ssa, koska asia ei ollut tosiseikastonsa puolesta selvä ja riidaton. VH haki (yksin) muutosta katsoen, ettei VEO:n olisi mainitsemillaan perusteilla tullut hylätä hakemusta. KHO totesi, ettei VH ollut ollut hakijana ja että asiassa ei asianmukaisessa järjestyksessä ollut pyydetty VH:n toimenpiteitä. VH oli perustanut valituksensa siihen, ettei VEO:n olisi tullut hakemuksen edellä mainituilla perusteilla vetäytyä asian enemmästä selvittämisestä ja käsittelemisestä. Sen sijaan VH ei ollut perustanut valitustaan sii-

[25] Ydinkysymys oli siinä, voitiinko toiminnan oikeudenvastaisuuteen perustuvasta virka-avusta määrätä suoritettavaksi rikkojalle korvausta.

hen, että A.V. olisi asiassa toiminut VL:n säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten vastaisesti. Kun VH:lla ei näin ollen voitu katsoa olevan oikeutta hakea mainitsemillaan perusteilla muutosta VEO:n päätökseen, KHO ottaen huomioon VL 21: 1:n, 21: 2:n ja 21: 3:n säännökset harkitsi oikeaksi jättää VH:n valituksen tutkimatta. *KHO 13. 11. 1980 taltio 5581.*

Vastaavankaltainen menettelykysymystä koskeva valitus hakemusasiassa olisi todennäköisesti VL 16: 28.1:n ja 21: 1.1:n nojalla tutkittu. Käytettävissä oleva aineisto ei anna mahdollisuutta eri tilanteiden perinpohjaiseen analyysiin. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, ettei lähtökohtaisesti kaksiasianosaissuhteelle perustuvissa virka-apuasioissa sovelleta virallisperiaatetta ainakaan samanasteisesti kuin hakemusasioissa. Ratkaisussa *KHO 13. 11. 1980 taltio 5581* ei mikään sitä paitsi osoita, että kysymys olisi miltään osin ollut juuri tähän tapaukseen liittyvästä yleisestä edusta. VH:n valituksen ilmeinen tarkoitus oli saada selvyyttä määrättyyn, valvontaan liittyvään oikeuskysymykseen. Tämä tarkoitus jäi saavuttamatta. Yksinomaan prejudikaatti-intressi ei siten ainakaan virka-apuasiassa välttämättä tuota laillisuusvalvontaviranomaiselle valitusoikeutta.

Niissä poikkeusluonteisissa tapauksissa, joissa LH on VL 21: 3.3:n nojalla antanut virka-apua, ei muutoksenhaku tule kysymykseen. Se, jota vastaan virka-apua on annettu, voi kuitenkin saattaa asian VEO:n käsiteltäväksi VL 21: 3.1:n mukaisesti eli virka-apuasiana. Muutosta ei myöskään voida hakea päätökseen, jolla LH on päättänyt olla antamatta virka-apua. Oikeussuoja toteutuu tällöin VL 21: 3.1:n mukaista säännöllistä virka-aputietä.

VL:n siirtymäsäännöksiin ja toimivallan totaaliseen puuttumiseen liittyen on myös LH:n hylkäävä virka-apuratkaisu poikkeuksellisesti voinut olla valituskelpoinen: ratkaisussa *KHO 18. 3. 1969 taltio 1642* katsottiin, ettei virka-apuhakemuksen tutkiminen ja ratkaiseminen, kun otettiin huomioon VL 21: 3:n sekä 22: 6:n ja 22:9:n säännökset, kuulunut LH:n toimivaltaan. Päätös, jolla oli katsottu, ettei hakemus antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin, kumottiin.

13.5 Rikosasiat

Riita-asioiden tavoin rikosasioissa on lähtökohtana asianosaisten aseman määräytyminen samalla tavoin kuin yleisessä lainkäytössä.[1] Eri-

[1] *Eronen* Asianosaiset s. 4.

tyispiirteenä VL:n mukaisissa rikosasioissa kuitenkin on, että valvontaviranomaiselle on annettava tilaisuus käyttää asiassa puhevaltaa, milloin yleistä etua on loukattu (VL 16: 43.2).

VL 21: 1:ssä tarkoitetun valvontaviranomaisen toimimisvelvollisuutta sääntelevässä VL 21: 2.1:ssä mainitaan toimintavaihtoehdoista nimenomaisesti ilmoituksen tekeminen viralliselle syyttäjälle. Ilmoitus ei ilman erityistä mainintaa merkitse valvontaviranomaisen kannanottoa yleisen edun loukkauksen suhteen, jos sen taustalla on loukatun yksityisen tekemä ilmoitus.

Mikäli ilmoitus syyttäjälle johtaa rikosasian vireilletuloon, voi tämä tapahtua joko yleisessä alioikeudessa tai VEO:ssa. Syyttäjällä on tässä suhteessa valintamahdollisuus, mutta jos asian ratkaiseminen kuitenkin edellyttää erityistä vesiasiain tuntemusta, hänen on valittava VEO.[2] Mikäli kuitenkin teko, josta VL:ssa on säädetty rangaistus, käsittää myös RL:n [3] mukaan rangaistavan rikoksen, on syyte ja muut rikoksesta johtuvat vaatimukset aina tehtävä yleisessä tuomioistuimessa, VL 14: 5.[4] Myös asianomistaja voi ajaa syytettä VEO:ssa, VL 16: 46.

VL 16: 43.2:ssa säädetään rikosasioiden osalta: »Milloin yleistä etua on loukattu, on sitä valvovalle, 21 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulle yleiselle valvontaviranomaiselle annettava tilaisuus käyttää asiassa puhevaltaa.» Lainkohta antaa aiheen lukuisiin eri kysymyksiin.

Huomiota voidaan ensinnäkin kiinnittää siihen, että säännös ilmeisen epäjohdonmukaisesti samaistaa VL 21: 1.1:n mukaisen laillisuusvalvontatehtävän yleisten etujen valvontatehtävään. Säännöksen taustalla on selvästi vesioikeuslakikomitean *(KM 1939: 3)* VOL-ehdotuksen 344.3 §: »Milloin yleistä etua on loukattu, on sille viranomaiselle, jonka valvottavana etu on, annettava tilaisuus käyttää asiassa puhevaltaa.» Tästä kytkentä laillisuusvalvontatehtäviin kuitenkin puuttui. Sitä vastoin ehdotuksen perusteluissa viitattiin nimenomaan sen 326 §:n mukaiseen edunvalvontatehtävään hakemusasioissa.

---

[2] Säännös ei näytä koskevan tilannetta, jossa asianomistaja yksin ajaa syytettä.

[3] Normitus jättää avoimeksi ne konkurrenssitapaukset, joissa VL:n ohella on kysymys RL:n ulkopuolisesta sanktioinnista (mm. terveydenhoitoa, rakentamista, öljyvahinkojen torjuntaa sekä meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevissa säädöksissä).

[4] Tällöinkin on kysymys vesiasiasta VL 14: 1:n merkityksessä.

> Edunvalvojaviranomaisten puhevalta vesirikosasioissa periytyy jo VOL:n järjestelmästä. Vaikka VOL TA 3.2 § nimenomaisesti koski vain kuvernöörin toimivaltaan kuuluvia lupa-asioita, on katsottu, että siinä tarkoitetut edunvalvojaviranomaiset ovat ainakin väliintulijoina voineet käyttää puhevaltaa luvatonta rakentamista koskevissa asioissa.[5]

VL 16: 43.2:n sanamuodonmukainen tulkinta johtaisi siihen, että puhevalta ennen VH:n perustamista on kuulunut TVH:lle, MaatalousH:lle ja MH:lle, joko näiden laillisuusvalvontatoimialoilla tai ehkä hallinnollisilla toimialoilla, jolloin viittaus VL 21: 1.1:iin olisi merkinnyt vain viranomaisten (ei toimialojen) yksilöintiä. Vastaavasti 1. 7. 1970 jälkeen puhevalta kuuluisi VH:lle joko laillisuusvalvontatoimialaa vastaavasti alaltaan yleisenä tai sitten vain VH:n hallinnollisella edunvalvontatoimialalla. Kaikissa tapauksissa olisi kuitenkin edellytettävä yleisen edun loukkausta. Ongelma sinänsä on epäonnistuneen säännösformuloinnin johdosta tarpeeton ja lain täsmennyksellä korjattavissa.

Säännös edellyttää myös vastausta siihen, mikä siinä tarkoitetun puhevallan ulottuvuus on. Ajateltavissa on, että kysymyksessä olisi samankaltainen huomautusten esittämisoikeus kuin vesilautakunnalla hakemusasioissa (VL 16: 28.2). Myös varsinainen asianosaisen (tässä tapauksessa nimenomaan asianomistajan) puhevalta on mahdollinen. *KM 1939: 3:n* perusteluissa todetaan yleistä etua rikosasiassa valvova viranomainen nimenomaan *asianomistajaedun* valvojaksi.[6] On kyllä huomattava, että mietinnön terminologiassa asianomistaja oli myös hakemusasiassa yleistä etua valvova viranomainen. Rikosoikeudessa ja rikosprosessioikeudessa meillä on yleensä lähdetty siitä, että viranomaiselta evätään syyteoikeus, mikäli rikos ei ole kohdistunut valtioon varallisuusoikeuksien subjektina.[7] Ilman nimenomaista sääntelyä ei asianomistajan asema kuulune myöskään viranomaiselle, jonka tehtävänä on valvoa asianomaisten säännösten noudattamista.[8] Siten esimerkiksi TVM:ltä on puuttunut syyteoikeus TyönvälitysL:n säännösten rikkomista koskevassa asiassa *(KKO 1977 II 88).*[9] Viranomaisella voi tosin olla syytteeseenilmoittamisoikeus

---

5 *Moring* II s. 169.

6 *KM 1939: 3* s. 417.

7 *Tirkkonen* Rp. I s. 261, ks. myös *Leivonen* s. 122.

8 Näin Ruotsin oikeuden osalta *Heuman* s. 487 ss., erit. s. 493.

9 Vrt. *KKO 1969 II 110,* jossa Suomen Pankille annettiin asianomistajan asema valuutan säännöstelymääräysten rikkomista koskevassa asiassa.

ilman asianomistajan asemaa [10] tai myös viralliseen syyttäjään nähden toissijainen itsenäinen syyteoikeus (YksityismetsäL 12.3 §), mihin liittyy muutoksenhakuoikeus.[11]

VL 16: 43.2:iin liittyy vielä sekin epäjohdonmukaisuus, että lainkohta sijaintinsa johdosta näyttäisi ehkä koskevan ainoastaan VEO:ssa käsiteltäviä rikosasioita. Kun forumratkaisu kuitenkin lähtökohtaisesti perustuu syyttäjän vapaaseen harkintaan eikä esimerkiksi yleisen edun loukkauksen osuuteen,[12] voinee laki tuskin olla tulkittavissa niin epäloogisella tavalla, että yleisen edun valvojan puhevalta olisi riippuvainen syyttäjän forumratkaisusta.

Edellä selostettuja ongelmia voidaan tarkastella myös oikeuskäytännön valossa. Epäselvyyttä on ollut muun ohella siinä, katsotaanko viranomainen asianomistajaksi vai ko vain muuten asiassa kuultavaksi:

> MaatalousH, jota VEO oli kuullut asiassa, oli yhtynyt luvatonta pilaamista koskevaan syytteeseen sekä sittemmin hakenut VEO:n päätökseen muutosta. Muutoksenhakulupa myönnettiin ja valitus tutkittiin. *KKO 1967 II 15.*
>
> VEO oli luvatonta pilaamista koskevassa rikosasiassa kuullut MaatalousH:ta asianomistajana sekä varannut MH:lle ja TVH:lle tilaisuuden tulla kuulluiksi asianomistajina, ks. *VYO 17. 12. 1968 VYD 2/68.* — Tässä huomio kiinnittyy siihen, että tilaisuus tulla asianomistajana kuulluksi oli toimialoista riippumatta varattu kaikille kolmelle yleiselle valvontaviranomaiselle.
>
> Luvatonta pilaamista koskevassa rikosasiassa VEO:ssa olivat *kuultavina* esiintyneet TVH, MaatalousH ja MH. *VYO 10. 11. 1972 VYD 21/71.*
>
> VH:lla oli *asianomistajan syyteoikeus* yleisissä tuomioistuimissa käsitellyssä vesirikosasiassa, joka koski jatkettua törkeästä tuottamuksesta tapahtunutta ryhtymistä vesistön pilaantumista aiheuttavaan toimenpiteeseen. *KKO 1979 II 83.*

Viimeksi mainittu vuosikirjaratkaisu oli VH:n aseman ja VL 16: 43.2:n kannalta selventävä myös sikäli, että kysymys oli nimenomaan yleisessä tuomioistuimessa vireille saatetusta rikosasiasta. — VL 16: 43.2:n säännöksen ristiriitaisuus on toisaalta antanut myös aiheen ulottaa viranomaisasianomistajien piiri VL 21: 1.1:ia laajemmalle:

---

10 *Ks. Tirkkonen* Rp. I s. 297.

11 *Ibid.*, erit. alav. 60.

12 Vesiasiantuntemusta voi vaatia yleiseltä merkitykseltään vähäinen asia, yleisen edun kannalta tärkeä asia taas välttämättä ei.

VYO:n päätöksen valitusosoituksen mukaan VL 17: 14.1:n ja OK 30: 5.2:n (55/65) perusteella viralliselle syyttäjälle, VH:lle ja *MMM:lle* ei voitu OK 30: 3:n 1 kohdan (55/65) nojalla myöntää lupaa hakea muutosta VYO:n rikosasiassa antamaan päätökseen. *VYO 11. 10. 1973 VYD 29/72* (sama rikosasia KKO 14. 9. 1976 taltio 944).

Viittaus kumottuun OK 30: 5.2:iin osoittaa, että VH:n ohella myös MMM on katsottu asianomistajaksi siitä huolimatta, että VL 16: 43.2 näyttäisi koskevan yksin vesihallintoa. Perusteltua itse asiassa onkin, että säännöksen ristiriitaisista komponenteista primaarisena pidetään juuri kysymystä yleisen edun valvomisesta edunloukkaustilanteita ajatellen. Tällöin muut viranomaiset kuin VH voivat materiaalisen intressin nojalla esiintyä asianomistajina.[13] VL 21 luvun rakenne kyllä edellyttänee, että ilmoituksen viralliselle syyttäjälle voi mainituista viranomaisista tehdä vain VH,[14] mikä tosin ainakin jossakin määrin on ristiriidassa asianomistajarinnastuksen kanssa. On myös otettava huomioon, ettei VL 21: 2.1:n mukainen ilmoitus syyttäjälle ole tämän nostaman syytteen edellytys, vaan syyte voidaan nostaa myös viran puolesta tai yksityisen asianomistajan syyteilmoituksesta.

Siitä huolimatta, että myös vesilautakunta voi eräissä tapauksissa tehdä ilmoituksen viralliselle syyttäjälle (VL 20: 8.2 verr. VL 21: 2.1:iin), ei sille ole annettu oikeutta käyttää rikosasiassa itsenäistä puhevaltaa:

VEO oli rikosasiassa kuullut paikallisena valvontaviranomaisena vesilautakuntaa, joka oli yhtynyt asiassa esitettyyn rangaistusvaatimukseen. VYO poisti VEO:n lautakunnan rangaistusvaatimuksesta antaman lausunnon, koska tällä ei ollut syyteoikeutta asiassa. *VYO 9. 3. 1971 VYD 29/69* (sama rikosasia KKO 28. 2. 1974 taltio 2585/73).

Ratkaisua on pidettävä perusteltuna suoraan VL 16: 43.2:sta johtuen. VH:n VL 16: 43.2:iin perustuva asema sisältää myös syyttäjästä riippumattoman oikeuden vaatia rikoksen tuottaman *taloudellisen hyödyn menettämistä* valtiolle *(VYO 3. 4. 1980 VYD 36/79).*

13.6 VL 10: 26:n mukaiset asiat

VL 10: 24:ään tai 10: 25:ään perustuva vesiensuojelutoimenpiteen toteuttamista koskeva määräaika on pitennettävissä hallinnollista tietä VL

[13] *Hollo* Ympäristöedun valvonta s. 111 ja 115. Muussa tapauksessa eri intressit joutuisivat keskenään eriarvoiseen asemaan.

10: 26:ssä säädetyin edellytyksin. Toimivalta asiassa kuuluu MMM:lle tai, milloin kysymys on kunnan velvoittamisesta rakentamaan puhdistuslaitos yleisen viemärin yhteyteen, VN:lle.

Pitennyshakemusta koskeva kielteinen ratkaisu on HValL 4.1 §:n nojalla katsottu valituskelpoiseksi *(KHO 9. 9. 1976 taltio 3246, KHO 1979 A II 127).* VL:n mukaisena asiana tällaisen valituksen käsittely tapahtuu VL 17: 6:ssä säädetyssä kokoonpanossa.

Myös pitennyspäätös on valituskelpoinen. Valitusoikeuden on tällöin katsottu kuuluvan vahingonkärsijätahoa edustaville kiinteistönomistajille *(KHO 11. 9. 1980 taltio 4256).*

> Sanotussa ratkaisussa MMM oli lausunnossaan KHO:lle katsonut muun ohella, etteivät valittajat olleet HValL 4.1 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia. Päätös tosin saattoi koskea heidän asemaansa puhdistustoimien viivästymisen johdosta, mutta oikeussuojan tarvetta ei MMM:n mukaan ollut, koska korvausvaatimusten esittäminen muussa järjestyksessä oli mahdollista. — Myös hakijayhtiö V Oy oli väitteessään katsonut valitusoikeuden puuttuvan.

Oikeussuojan tarve lienee näissä tapauksissa joka tapauksessa olemassa, koska pitennyspäätös saattaa olennaisella tavalla rikkoa lupapäätöksen sisältämän velvoitekokonaisuuden ja sen toteuttamisaikataulun ilman, että tarvittavaa kokonaisuuden oikaisua ainakaan viran puolesta järjestettäisiin. Se peruste, että oikeus korvausten vaatimiseen jää jäljelle, ei VL:n järjestelmässä voi poistaa asianosaisaseman vaatimuksen perustana olevaa intressiä. Eri asia on, että valituksella on menestymisen mahdollisuus vain, jos VL 10: 26:n mukaiset edellytykset eivät täyty. Ajateltavissa on lähinnä vain se, että »huomattava vesistön pysyvän pilaantumisen vaara» — mitä se sitten onkin — on olemassa. Ratkaisussa *KHO 11. 9. 1980 taltio 4256* katsottiinkin, ettei MMM:n päätös loukannut valittajien oikeutta, jolloin valitus hylättiin. Päätös antaa toisaalta aiheen pohtia kysymystä pitennysratkaisun lainvoimaistumisesta muutoksenhakutapauksissa sekä myös tarvetta HTiedL 11 §:n mukaiseen (yleis-)tiedoksiantoon. Näiden kysymysten tarkastelu jää kuitenkin aiheen ulkopuolelle.

Kun pitennyspäätös joka tapauksessa on valituskelpoinen, on vastattava kysymykseen valitusoikeuden ulottumisesta viranomaisiin. Ongelmaa voidaan kyllä pitää lähinnä teoreettisena. Mahdotonta ei kuiten-

---

14 *Ibid.*

kaan ole, että pitennys myönnettäisiin VL 10: 26:n vastaisesti. VH:n valitusoikeutta VL 21: 1.1:ssä tarkoitettuna viranomaisena ei tällöin saattane estää ainakaan yksin se seikka, että VH on MMM:n alainen keskusvirasto. Esteeksi ei muodostune myöskään HValL 4.1 §:n sanamuoto, joka kyllä viittaa subjektiivisen oikeudenloukkauksen vaatimukseen, mutta jonka tarkoituksena kuitenkin on ollut rajoittaa muutoksenhaku laillisuusvalituksiin.[15] Tilanne ei tällöin poikkeaisi alemman hallintoviranomaisen päätöstä koskevasta muutoksenhausta. Mitä taas (muihin) edunvalvojaviranomaisiin tulee, voi harkittavaksi tulla lähinnä kalatalousviranomaisen asema. Kun sanottuna viranomaisena kuitenkin on pitennysasian ratkaisevan tai esittelevän ministeriön osasto, ei muutoksenhaku edes teoriassa saattane tulla kysymykseen.

---

[15] Ks. edellä s. 112 sekä erityisesti *Andersson* Överklagande s. 15.

14. ERITYISKYSYMYKSIÄ

14.1 Viranomaisten asema vesiasiaa koskevassa ylimääräisessä muutoksenhaussa

Vesiasioita koskevassa ylimääräisessä muutoksenhaussa sovelletaan joko HPurkuL:n tai OK 31 luvun säännöksiä. Säännöstöjen soveltamisalan rajauksessa on käytännössä päädytty seuraamaan säännönmukaista valitustietä [1] lukuunottamatta asioita, joissa tämä päättyy VYO:een. Näiden osalta valinta ei näytä olevan perustettavissa sen enempää valitustiehen, joka VYO:n yläpuolelta puuttuu,[2] kuin esimerkiksi HPurkuL 1 §:n määritelmäänkään.

Purkulegitimaation suhteen ei säännöstöjen välillä tosin näytä olevan ainakaan periaatteellista eroa. Asianosaiskonstruktioiden erilaisuudesta kuitenkin johtuu, että esimerkiksi siviiliprosessissa purkulegitimaatiokin rakentuu muodollisille perusteille, ennen muuta kaksiasianosaissuhteen varaan.[3] Muiden valitusoikeuden omaavien joukosta purkulegitimaatio saattaa kuulua myös välittömälle sivuväliintulijalle, joka on aikanaan osallistunut oikeudenkäyntiin.[4] Siviiliprosessin purkulegitimaatio on kuitenkin laajempi kuin vastaavan asian valitusoikeus. Laajennus koskee ennen muuta yleistä laillisuusvalvontaa suorittavia viranomaisia, mahdollisesti myös päätöksen tehnyttä tuomioistuinta tai sen jäsentä.[5] Hallintomenettelyn osalta ylimääräisen muutoksenhaun legitimaatio (»asiavaltuus») on perusteiltaan rinnastettu vastaavan hallintovalitusasian

---

1 *Vihervuori* Oikeustiede X s. 151 ss.

2 Ks. edellä s. 27 alaviite 6. — Menetetyn määräajan palauttamisessa ilmenee vastaavanlainen ongelma, ks. *Vihervuori* Oikeustiede X s. 150 ss.

3 *Lager* s. 102 ss.

4 Mt. s. 104.

5 Mt. s. 106 ss.

muutoksenhakuoikeuteen.[6] Oikeutetuista keskeisimmät ovat ymmärrettävästi asianomaisen asian materiaalisia asianosaisia, mutta myös valitusoikeuden muulla perusteella omaavat tulisivat näin kysymykseen. Hallintolainkäytön osalta tilannetta on arvosteltu hallintomenettelystä poiketen. On nimittäin katsottu purkulegitimaation ns. jälkiperäisessä hallintolainkäytössä kuuluvan sille, jolla oli oikeus valittaa hallintotoimesta ja joka myös *käytti* tätä oikeuttaan.[7] Sanottu lähtökohta tuskin kuitenkaan on yleistettävissä: hallintovalituksen johdosta annettava ratkaisu (esimerkiksi lupahakemuksen hylänneen päätöksen kumoava päätös) saattaa hyvinkin tuottaa materiaalisin perustein valitusoikeuden muillekin kuin valittajalle, jolloin myöskään purkulegitimaation epäämiselle ei löydy perusteita.

Myös HPurkuL:n mukainen purkulegitimaatio voi määräedellytyksin kuulua viranomaiselle, OKa:n ja OA:n ohella myös *julkista etua* hallintoasiassa valvovalle viranomaiselle.[8] Hakijana saattaa olla myös päätöksen tehnyt viranomainen.[9] Lisäksi KHO voi siellä vireillä olevan asian yhteydessä hakemuksettakin suorittaa purkamisen (HPurkuL 7.1 §). Julkista (yleistä) etua valvovan viranomaisen purkulegitimaation osalta ei kysymys ole peruslähtökohtaa laajentavasta erityistapauksesta kuten siviiliprosessissa, mikäli asianomaisella orgaanilla on myös valitusoikeus.

Mäenpää on kiinnittänyt huomiota siihen, että OKa:n ja OA:n ohella purkulegitimaatio hallinnossa voi perustua laillisuusvalvontatehtävään myös sellaisten viranomaisten kohdalla, joiden tehtävänä on tietyn säännöstön ja siihen perustuvien määräysten *noudattamisen* valvonta.[10] Viranomaisen oikeudessa hakea toisen hallintoviranomaisen päätöksen purkua on tällöin nähty ilmentymä orgaanin korostuneesta erillisyydestä.

Vesiasioissa *yksityisten* asianosaisten purkulegitimaatio ei aiheuttane sellaisia erityisiä ongelmia, joita ratkaistaessa olisi olennaisesti poikettava aineellisen asianosaispuhevallan kohdalla yleisesti sovellettavista perusteista. Purkua on siten hakemusasiapäätösten osalta saattanut hakea

---

[6] Näin esim. *Kurvinen* DL 1979 s. 326. Samalla kannalla *Lager* s. 113. Rinnastuksesta Ruotsin oikeuden osalta ks. *Ragnemalm* Förvaltningsprocessrätt s. 128. Ks. myös *sama* Extraordinära rättsmedel s. 137 ss.

[7] *Lager* s. 113 ss.

[8] Mt. s. 114 ss. *Kurvisen*, DL 1979 s. 327, mukaan on tällöin edellytettävä julkisen edun olevan tuntuvan suuri.

[9] *Kurvinen* DL 1979 s. 327.

[10] *Mäenpää* s. 245.

sekä luvanhaltija (esim. *KHO 7. 10. 1970 taltio 4564, KHO 16. 12. 1976 taltio 4979, KHO 4. 6. 1980 taltio 2960* ja *KHO 22. 1. 1981 taltio 328)* että muu asianosainen (esim. *KHO 1969 A II 161, KHO 1974 A II 110, KHO 18. 12. 1975 taltio 4989, KHO 18. 12. 1975 taltio 4990, KHO 12. 1. 1978 taltio 85* ja *KHO 30. 10. 1980 taltio 5325*). Samat periaatteet näyttävät koskevan myös OK 31 luvun mukaisesti käsiteltävää ylimääräistä muutoksenhakua (esim. *KKO 1978 II 29*, jossa ojitustoimituksessa käsiteltyä hanketta vastustavat asianosaiset esiintyivät purun hakijoina). Ojitustoimituksen kohdalla on kysymykseen tullut myös toimitusinsinöörin purkulegitimaatio *(KKO 1973 II 25* sekä *KKO 20. 3. 1973 taltiot 180a* ja *180b).*

Yleistä etua tai VL:n noudattamista valvovan *viranomaisen* purkulegitimaatio on käytännössä aktualisoitunut lähinnä *VH:n* kohdalla. Tällöin ei ole yksiselitteisesti todettavissa, kumpi perusteista on ollut kelpoisuuden kannalta ratkaiseva. VH:lla on joka tapauksessa ollut valvontaviranomaisena mahdollisuus esiintyä purun hakijana sekä HPurkuL:n että OK 31 luvun mukaisessa menettelyssä. Ratkaisussa *KHO 22. 1. 1981 taltio 328* kysymys oli kalanviljelylaitosta koskevan lupapäätöksen purkamisesta, ratkaisussa *KKO 31. 1. 1979 taltio 281* taas ojitustoimituksen päätöksen purkamisesta sillä perusteella, että asia olisi tullut VH:n mukaan käsitellä järjestelynä VEO:ssa. Yleisen ja hallinnollisen lainkäytön välillä saatetaan sitä vastoin havaita eroja VH:n *kuulemisen* suhteen silloin, kun purun hakijana on joku muu kuin VH; ratkaisua *KKO 1978 II 29* tehtäessä ei VH:ta kuultu,[11] kun taas KHO:n käytännössä sen kuuleminen on ylimääräistä muutoksenhakua koskevien vesiasioiden yhteydessä sääntönä.

VL:n asianosaisjärjestelmän ja erityisesti VL 16: 28.1:n valossa näyttää toisaalta ilmeiseltä, että viranomaisen purkulegitimaatio saattaa perustua myös yksinomaan yleisen edun valvontatehtävään laillisuusvalvojan asemasta riippumatta. Johdonmukaisena on tältä kannalta pidettävä ratkaisua *KHO 18. 9. 1980 taltio 4397,* jossa menettelyvirheen vuoksi hakemusasiassa kuulematta jääneelle yleisen kalatalousedun valvojalle (MMM:n kalastus- ja metsästysosasto) hakemuksesta palautettiin sen menettämä määräaika hakea muutosta VEO:n päätökseen.

Erityissäännös viranomaisen valitusoikeudesta ei edellä sanotun valossa näyttäisi VL:ssa tarpeelliselta. Toisin on asian laita esimerkiksi JL:n järjestelmässä, jossa MMH:lta puuttuu *valitus*oikeus. Nimenomainen

11 Ks. tapausselostusta s. 387.

säännös sille kuuluvasta mahdollisuudesta purun hakemiseen (JL 349 §) on siten ollut aiheellinen.

14.2 Viranomaisten asema vesiasiassa Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain 13.1 §:n 4 kohdan nojalla vesioikeutta koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Valtakunnallinen vesilainsäädäntö (VL, VA, VesiensuojeluA) on kuitenkin eräin poikkeuksin saatettu voimaan myös täällä (Landskapslagen om tillämpning av vattenlagen i landskapet Åland, ÅFS 4. 7. 1963/36). Sanotun maakuntalain 2.2 §:n mukaan valtiolle VL:n mukaan kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat lain 2.1 §:ssä säädetyin rajoituksin maakunnalle. Viimeksi mainitun lainkohdan nojalla VL:iin perustuvat valtion hallintoviranomaisten tehtävät kuuluvat maakunnanhallitukselle, mikäli itsehallintolain 19 §:stä ei muuta johdu. Maakuntalain 2.3 §:n nojalla maakunnanhallitus myös määrää toimitusinsinöörin katselmustoimitukseen ja ojitustoimitukseen.

Itsehallintolain 19 §:stä johtuu, että sanotussa lainkohdassa erikseen mainitsemattomat hallintotehtävät pääsäännön mukaan kuuluvat itsehallintoviranomaisille. Lainkäyttö sitä vastoin kuuluu valtakunnan viranomaisille itsehallintolain 21 ja 22 §:n nojalla. Niitä VL:ia muualla Suomessa soveltavia viranomaisia, joiden hallintotehtävät maakuntalain 2.1 §:n nojalla kuuluvat maakunnanhallitukselle, ei itsehallintolain säännöksistä johtuen olisi ollut välttämätöntä luetella maakuntalaissa. Luettelossa (ÅFS 53/74: VN,[1] ministeriö, LH, VH, vesitoimisto, muu valtion hallintoviranomainen) ei ennen muutosta ÅFS 65/78 erikseen mainittu vesioikeuksia. Maakunnanhallituksen käsityksen mukaan tämä ei kylläkään vaikuttanut lain soveltamiseen, mutta selvyyssyistä säännöstä kuitenkin oli esitetty täydennettäväksi.[2] Esityksen mukaan pääosa VL:n nojalla VEO:ille kuuluvista asioista kuului Ahvenanmaalla hallintoasioina maakunnanhallitukselle. Näistä merkittävimpiä olivat ne hakemusasiat, joissa oli kysymys luvasta vesioikeudelliseen yritykseen. Asioiden hallinnolliseen laatuun ei maakunnanhallituksen mukaan vaikuttanut se, että

[1] Vrt. kuit. *VN:n päätös 11. 4. 1979 n:o 1105/87 MMM 1979*, jossa VN katsoi olevansa Ahvenanmaallakin toimivaltainen VL 10: 26:n mukaisessa asiassa.

[2] Maakunnanhallituksen esitys n:o 36 v. 1977—78 maapäivillä.

vesioikeutta nimitettiin tuomioistuimeksi. Maapäivien lakivaliokunnassa kiinnitettiin kuitenkin huomiota moniin esitykseen liittyviin periaatteellisiin ongelmiin.[3] Kun itsehallintolain 22 §:stä johtuen myös hallinnollinen lainkäyttö kuuluu valtakunnan viranomaisille, olisi VL:ia sovellettaessa tapauskohtaisesti harkittava, onko kysymys hallinnosta vai (hallinnollisesta tai yleisestä) lainkäytöstä. Järjestämättä jäisi kysymys toimivallan jakamisesta maakunnanhallituksen ja vesioikeuden välillä sikäli kuin esimerkiksi luvan myöntäminen katsottaisiin hallinnoksi ja korvausasiat lainkäytöksi. Lakivaliokunta kuitenkin puolsi maakunnanhallituksen esitystä, koska siinä oli kysymys vain itsehallintolain 19.2 §:ssä ilmaistun periaatteen selventämisestä. Lainmuutos tuli sittemmin hyväksytyksi esityksen mukaisena, vaikkakin sen merkitys lakivaliokunnan yksimielisestä kannasta päätellen lienee paljon vähäisempi kuin mitä esityksessä oli kaavailtu. Sekavasta tilanteesta pääsemiseksi lakivaliokunta edellytti lisäksi, että vakavasti harkittaisiin VL:n piiriin kuuluvien hallintoasioiden siirtämistä ns. sopimusasetuksella VEO:lle. — Vesiasioiden käsittelyyn LS VEO:ssa eivät edellä selostetut käsitykset ja lainsäädäntövaiheet näytä vaikuttaneen.

> Tapauksessa *LS VEO 16. 5. 1980 n:o 38/1980 C* oli kysymys ahvenanmaalaisen viemäriyhtiön sääntöjen vahvistamisesta. Maakunnanhallitus oli lausunnossaan katsonut, että viemäriyhtiön sääntöjen vahvistaminen oli hallintotoimi, joka itsehallintolain 19 §:n ja maakuntalain muutoksen (65/78) nojalla kuului VEO:n sijasta maakunnanhallituksen toimivaltaan. LS VEO hylkäsi maakunnanhallituksen väitteen ja tutki hakemuksen.

Selostettu ratkaisu antaa joka tapauksessa aiheen olettaa, että maakunnanhallitusta on toimivaltakysymyksen osalta käsiteltävä vesiasian asianosaisena. Epäselvää sitä vastoin on, onko valtion viranomaisille VL 16: 28.1:n mukaan kuuluvassa puhevallassa kysymys VL:iin perustuvasta tehtävästä, jota tarkoitetaan maakuntalain 2 §:ssä. Kielteistä tulkintaa näyttäisi ehkä puoltavan se, että maakuntalakia säädettäessä mm. VL 16 luvun katsottiin tuomioistuinlaitosta koskevana joka tapauksessa jäävän valtakunnan lainsäädäntövaltaan.[4] Kun maakuntalain 2 § kuitenkin vain selventää itsehallintolain säännöksiä, lienee kysymys yleistä etua toimialallaan valvovien viranomaisten asianosaispuhevallasta ratkaistava

---

3 Maapäivien lakivaliokunnan mietintö n:o 32 v. 1977—78.

4 Maakunnanhallituksen esitys n:o 15 v. 1963 maapäivillä s. 6.

suoraan itsehallintolain 3 luvun toimivallanjakosäännösten nojalla. Oikeuskäytäntö on puhevallan osalta ollut epäyhtenäistä, eikä siihen tältä osin sisältyne ainoatakaan muutoksenhakuasteen ratkaisua:

> Maarianhaminan kaupungin jätevesiä koskevassa hakemusasiassa MaatalousH (silloinen vesiensuojeluviranomainen) käytti puhevaltaa. Viraston huomautukset tutkittiin. Velvoitetarkkailu määrättiin toteutettavaksi Turun maanviljelysinsinööripiirin hyväksymällä tavalla. Maakunnanhallitus ei esiintynyt asiassa. *LS VEO 19. 9. 1967 n:o 90/1967.*
>
> PLH:n kaapelia koskevassa hakemusasiassa MKH ja VH käyttivät puhevaltaa, ei sen sijaan maakunnanhallitus. *LS VEO 8. 10. 1971 n:o 95/1971.*
>
> MKH:n kaapelia koskevassa hakemusasiassa maakunnanhallitus ja VH:n valtuuttamana Turun vesipiirin vesitoimisto käyttivät puhevaltaa. Maakunnanhallituksella ei ollut hankkeen johdosta huomautettavaa. Vesitoimiston lausunto otettiin huomioon. *LS VEO 28. 10. 1971 n:o 105/1971.*
>
> Maakunnanhallitus oli määrännyt ojitustoimitukseen toimitusinsinöörin. Turun vesipiirin piiri-insinööri [5] toimitti asiakirjat lausuntonsa kera VEO:lle. Lausuntoa ei jätetty tutkimatta. *LS VEO 2. 4. 1971 n:o 29/1971.*

Käänne suhtautumisessa vesihallinnon puhevaltaan ilmeni seuraavassa ratkaisussa:

> Å Ab:n vedenottoa ja säännöstelyä koskevassa hakemusasiassa maakunnanhallitus oli määrännyt toimitusinsinöörin. VH:n toimitusmiesten lausunnon johdosta tekemät huomautukset jätettiin tutkimatta, »enär enligt 2 § 2 moment landskapslagen om tillämpning av vattenlagen i landskapet Åland landskapsstyrelsen åligger de åtgärder, som enligt vattenlagen annars skulle åligga vattenstyrelsen.» *LS VEO 10. 1. 1974 n:o 1/1974 Y.*

Tässä siis katsottiin puhevallankäyttötehtävän asiassa perustuvan VL:iin, jolloin VH:n sijaan tulee maakunnanhallitus. Näin asia joka tapauksessa onkin siltä osin kuin asianosaispuhevalta mahdollisesti johtuu VL 21: 1:n laillisuusvalvontatehtävästä, jonka kuuluminen yksinomaan maakunnanhallitukselle on maakuntalain 2 §:stä johtuen selvää. (Ks. esim. *LS VEO 16. 9. 1977 n:o 93/1977 B:* maakunnanhallituksen tekemä virka-apuhakemus hiekanoton lopettamiseksi yksityiseltä vesi-

[5] Tässäkin ilmenee virheellinen, mutta varsinkin aiemmin tavallinen viraston personifiointi yksinäisviranomaiseksi, ks. edellä s. 381 ss.

alueelta tutkittiin.) — VH:n puhevallan suhteen on kielteinen myös ratkaisu *LS VEO 25. 3. 1974 n:o 42/74* Y:

> Maakunnanhallituksen vireille panemassa siltaa koskevassa hakemusasiassa Turun vesipiirin vesitoimisto VH:n valtuuttamana, TVH ja MKH antoivat lausuntonsa sekä maakunnanhallitus selityksen. »Enär enligt 2 § 2 moment landskapslagen om tillämpning av vattenlagen i landskapet Åland landskapsstyrelsen åligger de åtgärder, som enligt vattenlagen annars skulle åligga vattenstyrelsen, finner vattendomstolen rättvist att ej taga det av Åbo vattendistrikts vattenbyrå på uppmaning av vattenstyrelsen givna uttalande till prövning.»

Huomionarvoista tässä on se, että TVH:n ja MKH:n asiassa esittämiä lausuntoja *ei* jätetty tutkimatta. Selitys löytynee itsehallintolakiin perustuvasta hallintotehtävien toimivaltajaosta, ensi sijassa itsehallintolain 19.1 §:n 8 kohdan säännöksestä. VH:lla muualla Suomessa oleva yleisen edun valvojan puhevalta taas kuuluu Ahvenanmaalla maakunnanhallitukselle riippumatta siitä, nojaudutaanko sanotussa suhteessa maakuntalain 2 §:ään vai suoraan itsehallintolain 19.2 §:ään. — Erityisesti MKH:n lausuntojen huomioonottaminen on jatkunut LS VEO:n myöhemmässä käytännössä, vaikkakin lausuntoja asianosaispuhevallan puuttumisesta huolimatta on pyydetty myös VH:lta.

Selvänä on pidettävä VL 16: 28.1:n säännönmukaista soveltamista Ahvenanmaallakin toteutettavissa hankkeissa silloin, kun näiden vaikutukset ulottuvat Suomessa maakunnan ulkopuolelle.

14.3 Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus

Puhevaltasuhteissa varsinkin periaatteellisesti merkittävänä on pidettävä Pohjoismaiden (Islantia lukuunottamatta) välistä *ympäristönsuojelusopimusta* (SopS 75/76). Sopimus koskee erilaisia ympäristölle haitallisen toiminnan muotoja (1 artikla), näiden joukossa myös vesien pilaamista sekä vesirakentamista.[1] Toiminnan sallittavuutta harkittaessa otetaan toisessa sopimusvaltiossa ilmenevä haitta huomioon samalla tavoin kuin toimintamaassakin (2 artikla). Sopimus kuitenkin syrjäytyy, jos ympä-

1 *NU 5/73* s. 33.

ristölle haitallisesta toiminnasta on säädetty erikseen kahden tai useamman sopimusvaltion välisellä sopimuksella (1 artikla). Vesiin vaikuttava toiminta Suomen ja Ruotsin välisen jokirajan osalta jää näin Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen (SopS 54/71) varaan. Välitöntä vesien käyttöä koskevaa merkitystä ympäristönsuojelusopimuksella sitä vastoin on Suomen ja Norjan välisen rajan osalta.[2] Sama koskee myös meren pilaamista ja muuta mereen vaikuttavaa toimintaa.

Yksityisten puhevallan osalta sovelletaan muissa Pohjoismaissa oleviin oikeussubjekteihin nähden toimintamaan menettelysäännöksiä. Siten näiden kannevalta toimintamaan tuomioistuimessa samoin kuin valitusoikeus toimintamaan tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksestä määräytyy tämän valtion lainsäädännön mukaisesti (3 artikla).[3]

Yleisten ympäristönsuojeluetujen valvonta toisessa sopimusvaltiossa tapahtuvan toiminnan suhteen kuuluu erityiselle, kunkin valtion osaltaan nimeämälle *valvontaviranomaiselle* (4 artikla). Sanottujen etujen valvomiseksi näillä viranomaisilla on kannevalta, oikeus tulla kuulluksi tai oikeus saattaa asia hallintoviranomaisen käsiteltäväksi, mikäli asia on sen laatuinen, että toisen sopimusvaltion viranomainen tai muu yleisten ympäristönsuojeluetujen edustaja voi ajaa sitä koskevaa kannetta tai tulla kuulluksi sen johdosta. Valvontaviranomaisilla on myös valitusoikeus tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksestä niiden säännösten mukaan, jotka ovat toimintamaassa voimassa menettely- ja käsittelyastejärjestyksestä (4 artikla). Lupaviranomaisen on annettava asiakirjoista tieto valvontaviranomaiselle (5 artikla).[4] Sopimuksen tarkoittama valvontaviranomainen on meillä SM (VNp AsK 1080/76). Tanskassa tämä asema on ympäristöhallituksella, Norjassa ympäristöministeriöllä ja Ruotsissa luonnonhoitovirastolla.[5] Sopimuksessa on sanotulla tavoin johdonmukaisesti omaksuttu se periaate, että yleisten ympäristönsuojeluetujen valvojana voi kunkin maan osalta toimia vain yksi viranomainen. Sopimuksen 9 artiklan nojalla sovelletaan tosin valvontaviranomaisista koskevia säännöksiä sellaiseen viranomaiseen, joka valvontaviranomaisen ilmoituksen mukaan vastaa tämän tehtävistä määrätyssä asiassa. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymys edunvalvontakokonaisuuden jakamisesta, vaan

---

[2] *Ibid.* Vrt. myös jäljempänä s. 426.

[3] Ks. *Fleischer* TfR 1976 s. 97 ss., *Haagen Jensen* s. 149 ja *Borre* s. 179.

[4] Ks. *NU 5/73* s. 37.

[5] Ks. mt. s. 36 ja *Haagen Jensen* s. 149.

muun, esimerkiksi erityisasiantuntemusta tai paikallistuntemusta omaavan viranomaisen astumisesta valvontaviranomaisen sijaan.[6]

Ympäristönsuojelusopimukseen perustuva valvontaviranomaisen valitusoikeus ja kannevalta on edellä sanotun mukaisesti sidoksissa niihin normeihin, joiden nojalla ympäristönsuojeluetujen valvojan asema toimintamaan sisäisesti ratkaistaan.[7] Kysymys ei tällöin välttämättä ole rinnastuksesta viranomaiseen, vaan rinnastus muuhun subjektiin, esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöön (näin mahdollisesti varsinkin Norjan oikeudessa) saattaa myös tulla kysymykseen. Nimenomaan Norjan kohdalla saattaa kyllä yleisesti muodostua ongelmaksi se, voiko yleisen edun valvojalla määrätyssä menettelyssä valtionsisäisestikään olla asianosaisen asemaa. Epäselvää voi myös olla, miten valvontaviranomaisen puhevalta sisällöllisessä suhteessa rajautuu, kun otetaan huomioon, että kysymys on nimenomaan ympäristönsuojelueduista. Näyttäisi kuitenkin ilmeiseltä, että itse sopimuksen soveltamisalan rajautuessa ympäristölle haitallisen *toiminnan* perusteella ei rajausta puhevaltasuhteessa liene *sopimuksesta johtuen* tehtävä haitan laadun tai tähän liittyen vaatimusten perustelujen nojalla. Suomea edustavan SM:n puhevalta kattaisi näin lukuisten eri viranomaisten toimialaan valtionsisäisesti kuuluvia kysymyksiä (esimerkiksi kalataloudelliset haitat, kulttuurihistorialliset arvot jne.).

VL:n järjestelmän kannalta muun Pohjoismaan valvontaviranomaisen valitusoikeudessa on kysymys tapauksesta, jossa oikeuden peruste on viime kädessä kokonaan VL:n »suljetun» normiston ulkopuolella (L Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisen ympäristönsuojelusopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä, 833/76, SopS 74/76). Käytännössä valitusoikeussäännöstä ei VL:n mukaisessa menettelyssä liene toistaiseksi sovellettu.

14.4 Rajavesistösopimukset

14.4.1 Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus

Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus (SopS 54/71), johon nähden VL:n säännökset ovat toissijaisia (VL 21:13), sisältää sekä aineelli-

6 Ks. myös *NU 5/73* s. 38.

7 Ks. mt. s. 35 ss.

selta että menettelylliseltä kannalta itsenäisen säännöstön, jossa on vaikutteita sopijavaltioiden, ennen muuta kuitenkin Ruotsin vesiä koskevasta lainsäädännöstä (S-VL, ML). Erityisesti vesistön pilaantumista koskeva sopimuksen 6 luku muistuttaa läheisesti ML:n säännöksiä.[1] Toisaalta yleinen pilaamiskielto on omaksuttu Suomen VL:sta.

Sekä vesirakentamisen että jätevesikysymysten sääntelyssä on keskeinen asema lupamenettelyllä, jonka yhteydessä ratkaistaan myös luvallistettavasta toiminnasta aiheutuvat korvauskysymykset. Lupaviranomaisena toimii sopimuspuolten yhteisesti asettama *suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio* (sopimuksen 2 luku), jolla tosin on muitakin tehtäviä kuten valvonta yhteistoiminnassa kummankin valtion asianomaisten viranomaisten kanssa. Lupaharkinnassa on merkitystä yleisiin ja yksityisiin etuihin kohdistuvilla hankkeen vaikutuksilla (3 luvun 2, 3 ja 7—10 artiklat sekä 6 luvun 5—8 artiklat). On näin luonnollista, että menettelyssä kuullaan yksityisten asianosaisten ohella myös kummankin valtion asianomaisia viranomaisia (8 luvun 4 artikla). Viimeksi mainituilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta varmistaa etujen asianmukaista huomioonottamista muutoksenhaun avulla. Muutoksenhaku on nimittäin rajoitettu vain korvauskysymyksiin. Muutoksenhakuviranomaisina toimivat vesioikeudet kummankin valtion kohdalta erikseen (8 luvun 15 artikla). Menettelyn suhteen on pääosin voimassa, mitä asianomaisessa valtiossa on säädetty muutoksenhausta vesiasiassa, joka ei ole rikosasia. Kun yksityisten edunhaltijoiden hyväksi määrättävät toimenpidevelvoitteet (vrt. VL 11: 11—13) rinnastuvat mm. muutoksenhakusuhteessa korvauksiin,[2] on Suomen VYO:n toimivalta näin laaja-alaisempi kuin VL:n mukaisessa muutoksenhaussa.

Jossakin määrin sama funktio kuin muutoksenhaulla yleisten etujen hyväksi saattaisi olla kummankin sopimuspuolen hallitukselle kuuluvalla oikeudella pidättää itselleen yritystä koskeva harkintaoikeus (3 luvun 13 artiklan 2 kohta, 6 luvun 4 artiklan 2 kohta).[3] Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan liene käytetty. Ei myöskään näytä todennäköiseltä, että sitä tulevaisuudessakaan hyödynnettäisiin likimainkaan samassa laajuudessa kuin viranomaiset esimerkiksi VL:n mukaisessa hakemusmenettelyssä muutoksenhakukeinoja käyttämällä hakevat oikeussuojaa yleisille

1 *HE 195/1971 vp.* s. 6.

2 *NU 17/68* s. 185.

3 Mt. s. 184.

eduille. Mahdollisuus rajoittuneekin yleensä erityisen laajojen vesitaloudellisten hankkeiden edellytysharkintaan. Tällöin kuitenkin toisaalta jo sopimuskin (3 luvun 13 artiklan 2 kohta, 6 luvun 4 artiklan 2 kohta) useimmiten edellyttää, että hallitukset päättävät yrityksen sallittavuudesta sekä yleisen edun turvaamiseksi asetettavista ehdoista. On lisäksi otettava huomioon, että permutaatiosääntely yleisten etujen hyväksi on varsin väljä (3 luvun 18 artikla, 6 luvun 11 artikla).

Ylimääräisen muutoksenhaun osalta on sopimuksen 8 luvun 16 artiklan nojalla soveltuvin osin noudatettava, mitä ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista säädetään sen valtion laissa, johon kuuluvaa etua asia koskee. Säännös nostaa Suomen oikeuden osalta esille kysymyksen purkukompetenssin mahdollisesta jakautumisesta KKO:n ja KHO:n välillä samoin kuin kysymyksen OK 31 luvun ja HPurkuL:n soveltamisalasta. Kun säännönmukainen muutoksenhaku rajoittuu vain osaan rajajokikomission hakemusasiassa antaman päätöksen sisällöstä, ei ongelmaa voida ratkaista yksinomaan suoraviivaisella rinnastuksella valitustiehen.[4] Sopimuksen valmisteluvaiheissa purkukysymystä on tarkasteltu lähinnä vain yksityisten asianosaisten kannalta.[5] Kuitenkin myös yleisiin etuihin perustuva ja muukin viranomaisaloitteinen ylimääräinen muutoksenhaku näyttää mahdolliselta.

14.4.2 Suomen ja Neuvostoliiton välinen rajavesistösopimus

Rajavesistösopimus (SopS 26/65) kieltää toimenpiteet, jotka muuttavat, sulkevat tai pilaavat vesistöä toisen sopimuspuolen alueella (sopimuksen 2—4 artiklat). Sopimuksen 2 luvussa säädetyssä menettelyssä voidaan kuitenkin tällainen toiminta luvallistaa. Tämä merkitsee ensi sijassa asian käsittelemistä sopimuspuolten yhteisesti asettamassa *Suomalais-neuvostoliittolaisessa rajavesistöjen käyttökomissiossa.* Asia saattaa tulla komission käsiteltäväksi kuitenkin vain sopimuspuolten hallitusten päätöksellä. Kysymys voi tällöin olla asian saattamisesta komissiolle joko ratkaistavaksi tai lausunnon antamista varten (9 artikla). Mikäli sopimuksesta ei muuta johdu, on komission ratkaisussaan otettava huomioon kummankin maan lainsäädännön määräykset sekä pyydettävä asian käsittelyä ja ratkaisemista varten lausunto sopimusvaltion asianomaiselta lupaviranomai-

[4] Vrt. kohta 14.1.

[5] *NU 17/68* s. 185 ss.

selta, mikäli käsiteltävänä oleva toimenpide muutoin edellyttäisi sen lupaa (10 artikla). Jos toimenpiteen vaikutukset toisen sopimuspuolen alueella ovat huomattavat tai jos komissio ei ole saanut asiassa aikaan ratkaisua, sen tulee alistaa asia sopimuspuolten hallitusten käsiteltäväksi. Tällöin hallitukset voivat vahvistaa komission esittämän ratkaisun tai päättää toimenpiteen suorittamisesta erillisellä sopimuksella. Komission yksimielinen päätös sitoo sopimuspuolia ja sillä on sama oikeusvoima ja täytäntöönpanokelpoisuus kuin asianomaisen valtion viranomaisen tai tuomioistuimen antamalla päätöksellä (11 artikla). Tämä koskenee myös sitä tapausta, että hallitukset ovat vahvistaneet komission esittämän ratkaisun. Ongelmalliselta sen sijaan näyttää tapaus, jossa asia on ollut komission käsiteltävänä vain lausunnon antamista varten.

Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön ei ole yksiselitteinen. Selvältä joka tapauksessa näyttää, että VL:n mukaisen lupaviranomaisen asiana on *tutkia* sille tehty lupahakemus silloinkin, kun hanke aiheuttaa sopimuksessa tarkoitettuja seurauksia Neuvostoliiton(kin) alueella *(KHO 1975 A II 96* ja *KHO 13. 11. 1975 taltio 4406).* Ratkaisut ovat tältä osin pohjautuneet käyttökomission Suomen osapuolen lausuntoon. Merkittävää on lisäksi, että VH:lla oli valitusoikeus valitusten perustuessa siihen, ettei VEO:n olisi tullut jättää hakemuksia toimivaltaansa kuulumattomina tutkimatta.[6] Hakemus on sanotunlaisissa tapauksissa kuitenkin hylättävä siltä osin kuin sopimuksessa kiellettyjä seurauksia aiheutettaisiin *(KHO 12. 10. 1978 taltiot 4344* ja *4345,* jotka ovat jatkoa ensin mainituissa ratkaisuissa käsitellyille asioille). Ratkaisujen sanamuoto antaa aiheen olettaa, että hakijalla on katsottu olevan oikeus saattaa hanke kiellettyjen seurausten osalta käyttökomission tutkittavaksi. Tämä menettely näyttäisi kuitenkin sopimuksen 9 artiklan mukaan edellyttävän Suomen hallituksen päätöstä asiasta. Suora hakemusvaltuus siten puuttuisi.

Mikäli käyttökomissio on saanut tehdäkseen hanketta koskevan asiaratkaisun, on tilanne (joka ei liene käytännössä aktualisoitunut) epäselvä siinä, missä määrin komission on 10 artiklan 2 kohdan nojalla käsiteltävä sellaisia vesilainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä, joilla on yksinomaan valtionsisäistä merkitystä (mm. korvaukset, alueelliset toimenpidevelvoitteet). Erityisen puutteellisesti säännelty on tässä suhteessa yleistä etua turvaavien velvoitteiden asema. Jos katsotaan, että sopimuksen

[6] Puhevallan perusteena lienee tässä lähinnä VL 21: 1:n mukainen laillisuusvalvontatehtävä.

6 artiklan 1 kohta, jonka mukaan kumpikin sopimuspuoli huolehtii vahingon ja haitan korvaamisesta oman maansa kansalaisille, yhtiöille ja laitoksille, estää korvauskysymysten käsittelyn komissiossa, jää sovellettava menettely kuitenkin näidenkin osalta avoimeksi. Sama koskee muitakin komission toimivallan tai ratkaisun ulkopuolelle ehkä jääviä osakysymyksiä. Merkitystä saattaa tässä yhteydessä olla sopimuksen 11 artiklan 3 kohdan säännöksellä, jonka mukaan komissio voi siirtää vain toista sopimuspuolta koskevan asian sopimuspuolen asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Selvää joka tapauksessa on, ettei muutoksenhaku komission päätöksestä tule kysymykseen. Sitä vastoin asianosaispuhevaltaa koskevat seikat ratkennevat VL:n mukaisesti siltä osin, kuin osakysymysten käsittelyä mahdollisesti jatketaan VEO:ssa. Tämä merkitsee muun ohella myös yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeutta.

14.4.3 Suomalais—norjalaisesta rajavesistökomissiosta Suomen ja Norjan välillä tehty sopimus

Suomen ja Norjan välinen rajavesistökomissiosopimus (SopS 32/81) ei aiheuta erityisiä puhevaltaongelmia. Tämä johtuu siitä, että sopimuksen mukaisella komissiolla ei ole päätösvaltaa vesien käyttöä koskevissa asioissa, vaan sen asema on lähinnä neuvoa-antava (sopimuksen 1 artikla).

15. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ SEKÄ NÄKÖKOHTIA DE LEGE FERENDA

Lähdettäessä aineellisen virallisperiaatteen rajallisuudesta havaitaan, että yleisiä etuja valvovien subjektien asianosaispuhevallassa on kysymys vesilainsäädännön aineellisesti suojaamien yleisten etujen aseman *menettelyllisistä takeista* samaan tapaan kuin yksityisten asianosaistenkin kohdalla. Erona on kuitenkin, että viimeksi mainittujen osalta voidaan puhua asianomaisten subjektien *omasta* oikeussuojasta, yleisten etujen osalta taas vain *edun* suojaamisesta.

Subjekteina, joille yleisten etujen valvominen asianosaisasemaan kuuluvia menettelyllisiä keinoja käyttämällä on mahdollista, ovat kysymykseen tulleet lähes yksinomaan viranomaiset, tarkemmin sanoen määrätyt *valtion viranomaiset.* Hakemusasioissa asianosaispuhevallan perusteena on VL 16: 28.1:n *yleissäännös.* Viranomaispiirin rajautuminen nojautuu sanotusta lainkohdasta johtuen VL:n ulkopuoliseen hallinnolliseen sääntelyyn. Tämän vajavaisuudesta johtuen kyse on kyllä osaksi paremminkin katselmustoimituksissa ja vesioikeuksissa sovelletun tiedoksiantamiskäytännön seurauksista kuin voimassaolevasta oikeudesta tai aineellisesti relevanttien intressien menettelyllisesti yhtenäisestä kohtelusta.

VL 16: 28.1:ssa tarkoitettujen toimialojen ollessa puhevaltaedellytyksinä relevantteja in abstracto, ei in concreto, johtavat VL 16: 8 ja 16: 28 lisäksi periaatteellisiin vaikeuksiin puhevaltasääntelyn ollessa sidoksissa tiedoksiantamisvelvollisuuteen, joka käytännössä ei ole voinut koskea kaikissa hakemustilanteissa jokaista VL 16: 28.1:ssa tarkoitettua viranomaista. Sääntelyn selventämiseen olisi jo tästä syystä ilmeistä tarvetta.

Toisaalta yleisä etuja valvovien (valtion ja kunnan) viranomaisten asianosaispuhevalta ja siihen kuuluva valitusoikeus voi VL 16: 28.1:sta riippumatta *toissijaisesti* perustua myös materiaaliseen in concreto -etukytkentään samalla tavoin kuin kenen tahansa muunkin (= yksityisen) puhevalta. VL 16: 28.1 merkitsee näin vain vapautusta materiaalisen

etuyhteyden osoittamisesta puhevaltaedellytyksenä. Sanottu lopputulos merkitsee myös, etteivät yleistä etua valvomaan pyrkivän viranomaisen puhevaltamahdollisuudet rajoitu yksinomaan VL 16: 28.1:n tilanteeseen. Tämä materiaalisen edun näkökulma on jäänyt kokonaan selvittämättä esimerkiksi ympäristöviranomaisena esiintyneen LH:n asianosaispuhevaltaa tutkittaessa, vaikkakin toisaalta jo VL 16: 28.1:n soveltumattomuus tässä tapauksessa näyttää kyseenalaiselta.

Vaikka *VH:n* puhevalta edunvalvonta- ja laillisuusvalvontaperusteiden yhteensulautumana on selvästi muiden viranomaisten puhevaltaa laajempi, se jää kuitenkin käytännössä eräiltä osin selkiytymättömäksi. VH:n asemaan — kuten osaksi myös muiden edunvalvojaviranomaisten ja järjestöjen puhevaltaan — näyttää jatkossa vaikuttavan ennen muuta VL:n muutoksenhakujärjestelmän kehittyminen, mikä saattaa tapahtua joko hallinnollisen tai yleisen lainkäytön suuntaan. Tälläkin hetkellä on havaittavissa kahtia jakautuneessa muutoksenhakujärjestelmässä tietty ero yleisen lainkäytön (VYO ja KKO) sekä toisaalta hallinnollisen lainkäytön (KHO) välillä. Nimenomaisten erottavien säännösten puuttuessa näyttäisi tältä osin olevan kysymys lähinnä kahden eri järjestelmän peruslähtökohtien erosta. Laintarkastuskunnan esitys kaikkien vesiasioiden keskittämisestä muutoksenhakuvaiheessa vesiylioikeuteen, jolloin hovioikeutta koskevat menettelyperiaatteet pääsääntönä ulotettaisiin kaikkiin valitustilanteisiin,[1] saattaisi siten vaikuttaa puhevaltaperusteisiin supistavasti, varsinkin kun otetaan huomioon, että useimmiten asia jäisi VYO:n päätöksen varaan.

Hakemusasioiden ulkopuolisessa lupamenettelyssä (erityisesti ojitustoimituksessa ja siitä johtuvissa valitusasioissa) on selviä puutteita jo yleisten etujen aineellisessa suojassa, puhumattakaan tätä varmistavasta menettelystä. Perusteltua on silti noudattaa näissäkin asioissa yleistä etua valvovien viranomaisten puhevallan osalta hakemusasioissa sovellettavaa sääntelyä.

Paikallisia yleisiä etuja valvovien kunnallisten viranomaisten osalta sääntely on muodostunut epäjohdonmukaiseksi: vaikka *vesilautakunnalla* on kunnan vesiolojen valvojana oikeus esittää lupamenettelyssä VL 16: 28.2:n nojalla lausuntoja ja huomautuksia, on ratkaisevaa, että itsenäinen asianosaispuhevalta ja erityisesti muutoksenhakuoikeus puuttuu. Kun toisaalta kunnan (kunnanhallituksen) puhevalta on laajentumassa

[1] VL 17: 3 ehdotuksessa *Ltk. 2/1980.*

ahtaista varallisuusoikeudellisista perusteista paikallisten yleisten etujen valvonnan suuntaan, on epäjohdonmukaista, että menettelyssä silti säännönmukaisesti kuullaan vain vesilautakuntaa, mikä on omiaan johtamaan harhaan ja estämään tehokkaan edunvalvonnan. Tilanne on de lege ferenda ratkaistavissa mielekkäästi vain antamalla vesilautakunnalle täydet asianosaisen toimintavaltuudet tai muodostamalla myös kunnanhallituksen kuulemisesta sääntö.

Asianosaispuhevalta ja erityisesti valitusoikeus (samoin kuin hakemusvaltuus esimerkiksi permutaatiotilanteissa) näyttää muodostuneen tiettyjen viranomaisten kohdalla keskeiseksi vesien käytön hallinnolliseksi *ohjauskeinoksi*. Yleisesti ottaen tilanne on peräti poikkeuksellinen.[2] Eräänä syynä viranomaisten valitusoikeuden yleensä vähäiseen merkitykseen on pidetty sitä, että näillä tavallisesti on käytettävissään muita, tehokkaampia ohjauskeinoja.[3] VL:n kohdalla on otettava huomioon, että sääntelyn elastisuudesta ja harkinnanvaraisuudesta sekä arvostusalttiudesta johtuen lupaviranomaisina toimivat VEO:t käyttävät toisinaan merkittävääkin vesipoliittista päätösvaltaa. Tuomioistuimina ne ovat riippumattomia hallitus- ja hallintoelimistä.[4] Hallituksen osuutta ei myöskään ole toimivaltajärjestelyin »sisäistetty» päätöksentekomenettelyyn siten kuin esimerkiksi S-VL:n järjestelmässä on tapahtunut. Intressiedustusta ei toisaalta ole kanavoitu toimivaltaisen orgaanin sisälle niin kuin on asian laita lautakuntatyyppisissä elimissä. Lupatoimivallan siirtäminen hallinnolliselle viranomaiselle tai lautakunnalle tuskin kuitenkaan tekisi yleisiä etuja valvovien viranomaisten asianosaisasemaa ja varsinkaan valitusoikeutta tarpeettomaksi. Tämä johtuu siitä, että VL:n aineellinen sääntely käsittelee yleisiä etuja yksityisten etujen tavoin partiaalisesti (pluralistisesti) sekä suhteessa toisiinsa että yksityisiin etuihin. Niiden oikeussuojan takeet olisi lupaviranomaisen orgaaniasemasta riippumatta järjestettävä.

Valtion viranomaisten menettelyllisen aseman eriytyminen edunvalvonnassa on osaltaan *relativoinut valtion ulkonaista yhtenäisyyttä*.[5] Kysymys ei tällöin kuitenkaan ole *valtion* edustamisesta (valtiosubjektin tai viranomaisen omasta edusta), vaan viranomaisten valvottavina olevista

---

[2] Vrt. *Lundquist* s. 97 ss. ja *Andersson—Mellbourn—Skogö* s. 81 ss.

[3] Näin *Basse* J & Ø 1979 s. 495.

[4] Vrt. *Dagtoglou*, s. 153, joka pitää toisen viranomaisen valitusoikeutta päätöksentekijäviranomaisen itsenäisyyden vastineena.

[5] Vrt. *Mäenpää* s. 245 ss.

yleisistä eduista. Moniasianosaisuus tai sen vastakohtana valtion yhtenäisen tahdon säilyttäminen lupamenettelyssä ja lainkäytössä ei voine olla itseisarvo. Itsenäisen asianosaisaseman olemassaoloa kylläkin pitkälti edellyttää se, että yleisten etujen oikeussuoja tuskin voi muulla tavalla tehokkaasti toteutua VL:n lupajärjestelmässä.

Viranomaisten asianosaisaseman sääntelyyn on VL:n nykyisten perusteiden säilyessäkin joka tapauksessa tarpeen tehdä eräitä täsmennyksiä ja korjauksia. Ennen muuta kysymys on siitä, että ristiriita muodollisperusteisen asianosaispuhevallan ja puhevaltaa käytännössä suppeamman tiedoksiantamisen välillä olisi poistettava. Tämä voisi tapahtua poistamalla VL 16: 8:n ja 16: 28:n välinen kytkentä sanotussa suhteessa. Samalla olisi huolehdittava, että tiedoksiantaminen eri viranomaisille tapahtuisi johdonmukaisesti ja kattavasti. Olisi lisäksi selvästi tuotava esiin se mahdollisuus, että yleistä etua valvovan viranomaisenkin asianosaispuhevalta voi tapauskohtaisesti perustua myös materiaaliseen intressikytkentään.

Jos taas VL:n päätöksentekojärjestelmää olennaisesti muutetaan, on edunvalvojaviranomaisten asemaa luonnollisesti tarkasteltava uuden sääntelyn edellyttämältä pohjalta. Aineellisten perusteiden säilyessä tullee myös viranomaisten moniasianosaisuus muodossa tai toisessa säilymään. Esille noussee lisäksi kysymys VL:n edellyttämän laajapohjaisen intressivertailun varmistamisesta vesihallinnon omissa hankkeissa, joissa vesilain suojaamat yleiset edut ja "valtion" etu voivat joutua ristiriitaan.

Näkyvissä on toisaalta paineita viranomaisten asianosaispuhevallan laajentamiseen uuteen suuntaan, yksityisten asianosaisten asemaan. Ajatuksena on tällöin se, että yksityisen vahingonkärsijän sijasta tai rinnalla hänen oikeuksiensa ja etujensa valvojana esiintyisi määrätty viranomainen. Tähän liittyy osaltaan se ajatus, että korvaukset maksettaisiin (lupamenettelyn ulkopuolella) etukäteen valtion varoista. Valtio puolestaan hakisi lupamenettelyn yhteydessä saataviaan vahingon aiheuttajalta. Viimeksi mainittu järjestelmä on meillä omaksuttu KalavahinkoL 8 §:ssä, jonka soveltaminen ei kuitenkaan kahden eri säännöstön yhteenliittämisvaikeuksista johtuen ole ongelmatonta. Samankaltaisten vaikeuksien ja menettelyn päällekkäisyyden vaara lienee tarjona myös muissa vastaavissa tilanteissa.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die rechtliche Regelung der Benutzung der Gewässer ist im wesentlichen eine Regelung zwischen verschiedenen mit Gewässern verknüpften privaten und öffentlichen Interessen. Da die Interessenkombinationen und die Konfliktsituationen sehr vielfach sind, ist es verständlich, dass die Rechtsanwendung im Hinblick auf öffentlichen Interessen sich sowohl auf die Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Interessen als auch auf die Relationen zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen erstreckt. Das Gesagte gilt neben übrigen Gewässersachen, gemäss dem finnischen *Wassergesetz* (WG) vom Jahre 1961, insbesondere für das wasserrechtliche Antragsverfahren zur Erteilung von Erlaubnissen (Genehmigungen), in dem vielfältige wasserwirtschaftliche Unternehmungen (verschiedene Wasserbauten und Wasserausbau, Entnehmen fester Stoffe mit Einwirkung auf Gewässer, Aufstauen von oberirdischen Gewässern, Ausnutzung der Wasserkraft, Wasserstrassen, Holzfösserei, Entwässerung mit Einwirkung auf Gewässer, Absenken von Gewässern, Regulierung des Wasserstands und der Abflussmenge, Ableitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern oder aus dem Grundwasser, Einleiten und Einbringen von Abwasser und anderen verunreinigenden Stoffen) behandelt werden.

In den meisten Fällen begründet sich das Erlaubnisermessen auf wasserrechtliche Interessenabwägung, in der alle relevanten Interessen (auch diejenigen allgemeinen Interessen die ohne Geldwert sind) berücksichtigt werden. Die Erlaubnis wird mit verschiedenen Auflagen und Benutzungsbedingungen verbunden, die nachteilige Folgen der Unternehmung für private und öffentliche Rechte und Interessen verhindern oder ausgleichen sollen. Der privatrechtliche Schaden, der durch das Unternehmen entsteht, ist gemäss dem Erteilungsbeschluss zu ersetzen. Bestimmte nachteilige Folgen für die öffentlichen Interessen können auch mit Kompensationszahlungen der zuständigen Verwaltungsbehörde ausgeglichen werden.

Die für Antragsverfahren zuständigen Behörden (wie auch für z.B. wasserrechtliche Streit- und Strafsachen) sind die *Wassergerichte* (drei im Lande), Sondergerichte für Gewässersachen. Die Behandlung gehört dadurch bereits in erster Instanz in den Zuständigkeitsbereich der Gerichte. In Antragssachen machen sich jedoch viele öffentlich-rechtliche Züge geltend. Berufungsinstanz im Antragsverfahren ist teils das Oberste Verwaltungsgericht (für Fragen der Erlaubnis, für alle Auflagen, Benutzungsbedingungen und öffentlich-rechtliche Zahlungen), teils das Wasserobergericht, das einem ordentlichen Obergericht zugeordnet ist, und gegebenenfalls auch das Oberste Gericht (Geldersatzleistungen).

II. Betroffene, die die Möglichkeit der Parteistellung im Antragsverfahren haben, sind (private) Subjekte, deren materielle Rechte oder Interessen im Ermessen relevant sein können. Die privaten Parteien können z.B. Einwendungen erheben, andere Ansprüche geltend machen und Rechtsmittel (Klage) ergreifen. Die Beschaffenheit der Interessenrelationen, die im Erlaubnisverfahren berücksichtigt werden, sowie der gebührende Vergleich der öffentlichen Interessen miteinander und mit privaten Interessen hat zu dem Bedürfnis geführt, diese öffentlichen Interessen aus verschiedenen Gesichtspunkten ebenso im Verfahren zu wahren. Ungeachtet des im Grundsatz anzuwendenden Offizialprinzips, setzt ebenfalls eine effektive Wahrnehmung auch öffentlicher Interessen voraus, dass der Interessenvertreter eine Berechtigung zur Parteistellung und zur Ergreifung verfahrensrachtlicher Mittel hat.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, die Voraussetzungen der wasserrechtlichen Interessenvertretung, vor allem der Vertretung öffentlicher Interessen von Behörden, darzulegen. Die Methode ist im Prinzip positivrechtlich, dogmatisch, obgleich das für die Untersuchung gesammelte Rechtsfallmaterial von grundlegender Bedeutung ist. Die rechtsvergleichenden Aspekte gründen sich in erster Linie auf die Rechtssysteme Schwedens, Norwegens, Dänemarks, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, in denen das Wasser- und Verwaltungsrecht genügend vergleichbar mit dem finnischen ist.

III. Während die Beteiligung der Verbände trotz der ziemlich häufigen Anhörung derselben im finnischen Verwaltungsrecht gewöhnlich nicht als zulässig angesehen wird, kommen in Gewässersachen gewisse staatliche Behörden als selbständige Vertreter öffentlicher Interessen in Frage. Hier ist es zu einer mannigfaltigen Beteiligung seitens der Behörden und gegebenenfalls zu »In-sich-Prozesse» der öffentlichen Hand gekommen.

Dieser Ausgangspunkt ist im finnischen Wasserrecht relativ alt, insbesondere in Bezug auf die Forstbehörde (die Flössereiinteressen) und die Fischereibehörde (die Fischereiinteressen). Das geltende WG hat sich im Hinblick auf diese Frage auf *eine generelle Norm* gegründet (Kap. 16 § 28): Die staatlichen Behörden, denen es obliegt öffentliches Interesse in ihrem Tätigkeitsfeld in Gewässersachen zu vertreten, nehmen die Stellung als Betroffene (Parteien) ein. Im Prinzip bedingt die Parteistellung der Interessen vertretenden staatlichen Behörden, im Gegensatz zu privaten Betroffenen, also nicht einen in concreto relevanten Interessenzusammenhang, sondern das Tätigkeitsfeld in abstracto genügt, unter der Voraussetzung, dass der Behörde auf die eine oder andere Weise eine Interessenwahrnehmungsaufgabe obliegt. In der Praxis konzertriert sich zwar die Beteiligung auf gewisse Behörden, obgleich die Interessen auch anderer Behörden materiell relevant sein können. Weil die verwaltungsrechtliche Regelung bezüglich der Interessenwahrnehmung oft ungenügend oder unklar ist, ist die Abgrenzung gegenüber unbeteiligten Behörden manchmal schwierig. Jedenfalls kommen in Frage u.a. das Staatswasseramt, die Fischereinbehörde (die Abteilung für Fischerei und Jagd beim Ministerium für Land- und Forstwirtschaft) und die Flössereibehörde (Staatsamt für Forstwirtschaft), offensichtlich auch das Staatsseeamt und möglicherweise das Staatsamt für Altertumsforschung. Problematisch ist in den letzten Jahren die Stellung der Natur- und Umweltschutzbehörden geworden. Dies betrifft jedoch nicht den Wasserschutz, der dem Staatswasseramt (Wasserverwaltung) obliegt. Dieses Amt wird unten separat abgehandelt.

Ungeachtet der Voraussetzungen in Kap. 16 § 28 können jedoch viele andere Behörden wenigstens im Prinzip Parteistellung im Antragsverfahren einnehmen, falls öffentliches Interesse, das sie vertreten, in concreto materiell relevant ist. So wurde z.B. einer Staatsuniversität die Klagebefugnis in einer Abwassersache im Bereich eines wissenschaftlich bedeutungsvollen Untersuchungsgebietes ihres Forschungsinstitus von dem Obersten Verwaltungsgericht eingeräumt. Natürlich kann auch jede Behörde als Besitzer von Staatseigentum im Bereich des Unternehmens Parteistellung einnehmen und Klagebefugnis ausüben. Hierbei können gegebenenfalls verschiedene öffentliche Interessen mittelbar bedeutend sein, obwohl der Beteiligungsgrund derselbe ist wie bei privaten Betroffenen, die ihre Betroffenheit auf Eigentumsbesitz stützen.

IV. Eine Sonderstellung unter den Behörden nimmt die allgemeine

Wasserverwaltung, das *Staatswasseramt* mit Regionalverwaltung, ein. Das Amt hat viele verschiedene Obliegenheiten, z.B. Planung und Förderung der Wasserwirtschaft, Gewässerbenutzung und Gewässerschutz, staatliche Wasserbau- und Wasserregulierungstätigkeit (wobei das Amt die Stellung eines Antragsstellers und eines Erlaubnisinhabers einnimmt) und Wasserforschung. Es hat aus diesem Grunde eine sehr umfangreiche Parteistellung als Vertreter zentraler öffentlicher Interessen in der Gewässerbenutzung. Hierzu kommt, dass das Amt als eine allgemeine Überwachungsbehörde gemäss des WG die Beachtung des Gesetzes und der auf Grund desselben ergangenen Entscheidungen und Anordnungen zu überwachen hat. Obgleich diese im Prinzip repressiven Aufgaben von der Vertretung (»Überwachung») der Interessen zu unterscheiden sind, haben sie sich auf die Parteistellung der Verwaltung asdehnend ausgewirkt. So war es dem Amt zulässig z.B. allgemeine (nicht individuelle) Ansprüche auf gesetzmässige Entschädigung zu stellen. Die Schäden hierbei können auch die Fischerei betreffen, obwohl die Fischereiinteressen nicht zu dem allgemeinen Tätigkeitsfeld der Wasserverwaltung gehören. In Berufungsinstanzen gilt das Gesagte jedoch nur im Falle des Obersten Verwaltungsgerichts. Das Oberwassergericht und das Oberste Gericht betrachten die Entschädigung allein als eine privatrechtiche Frage.

V. Besonders vom deutschen Gesichtspunkt aus betrachtet ist es wesentlich zu beachten, dass die zuständige Erlaubnisbehörde (Wassergericht) im Berufungsverfahren weder als Gegenpartei des Klägers noch als sonstiger Beteiligter (Beklagter) angesehen wird. Die Parteikonstruktion in Berufungsinstanzen entspricht im Prinzip derselben im Wassergericht. Die Gegenparteien sind einerseits der Antragsteller und andererseits verschiedene Interessenvertreter und Rechtsinhaber. Im finnischen Verwaltungsprozess hat die erste Instanz (sowie die Verwaltungsbehörde als auch das [Wasser-]gericht) also keine Stellung weder als Beteiligter noch als sonstiger Interessenvertreter. Das Verfahren hindurch handelt es sich um Rechtsverhältnisse zwischen dem Antragssteller und den betroffenen Privaten und Behörden, nicht um »Dreiecksverhältnisse».

Trotzdem hat die traditionelle Lehre vom Staat als ein einheitliches Rechtssubjekt — auch über die privatrechtlichen Funktionen des Staates (»Fiskus») hinaus — in vielen entsprechenden Fällen und Rechtsgebieten die selbständige Beteiligung ung Klagebefugnis der Interessen vertretenden Behörden verhindert. Im Wasserrecht, wo die Interessenkombinationen besonders vielfältig sind und wo die zuständige Behörde

als Gericht von der Verwaltung unabhängig ist, hat sich die weitgehende Beteiligung der Behörden ganz verständlich entwickelt.

VI. Im Systeme des WG nehmen *die gemeindlichen Wasserausschüsse,* die von den Gemeindesubjekten in wasserrechtlichen Funktionen unabhängig sind, eine gewisse Stellung ein. Den Ausschüssen liegen rechtlich verschiedene Aufgaben ob: Beschlussrecht in einigen Grabenanlegungs- und Abwassersachen, Überwachung der Beachtung des WG neben dem Staatswasseramt, Möglichkeit Einwendungen im Antragsverfahren als Wahrnehmer örtlicher Gewässerverhältnisse zu erheben. Beim letzgenannten handelt es sich jedoch nicht um eine selbständige Parteistellung. Massgebend ist der Mangel an Klagebefugnis. Manchmal wird diese Situation als unbefriedigend betrachtet, insbesondere da die Klagebefugnis der Gemeinde (allgemeine Gemeindeverwaltung), die vorher nur auf eng privatrechtlichen Gründen eingeräumt war, in den letzten Jahren in der Praxis zum Teil auf öffentliche Interessen ausgedehnt wurde. Jedoch ist die Beteiligung der Gemeinde gelegentlich, die Anhörung des Wasserausschusses dagegen regelmässig. Die Einwendungen des Ausschusses am Wassergericht sichern nicht die Klagebefugnis der Gemeinde, weil jeder Kläger selbst seine Einwendungen erheben muss. Trotz Mangel an Rechtsmitteln kann eine Klage des Ausschusses beim Obersten Verwaltungsgericht als Gutachten Berücksichtigung finden, falls ein Sachurteil auf Grund der Klage eines Klagebefugtes ergehen kann.

Auch andere gemeindliche Organe können gegebenenfalls als selbständige Beteiligte und Klagebefugte zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen auftreten. Vorausgesetzt wird, dass dem Organ ein von der allgemeinen Gemeindeverwaltung unabhängige Tätigkeitsfeld zukommt. So wurde einem gemeindlichen *Gesundheitsausschuss* in einer Industrieabwässersache die Klagebefugnis von dem Obersten Verwaltungsgericht eingeräumt.

VII. Das oben Gesagte trifft auf das wasserrechtliche Antragsverfahren zu. Mehr oder weniger abweichend sind die übrigen Verfahrensweisen in den Wassergerichtssachen. In einem *Streitverfahren* erscheinen die Behörden höchstens als Sachverständige. In *Strafsachen* dagegen kann die Überwachungsbehörde die Stellung als (Mit-)kläger einnehmen. Das WG ist jedoch unklar bezüglich des in Frage kommenden Behördenkreises, indem es gleichzeitig von einer allgemeinen Überwachung der Beachtung des WG, die nur dem Wasseramt zukommt, und von der Wahr-

nehmung der öffentlichen Interessen, die Aufgabe einer weiteren Anzahl von Behörden ist, spricht.

Problematisch geworden ist das sogenannte *Beschwerdeverfahren,* das gegen die Beschlusse des Wasserausschusses und des Grabenanlegungsverfahrens stattfindet, dadurch dass die materielle Stellung der öffentlichen Interessen speziell in der Grabenanlegung zentraler ist als früher. Wahrscheinlich wird die Entwicklung dahin führen, dass sich diese Sachen im Hinblick auf Behördenbeteiligung den Antragssachen angleichen werden.

In einem wasserrechtlichen *Handreichungsverfahren,* in dem das Wassergericht die Rückgängigmachung einer gesetzwidrigen Massnahme verordnen kann, sind Parteistellung und Klagebefugnis des Wasseramts wegen der Überwachungsaufgabe besonders weitreichend, auch in Fällen wo nur private geschützte Interessen beeinträchtigt wurden.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Hakemisto käsittää vain kotimaiset ratkaisut. Hakemusasioiden kaksijakoisen muutoksenhakumenettelyn osalta on mainittu se päätös, jolla asianomainen osakysymys on lopullisesti ratkaistu.

Korkein oikeus

	s.
KKO 1962 II 37	168
KKO 1967 II 15	410
KKO 22. 12. 1972 taltio 2692	183
KKO 1973 II 82	63
KKO 1973 II 25	379, 387, 416
KKO 20. 3. 1973 taltio 180a	379, 387, 416
KKO 20. 3. 1973 taltio 180b	379, 387, 416
KKO 1974 II 73	169
KKO 1975 II 58	313, 328, 331
KKO 5. 3. 1975 taltio 2410/74	120
KKO 13. 6. 1975 taltio 909	120
KKO 1978 II 21	221
KKO 1978 II 29	387, 416
KKO 1978 II 69	120
KKO 2. 2. 1978 taltio 2994/77	313, 331, 341
KKO 2. 2. 1978 taltio 2995/77	313, 331, 341
KKO 2. 2. 1978 taltio 2996/77	313, 331, 341
KKO 1979 II 24	121
KKO 1979 II 49	340
KKO 1979 II 83	410
KKO 31. 1. 1979 taltio 281	379, 416
KKO 9. 2. 1979 taltio 3044/78	313, 331
KKO 28. 12. 1979 taltio 3607	60
KKO 15. 10. 1980 taltio 2333/79	345
KKO 27. 1. 1981 taltio 327	341
KKO 11. 3. 1981 taltio 1668/80	398

Korkein hallinto-oikeus

	s.
KHO 1919 II 995	247
KHO 1923 II 1803	173
KHO 1925 II 466	247
KHO 1927 II 2542	173
KHO 1927 II 2740	247
KHO 1928 II 258—263	173
KHO 1928 II 2117	173
KHO 1928 II 2289	173
KHO 1929 II 655	247
KHO 1929 II 2041	173
KHO 1929 II 2391	173
KHO 1929 II 2961	249
KHO 1930 II 13	173
KHO 1930 II 3042	247
KHO 1932 II 1403	173
KHO 1932 II 1515	247, 249
KHO 1933 II 433	173
KHO 1933 II 3409	248
KHO 1934 II 1614	173
KHO 1934 II 2659	173
KHO 1935 II 3063	173
KHO 1935 II 3065	249
KHO 1935 II 3918	173
KHO 1935 II 4028	173
KHO 1935 II 4029	173
KHO 1936 II 58	249
KHO 1937 II 444	249
KHO 1937 II 3499	309
KHO 1937 II 3500	247
KHO 1938 II 627	366
KHO 1938 II 1114	173
KHO 1939 II 702	247
KHO 1939 II 1460	173

KHO 1939 II 3693 252
KHO 1940 II 123 252
KHO 1940 II 263 252, 253
KHO 1941 II 3 212
KHO 1941 II 7 252
KHO 1941 II 142 252
KHO 1941 II 245 173
KHO 1941 II 453 252
KHO 1942 II 68 155
KHO 1942 II 71 173
KHO 1942 II 276 173, 252
KHO 1943 II 324 251, 252
KHO 1943 II 668 247
KHO 1944 II 580 252
KHO 20. 12. 1944 taltio 3473 303
KHO 1946 I 11 251, 253
KHO 1946 I 18 250, 252
KHO 1949 II 125 254
KHO 1949 II 269 254
KHO 1949 II 408 173
KHO 1949 II 547 253
KHO 1950 II 171 252
KHO 1952 II 60 248
KHO 1953 II 292 247
KHO 1955 II 122 249
KHO 1955 II 211 252
KHO 1956 II 146 218
KHO 1956 II 237 201
KHO 1957 II 233 177
KHO 1957 II 357 232
KHO 3. 12. 1957 taltio 5652 76
KHO 1959 II 173 218, 357
KHO 1959 II 456 168
KHO 1960 II 740 253
KHO 1960 II 818 253
KHO 1. 2. 1960 taltio 537 177
KHO 1961 II 48 248
KHO 1961 II 537 220
KHO 20. 3. 1961 taltio 1122 252, 253, 333
KHO 20. 3. 1961 taltio 1123 252, 253, 333
KHO 1962 II 205 252
KHO 1962 II 383 252
KHO 1963 A II 212 155, 252
KHO 1963 A II 220 285
KHO 1963 A II 221 267
KHO 1964 A II 233 80
KHO 1964 A II 252 285
KHO 1964 A II 253 285
KHO 14. 1. 1964 taltio 168 155
KHO 9. 5. 1964 taltio 2164a 80, 364, 368
KHO 1965 A II 14 215
KHO 1965 A II 228 169
KHO 13. 3. 1965 taltio 1078 364, 370
KHO 3. 9. 1965 taltio 3256 317
KHO 1966 A II 96 72
KHO 1966 A II 109 401
KHO 1966 A II 120 356
KHO 1966 A II 128 71, 285
KHO 23. 9. 1966 taltio 3992 74, 317
KHO 1967 A II 123 366
KHO 1967 A II 124 265, 364
KHO 1967 A II 130 265, 307, 328
KHO 1967 A II 136 169, 285, 317
KHO 1967 A II 138 285
KHO 1967 A II 144 403
KHO 1967 A II 145 402
KHO 13. 1. 1967 taltio 118 311, 317
KHO 8. 6. 1967 taltio 3559 80
KHO 1968 A II 145 285
KHO 6. 6. 1968 taltio 3347 177
KHO 17. 12. 1968 taltio 6424 281
KHO 1969 A II 116 297
KHO 1969 A II 145 265
KHO 1969 A II 149 86, 317, 366
KHO 1969 A II 153 202
KHO 1969 A II 154 75, 366, 367
KHO 1969 A II 156 66
KHO 1969 A II 161 60, 416
KHO 10. 1. 1969 taltio 121 368, 371
KHO 5. 2. 1969 taltio 702 317
KHO 18. 3. 1969 taltio 1642 407
KHO 30. 4. 1969 taltio 2546 147, 175, 178, 202
KHO 1970 A II 87 218
KHO 1970 A II 108 62
KHO 1970 A II 134 178, 367
KHO 1970 A II 135 76, 285
KHO 1970 A II 139 265
KHO 14. 5. 1970 taltio 2492 155
KHO 11. 6. 1970 taltio 3047 156, 349
KHO 1. 10. 1970 taltio 4449 177
KHO 7. 10. 1970 taltio 4564 416
KHO 1971 A II 25 116
KHO 1971 A II 79 125
KHO 13. 1. 1971 taltio 43 366
KHO 27. 1. 1971 taltio 359 177, 264, 325, 359
KHO 4. 2. 1971 taltio 466 177
KHO 17. 6. 1971 taltio 2745 366
KHO 17. 6. 1971 taltio 2746 366
KHO 28. 10. 1971 taltio 4513 92
KHO 10. 11. 1971 taltio 4723 347
KHO 1972 A II 85 125
KHO 1972 A II 123 285, 317
KHO 20. 1. 1972 taltio 147 403
KHO 9. 3. 1972 taltio 875 367
KHO 21. 6. 1972 taltio 2545 204
KHO 7. 9. 1972 taltio 3184 276, 314, 339
KHO 7. 9. 1972 taltio 3185 140, 180
KHO 26. 10. 1972 taltio 4182 91

KHO 7. 12. 1972 taltio 4849 403
KHO 1973 A II 80 125
KHO 1973 A I 93 122
KHO 1973 A II 119 178
KHO 1973 A II 125 202, 300
KHO 1973 A II 130 120, 356
KHO 8. 2. 1973 taltio 526 169
KHO 22. 3. 1973 taltio 1212 88
KHO 29. 3. 1973 taltio 1351 313
(sama ratkaisu eräiltä muilta osin = KHO 1973 A II 119)
KHO 24. 5. 1973 taltio 2255 178
KHO 7. 6. 1973 taltio 2511 178
KHO 6. 9. 1973 taltio 3403 132
KHO 6. 9. 1973 taltio 3405 132
KHO 22. 11. 1973 taltio 4699 276, 314
KHO 22. 11. 1973 taltio 4700 276, 314
KHO 13. 12. 1973 taltio 5021 72
KHO 1974 A II 74 125
KHO 1974 A II 76 125
KHO 1974 A II 81 358
KHO 1974 A II 108 363
KHO 1974 A II 110 176, 277, 307, 315, 368, 416
KHO 1974 A II 111 85, 202, 204
KHO 10. 1. 1974 taltio 78 366
KHO 7. 2. 1974 taltio 569 172, 317
KHO 14. 2. 1974 taltio 703 156
KHO 14. 3. 1974 taltio 1113 177
KHO 21. 3. 1974 taltio 1260 169
KHO 28. 3. 1974 taltio 1394 88
KHO 28. 3. 1974 taltio 1395 88
KHO 25. 4. 1974 taltio 1758 364
KHO 25. 4. 1974 taltio 1760 202
KHO 11. 6. 1974 taltio 2548 82, 343, 352
KHO 5. 9. 1974 taltio 3263 88, 90
KHO 5. 9. 1974 taltio 3264 302
KHO 26. 9. 1974 taltio 3605 277, 307
KHO 1975 A II 68 125
KHO 1975 A II 89 308
KHO 1975 A II 92 62, 137
KHO 1975 A II 95 337
KHO 1975 A II 96 425
KHO 1975 A II 97 399
KHO 16. 1. 1975 taltio 201 155
KHO 20. 2. 1975 taltio 808 171
(sama ratkaisu eräiltä muilta osin = KHO 1975 A II 90)
KHO 6. 3. 1975 taltio 1030 267
KHO 6. 3. 1975 taltio 1031 62, 335
KHO 13. 3. 1975 taltio 1141 336, 353, 364
KHO 29. 4. 1975 taltio 1760 178, 370
KHO 8. 5. 1975 taltio 1878 142
KHO 2. 10. 1975 taltio 3755 120
KHO 23. 10. 1975 taltio 4068 202
KHO 23. 10. 1975 taltio 4069 202
KHO 13. 11. 1975 taltio 4406 425
KHO 11. 12. 1975 taltio 4878 147
KHO 18. 12. 1975 taltio 4989 185, 416
KHO 18. 12. 1975 taltio 4990 416
KHO 1976 A II 55 125
KHO 1976 A II 88 267, 307, 343, 348
KHO 1976 A II 89 4, 76, 289
KHO 1976 A II 92 345
KHO 1976 A II 94 337
KHO 1976 A II 95 72, 73, 155, 169, 312, 350, 368
KHO 12. 2. 1976 taltio 627 317
KHO 11. 3. 1976 taltio 1051 169, 329
KHO 9. 9. 1976 taltio 3246 16, 412
KHO 9. 9. 1976 taltio 3256 318
KHO 16. 9. 1976 taltio 3405 366
KHO 11. 11. 1976 taltio 4358 333
KHO 16. 12. 1976 taltio 4979 416
KHO 1977 A I 2 121
KHO 1977 A II 56 374
KHO 1977 A II 59 61
KHO 1977 A II 60 157
KHO 1977 A II 80 334
KHO 1977 A II 94 120, 356
KHO 27. 1. 197 taltio 267 307
KHO 3. 2. 19 taltio 406 310
KHO 3. 3. 1977 taltio 865 364
KHO 31. 3. 1977 taltio 1392 281
KHO 14. 4. 1977 taltio 1528 333, 342, 344
KHO 12. 5. 1977 taltio 2021 202
KHO 9. 6. 1977 taltio 2491 82
KHO 16. 6. 1977 taltio 2593 337
KHO 1. 9. 1977 taltio 3291 206
KHO 15. 9. 19 taltio 3536 402
KHO 28. 9. 1977 taltio 3777 336
KHO 28. 9. 1977 taltio 3778 336
KHO 28. 9. 1977 taltio 3779 89
KHO 27. 10. 1977 taltio 4280 202, 203
KHO 10. 11. 1977 taltio 4546 51
KHO 17. 11. 1977 taltio 4723 167, 169, 344, 468
KHO 15. 12. 1977 taltio 5146 367
KHO 1978 A II 75 340, 355
KHO 1978 A II 76 226
KHO 1978 A II 80 215, 216, 217, 289
KHO 1978 A II 93 355, 374
KHO 1979 A II 123 4, 65, 66, 203, 288, 289, 298
KHO 1978 A II 129 275, 338
KHO 1978 A II 130 402
KHO 1978 A II 132 373
KHO 1978 A II 133 285, 307, 308
KHO 1978 A II 134 399
KHO 12. 1. 1978 taltio 85 416
KHO 9. 2. 1978 taltio 540 155

KHO 18. 5. 1978 taltio 2352 178, 368
KHO 29. 8. 1978 taltio 3599 290
KHO 21. 9. 1978 taltio 3966 405
KHO 21. 9. 1978 taltio 3967 404
KHO 21. 9. 1978 taltio 3968 340
KHO 28. 9. 1978 taltio 4091 337
KHO 12. 10. 1978 taltio 4344 425
KHO 12. 10. 1978 taltio 4345 425
KHO 2. 11. 1978 taltio 4755 397
KHO 2. 11. 1978 taltio 4763 178, 185
KHO 9. 11. 1979 taltio 4884 397
KHO 1979 A II 86 403
KHO 1979 A II 95 215
KHO 1979 A II 101 357
KHO 1979 A II 105 392
KHO 1979 A II 127 412
KHO 5. 3. 1979 taltio 1041 295
KHO 27. 3. 1979 taltio 1470 392
KHO 5. 4. 1979 taltio 1699 82, 334, 343
KHO 31. 5. 1979 taltio 2631 66
KHO 31. 5. 1979 taltio 2633 91
KHO 12. 6. 1979 taltio 2761 318
KHO 14. 6. 1979 taltio 2840 169, 177
KHO 6. 9. 1979 taltio 3596 401
KHO 6. 9. 1979 taltio 3601 149
KHO 13. 9. 1979 taltio 3752 318
KHO 18. 9. 1979 taltio 3819 392
KHO 19. 9. 1979 taltio 3867 392
KHO 11. 10. 1979 taltio 4199 139
KHO 15. 11. 1979 taltio 4745 82, 334, 343
KHO 22. 11. 1979 taltio 4857 156
KHO 5. 12. 1979 taltio 5076 154
KHO 5. 12. 1979 taltio 5078 177
KHO 13. 12. 1979 taltio 5218 132
KHO 10. 1. 1980 taltio 116 75, 203, 204
KHO 17. 1. 1980 taltio 274 138, 178
KHO 17. 1. 1980 taltio 284 379
KHO 24. 1. 1980 taltio 439 339
KHO 21. 2. 1980 taltio 1013 178, 267
KHO 21. 2. 1980 taltio 1017 82
KHO 21. 2. 1980 taltio 1029 168
KHO 21. 2. 1980 taltio 1030 154
KHO 28. 2. 1980 taltio 1136 130
KHO 28. 2. 1980 taltio 1139 91
KHO 13. 3. 1980 taltio 1446 177
KHO 13. 3. 1980 taltio 1447 177
KHO 13. 3. 1980 taltio 1449 305
KHO 20. 3. 1980 taltio 1616 90
KHO 24. 4. 1980 taltio 2219 180
KHO 28. 4. 1980 taltio 2231 125
KHO 8. 5. 1980 taltio 2426 399
KHO 8. 5. 1980 taltio 2427 169
KHO 12. 5. 1980 taltio 2462 336
KHO 30. 5. 1980 taltio 2860 82, 169
KHO 4. 6. 1980 taltio 2960 416
KHO 11. 9. 1980 taltio 4245 335
KHO 11. 9. 1980 taltio 4256 412
KHO 11. 9. 1980 taltio 4257 62
KHO 11. 9. 1980 taltio 4258 86
KHO 11. 9. 1980 taltio 4259 24
KHO 18. 9. 1980 taltio 4397 279, 280, 416
KHO 2. 10. 1980 taltio 4764 169
KHO 9. 10. 1980 taltio 4916 369
KHO 16. 10. 1980 taltio 5078 343
KHO 16. 10. 1980 taltio 5088 63
KHO 16. 10. 1980 taltio 5089 88, 397
KHO 31. 10. 1980 taltio 5325 416
KHO 13. 11. 1980 taltio 5581 407
KHO 4. 12. 1980 taltio 6102 25
KHO 4. 12. 1980 taltio 6103 25
KHO 17. 12. 1980 taltio 6490 80, 333, 342
KHO 22. 1. 1981 taltio 328 416
KHO 26. 1. 1981 taltio 352 345
KHO 5. 2. 1981 taltio 644 63
KHO 26. 2. 1981 taltio 1053 4, 202
KHO 26. 2. 1981 taltio 1054 4
KHO 4. 3. 1981 taltio 1204 218, 219, 292
KHO 5. 3. 1981 taltio 1243 132
KHO 12. 3. 1981 taltio 1406 4, 303, 306, 346, 375
KHO 12. 3. 1981 taltio 1407 127, 133
KHO 2. 4. 1981 taltio 2005 26
KHO 9. 4. 1981 taltio 2130 82, 91
KHO, 15. 4. 1981 taltio 2273 404
KHO 30. 4. 1981 taltio 2537 62
KHO 30. 4. 1981 taltio 2538 406
KHO 17. 6. 1981 taltio 2738 285, 292
KHO 10. 8. 1981 taltio 3202 305
KHO 12. 8. 1981 taltio 3239 399, 404
KHO 3. 9. 1981 taltio 3813 90

Vesiylioikeus

VYO:n ratkaisut on identifioitu diaarinumeron avulla. Tämä johtuu siitä, että viime aikoihin asti on yleisesti käytetyistä päätösjäljennöksistä ilmennyt vain diaarinumero (aiemmin ei sekään), nyttemmin myös taltionumero. Yhtenäisen viittausjärjestelmän säilyttämiseksi ei taltionumeroita ole käytetty näiden uusimpienkaan päätösten kohdalla.

VYO 30. 6. 1964 VYD 6/64 155
VYO 8. 6. 1965 VYD 15/64 365, 366
VYO 17. 12. 1968 VYD 2/68 410
VYO 9. 3. 1971 VYD 29/69 411
VYO 10. 11. 1972 VYD 21/71 410
VYO 11. 10. 1973 VYD 29/72 411
VYO 7. 11. 1974 VYD 138/74 313
VYO 13. 11. 1974 VYD 41/73 351, 352
VYO 10. 10. 1975 VYD 14/75 372, 394
VYO 10. 12. 1975 VYD 14/74 313
VYO 5. 4. 1976 VYD 24/75 345
VYO 29. 4. 1977 VYD 42/74 313
VYO 25. 11. 1977 VYD 9/75 331
VYO 7. 3. 1978 VYD 4/76 342
VYO 29. 9. 1978 VYD 23/77 384
VYO 14. 11. 1978 VYD 19/76 170
VYO 10. 9. 1979 VYD 39/78 172
VYO 12. 10. 1979 VYD 39/79 392
VYO 12. 10. 1979 VYD 40/79 392
VYO 2. 11. 1979 VYD 55/78 25
VYO 18. 12. 1979 VYD 34/78 385
VYO 27. 3. 1980 VYD 44/75 177
VYO 3. 4. 1980 VYD 36/79 411
VYO 15. 5. 1980 VYD 47/79 377
VYO 27. 5. 1980 VYD 36/77 313
VYO 30. 5. 1980 VYD 35/78 388
VYO 2. 6. 1980 VYD 48/79 392
VYO 29. 7. 1980 VYD 21/75 170
VYO 30. 9. 1980 VYD 54/75 171
VYO 8. 10. 1980 VYD 18/75 171
VYO 20. 3. 1981 VYD 26/77 313
VYO 8. 4. 1981 VYD 46/77 178
VYO 21. 5. 1981 VYD 90/80 391

Vesioikeudet

LS VEO 19. 9. 1967 n:o 90/1967 419
PS VEO 26. 6. 1968 n:o 39/68/I 205
LS VEO 2. 4. 1971 n:o 29/1971 419
LS VEO 8. 10. 1971 n:o 95/1971 419
LS VEO 28. 10. 1971 n:o 105/1971 419
LS VEO 10. 1. 1974 n:o 1/1974 Y 419
LS VEO 25. 3. 1974 n:o 42/74 Y 420
IS VEO 13. 5. 1974 n:o 54/Va/74 402
LS VEO 16. 9. 1977 n:o 93/1977 B 419
PS VEO 30. 6. 1978 n:o 49/78/I 288
LS VEO 24. 11. 1978 n:o 121/1978 B 402
IS VEO 31. 1. 1980 n:o 1/Va/80 135
IS VEO 24. 4. 1980 n:o 31/Va/80 388
LS VEO 16. 5. 1980 n:o 38/1980 C 418
IS VEO 26. 9. 1980 n:o 99/Ym I/80 294
LS VEO 11. 12. 1980 n:o 91/1980 C 401
LS VEO 26. 6. 1981 n:o 1/1981 D 351

Valtioneuvosto

VN 11. 4. 1979 n:o 1105/87
MMM 1979 417
VN 30. 7. 1981 n:o 3916/512/78 225

Sisäasiainministeriö

SM 15. 2. 1980 n:o 2687/512/78 225

ASIAHAKEMISTO

Actio popularis 8, 113, 114, 150 ss., 188 ss., 207
Ahvenanmaa 417 ss.
Alistusasiat 17, 23 ss., 376 ss., 390 ss.
Alistusvalitus 218
Ankarammat määräykset 133 ss.
Asialegitimaatio (-valtuus) 107, 110, 141 ss.
Asianosaiskäsite 107 ss.
— hallintolainkäytössä 109 ss.
— hallintomenettelyssä 108 ss., 112
— jakolainsäädännössä 117 ss.
— lunastuslainsäädännössä 116 ss.
— materiaalinen 107, 110 ss., 141, 175 ss., 268, 304 ss., 369, 372, 401
— muodollinen 107, 117 ss., 110, 177
— naapuruussuhdelainsäädännössä 124 ss.
— rikosprosessissa 108
— siviiliprosessissa 107, 140
— soveltuminen viranomaisiin 268, 328 ss., 364
— terveydenhoitolainsäädännössä 124 ss.
— tielainsäädännössä 119 ss.

Defensiivinen vesioikeus 6 ss.

Edunkorvausperiaate 147 ss.
Edunvalvonta (-viranomaiset) 9, 185, 186 ss., 244, 245, 258 ss., 266 ss., 269 ss., 304 ss., 307 ss., 322 ss.
Eduskunnan oikeusasiamies 67, 415
Esikorvauksellinen velvoite 83
Etu 7 ss., 28 ss., 40 ss., 64 ss., 144 ss., 146 ss.

Fiskus 211 ss.

Haittojen minimointi 77
Hakemusasia 17, 18 ss., 126 ss., 266 ss.
Hakemusvaltuus s. 127 ss.
— virka-apuasiassa 397 ss.
Hakija 126 ss.
— viranomainen 132 ss., 136 ss.
Hallinto(-menettely) 20 ss., 417 ss.
Hanketoimiala 275, 285, 348 ss.
Helsingin yliopisto 304 ss.

Intressikonfliktit 5, 8, 42 ss., 75 ss., 320
Intressivertailu 7, 44 ss., 75 ss., 136 ss.
Iso-Britannia 93 ss.
Itävalta 94, 105 ss., 165 ss., 193 ss., 241 ss., 362

Jakokunta 167 ss., 316 ss.
Jälkikorvauksellinen velvoite 83
Jälkikäteiset velvoitteet 87 ss., 90 ss., 130, 313 ss.
Järjestöt 188 ss., 199 ss., 401

Kaksiasianosaissuhde 141, 311 ss.
Kaksivaiheinen menettely 91
Kalakannan säilyttämismaksu 78 ss., 310 ss.
Kalastushoitoyhtymä 172
Kalastuskunta 167 ss., 316 ss.
Kalastusten tarkastelija 245 ss.
Kalatalous 3 ss.
Kalavahinkolaki 135, 313
Katselmustoimitus 175 ss., 179, 181, 266
Kauppa- ja teollisuusministeriö 298
Kiinteistötoimituksen toimitusinsinööri 135
Kontrariteetti 115 ss.
Korvaussäännökset
— yksityisten puhevaltaperusteena 146 ss.
— suhde viranomaisten puhevaltaan 312 ss., 328 ss., 351 ss.
Kulkuväylät 67, 272 ss.
Kunnallisvalitus 112, 206 ss.
»Kunnallisvesi» 353
Kunnanhallitus 365 ss.
Käyttämisetu 36 ss., 144 ss., 179

Laillisuusvalvonta(-viranomaiset) 9, 244, 258 ss., 322 ss., 327 ss., 404
Lainkäyttö 20 ss., 417 ss.
Lausunto 68 ss., 201, 268, 306 ss.
Lukratiivinen vesioikeus 6 ss.

Luonnonsuojelulain mukainen menettely 357
Luonnonsuojelunäkökohdat 65 ss., 299 ss., 366
Luonnonsuojeluviranomainen 215 ss.
Lupamääräykset 81 ss.
— delegointi 74, 88 ss.
— yksilöinti 87 ss.
Luparatkaisut 49 ss., 54 ss., 75 ss.
Luvan tarve 51 ss., 337, 377 ss.
Lääninhallitus
— kaavoitusviranomaisena 297 ss.
— luonnonsuojeluviranomaisena 289 ss., 385
— rakennussuojeluviranomaisena 305 ss.
— sosiaali- ja terveysosasto 295 ss.

Maa- ja metsätalousministeriö
— kalastus- ja metsästysosasto 282 ss., 303, 307, 313, 345
— luonnonvarainhoitotoimisto 288 ss., 303, 416
Maa- ja vesioikeus 11 ss.
Maataloushallitus 250, 255 ss., 261 ss., 269 ss., 272, 282 ss., 349, 409
Maatilahallitus 283, 303
Maisema 66
Maksuvelvoitteet 77 ss., 310 ss.
Menettelynedellytykset 18
Merenkulkuhallitus 269 ss., 272, 282, 286, 303
Metsähallitus 245 ss., 250, 255 ss., 260, 261 ss., 269 ss., 272 ss., 281, 282, 283 ss., 303, 308 ss., 313, 381, 409
Moniasianosaisuus (viranomaisten) 8, 208 ss., 268 ss., 319 ss., 429 ss.
Muinaisjäännökset 65 ss., 299 ss.
Muodollinen asianosaiskelpoisuus 210, 217
Museovirasto 299 ss., 303
Muutoksenhakujärjestelmä 24 ss., 51, 177, 347

Norja 94, 102 ss., 113, 162, 193 ss., 235 ss., 361 ss.

Oikeusharkinta 51
Oikeuskansleri 220, 415
Oikeusvoima 182 ss.
Ojitustoimitus 376 ss.
Ojitusyhtiö 172 ss.

Pakkotoimi 52, 56 ss., 152, 156, 296, 335, 389
Permutaatio 87 ss., 90, 130
Perustevalitus 394
Pitentämisasiat (VL 10:26) 16 ss., 92, 411 ss., 417
Pohjoismaiden ympäristönsuojelusopimus 420 ss.
Prosessuaalinen oikeussubjektius 210, 217
Puhevalta 8 ss., 110, 140 ss., 143, 176 ss.
— menettäminen 132, 176 ss., 250 ss.

Rajavesistösopimukset 422 ss.
Rakennuslainsäädäntö
— suhde vesilainsäädäntöön 65, 296 ss.
Rakennuslautakunta 297 ss., 354 ss., 374 ss.
Rakennuslupamenettely 171, 215 ss.
Rakennussuojelu 301 ss., 306, 346
Ranska 93, 113, 190
Riita-asiat 17, 22 ss., 394 ss.
Rikosasiat 17, 23 ss., 407 ss.
Ruotsi 94 ss., 158, 193 ss., 228 ss., 358 ss.

Saksan liittotasavalta 94, 105 ss., 113, 163 ss., 190 ss., 237 ss., 361 ss.
Seuraamisvelvollisuus 273 ss.
Seutukaavaliitto 225 ss., 297 ss.
Sisäasiainministeriö 287 ss., 297
Sopimusvapaus 70 ss., 145
Sosialistiset maat 93 ss.
Subjektiivinen oikeus 64, 106, 109, 111 ss., 146
Säännöstelymaksu 79 ss., 310 ss., 350
Säännöstely-yhtiö 172 ss.

Tanska 94 ss., 97 ss., 113, 160 ss., 193 ss., 232 ss., 359 ss.
Tarkoituksenmukaisuusharkinta 9 ss., 51
Terveysviranomaiset, -lautakunta 295 ss., 354 ss., 371 ss.
Tiedoksiantaminen 175 ss., 278 ss., 381 ss.
Tie- ja vesirakennushallitus 218, 244, 250
Tielautakunta 354 ss.
Toimiala 273 ss., 281 ss., 328 ss., 342 ss., 348

Uitto 3
Uittosääntö 130 ss., 156 ss.
Uittoyhdistys 172 ss.

Valitusasiat 17, 23 ss., 376 ss., 390 ss.
Valitusoikeus 109, 112, 114 ss., 403 ss.
— viranomaisen 209 ss., 247, 403 ss.
Valtio

— oikeussubjektina 208 ss., 244 ss., 268 ss., 320
Valtionasiamies 110, 214 ss.
Varallisuusasema 148, 153
Vesiasia 15 ss.
Vesiensuojelu 4
Vesiensuojelumaksu 78 ss., 134, 310 ss.
Vesiensuojeluyhdistys 43 ss., 200 ss.
Vesihallitus 9, 303, 306, 308 ss., 313, 322 ss., 381 ss., 388 ss., 399, 403, 408 ss., 416
Vesihuolto 4
Vesilautakunta
— asema 354 ss.
— hakemusvaltuus hakemusasiassa 130, 133 ss.
— hakemusvaltuus virka-apuasiassa 399 ss.
— puhevalta hakemusasiassa 140, 363 ss.
— päätöksentekijänä 390 ss.
— valitusoikeus virka-apuasiassa 399 ss.
Vesioikeus 11 ss.
Vesioikeuslaki 2 ss., 243 ss.
Vesistötoimikunta 249 ss.
Viemäriyhtiö 172 ss.
Virallisperiaate 9, 67 ss., 139, 330 ss., 386 ss.
Viranomaisen asianosaisasema
— alistusasioissa 376 ss., 390 ss.
— hakemusasioissa 259 ss.
— jakolainsäädännössä 221 ss., 355 ss.
— lunastuslainsäädännössä 223 ss., 356
— naapuruussuhdelainsäädännössä 227 ss.
— rakennuslainsäädännössä 225 ss., 355 ss.
— riita-asioissa 394 ss.
— rikosasioissa 407 ss.
— terveydenhoitolainsäädännössä 227 ss., 357
— tielainsäädännössä 224 ss., 356 ss.
— valitusasioissa 376 ss., 390 ss.
— vesioikeuslain mukaan 243 ss.
— virka-apuasioissa 396 ss.
Virka-apuasiat 17, 24 ss., 396 ss.
Virkistyskäyttö 3

Yhteinen alue 167 ss.
Yksityinen etu 37 ss., 55, 64 ss., 138 ss.
Yksityiset asianosaiset 138 ss., 312 ss., 315 ss., 401 ss.
Yleinen etu 8 ss., 30 ss., 37 ss., 46 ss., 55, 64 ss., 273 ss.
— sopimusvapaus 70 ss.
Yleinen vesialue 17, 351 ss.
Yleisen edun valvoja
— asema 8 ss., 259 ss.
Yleiskäyttäjä 150
Ylimääräinen muutoksenhaku 17, 183, 203, 220, 379, 387, 415 ss.
Ympäristöedut 4, 33 ss., 41 ss.
Ympäristöoikeus 13 ss.
Ympäristöviranomaiset 287 ss.
Yrityslupa 52, 54 ss.