SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 188

Hannele Pokka

RAKENNETTUJEN VESISTÖJEN JÄLKIVALVONTA-JÄRJESTELMÄT

SUOMALAISEN LÄKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 188

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 188

HANNELE POKKA

RAKENNETTUJEN VESISTÖJEN JÄLKIVALVONTA-JÄRJESTELMÄT

Die Systeme der Nachaufsicht beim Gewässerbau

Mit deutscher Zusammenfassung

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

RAKENNETTUJEN VESISTÖJEN JÄLKIVALVONTA-JÄRJESTELMÄT

KIRJOITTANUT

HANNELE POKKA

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III torstaina elokuun 15 päivänä 1991 klo 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala1991, Vammalan Kirjapaino Oy
Verkkokirjan ISBN 978-951-855-655-1

ISBN sid. 951-855-152-9
ISBN nid. 951-855-153-7

ISSN 0356-7206

ÄIJÄLLE

LUKIJALLE

Suomi on tuhansien järvien maa. Satoja vesistöistämme on säännöstelty. Hankkeista on ollut usein hyötyä monelle taholle kuten vesihuollolle, tulvasuojelulle ja energian tuotannolle. Yli puolet vesistörakentamishankkeista palvelee ensisijaisesti voimataloutta. Pääosa maamme rakentamiskelpoisista vesistöistä rakennettiin 1940-, 1950- ja 1960-luvuilla. Olosuhteiden ja vesistöön käyttöön liittyvien arvostusten muuttumisen seurauksena monet rakentamisen aiheuttamat ympäristömuutokset koetaan nykyään haittoina. Aikoinaan vesistöä rakennettaessa tällaisiin seurauksiin ei osattu kiinnittää huomiota tai seurausta ei pidetty merkityksellisenä.

Vesistörakentamisen aiheuttamia ympäristömuutoksia on meillä valitettavan puutteellisesti selvitetty. Rantojen vettyminen tai vyöryminen, rantautumisen estyminen, talousveden saannin vaikeutuminen tai kalaston tuhoutuminen ovat tavanomaisia rakentamisen seurausvaikutuksia. Yhteiskunnan kehityksen myötä vesistöihimme kohdistuu monenlaista kuluttavaa ja sitä pilaavaa toimintaa. Vesistöön kohdistuva kuormitus saattaa nykyään tulla ilman kautta jopa maan rajojen ulkopuolelta.

Pilaamislupia ja niissä annettuja määräyksiä voidaan vesilainsäädännön säännöksiin perustuen tarkistaa joustavasti olosuhteiden muututtua. Rakentamislupissa on vuosikymmenestä toiseen tyydytty toistamaan lupien pysyvyyttä. Lainvoimaiset luvat ovat lukinneet vesioikeudelliset olosuhteet ja estäneet kriittisen arvioinnin vesistön tilasta ja siinä tapahtuneista muutoksista.

Kimmokkeen tämän tutkimuksen suorittamiseen sain, kun kesällä 1988 tapasin Keminmaan kalastuskuntaväkeä. Kalastuskunnan edustajat olivat kirjoittamassa jälleen uutta vastinetta vesioikeudelle Isohaaran lopputarkastuksesta. Isohaaran voimalaitos oli rakennettu jo v. 1947. Lainvoimainen rakentamispäätös oli annettu kaksikymmentä vuotta myöhemmin. Korvaukset oli maksettu 1980-luvun alussa. Isohaaran lopputarkastus oli tuolloin ollut vireillä jo kymmenen vuotta. Lopputarkastuksesta oli tullut eräänlainen uusi lupakäsittely, jossa kaikki vanhatkin vahingot otettiin uudestaan esille. Jäin miettimään, mikä

merkitys vesilain mukaisella lopputarkastuksella on? Onko lopputarkastus ainoa vesilain tuntema tapa, jolla vesistörakentamisessa aiheutuneista jälkivahingoista voidaan vaatia korvausta tai lupaehtoja muutettavaksi? Onko meillä ylipäänsä olemassa vesirakentamishankkeiden jälkivalvontajärjestelmää?

Kirjan kirjoittaminen on vienyt minut mukanaan. Luulin tietäneeni paljon vesistörakentamisen käytännön vaikutuksista. Olenhan Kemijoen kasvatti ja ollut vuosia monissa korvausoikeudenkäynneissä asukkaiden apuna. Luulin enemmän kuin tiesin. Vasta kirjoitustyön edistyessä uskon oppineeni jotain vesioikeutemme voimassa olevasta järjestyksestä ja sen taustana olevista arvoista ja arvostuksista. Lainsäätäjänä tiedän, että lainsäätäjän tahto on usein erilaisten, toisilleen vastakkaisten tahtojen summa. Tämä selittänee osaltaan, että ympäristölainsäädännöltämme puuttuu selkeät linjaukset. Olen myös huomannut, ettei vesilainsäädäntöä voida tutkia muusta ympäristölainsäädännöstä irrallaan. Tässä suhteessa eurooppalaiset naapurimme tarjoavat mielenkiintoisia vertailukohtia. Ajan myötä EY:n lainsäädännön yhtenäistyessä ne tulevat antamaan myös valmiita malleja.

Kiitän professori *Erkki Holloa* kiinnostuksesta, kannustuksesta ja monista hyödyllistä keskusteluista tutkimusongelmien syventämisessä. Kiitän myös vesioikeustuomari *Seppo Räisästä*, vesiylioikeudenneuvos *Pekka Kainlauria*, osastopäällikkö *Timo Kotkasaarta*, toimitusinsinöörejä *Matti Hyvöstä* ja *Kalle T. Korhosta* sekä kalatalouskonsulentti *Seppo Huuskosta* ja entistä Kemijoen kalastajaa *Eelis Laurinollia* heidän esittämistään monista herätteistä, huomautuksista ja näkökohdista. Esitarkastajani professorit *Veikko O. Hyvönen* ja *Kaarlo Tuori* ovat kärsivällisesti tutkimukseni viimeistelyvaiheessa ohjanneet työtäni oikeille poluille. Kiitän lämpimästi heitä molempia heidän esittämistään erittäin varteenotettavista huomautuksista ja näkökohdista. Toiminnanjohtaja *Markku Myllylä* ja julkaisutoimittaja *Kaino Laaksonen* ovat antaneet hyödyllisiä neuvoja julkaisun paino- ja kieliasun osalta. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* on pienentänyt työstä aiheutuvaa taloudellista taakkaa hyväksymällä teoksen julkaisusarjaan. Saamastani avusta kiitän myös *Eduskunnan kirjastoa* ja *Vammalan Kirjapaino Oy:n* henkilökuntaa.

Kirjani omistan äijälle, isoisälleni *Toivo Pokalle*, joka on nähnyt tutkijan työn arjen: pitkät päivät tutkijankammiossa kotona Muurolassa. Äijä ja hänen kaltaisena Kemijokivarren äijät ja ämmit ovat omalla työllään osoittaneet minulle, ettei oikeutta maassa saa, jos sitä ei itse hanki.

Muurolassa juhannuspäivänä 1991

Hannele Pokka

SISÄLLYS

Lukijalle VII

Sisällys IX

Lähteet XIV

Lyhenteet XXXVIII

I TUTKIMUSTEHTÄVÄ 1
1 Taustaa 1
2 Vesioikeudellisen lupajärjestelmän kehityspiirteitä 2
3 Vesirakentamishankkeiden aiheuttamista ympäristömuutoksista 8
3.1 Vesirakentamishankkeiden merkityksestä 8
3.2 Vesirakentamishankkeiden ympäristömuutoksista 10
4 Tutkimustehtävän jäsentely 14
5 Systemaattisia näkökohtia 19
5.1 Vesioikeudesta oppialana 19
5.2 Vesioikeudelliset jälkivalvontajärjestelmät ja oikeustilaa muuttavat normit 21

II HISTORIALLINEN KATSAUS 30
1 Vuoden 1902 vesioikeuslakia (L 31/02) edeltäneet säännökset 30
1.1 Vuoden 1734 lain säännökset 30
1.2 Vuoden 1868 vesilaitosasetus 31
1.3 Vuoden 1895 vesioikeuskomitean (KM 1895: 7) ehdotukset 33
2 Vesioikeuslain järjestelmä 33
2.1 Lupapäätöksen pysyttämisestä ja muuttamisesta 33
2.2 Lopputarkastus 37
3 Poikkeuslait vesioikeuslain säännöksistä 39
4 Vesilain järjestelmän historialliset perusteet 43
4.1 Vesioikeuslakikomitean (KM 1939: 3) jälkivalvontajärjestelmä 43
4.2 Vesilakikomitean (KM 1958:97) ehdotukset 47
4.3 Hallituksen esitys vesilaiksi ja sen käsittely eduskunnassa 51
5 Vesilain muutoksista 53
6 Päätelmiä 54

III VERTAILEVA KATSAUS 56
1 Eräiden muiden maiden järjestelmien esittely 56
1.1 Oikeusvertailun perusteista 56
1.2 Ruotsi 60

1.2.1 Lupajärjestelmän perusteista ... 60
1.2.2 Lupapäätöksen pysyvyys ja muutettavuus ... 62
1.2.2.1 Omprövning ... 62
1.2.2.2 Ennalta-arvaamattomat vahingot ... 65
1.2.3 Lopputarkastus ... 67
1.3 Norja ... 69
1.3.1 Lupajärjestelmän perusteista ... 69
1.3.2 Lupapäätöksen pysyvyydestä ja muutettavuudesta ... 71
1.3.3 Ennalta-arvaamattomat vahingot ... 72
1.4 Itävalta ... 73
1.4.1 Lupajärjestelmän perusteet ... 73
1.4.2 Ennalta-arvaamattomat vahingot ... 74
1.4.3 Lopputarkastus ... 75
1.5 Saksan liittotasavalta ... 75
1.5.1 Lupajärjestelmän perusteista ... 75
1.5.2 Rakentamislupien erityissäännökset ... 77
1.5.3 Ennalta-arvaamattomat vahingot ... 78
1.5.4 Jälkivalvontajärjestelmät ... 78
1.6 Ranska ... 80
1.7 Iso-Britannia ... 82
1.7.1 Lupajärjestelmän perusteista ... 82
1.7.2 Lupapäätöksen pysyvyys ja muutettavuus ... 85
1.8 Päätelmiä ... 86

IV LUPAPÄÄTÖKSEN PYSYVYYDESTÄ ... 89
1 Rakentamislupa ... 89
1.1 Yleistä ... 89
1.2 Vesilain 2 luvun systematiikasta ... 92
1.3 Vesirakentamislupa ja muu vesistöä koskeva päätöksenteko ... 94
2 Luparatkaisun sisältö ... 102
2.1 Toiminnan harjoittamiseen annetun luvan sisältö ... 102
2.2 Rakentamislupapäätöksen oikeudellinen asema ... 107
2.3 Rakentajan oikeudet ja velvollisuudet ... 111
3 Lupapäätöksen lainvoima ja oikeusvoima ... 118
3.1 Yleistä ... 118
3.2 Lainvoimasta ja oikeusvoimasta prosessioikeudessa ... 119
3.3 Lainvoimasta ja oikeusvoimasta hallinto-oikeudessa ... 121
3.4 Palautuspäätösten pysyvyys ... 126
3.5 Mahdollisuudet puuttua lainvoimaiseen lupapäätökseen ... 128
3.6 Ylimääräinen muutoksenhaku ... 133
4 Vesirakentamisluvan lainvoima ... 139
4.1 Yleistä ... 139
4.2 Muutoksenhakujärjestelmän siviilioikeudellinen traditio ... 142
4.3 Vesiylioikeuden asema vesilain muutosten (L 467/87) jälkeen ... 152
5 Vesirakentamisluvan pysyvyys ... 154
5.1 Lähtökohtia ... 154
5.2 Käsitelainopillinen suuntaus ... 156
5.3 Oppi saavutetuista oikeuksista ... 164
5.4 Hallinnon lainalaisuuden periaate ... 169

5.5 Moderni ympäristöoikeustieteellinen näkemys vesirakentamisluvan pysyvyydestä ... 172
5.5.1 Yleistä ... 172
5.5.2 Vesilain eri kiellot ja luvan pysyvyys ... 175
5.5.3 Asian luonne ja pysyvyyssuoja ... 176
5.5.4 Pysyvyyssuoja ja luparatkaisun yksityisoikeudelliset vaikutukset ... 177
5.5.5 Pysyvyyssuoja ja luvan peruuttaminen ... 178
5.5.6 Pysyvyyssuoja ja luvan hylkääminen ... 180
5.5.7 Rakentamiselle määrätystä ajasta ... 181
5.5.8 Palautuspäätöksen pysyvyys ... 182
6 Päätelmiä ... 183
7 Luvan mukaisen toiminnan ajallinen rajoittaminen ... 185
7.1 Vesirakentamisluvan myöntämisestä määräaikaisena ... 185
7.2 Vesirakentamisluvan määräaikaistamisesta uudella lailla ... 187
7.3 Voidaanko olemassa oleva lupa peruuttaa tai muuttaa määräaikaiseksi uudella lailla? ... 193

V VESIRAKENNUSLUVAN MUUTETTAVUUS VESILAIN SÄÄNNÖSTEN VALOSSA ... 202
1 Vesirakentamishankkeiden jälkivalvontajärjestelmät ympäristövastuun kannalta ... 202
2 Vesirakentamisluvan permutaatioklausuulit ... 205
3 Ennalta-arvaamattomat vahingot ... 209
3.1 Vesilain 2 luvun 27 §:n normiston sisältö ... 209
3.2 Mikä on ennalta-arvaamatonta vahinkoa? ... 212
3.3 Ennalta-arvaamattomat vahingot ja vesilain 2 luvun 3 §:n säännös ... 216
3.4 Ennalta-arvaamattomat vahingot sekä vesilain 2 luvun 5 §:n ja 6 §:n säännökset ... 220
3.5 Lupavelvoitteiden muuttaminen vesilain 2 luvun 27 §:n nojalla ... 222
3.6 Vesioikeudellisen jälkikorvausvastuun perusteet ... 225
3.7 Korvausvelvollisuudesta aiheutuvat toimenpide- ja laitevelvoitteet ... 235
3.7.1 Yleistä ... 235
3.7.2 Luontaisvelvoite (VL 11: 11—12) ... 236
3.7.3 Sijaisvelvoite (VL 11: 13) ... 239
3.8 Ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaaminen kansalaisten reaalisen oikeusturvan kannalta ... 241
3.8.1 Ratkaisuista ... 241
3.8.2 Ristijärven luonnonravintolammikon tyhjennys ... 241
3.8.2.1 Oikeustapauksen selostus ... 241
3.8.2.2 Oikeustapauksen analysointia ... 242
3.8.3 Siikajoen rapukorvaukset ... 243
3.8.3.1 Oikeustapauksen selostus ... 243
3.8.3.2 Oikeustapauksen analysointia ... 245
3.8.4 Syvärin ja Vuotjärven säännöstely ... 248
3.8.4.1 Oikeustapauksen selostus ... 248
3.8.4.2 Oikeustapauksen analysointia ... 252
3.8.5 Lappajärven säännöstelykorvaukset ... 257
3.8.5.1 Oikeustapauksen selostus ... 257
3.8.5.2 Oikeustapauksen analysointia ... 261

4 Olosuhteiden muuttuminen ... 264
4.1 Vesilain 2 luvun 28 §:n normiston sisältö ja käyttöala ... 264
4.2 Kehityssuuntia muissa maissa ... 268
5 Kalanhoitovelvoitteet ... 270
6 Vesilain 2 luvun laite- ja toimenpidevelvoitteiden soveltuvuus jälkivahinkotilanteissa ... 278
6.1 Yleistä ... 278
6.2 Lyhytaikaisen säännöstelyn ongelmat ... 279
6.3 Velvoitetarkkailu ... 285
6.4 Muut vesistön moninaiskäyttöä turvaavat toimenpide- ja laitevelvoitteet 290
6.5 Säännöstelymaksun määrääminen ... 395

VI VESILAIN MUKAISEN LOPPUTARKASTUKSEN VIREILLETULO ... 305
1 Yleistä ... 305
2 Lopputarkastuksen vireilletulon edellytykset ... 308
3 Luvansaajan valmistumisilmoituksen merkitys ... 309
3.1 Vesilain 16 luvun 30 §:n säännöksestä vesirakentamishankkeiden jälkivalvonnan kannalta ... 309
3.2 Valmistumisilmoituksen suhde eräiden vanhentumisaikojen laskemiseen 313
3.3 Valmistumisilmoituksen suhde lopputarkastuksen vireilletuloon ... 318
4 Vesioikeuden harkintavalta ... 320
4.1 Katselmusmenettelyssä ollut hanke ... 320
4.2 Lopputarkastuksen määrääminen erityisestä syystä ... 323
4.3 Lopputarkastuksen määrääminen hakemuksesta ... 324
4.3.1 Luvanhaltijan hakemus ... 324
4.3.2 Viranomaisen vaatimuksesta ... 325
4.3.3 Asianosaisen hakemuksesta ... 329
5 Vesioikeuden ratkaisun tiedottaminen ... 330
6 Vesioikeuden ratkaisun valituskelpoisuus ... 333
7 Lopputarkastusten kumuloituminen ... 336

VII LOPPUTARKASTUKSEN TOIMITTAMINEN ... 340
1 Lopputarkastuksen aloittaminen ... 340
1.1 Toimitusmiehet ... 340
1.2 Toimitusmiesten tehtävät ... 343
2 Eräiden menettelyä koskevien periaatteiden soveltamisesta lopputarkastuksessa ... 345
3 Asianosaiset ... 352
4 Asianosaisen puhevallan käyttämisestä lopputarkastuksessa ... 357
4.1 Yksityinen edunmenettäjä ... 357
4.2 Vesi- ja kalatalousyhteisöjen puhevalta ... 359
4.3 Järjestöjen puhevalta ... 374
4.3.1 Ulkomaisia kehityssuuntia ... 374
4.3.2 Järjestöjen puhevalta Suomen oikeudessa ... 380
5 Tarkastuskokous ... 383
5.1 Suhde lupakäsittelyyn ... 383
5.2 Tarkastuskokouksesta tiedottaminen ... 386
5.3 Tarkastuskokouksen pitäminen ... 388

6 Toimitusmiesten lausunto ... 389
6.1 Pääperiaatteet ... 389
6.2 Tehdyt sopimukset ... 391
6.3 Toimitusmiesten lausunnon sisältö ... 403
6.4 Puhevallan valvominen ... 404

VIII LOPPUTARKASTUSRATKAISU ... 408
1 Yleistä ... 408
2 Vesioikeuden ratkaisua koskevat lopputarkastussäännökset ... 410
3 Lopputarkastus ja vesilain 2 luvun 5 §:n säännös ... 416
4 Vesilain 2 luvun 3 §:n soveltuvuus lopputarkastuksessa ... 418
5 Ennalta-arvaamattomien vahinkojen tutkiminen lopputarkastuksessa ... 423
5.1 Lopputarkastus ja vesilain 2 luvun 27 §:n normisto ... 423
5.2 Valvontaviranomaisen kaksi linjaa ... 425
5.3 Päätelmiä ... 429
6 Lopputarkastus ja vesilain 2 luvun 28 §:n normisto ... 432
7 Lopputarkastuksessa käsiteltävät asiat ... 439
7.1 Yleistä ... 439
7.2 Luvanvastaisen rakentamisen tilanteet ... 444
7.3 Vähäiset muutokset ... 445
7.4 Lupavelvoitteiden laiminlyöminen ... 449
7.5 Lupaan liittyvät asiat ... 452
8 Lopputarkastuksessa määrättävät lupavelvoitteet ... 454
8.1 Toimenpide- ja laitevelvoitteet ... 454
8.2 Korvaukset ... 458
8.2.1 Lopputarkastuksessa määrättävien korvausten perusteet ... 458
8.2.2 Suukosken Mylly ... 466
8.3 Säännöstelymaksu ... 470
9 Eräitä hanketyyppejä koskevista lopputarkastusratkaisuista ... 471
9.1 Yleistä ... 471
9.2 Uittoa koskevat asiat ... 472
9.3 Kalankasvatuslaitokset ... 478
10 Muut kysymykset ... 481
10.1 Vanhojen rakentamislupien muuttaminen ... 481
10.2 Rajavesistöissä olevien rakentamishankkeiden lopputarkastukset ... 487
10.3 Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset ... 490

IX YHTEENVETO JA NÄKÖKOHTIA DE LEGE FERENDA ... 492
1 Vesioikeudellisen rakentamisluvan pysyvyydestä ja muutettavuudesta ... 492
2 Lupapäätöksen pysyvyydestä ja muutettavuudesta vesilain mukaisen lopputarkastuksen kannalta ... 498

X ZUSAMMENFASSUNG ... 501

Oikeustapaushakemisto ... 515

Asiahakemisto ... 520

LÄHTEET

Aalto, Jorma S.: Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalasta. Vammala 1965.

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975.

Aarnio, Aulis: Onko kohtuus oikeusperiaatteena syrjäyttämässä sekä sopimusvapauden että sopimusten sitovuuden periaatteen? LM 1987 s. 400—414.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aasland, Gunnar: Søksmålbetingelsene i tvistemålslovens 53 og 54 §. JV 1967 s. 157—237.

Adamovich, Ludwig: Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. 5. neuerarbeitete Auflage. Wien 1954.

Ahtee, Aaro: Järjestöjen valitusoikeudesta. LM 1952 s. 670—692.

Aho, Matti: Varallisuusoikeudellisen oikeustoimen tulkinnasta. Porvoo 1968.

Alanen, Aulis: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Porvoo 1965.

Andanaes, Kristian: Alta-viranomaiset juridisina kaivinkoneina. Oikeus I/1982 s. 29—39.

Andersen, Poul: Dansk forvaltningsret. Almindelige Emner. 2. udg. København 1946. 5. udg. København 1969.

Andersson, Edward: Om allmänna handlingars offentlighet I. JFT 1964 s. 467—520.

Andersson, Edward: Hallintoasian asianosaisen oikeudesta tutustua yleiseen asiakirjaan. LM 1965 s. 29—44.

Andersson, Edward: Överklarbaghet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. 2 uppl. Vammala 1970.

Anttila, Risto: Kalastuksen tuotto 1980-luvun oikeuskäytännössä. Esitelmä Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry:n seminaarissa Vaasassa 3.5.1989.

Auby, J.M. — Drago, R.: Traitè de Contentieux administratif. Tome I. 2. ed. Paris 1975. Tome II. 2. edition. Paris 1975. (Auby — Drago I ja II).

Autere, Tenho: Palautuspäätöksen oikeusvoimasta erityisesti hallintolainkäytössä. LM 1970 s. 456—485.

Backer, Inge Lorange: Revisjon av den norske forvaltningsloven. NAT 1979 s. 411—427.

Backer, Inge Lorange: Rettslig intresse for soksmål, skjønn og klage-særlig ved naturinngrep. Oslo 1984.

Backer, Inge Lorange: Naturvern og naturinngrep. Stavanger 1986.

Basse, Ellen Margrethe: Kan en græsrodsorganisation optræde som klager ved en administrativ klageinstans og ved domstolene? J & Ø 1979 s. 485—499.

Bauer, Horst: Gerichtschutz als Verfassungsgarantie. Berlin 1973.

Bengtsson, Bertil: Nordisk miljörätt. En översikt. NU 1976:25. Stockholm 1976.

Bengtsson, Bertil: Miljörätt. Stockholm 1980.

Bengtsson, Bertil: Altadomen ur svensk perspektiv. SvJT 1983 s. 51—57.

Bengtsson, Bertil — Nordenson, Ulf K. — Strömbäck, Erland: Skadestånd. Lagstiftning och praxis med kommentarer. 3. uppl. Stockholm 1985.

Beno'it, Francais—Paul: Le dro'it administratif francais. Toulouse 1968.

Berg, S.E.: Laxens medelviktsminskning. Laxforskningsinstitut 3/1976. Oslo 1976.
Bergholtz, Gunnar: Ratio et auktoritas. Uppsala 1987.
Bergsten, Per: Svensk Rättspraxis. Vattenrätt 1919—1958. SvJT 1959 s. 673—693.
Bergsten, Per: Svensk Rättspraxis. Vattenrätt 1964—1968. SvJT 1970 s. 43—50.
Betänkande med förslag till vattenlag m.m. Avgivet av särskilda inom justitidepartementet tillkallade sakkunniga för överarbetning av vissa delar i det av vattenrätts- och diknings-lagkommittéerna den 17 december 1910 avgivna förslaget till vattenlag. Stockholm 1917. (Förslaget 1917)
Björksten, S.R.: Förvärvade rättigheter och lagars retroaktivitet. JFT 1925 s. 457—493.
Boe, Erik: Medborgarprotester som juridisk problem. Forhandlingene på det 29. nordiske juristmöte. Stockholm 1981. Del II s. 247—266.
Breuer, Georg: Verwaltungsrechtspflege in Ungarn. Köln 1965.
Breuer, Rudiger: Öffentliches und privates Wasserrecht. München 1976.
Brown, Neville L. — Garner J.F.: French administrative law. 2. ed. London 1973.
Brusiin, Otto: Joustavat normit oikeudenkäytössä. DL 1938 s. 286—293. (Brusiin DL 1938)
Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938. (Brusiin 1938)
Brusiin, Otto: Über das juristische Denken. Societas Scientiarum Fennica. Commentationes Humanarum Litterarum 4/XVIII. Helsingfors 1951.
Brusiin, Otto: Oikeusvertailusta. LM 1954 s. 434—446.
Brusiin, Otto: Zum Entcheidungsproblem. Hyvinkää 1959.
Bruun, Niklas: Edellisen johdosta. LM 1985 s. 87—88.
Cappelletti, Mauro: Governmental and Private Advocates for Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study. 73 Michigan Law Reviews s. 571—597. Oxford 1975.
Cappelletti, Mauro — Garth, Bryant: Finding an Appropriate Compromise. 2 Civil Justice Quarterly. Oxford 1983.
Castberg, Frede: Innledning til forvaltningsretten. 3. utgave. Oslo 1955.
Cervin, Ulf: Mark- och miljörätt. 9. uppl. Göteborg 1986.
Craig, P.P.: Administrative Law. London 1983.
Cristensen, Bent: Forvaltningsret. København 1980.
Cross, J.A.: British Public Administration. London 1970.
Dahlberg, B.H.: Om strandeganderätten enligt svensk rätt I. Uppsala 1897.
Dahme, Heinz Günter: Wasserrecht. München 1966.
David, Rene: Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät I ja II. Helsinki 1970 ja 1973. (David 1970 I ja 1973 II)
van Dijk, P.: Judical Review of Administrative Action and Requirement of an Interest to Sue. Sijthoff & Noordhoff 1980.
Doktar, Åke — Niinimäki, Juhani — Anttila, Risto: Kalavahinkokorvaukset vesiasioissa. VT 2/1975 s. 8—18.
Drzemczewski, Andrew: European Human Rights Convention in Domestic Law. Oxford 1983.
Eckhoff, Torstein: Rettskraft. Oslo 1945.
Eckhoff, Torstein: Retten og samfunnet. Oslo 1976.
Eckhoff, Torstein: Alta-dommen. NRt 1980 s. 569—585.
Eckhoff, Torstein: Alta-dommen. LoR 1982 s. 339—353.
Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett. 2. utgave. Oslo 1982.
Eckhoff, Torstein: Statens styringsmuligheter, saerlig i ressurs- og miljospørsmål. Oslo 1983.
Einsele, W.: Die Strömungsgeschwingkeit als beherrschenden Faktor bei der Limnologischen Gestaltung der Gewässer. Scharfling am Mondsee 1960.
Ekelöf, Per Olof: Rättegång. Första häftet. 3. uppl. Stockholm 1973.
Ekelöf, Per Olof: Rättegång. Andra häftet. 5.uppl. Stockholm 1977.

Ekelöf, Per Olof: Rättegång. Tredje häftet. 4.uppl. Stockholm 1980.
Ekelöf, Per Olof: Rättegång. Fjärde häftet. 3.uppl. Stockholm 1973.
Ekelöf, Per Olof: Rättegång. Femte häftet. 4.uppl. Stockholm 1975.
Ellilä, Tauno: Muuan prosessivertaileva huomio KHO:n uusimmasta lainkäytöstä verovalitusasioissa. LM 1961 s. 770—784.
Ellilä, Tauno: Ylimmästä siviilituomiovallasta erikoistuomioistuinten järjestelmässä. LM 1966 s. 449—469.
Ellilä, Tauno: Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Toinen uusittu painos. Porvoo 1970.
Ellilä, Tauno: Hovioikeusmenettely ja oikeudenkäynnin uudistus. Vammala 1971.
Ellilä, Tauno: Havaintoja ja näkökohtia Vesilain 1961 korvauksia ja menettelyä koskevien säännösten soveltamisesta. LM 1975 s. 38—58.
Erich, Mikko: Laki ja oikeus. Porvoo 1947. (M. Erich 1947)
Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus I osa. Helsinki 1924.
Eriksson, Anders: Rätten till skadestånd vid miljöskador. Stockholm 1986.
Eriksson, Lars D.: Värderingar, fakta och juridik. JFT 1969 s. 414—429.
Eriksson, Lars D.: Utvecklingstendenser inom rättskyddet — de amerikanska exemplet. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala s. 36—50. Vammala 1982.
Eronen, Veli-Heikki: Katselmustoimitus vesiasiassa. VT 6/1965.
Eronen, Veli-Heikki: Pakkotoimista aiheutuvan menetyksen korvaamisen perusteet pakkolunastuslain, rakennuslain, yleisistä teistä annetun lain ja vesilain säännösten mukaan. Kiinteistöjen arvioiminen. INSKO 28—76 XIII. Helsinki 1976.
Eronen, Veli-Heikki: Vahingon käsitteestä ja sen arvioimisen oikeudellisista perusteista. INSKO 12—68 n:o 1/1968. (Eronen 1968a)
Eronen, Veli-Heikki: Vahingonvastuun oikeudellisista tyypeistä pakkolunastus-, tie- ja vesihankkeissa yleisesti sekä erityisesti silmällä pitäen vesihankkeisiin liittyvää korvausvastuuta. INSKO 12—68 n:o 41/1968. (Eronen 1968b)
Eronen, Veli-Heikki: Arvostelu teoksesta Jorma Pietilä, Vesioikeus. LM 1973 s. 623—628.
Eronen, Veli-Heikki: Vesitaloudellisen yrityksen toteuttamiseen liittyvä velvollisuus rajoittaa haittavaikutuksia. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11/1974 s. 149—161. Vammala 1974. (Eronen 1974a)
Eronen, Veli-Heikki: Yritysvahingot ja niiden korvaamisen yleiset edellytykset vesilain mukaan. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11/1974 s. 162—187. Vammala 1974. (Eronen 1974b)
Eronen, Veli-Heikki: Puhevalta ja asiavaltuus hakemusasioissa. Vesilainsäädäntö. INSKO 31—80 VIII. (Eronen 1980)
Eronen, Veli-Heikki: Paikallisen ympäristönsuojeluedun valvonta vesiasiassa. VT 1/1980 s. 5—9. (Eronen VT 1980)
von Eyben, W.E. (red.): Dansk miljoret 2. Plan- og byggelovgivningen. København 1977.
Eyerman, Erich — Fröhler, Ludvig: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 8. Aufl. München 1980.
Fasching, Hans: Kommentar zu den Zivilprozessgesetzen III—IV. Wien 1962.
Falkanger, Thor: Eierrådighet og samfunnskontroll. Lovgivningen om utnyttelsen av fast eiendom. 2. utgave. Oslo — Bergen — Tromsö 1980.
Favorin, Martti (toim.): Luettelo vesistöjä, kalastusta ja vesilaitoksia koskevista asiakirjoista I. Vaasan hovioikeuden vetojutut 1776—1930. Vaasa 1975.
Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 1. aufl. Tübingen 1911. 8. Aufl. Tübingen 1928.
Fleischer, Carl August: Magt og rett s. 39—52. Bergen 1972.
Fleischer, Eva Funder: Miljöloven. Oslo 1978.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. München und Berlin 1958. 10. Aufl. München und Berlin 1973.
Forsthoff, Ernst: Verfassungsprobleme des Sozialstaats. Rechtstaatslickeit und Sozialstaatlickeit. Aufsätze und Essays. s. 145—164. Darmstadt 1968.
Foulkes, Davis: Administrative law. 5. ed. London 1982.
Friedman, W.: Law in a changing society. 2. ed. London 1972.
Friedrich, Carl J.: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Würzsburg 1953.
Frihagen, Arvid: Förvaltningsrett I. 2. utgave. Bergen 1977.
Frihagen, Arvid: Förvaltningsrett II. 4. utgave. Bergen 1981.
Frihagen, Arvid: Förvaltningsrett III. 3. utgave. Bergen 1977.
Frihagen, Arvid: Olje og fiske. Bergen 1982.
Fromont, Michel: La prote'ction jurisdictionelle du particulier contre le pouvoir executif en France. Gerichtsschutz I. s. 221—276. Köln 1971.
Garde, Johan: Klageberettigelse i Miljøretten. København 1978.
Garner, J.F.: Administrative Law. 5. ed. London 1979.
Gieseke, Paul — Wiedemann, Werner — Czychowski, Manfred: Wassserhaushaltsgesetz. München 1979. (Gieseke — Wiedemann 1979)
Gloppen, Helge: Vern av villaksen en nasjonel oppgave. Norsk Fiskoppdrett 8/1987 s. 108—109.
Gomard, Bernhard: Civilprocessrätten. 2 oppl. København 1979.
Grotenfelt, Julius: Om tobaksfabrikanternas i Finland rättställning i förhållande till en på tobaksmonopolsystem grundad skattelagsstiftning. Helsingfors 1909.
Gärde, N. — Enströmer, Thore — Strandberg, Tore — Söderlund, Erik: Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande. Med kommentar. Stockholm 1949. (Gärde 1949).
Haagen Jensen, Claus: Miljøbeskyttelse. Dansk Miljøret 3. Miljøvern. (hovedredaktion W.E. v. Eyben) s. 7—169. København 1977.
Haataja, Kyösti: Rakentamis- ja uittamisintressin keskinäinen suhde. Maa- ja vesioikeudellisia tutkielmia. Helsinki 1943.
Haataja, Kyösti: Maanjaot ja talojärjestelmä. Helsinki 1949.
Haataja, Kyösti: Väliaikaiset vesilaitoksien rakentamisluvat. LM 1951 s. 190—204.
Haataja, Kyösti: Vesioikeus I. Vaasa 1951. (Haataja I)
Haataja, Kyösti: Vesioikeus II. Porvoo 1955. (Haataja II)
Haataja, Kyösti: Vesioikeus III. Helsinki 1959. (Haataja III)
Habermas, Jürgen: Erkenntnis und Interesse. Mit einem neuen Nachwort. Frankfurt am Main 1973.
Hakulinen, Y.J.: Velvoiteoikeus I. Yleiset opit. 2. painos. Helsinki 1965.
Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
Hallberg, Pekka — Kanninen, Heikki: Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmän pääpiirteistä silmälläpitäen hallintolainkäytön kehittämistä Suomessa. LM 1981 s. 640—663.
Hallberg, Pekka: Menettelykäytäntöä rakennusasioissa. Oikeus 1/1981.
Hallberg, Pekka: Om intresseorganisationers talerätt i förvaltningen. JFT 1983 s. 3—13.
Hallberg, Pekka: Hallintolainkäytön näkymiä. SK 10/1984 s. 26—27.
Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Vammala 1986.
Harder, O.: Om aendring af administrative afgørelser. København 1962.
Hardy, Rechnagel: Påtalssubjektet. Göteborg 1982.
Hartikainen, Jukka — Lindqvist, Ossi V.: Kalatierakentaminen Suomessa. Kuopio 1990.
Haverinen, Lauri: Kalankasvatuslaitosten aiheuttamasta kuormituksesta. Vesihallituksen tiedotus 170. Helsinki 1979.
Hellner, Jan: Rättsteori. Stockholm 1988.

Hellwig, Konrad: Wesen und subjektive Begrenzung der Rechtskraft. Berlin 1901.
Hellwig, Konrad: System des deutschen Zivilprozessrechts. Erster Teil. Leipzig 1912. Zweiter Teil. Leipzig 1912 ja 1919. (Hellwig I ja II)
Hemmer, Ragnar: Suomen oikeushistorian oppikirja I. 3. painos. Porvoo 1968.
Henckel, Wolfram: Prozessrecht und materielles Recht. Göttingen 1960.
Hendersson, H. McN.: British measures to prevent water pollution. Environmental Law. International and comparative Aspects. London 1976 s. 54—63.
Herlitz, Einar: Tillämpningen av naturvårdslagen. FT 1976 s. 1—20.
Hermanson, Robert: Om juridisk konstruktion i statsrätten. JFT 1878 s. 1—32.
Hermanson, Robert: Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. Helsingfors 1881.
Hermanson, Robert: Till frågan om begreppet rättighet. JFT 1888 s. 173—190 ja JFT 1887 s. 107—130.
Hermanson, Robert: Några ord om den helgd, som tillkommer det ypperliga frälsets skattefrihet. JFT 1888 s. 191—215.
Hermanson, Robert: Finlands förvaltningsrätt. Helsingfors 1898.
Hermanson, Robert: I frågan om apotekprivilegierna. Helsingfors 1914.
Hermanson, Robert — Kaira, Kaarlo: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 4. painos. Porvoo 1965.
Herva, Yrjö: Katsaus Kemijoen lohikalastussuhteiden omistussuhteiden kehitykseen. Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliiton vuosikirja. Oulu 1935.
Hesse, Konrad: Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutchsland. 7. auflage. Karlsruhe 1974.
Hidén, Mikael: Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede — Jurisprudentia 1971 s. 1—117.
Hidén, Mikael: Pilkkiminen ja perustuslaki. Casestudy perusoikeuksien rajanveto-ongelmista. Juhlakirja. Lohjan Yhteiskoulu-Yhteislyseo 60 vuotta s. 52—57. Lohja 1974.
Hidén, Mikael: Säädösvalta Suomessa. I eduskuntalait. Vammala 1974. (Hidén 1974a)
Hinkka, Reino: Vesivarainhoito lainkäyttötehtävänä. Luonnonhoito — kasvava yhteiskunnallinen tehtävä. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 3/1974 s. 222—240. 3. painos. Vammala 1974.
Hollo, Erkki J.: Yksinäissäännöstelystä ja sen edellytyksistä vesilain mukaan. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 14. Helsinki 1973.
Hollo, Erkki J.: Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.
Hollo, Erkki J.: Kalastusvahinkojen oikeudellisesta arvioinnista vesioikeudellisessa lupamenettelyssä (perusteet). VT 5/1977 s. 9—12.
Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden kokonaisselvitys. Esitutkimus. Otaniemi 1978.
Hollo, Erkki J.: Yleinen vesialue. LM 1978 s. 871—886.
Hollo, Erkki J.: Rantavahinkojen korvaamisen perusteet. DL 1979 s. 375—392.
Hollo, Erkki J.: Culpaprincipen och miljöavgifter i den finska vattenlagstiftningen. SvJT 1980 s. 227—240.
Hollo, Erkki J.: Ympäristöedun valvonta vesiasioissa. Vesituomioistuinten neuvottelupäivät 17.—18. 4. 1980. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston moniste s. 101—117.
Hollo, Erkki J.: Ennalta arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta. INSKO 14—83 XV/1983.
Hollo, Erkki J.: Erityinen kiinteistöoikeus. 2. painos. Helsinki 1984.
Hollo, Erkki J.: Kansainvälisen ympäristöoikeuden perusteista. LM 1985 s. 609—618.
Hollo, Erkki J.: Vesioikeudellisista ympäristömaksuista erityisesti lainvalmistelun ja oikeuskäytännön valossa. Osa I. SYS 4/1985 s. 185—224.

Hollo, Erkki J.: Puhevallan perusteista ympäristöasioissa. Ympäristöoikeustieteen päivien esitelmät 18—19. 9. 1986. SYS 1987 s. 1—5.
Hollo, Erkki J.: Lupaedellytyksistä vesilain muutosten valossa. Esitelmä vesi- ja ympäristöhallituksen katselmuspäivillä 10.—11. 11. 1987.
Hollo, Erkki J.: Ympäristönkäytön sääntelyjärjestelmä ja ympäristövastuu. Lakimiesliiton koulukeskuksen julkaisu »Ympäristövastuu» n:o 50/1988 s. 7—20.
Hollo, Erkki J.: Selventävien määräysten antamisesta. SYS 3—4/1989 s. 2—5.
Hollo, Erkki J.: Tärkeä linjanmuutos vesioikeudellisen rakentamisluvan pysyvyyssuojaan. SYS 15/1990 s. 45—55.
Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus. Jyväskylä 1991.
Holma, Kyösti: Tieoikeudesta yleiseen tiehen. Vammala 1982.
Holopainen, Toivo: Oikeuden ykseydestä. LM 1966 s. 676—699.
Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
Holopainen, Toivo: Puhelintoiminnan lainsäädäntö vanhentunut ja puutteellinen. Puhelin 5/1979 s. 8—12.
Holopainen, Toivo: Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa. LM 1980 s. 517—531.
Holopainen, Toivo: Offentliga organ som avtalsparter. Nordiska juristmötet 1978. Förhandlingar 28. bil.11. Kobenhavn 1982.
Holopainen, Toivo: Näkökohtia korkeimman hallinto-oikeuden asemasta ja toimivallasta. Oikeus 1984 s. 55—60.
Homburger, Adolf: Private suits in the public interest in the United States of America. Arbeiten zur Rechtsvergleichung 68 (1975) s. 9—68.
Honkanen, Marja-Leena: Kalastusoikeus. Helsinki 1985.
Honkasalo, Brynolf: Suomen rikosoikeus. Yleiset opit II. Helsinki 1967.
Hurwitz, Stephan: Om begrebet »rettslig Intresse». I Procesrettens i Festkrift till Vinding Kruse. København 1940.
Hyvönen, Matti: Vesilain mukainen lopputarkastus. Esitelmä katselmuspäivillä 29.—31. 10. 1985. (M. Hyvönen 1985)
Hyvönen, Matti: Vesilain mukainen lopputarkastus. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja n:o 142/1989. Helsinki 1989. (M. Hyvönen 1989)
Hyvönen, Veikko O.: Asianosaisten määräämistoiminta kiinteistötoimituksissa. Vammala 1970.
Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Vammala 1974.
Hyvönen, Veikko O.: Maapaketti. Vammala 1976.
Hyvönen, Veikko O.: Vesien käytön kokonaissuunitelman ja vesilain korvausjärjestelmän välisestä suhteesta. DL 1979 s. 441—450.
Hyvönen, Veikko O.: Vesiprosessuaalinen mallinvalinta. LM 1979 s. 627—647.
Hyvönen, Veikko O.: Soranottolaista ja sen lainsäätämisjärjestyksestä. Maanmittaus 1981 s. 99—114.
Hyvönen, Veikko O.: Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus. Espoo 1982.
Hyvönen, Veikko O.: Vesiasioiden käsittelyjärjestyksestä. Oikeustiede — Jurisprudentia s. 5—66. Vammala 1986.
Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Jyväskylä 1988.
Hyvönen, Veikko O.: Kärnfrågor i de nordiska plan- och bygglagarna. JFT 1989 s. 79—99.
Häberle, Peter: Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtssprechung. Bad Homburg 1970.
Hällfors, Edvard: Selostus vesioikeuslakikomitean laatiman lakiehdotuksen pääperiaatteista ja siinä ehdotetuista huomattavimmista lainmuutoksista. DL 1934 s. 198—215.

Härmälä, Timo — Luokkamäki, Jukka: Vesioikeuksissa ratkaistavien hakemusasioiden käsittelyaikatutkimus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1980.

Högstedt, K.A.: Vattenlagen. Stockholm 1923.

Ikkala, A.K.: Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 s. 153—212.

Imppola, Asko: Voimatalousrakentamisen edellytyksistä vesilain mukaan. SYS 7/1985 s. 13—109.

International Law Assosiation (Finnish Branch) The Work of the International Law Assosiation on the Law of International Water Resources. Ed. E.J. Manner and Veli-Martti Metsälampi. Helsinki 1988. (Manner — Metsälampi 1988)

Ipsen, H.: Widerruf gültiger Verwaltungsakte. Hamburg 1932.

Jacob, Jack: Safeguard the Public Interest in English Civil Proceedings. I Civil Justice Quarterly s. 312—347. Oxford 1982.

Jatkola, Tapani: Selvitys poikkeuslupamenettelystä lääninhallituksissa I. Sisäasianministeriön kaavoitus- ja rakennusasianosaston tutkimus 1974:39. Helsinki 1974.

Jatkola, Tapani: Luvanhakijan oikeussuoja. RVU 2/1977 s. 9—16.

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1919. (G. Jellinek 1919)

Jellinek, Walter: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Tübingen 1908. (Jellinek 1908)

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Offenburg 1948. (Jellinek 1948)

Jokela, Antti: Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden asiallisesta toimivallasta. Vammala 1983.

Joutsamo, Kari: Yleinen kansainvälinen oikeus ja Eurooppa-oikeus. LM 1977 s. 378—399.

Joutsamo, Kari: Sopimusmääräysten valtionsisäisestä velvoittavuudesta. LM 1982 s. 429—446.

Joutsamo, Kari: Suomi, kansainvälistyminen ja Euroopan neuvosto. Oikeus 2/1988 s. 143—149.

Jyränki, Antero: Teesejä juridiikasta ja juristeista. LM 1969 s. 880—888.

Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. LM 1968 s. 977—1002.

Jägerskiöld, Stig: Offentlig rätt. Stockholm 1973.

Kainlauri, Pekka: Vesilain muutoksenhakujärjestelmä. Esitelmä katselmuspäivillä 10.—11. 11. 1987 Keuruulla.

Kaira, Kaarlo: Tuotantokomiteat ja perustuslaki. LM 1946 s. 165—172.

Kalatalousvahinkojen arviointi, kompensointi ja korvaaminen: Vesi- ja kalatalousmiehet ry:n täydennyskoulutuspäivät Lammin biologisella asemalla 27—28. 11. 1978. Toim. H. Auvinen ja J. Muhonen. Helsinki 1979. (Kalatalousvahingot 1979)

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

Kalima, Kai: Pankkien valvonnasta. Vammala 1980.

Kallenberg, E.: Svensk civilprocessrätt I—II. Lund I: 1—2. 2.uppl. 1923—1926, I: 3—5. 1922—1925. II: 1—7. 1927—1939. (Kallenberg I—II)

Kansalaisen oikeusturva hallinnossa. Näköaloja ja tavoitteita: Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 1978/III. Helsinki 1978.

Karlström, Östen: Biotopval och besättningstäthet hos lax- och öringungar i svenska vattendrag. Information från Swedish Salmon Lab. Drottningholm 1977/6 s. 1—72.

Karlström, Östen: Undersökningar avseende laxproductionen i Torneolax älvars vattensystems. Swedish Salmon Research Institute. Älvkarleby 1983.

Karmala, Paavo: Lopputarkastus. Esitelmä katselmuspäivillä 30. 10. 1985.

Kartio, Leena: Kiinteistöjen luovutuksensaajan kolmannen oikeutta koskevan tietoisuuden merkityksestä. Helsinki 1961.

Kastari, Paavo: Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1947.
Kastari, Paavo: Vakuutuslaitosten sosialisointi ja omaisuuden perustuslainsuoja. LM 1949 s. 491—513.
Kastari, Paavo: Hallitusmuodon 6 §:n synty ja ns. saavutetut oikeudet. LM 1961 s. 549—565.
Kastari, Paavo: Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.
Kauppa- ja teollisuusministeriön vesivoimatyöryhmän mietintö: Kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston julkaisuja sarja C: 12. Helsinki 1981. (KTM)
Kauppi, Pekka — Kenttämies, Kaarle — Oikarinen, Seppo — Valli, Raisa: Happamoituminen Suomessa. Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön happamoitusprojektin yleiskatsaus. Ympäristöministeriön sarja A n:o 57/1987. (Happamoituminen Suomessa)
Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968.
Kemijoen kalakantojen velvoitehoidon tarkkailutulokset vuosina 1983—1988. Pohjolan Voima oy:n ja Voimalohi Oy:n selvitys. Rovaniemi 1990. (Kemijoen tulokset 1990)
Kemijoen nippu-uittotoimikunta-83 mietintö. Helsinki 1983.
Kemijoen vesistöalueen puutavaran kuljetustutkimus. Rovaniemi 1986.
Kerkelä, Heikki: Pohjois-Suomen vesivoima, sähkön hinta ja voimayhtiöiden kunnallisverotus. Oulu 1985.
Kerkkonen, Elna: Koskitoimikunta vuosina 1917—1947. Helsinki 1950.
Kern, Eduard: Gerichtsverfassungsrecht. Ein Studiebuch. Vierte Auflage. München und Berlin 1965.
Kern, Eduard — Roxin, Claus: Strafverfahrensrecht. Ein Studiebuch. 16. Aufl. München 1980.
Kero, Jukka: Maa-aineslaki ja sen täytäntöönpano. SK 1981 s. 1172—1175 ja 1332—1335.
Kimminisch, Otto: Das Recht des Umwaltschutzes. 2. verbesserte Aufl. München 1973.
Kinnunen, Kari: Raportti eräiden pohjoisen Lapin tunturialueen järvien pohjasedimenttien sedimentoituvan aineksen nikkelipitoisuuksista. Lapin vesi- ja ympäristöpiirille tehty muistio 20. 5. 1987.
Kirkkomäki, Leevi: Lopputarkastustoimitusmääräykset. Esitelmä vesi- ja ympäristöhallituksen katselmuspäivillä 10—11. 11. 1987.
Kiss, A. Ch. — Lambrechts, C.: Legal protection of the Environment in France. Ed. by S. Ereman s. 318—344. Bern 1977.
Kivimäki, T.M.: Yleislausekkeet oikeusvarmuutta heikentävinä tekijöinä. LM 1950 s. 302—318.
Kivimäki, T.M. — Ylöstalo, Matti: Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. 4. lyhennetty painos. Juva 1981.
Kivivuori, Antti: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1975. Joensuu 1969.
Klami, Hannu Tapani: Historialliset aspektit positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa. LM 1970 s. 47—66.
Klami, Hannu Tapani: Oikeushistoriallisesta ja oikeusvertailevasta tutkimusintressistä. LM 1976 s. 582—592.
Klein, Franz — Engel, Friedrich: Der Zivilprozess Oesterreichs. Mannheim—Berlin—Leipzig 1927. (Klein 1927)
af Klintberg, L.: Om byggande i vatten enligt 2, 3 och 5 kap. vattenlagen. Stockholm 1955.
Kloepfer, Michael: Umweltrecht. München 1989.

Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Vammala 1977.
Kormann, Karl: System der rechtschäftlichen Staatsrechte. Berlin 1910.
Kotkasaari, Timo: Vesilain uudistaminen ja sen perusteet. Uudistuva vesilainsäädäntö ja hallinto. INSKO 30.—31.10.1986.
Kotkasaari, Timo — Rapola, Tuomo — Taimisto, Hannu: Vesioikeusselvitys. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston julkaisusarja 1/1985. (Vesioikeusselvitys 1985)
Krizizek, Friedrich: Kommentar zum Wasserrechtsgesetz. Wien 1962.
Kulla, Heikki — Rosas, Allan: Medelbar offentlighet förvaltning. Meddelande från ekonomisk-statsvetenskapliga fakultäten Åbo Akademi Ser A:166.
Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.
Kurvinen, Pekka: Pääasiaratkaisusta hallintoprosessissa. LM 1975 s. 616—635.
Kurvinen, Pekka: Päätöksenteko hallinnossa. Vammala 1985.
Kuusiniemi, Kari: Rakentamiseen tarvittavien lupien keskinäisistä suhteista. Ympäristöoikeudellinen tutkimus laitosten perustamista sääntelevien lupa- ja ilmoitusjärjestelmien formaalisista suhteista. Helsinki 1985.
Kytömaa, Ensio: Kalastuskunnasta. LM 1965 s. 131—138.
Kännö, Sakari — Salomaa, Erno: Kemijoen vesistön suurimpien jokien kalataloudellinen tila 1980-luvun alkupuolella. Helsinki 1989. (Kännö 1989)
Kötz, Hein: Klagen Privater im öffentlichen Interesse. Arbeiten zur Rechtsvergleichung 68 s. 69—102. München 1975.
Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I. 1. Aufl. Tübingen 1876, II. 1. Aufl. Tübingen 1878. I—IV. 5. Aufl. Tübingen 1911.
Lager, Irma: Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. Helsinki 1972.
Lager Irma: Osittaisesta lainvoimasta. Oikeustiede — Jurisprudentia 1975 s. 31—120. Vammala 1975.
Laine, Olavi: Pohja- ja rakennekatselmus. RakV 24/1965 s. 24—30.
Landahl, Tore — Nordström, Olof: Kommentar till fastighetsbildningslagen. Stockholm 1973.
Lang J. N.: Vesioikeuden luennot. Julkaissut professori Langin kuoleman jälkeen Julian Serlachius. Suomentanut Väinö Anthoni. Helsinki 1910.
Lang, J. N. — Haataja, Kyösti: Omistusoikeudesta Suomen vesiin. Professori Langin samannimisen kirjan mukaan uudestaan toimittanut Kyösti Haataja. Porvoo 1932. (Lang — Haataja)
Larma, Otto — Hallberg, Pekka — Jatkola, Tapani — Wirilander, Juhani: Rakennuslaki ja -asetus. Vammala 1983. (Larma ym. 1983)
Laurila, Pekka: Julkisivutarkastuksesta. RakV 2/1971 s. 14—18.
Lehtimaja, Lauri: Ihmisoikeudet säädösvalmistelussa. Oikeus 4—5/1988 s. 419—422.
Leys, Wayne A.R.— Perry, Charner Marquis: Philosophy and the public Interest. Chicago 1959.
Lindblom, Per Henrik: Processhinder. Stockholm 1974.
Lindholm, Per: Lainvoima ja täytäntöönpanokelpoisuus. LM 1981 s. 413—424.
Ljungman, Seve — Stjernqvist, Per: Den rättsliga kontrollen över mark och vatten. Del II. Stockholm 1968. (Ljungman — Stjernqvist II)
Lundqvist, Lennart: Förvaltningen i det politiska systemet. 2. uppl. Malmö 1977.
Luonnonsuojelu Suomessa: Ympäristöministeriön julkaisu n:o E 6/1987.
Luonnonvaraisten vaelluskalakantojen säilyttämistyöryhmän muistio. MMM 1989:7. Helsinki 1989.
Lüke, Gerhard: Hallintolainkäyttö Saksan liittotasavallassa. LM 1980 s. 908—928.
Maas, Udo: Verwaltungsakt und Rechtssatz. Zur Systematik rechtswidriger Verwaltungsakte im deutschen und französischen Recht. Köln 1970.

Majamaa, Vesa: Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Helsinki 1981.
Majamaa, Vesa: Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917. 4/2 1987 s. 259—272.
Makkonen, Kaarlo: Luova ajattelu oikeustieteessä. LM 1965 s. 839—840.
Makkonen, Kaarlo: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Helsinki 1981.
Malaska, Pentti — Kantola, Ismo — Kasanen, Pirkko: Energiapolitiikan arvoristiriidat. Helsinki 1989. (Malaska ym. 1989)
Malmgren, And. Johan: Handlingar och förordningar angående Finlands fiskerier. Helsingfors 1870.
Malmgren, And. Johan: Aktstycken till upplysning af de allmänna rättsförhållanden som ega rum beträffande Kemi och Ijo kronofisken. Helsingfors 1888.
Manner, E.J.: Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. Vammala 1953.
Manner, E.J.: Oikeudesta uiton toimittamiseen Ruotsi-Suomen vesistöissä 1700-luvulla ja 1800-luvun alussa. LM 1954 s. 521—529.
Manner, E.J.: Järjestelyn ja säännöstelyn käsitteistä vuoden 1961 vesilainsäädännössä. LM 1964 s. 931—944.
Manner, E.J.: Vahingonvastuusta kansainvälisessä oikeudessa ja eräät ympäristövahingot. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta. Vammala 1973 s. 214—240.
Manner, E.J.: Näkökohtia lupapäätöksen pysyvyydestä. Juhlajulkaisu Simo Zitting 14.2.1915. Helsinki 1985 s. 195—214.
Matikainen, Jaana: Suomi ja vuoden 1966 ihmisoikeussopimukset — valmistelusta voimassaoloon. Oikeus 4—5/1988 s. 410—418.
Maunz, Theoder: Deutsches Staatsrecht. 16. Aufl. München 1968.
Maurer, Hartmunt: Rechtschutze gegen Rechtsnormen. Festschrift für Eduard Kern s. 275—312. Tübingen 1968.
Mayer, Georg: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. 3. Aufl. Leipzig 1910. (G. Mayer 1910)
Mayer, Otto: Deutscher Verwaltungsrecht. Erster Band. 3. Aufl. München 1924. (Mayer I). Zweiter Band. München 1917. (Mayer II)
Melander, Ilmari: Eräitä kalastusta koskevia kysymyksiä. LM 1961 s. 378—412.
Menettely ylimmän asteen hallintolainkäytössä: Ylimpien hallintotuomioistuinten kansainvälisen järjestön kolmas konferenssi Helsingissä 19.—21—6—1989. Toim. Pekka Hallberg. KHO 4/1989.
Meres-Wuori, Ora: Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä. Jyväskylä 1990.
Merikoski, Veli: Kansalaisen perusoikeuksista. LM 1932 s. 89—116.
Merikoski, Veli: Omistusoikeuden perustuslainsuojasta. LM 1947 s. 204—229.
Merikoski, Veli: Julkisoikeudellinen valvonta ja vastuu ohjesääntöisessä elinkeinotoiminnassa. LM 1952 s.648—657.
Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Porvoo 1964.
Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. 2. painos. Vammala 1968. (Merikoski 1968a)
Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968. (Merikoski 1968b)
Merikoski, Veli: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Helsinki 1969.
Merikoski, Veli: Lausuntoja 1974.
Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Helsinki 1974. (Merikoski I 1974)
Merk, Wilhelm: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Berlin 1962. Zweiter Band. Berlin 1970.
Mersing, Erik Mohr: Nogle bemaerkninger om virksomhedernes retsstilling under miljøbeskytteslovens godkendelsesordning. UfR 1975 s.77—86.

Mills, D.: Salmon and trout: A resource, its ecology and management. Edinbourgh 1971.
Modeen, Tore: Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisationen. Åbo 1965.
Moring, K.A.: Om vattenverk enligt finsk rätt. I. Rätten till strömfall II. Tillstånd till annläggning. Helsingfors 1908. (Moring I—II 1908)
Moring, K.A.: Maalainsäädäntö, vesioikeus sekä maanviljelystä ja sen sivutoimia koskeva lainsäädäntö. Helsinki 1919.
Mäenpää, Olli: Hallintolupa. Helsinki 1985.
Mäenpää, Olli: Hallintosopimus. Vammala 1989.
Mäenpää, Olli:Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa. LM 1989 s. 281—318.
Mäkelä, Timo: Säännöstelyhankkeen oikeudellinen käsittely ja siinä syntyvien eturistiriitojen ratkaiseminen. Vesihallituksen tiedotus III. Helsinki 1976.
Nicolay, Pierre: Cours de droit administratif. Tome V. Eaux et navigation. Paris 1976.
NORD 1987:21. Survey of atmospheric heavy metal deposition in The Nordic Countries. Pohjoismaiden ministerineuvoston raportti.
Norges Naturvernforbund: Alta-dommen. Oslo 1982. (Alta-dommen)
Nurmi, Markku: Ympäristötekijöiden painoarvo kasvaa energiapolitiikassa. Esitelmä Lapin maakuntaliitto ry:n ympäristöpäivillä 29.1.1990.
Nyberg, Jarl: Om grunderna för ersättningens bestämmande vid expropriation af fast egendom. JFT 1911 s. 129—174.
Ojanen, Ilmari: Maapakettilait. Helsinki 1978.
Olivercrona, Karl: Rätt och dom. Lund 1960.
Os, Audvar: Byggetillatelse -behandlung og rettsvirkninger. Bergen 1980.
Paatela, Raija: Uudistuva vesilainsäädäntö. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja n:o 47/1987. Helsinki 1987.
Partanen, Aarne: Näin tuhottiin Kemijoen vaelluskalakanta. Kemin kotiseutu- ja museoyhdistyksen julkaisu Jatuli XVI s. 133—159. Kemi 1977.
Pechota, Vratislav: The Development of the Covenant on Civil and Political Rights. Teoksessa The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights. Henkin Louis (ed.). New York 1981.
Peczenick, Aleksander: Rätten och förnuftet. Stockholm 1986. (Peczenick 1986a)
Peczenick, Aleksander: A model of legal reasoning. Rechtstheorie Beih. 10. Berlin 1986 s. 67—87. (Peczenick 1986b)
Pedersen, Pouel: De administrativa konsekvenser af miljøreformen. NAT 1973 s.95—106.
Pekkala, Risto: Oikeustapaushakemisto 1955—1974. Maanmittaushallituksen julkaisu 41/1975. Helsinki 1975.
Pekkanen, Raimo: Vesistön säännöstelyyn osallistumisesta. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisu B 4/1968. Helsinki 1968.
Pekkanen, Raimo: Naapuruussuhdelaki ja ympäristönsuojelu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 281—290.Vammala 1973.
Pellonpää, Matti: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja Suomen oikeusjärjestys. Oikeus 3/1988 s. 296—303.
Pellonpää, Matti: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988.
Penzinger, Anton: Das österreichische Wasserrecht. Wien 1970.
Pere, Ilkka: Eräitä vesivoimalaitoksia koskevia korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksia. Vesituomioistuinten neuvottelupäivät 18.—19. 3. 1982. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston julkaisuja 1/1983 s. 86—110. Helsinki 1983.

Petchek, Georg — Stagel, Friedrich: Der österreichischen Zivilprozess. Wien 1963.
Phillips, Hood O.: Constitutional and administrative Law. 4. ed. London 1967.
Pietilä, Jorma: Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Vammala 1969.
Pietilä, Jorma: Rakentamisoikeudesta ja rakentamisvapaudesta. LM 1973 s. 741—763.
Pietilä, Jorma: Vesioikeudellisesta yrityskonkurressista. Oikeustiede — Jurisprudentia 1975 s. 5—36.
Pietilä, Jorma: Kiinteistönmuodostamisoikeus. Vammala 1974.
Pietilä, Jorma: Vesioikeus. 2 painos. Helsinki 1979.
Piirteitä Kyrönjokea koskevasta päätöksenteosta: kirj. Kari Kuusiniemi. Otaniemi 1985 (Kyrönjoki 1985)
Pokka, Hannele: Haja-asutusalueiden maankäytön yleissuunnittelun lainsäädännöllisestä asemasta. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 21. Helsinki 1978.
Pokka, Hannele: VL 16: 30:ssä säädetyn valmistumisilmoituksen merkityksestä erityisesti vesirakennushankkeiden jälkivalvonnan kannalta. SYS 15/1990 s. 62—71.
Puolivuosisataa Imatran voimaa: Imatran Voima Oy:n synty ja kehitys 1980-luvulle. Helsinki 1982. (IVO 1982)
Pystynen, Erkki: Omaisuudensuoja Suomessa. Jyväskylä 1984.
Pöyhönen, Juha: Suomalaista oikeusteoriaa. Osa I. Helsinki 1977.
Pöyhönen, Juha: Modernin sopimusoikeuden kehityspiirteitä. LM 1988 s. 957—968.
Ragnelmalm, Hans: Förvaltningsbeslutets överklagbarhet. Lund 1970.
Ragnelmalm, Hans: Några besvärsrättsfrågor inom miljörätten. Anteckningar med anledning av två rättsfall. FT 1971 s. 104—125 sekä s. 184—189.
Ragnemalm, Hans: Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen. Stockholm 1973.
Ragnemalm, Hans: Förvaltningsprocessrättens grunder. Uddevalla 1981.
Ranerås, Ulf: Rättslig kontroll över vattensystem. Uppsala 1980.
Rawls, John A.: Theory of Justice. Oxford 1972.
Rehbinder, Ekard — Burgbacher, Hans-Gerwin — Knieper Rolf: Bürgerklage im Umweltrecht. Beiträge zur Umweltrecht. Heft A 4. Berlin 1972. (Rehbinder ym. 1972).
Reinikainen, Veikko: Jutun palauttamisesta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1956.
Repo, Matti V.: Naapuruussuhdelain 17 §:n soveltuvuudesta haettaessa uittoon liittyvän oikeuden myöntämisen edellytyksiä. DL 1974 s. 197—233.
Repo, Matti V.: Oikeudesta uittaa puutavaraa. Vammala 1990.
Riepula, Esko: Taannehtivien verolakien säätämisestä. Oikeustiede — Jurisprudentia I/1971 s. 149—194. Vammala 1971.
Riepula, Esko: Eduskunnan perustustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vuosien 1907—1972 valtiopäivillä. Vammala 1972.
Rihto, Ahti — Kandolin, Salme — Vuorinen, Jarmo: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. (Rihto ym. 1979).
Rikoslain kokonaisuudistus II. Rikoslakiprojektin ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1989.
Risku, Ahti: Lapin läänin kalataloudelliset tutkimus- ja hoitovelvoitteet. Vesihallitukselle tehty muistio 19.10.1972.
Rogstad, Daniel: Noen vassdrags rettslige emner. Oslo 1976.
Ross, Anton: Den norske rettsregler om vannforsyning og vannavlop. Oslo 1977.
Routamo, Eero: Vahingonkorvausoikeuden jaottelusta korvausperusteiden nojalla. Suomalainen lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 291—312. Vammala 1973.

Routamo, Eero: Lainsäätäjän valinta ja Pavlovin koirat. LM 1979 s. 44—48.
Routamo, Eero: Vastaavuusteoria ja suorituksen virheellisyys sopimussuhteessa. LM 1980 s. 122—130.
Routamo, Eero: Tapaturmavakuutus ja täyden korvauksen periaate. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 33/1981 s. 101—111.
Routamo, Eero: Varallisuusvahingon korvaamisen ongelmia. LM 1985 s. 74—86.
Routamo, Eero — Hoppu, Esko: Suomen vahingonkorvausoikeus. 2. painos. Vammala 1988. (Routamo 1988)
Rytkölä, Olavi: Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948.
Rytkölä, Olavi: Om analogisk tillämpning av privaträttsliga rättsnormer och -principer i den offentliga rätten. NAT 1950 s. 15—32.
Räisänen, Seppo: Rakennushankkeiden lopputarkastuksen ongelmista vesioikeuskäsittelyssä. SYS 3—4/1986 s. 3—15.
Salte, Ragnar: Forebyggande helsearbeid i seltefiskanlegg. Norsk Fiskoppdrett 12/1986 s. 42—46.
Salzwedel, V.: (toim.) Grundzüge des Umweltrechts. Wien 1982.
Saraviita, Ilkka: Kansalaisen perusoikeudet ja niiden suojaaminen. LM 1982 s. 298—306.
Scheerbarth, Hans Walter: Die Anwendung von Gesetzen auf früher antstandene Sachverhalte. Berlin 1961.
Scheinin, Martin: Aseistakieltäytymisoikeus. Helsinki 1988.
Scheuner, Ulrich: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland.Darmstadt 1968.
Schubert, Glendon: The Public Interest. Glencoe 1960.
Schönke, Adolf — Kuchinke, Kurt: Zivilprozessrecht. 9. Aufl. Karlsruhe 1969.
Self, Peter: Administrative Theories and Politics. 2. ed. Guildford 1977.
Serlachius, Julian: Finsk vattenrätt. Helsingfors 1909.
Serlachius, Julian: Kommentar till lagen om vattenrätten I—IV, Helsingfors 1913—1914. (Serlachius I—IV)
Serlachius, Julian: Sakrätt enligt gällande finska rätt. Helsingfors 1916.
Sievers, Rudolf: Wasserrecht. Köln 1955.
Silenti, Timo: Osaratkaisujen antaminen, valituskelpoisuus ja sitovuus hallintomenettelyssä ja lainkäytössä. LM 1989 s. 10—63.
Sinisalo, Kari: HM 92.1 ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968 s. 19—31.
Sinisalo, Kari: Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Helsinki 1973.
Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965.
Sipponen, Kauko: Yhden ainoan tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista. LM 1965 s. 197—212.
SITRA: Pienvesivoiman määrä ja käyttömahdollisuudet. Suomen itsenäisyyden juhlavuoden 1967 rahasto sarja B n:o 53. Helsinki 1980.
Skouris, Wassilios: Verleztenklagen und Intressentenklagen im Verwaltungsprozess. Berlin 1979.
Standal, Nils: Sikring av gener — genforurensing. Norsk Fiskoppdrett 1/1988 s. 37—38.
Stein, Friedrich Johan — Jonas, Martin — Schönke, Adolf — Pohle, Rudolf: Kommentar zur Zivilprozessordnung. 19. Aufl. Tübingen 1964. (Stein 1964)
Stober, Rolf: Zur Rechtsstellung der Gemeinde im Wasserrecht. DVBl 1977 s. 909—914.
Stone, Christopher D.: Should Trees Have Standing? — Toward Legal Rights for Natural Objects. Southern California Law Review Vol. 45 (1972) s. 450—489.
Ståhlberg, K.J.: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893.
Ståhlberg, K.J.: Suomen hallinto-oikeus. Sisäasianhallinto. Helsinki 1915.
Ståhlberg, K.J.: Suomen hallintoikeus. Yleinen osa. 1. painos. Helsinki 1913. 2. painos. Hel-

sinki 1928.
Strömberg, Håkan: Allmän förvaltningsrätt. 13. uppl. Lund 1984.
Strömberg, Rolf: Vattenlagen med kommentar. Helsingborg 1984.
Strömholm, Stig: Allmän rättslära. Stockholm 1972.
Strömholm, Stig: Den juridiska argumentationens relevanskriterier. SvJT 1971 s. 251—263.
Sundberg, Halvar G.F.: Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955.
Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus: Nordisk Utredningsserie 1968:17.
Suomaa, Väinö: Jakolainsäädäntö selityksineen. 2. painos. Porvoo 1971.
Suomen virallinen tilasto: XL II:1. Energiatilastot 1988. Helsinki 1989. (SVT)
Suviranta, Antti: Pitäisikö korkeimmalle hallinto-oikeudelle sitten tehdä jotain? Kanava 1/1984 s. 40—43.
von Sydow, Hugo: Om kronans rätt till vatten och det allmännas rätt. Aktstycken i striden om kungsådran 1911 — mars 1913 samlade av Hugo von Sydow. Jern-Kontorets Annaler 1913. Stockholm 1913 s. 285—295.
Tarukannel, Veijo: Terveydenhoidollinen sijoituslupa. Acta Universitas Tamperensis A 284. Tampere 1990.
Teclaff, Ludvig A.: The River Basin in History and Law. The Hague 1967.
Teclaff, Ludwik A. — Utton, Albert E.: (ed.) International Environmental Law. New York 1974.
Telaranta, K.A.: Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana. Vammala 1968.
Thieme, Werner: Verwaltungslehre. 3. Aufl. Köln 1977.
Thollander, Gunnar: Förvaltningslagen. Östervåla 1986.
Tirkkonen, Tauno: Oikeusvoimasta. Helsinki 1933.
Tirkkonen, Tauno: Tuomionpurku. Helsinki 1937.
Tirkkonen, Tauno: Suomen rikosprosessioikeus I. 2. uusittu painos. Porvoo 1969. II 2. uusittu painos. Porvoo 1972. (Rp I—II)
Tirkkonen, Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus I. 2. painos. Porvoo 1974. II 2. painos. Toim. Jouko Halila. Porvoo 1977. (Sp I—II)
Toivonen, J.: Simojoen lohenpoikastuotanto. Suomen kalastuslehti 73: 128—132. Helsinki 1966.
Toivonen, J.: Kemijoen vaelluskalojen istutustarpeen laskentaperusteista. Riista- ja kalatalouden tutkimusosaston tiedonantoja n:o 2/1974 s. 1—21. Helsinki 1974.
Tolonen, Juha: Der allgemeine Erklärungshintergrund der wirtschflichen Ordnung und seine Anwendung auf das Aktiengesellschaftsrecht. Helsinki 1974.
Tolstrup, Flemming — Barfod, Jørgen: Vandløbs- og vandforsyningsloven. København 1975.
Tolstrup, Flemming: Vandløb. Teoksessa »Dansk miljøret 3. Miljøvern. Hovedredaktion W.E. v. Eyben s. 275—288. København 1977.
Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Vammala 1983 (Tuori 1983a)
Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Vammala 1983. (Tuori 1983b)
Turpeinen, Aino: Vesilain mukaisista hankkeista aiheutuvien kalasturvahinkojen arviointi ja korvaaminen. Vesihallituksen julkaisuja n:o 316. Helsinki 1985.
Tuuri, Antti: Kertomus järvestä. Helsinki 1981.
Ule, Carl Hermann: Verwaltungsgerichtbarkeit. Band I. 2. Aufl. Köln 1966.
Ule, Carl Hermann: Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes. Herausgeben in verbindung mit Franz Becker und Klaus König. Band I und II. Berlin 1967. (Ule Auslandes I—II)
Ule, Carl Hermann — Laubinger, Hans Werner: Verwaltungsverfahrensrecht. Köln 1977.
Unden, Östen: Svensk sakrätt II. Fast egendom.7. genomsedda uppl. Lund 1969. (Unden II)
Uotila, Jaakko: Vesioikeudet valtiokoneistossa. LM 1965 s. 231—248.

Uotila, Jaakko: Elinkeinolupa. Vammala 1967.
Uotila, Jaakko: Vattenförorening såsom rättslig problem. Förhandlingarna vid det 24:e nordiska juristmötet i Stockholm 1966. Bilaga 3. Stockholm 1967. (Uotila 1967a)
Uotila, Jaakko: Ympäristöoikeuden erityispiirteitä. Juhlajulkaisu Olavi Rytkölä 1914—1984 s. 109—114. Turku 1984.
Uotila, Jaakko — Laakso, Seppo — Pohjolainen, Teuvo — Vuorinen, Jarmo: Yleishallintooikeus pääpiirteittäin. Tampere 1983. (Uotila 1983)
Wade, H. W. R.: Adminstrative Law. 5. ed. New York 1982.
Walberg, Sten: Kommentar. FT 1971 s. 125—129.
Waline, M.: Dròit administratif. 9. èd. Paris 1963.
Walter, Robert — Mayer, Heinz: Grundriss der österreischischen Bundesverfassungsrechts. 3. Aufl. Wien 1980.
Valtioneuvoston selonteko ympäristöpolitiikasta. Helsinki 1988.
Welamson, Lars: Domvillobesvär av tredje man. Norrköping 1956.
Welamson, Lars: Rättegång IV. Stockholm 1974.
Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995: Valtioneuvoston periaatepäätös. Ympäristöministeriön julkaisuja: Sarja B 12/1988. Helsinki 1988.
Vesilain mukainen katselmustoimitus ja lopputarkastus. Vesihallituksen ohjeet 3.8. 1977.
Vesistöjen säännöstelystä aiheutuvien haittojen vähentämistä selvittäneen toimikunnan raportti. Helsinki 1990. (Säännöstelyhaitat 1990)
Vesivoima ja sen rakentamismahdollisuudet: Sähköntuottajien yhteistyövaltuuskunnan tutkimusraporttien yhteenveto. Toinen tarkistettu painos. Helsinki 1983. (STYV)
Westerberg, Ole: Om administrativ besvärsrätt. Stockholm 1945.
Westerberg, Ole: Något om administrativa besluts materiella rättskraft enligt finsk rätt. JFT 1948 s. 141—200.
Westerberg, Ole: Om rättskraft i förvaltningsrätten.Stockholm 1951.
Westerberg, Ole: Rättskraften hos äldre lagakraftvunna tillstånd till vattenföretag. Svenska kraftverksföreningens publikationer 1/1978 s.33—55.
Westerlund, Staffan: Rättssäkerhet i miljövården. SvJT 1980 s. 460—471.
Westman, Kai: Uljuan tekoaltaan rakentamisen vaikutukset alapuolisen Siikajoen rapukantoihin v. 1969. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, kalantutkimusosasto. Tiedonantoja I/1974 s. 37—55.
Westman, Kai: Raputaloudellisen vahingon kompensointi. Kalatalousvahinkojen arviointi, kompensointi ja korvaaminen. Vesi- ja kalamiehet ry:n täydennyskoulutuspäivät Lammilla 27.—28. 11. 1978 s. 97—105. Helsinki 1979.
Vihervuori, Pekka: Osittaisesta lainvoimasta erityisesti vesioikeudellisten hakemusasian kannalta. Esitelmä vesihallituksen katselmuspäivillä 17.—19. 4. 1974.
Vihervuori, Pekka: Näkökohtia vesioikeudellisen lupapäätöksen rakenteesta sekä oikeudesta yrityksen toimenpanoon. VT:n:o 2/1976 s. 12—16.
Vihervuori, Pekka: Hallintovalituslain ja hallintopurkulain soveltamisalasta vesiasioissa. Oikeustiede — Jurisprudentia 2/1977 s. 103—160. Vammala 1978.
Vihervuori, Pekka: Intressivertailu sekä haittojen kompensointi ja korvaaminen vesiasioissa. YT 1978 s. 9—16.
Vihervuori, Pekka: Kalatalouden huomioon ottaminen vesioikeudellisessa lupamenettelyssä. Kalatalousvahinkojen arviointi, kompensointi ja korvaaminen. Vesi- ja kalamiehet ry:n täydennyskoulutuspäivät Lammilla 27.—28. 11. 1978 s. 113—126. Helsinki 1979.
Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Vammala 1981.
Vihervuori, Pekka: Rantaviiva oikeudellisena ongelmana II. LM 1983 s. 314—344.
Vihervuori, Pekka: Vesituomioistuimen toimivallasta vesilain ulkopuolella. DL 1984.

s. 50—78.
Vihervuori, Pekka: Lupaharkinta ja yhdenvertaisuus. SYS 4/1984 s. 169—180.
Vihervuori, Pekka: Rantaoikeuden perusteet. Vammala 1985.
Vihervuori, Pekka: Vesihallinnon oikeudesta tehdä sopimuksia tulevasta vesien käytöstä. Oikeus 1/1986 s. 45—51.
Vihervuori, Pekka: Vesistön järjestelyn ja ojituksen oikeuskysymykset. Helsinki 1987.
Vihervuori, Pekka: Kalastuslain mukaisten yhteisöjen ajankohtaisia ongelmia. Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928/5. 11./1988 s. 241—259. Turku 1988. (Vihervuori 1988a)
Vihervuori, Pekka: Vesienkäytön ja maankäytön suunnittelun välisestä suhteesta. Rakentaminen, maankäyttö ja kaavoitus. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisu s. 58—76. Helsinki 1988. (Vihervuori 1988b)
Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojelu. Jyväskylä 1989.
Vilkkonen, Eero: Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 s. 372—396.
Vilkuna, Kustaa: Lohi. Keuruu 1975.
Willgren, Karl: Om rätt att idka gårdfarihandel enligt finsk förvaltningsrätt. Helsingfors 1891.
Willgren, Karl: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.
Willgren, Karl: Suomen talousoikeus. Helsinki 1930.
Wirilander, Juhani: Lailla sääntelemättömistä käyttöoikeuksista oikeuskäytännön valossa. LM 1975 s. 200—221.
Wirilander, Juhani: Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. Vammala 1979.
Virolainen, Jyrki: Reformatio in pejus -kiellosta. Vammala 1977.
Virolainen, Jyrki: Hovioikeusuudistus. LM 1978 s.453—476.
Virolainen, Jyrki: Korkein oikeus-uudistuksesta. LM 1980 s. 337—350.
Wisdom, A. S.: The Law of Rivers and Watercourses. 4. ed. London 1979.
Wolff, Karl: Grundriss des österreichischen Zivilprozessrechts. 2. Aufl. Wien 1947.
Wrede, R.A.: Finlands gällande civilprocessrätt. Andra bandet. 3. omarbetade uppl. Helsingfors 1923. (Wrede II)
Wrede, R.A.: Esineoikeuden pääpiirteet Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1946. Toim. Ilmari Caselius.
Wroblevski, Jerzy: Meaning and Truth in Judical Decision. 2. painos. ed. Aulis Aarnio. Helsinki 1983.
Vuento, Pertti: Vesilain mukainen lopputarkastus. Esitelmä katselmuspäivillä 8—10.10.1974.
Vuosikirja 1988: Tilastokeskus. Suomen tilastollinen vuosikirja 1988. Helsinki 1988.
Vuosisata sähköä Suomessa: Suomen sähkölaitosyhdistys ry:n julkaisu. Espoo 1982. (Suomen sähkölaitosyhdistys 1982)
Ylöstalo, Matti: Vahingonkorvauslain 5 §:n 1 momentin tulkintaa. LM 1975 s. 238—251.
Ympäristönsuojelu 2: Luonnonvarat ja luonnonsuojelu. Toim. Rauno Ruuhijärvi ja Urpo Häyrinen. Tampere 1984. (Ympäristönsuojelu 2)
Zitting, Simo — Rautiala, Martti: Esineoikeuden oppikirja. Yleinen osa. 5 painos. Vammala 1982.
Ympäristökatsaus: Ympäristöministeriön julkaisu n:o 5/1990. Helsinki 1990.
Österberg, Tommy: Samfälligheter. 2. uppl. Uddevalla 1983.

Komiteanmietinnöt, lainvalmistelutyöt ja muut virallisjulkaisut

Hallituksen (keisarillisen majesteetin) esitykset ja niiden johdosta annetut valiokuntien mietinnöt:

Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomenmaan valtiosäädyille vesioikeutta koskevan lain hyväksymisestä vp 1900 n:o 1 ja vesioikeuslakivaliokunnan mietintö n:o 1/1900 sen johdosta. Asiakirjat 1. (KeisMajE 1900/1) ja vesioikeuslakivlk:n mietintö 1900/1.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Korkeimmasta hallinto-oikeusta vp 1917 n:o 7. (HE 7/1917)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi apteekkilaitoksen uudelleen järjestämisestä vp 1926 n:o 65 ja PeVL n:o 12/1926. (HE 65/1926 ja PeVL 12/1926)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden kiireellisten vesioikeusasian käsittelemisestä vp 1933 n:o 50 sekä LtVM n:o 11/1933. (HE 50/1933 ja LtVM 11/1933).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden kiireellisten vesioikeusasian käsittelemisestä annetun lain muuttamisesta vp 1937 n:o 10. (HE 10/1937).

Hallituksen esitys laiksi Eduskunnalle eräiden vesioikeusasian poikkeuksellisesta käsittelystä vp 1940 n:o 73 ja LaVM n:o 11/1940. (HE 73/1940 ja LaVM 11/1940)

Hallituksen esitys laiksi Eduskunnalle toimenpiteistä vesivoiman käytäntöön ottamisen helpottamiseksi vp 1941 n:o 18. (HE 18/1941)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle vesistölaiksi vuodelta 1944. (Vuoden 1944 vesistölakiehdotus)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotaan syyllisten rankaisemisesta vp 1945 n:o 54 ja PeVL n:o 40/1945. (HE 54/1945 ja PeVL 40/1945)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi aseellisen toiminnan luvattoman valmistelun rankaisemisesta vp 1946 n:o 58 ja PeVL n:o 76/1946. (HE 58/1946 ja PeVL 76/1946)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesioikeuslain muuttamiseksi vp 1946 n:o 79 (HE 79/1949) ja PeVL n:o 8/1947. (HE 79/1949 ja PeVL 8/1947)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa vp 1949 n:o 40. (HE 40/1949)

Hallituksen esitys Eduskunnalle kalastuslainsäädännön uudistamisesta vp 1950 n:o 59. (HE 59/1950)

Hallituksen esitys Eduskunnalle maanmittaustoimituksissa määrättyjen siirto-, tienteko- ja kuivatuskustannusten korvausten korottamisesta eräissä tapauksissa vp 1952 n:o 10 ja LatVM n:o 1/1952 sekä PeVL SUV:lle n:o 2/1952 (HE 10/1952 ja LatVM 1/1952 ja PeVL 2/1952)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden hallintoriita-asian oikeuspaikasta vp 1954 n:o 40. (HE 40/1954)

Hallituksen esitys Eduskunnalle ylimääräistä muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi vp 1958 n:o 14. (HE 14/1958)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion oikeudesta säännöstellä Kemijoen vesistön vedenjuoksua vp 1959 n:o 38. (HE 38/1959)

Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välisen rajavesistöjä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä vp 1964 n:o 93. (HE 93/1964)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa vp 1965 n:o 165. (HE 165/1965)

Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen ja sen liitteiden sekä Suomen ja Ruotsin kesken 17 päivänä helmikuuta 1949 uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa tehtyyn sopimukseen tehdyn lisäsopimuksen ja sen liitteen erään määräyksen hyväksymisestä vp 1971 n:o 195. (HE 195/1971)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi etuosto-oikeudesta vp 1974 n:o 134 ja PeVL n:o 3/1975. (HE 134/1974 ja PeVL 3/1975)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnollisten henkilöiden ja yksityisoikeudellisten yh-

teisöjen oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi II vp 1975 n:o 186 ja PeVL n:o 4/1977. (HE 186/1975 ja PeVL 4/1977)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen koskevien säännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta vp 1977 n:o 184. (HE 184/1977)
Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamista, josta 16.5.1978 pyydettiin laintarkastuskunnan lausunto. (Esitysehdotus 1978)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta vp 1978 n:o 15 ja PeVL n:o 2/1978. (HE 15/1978 ja PeVL 2/1978)
Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjolan Voima Oy:lle annettavista takauksista Kemijoen rakentamisesta aiheutuneiden kalastusvahinkojen korvausten takaisin maksamisesta vp 1979 n:o 183. (HE 183/1979)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden Kemijoen rakentamisesta aiheutuneiden kalastusvahinkojen korvauskysymysten hoitamisesta vp 1979 n:o 185. (HE 185/1979)
Hallituksen esitys Eduskunnalle Kemijoki Oy:n lainojen valtion takauksista vp 1979 n:o 189. (HE 189/1979)
Hallituksen esitys Eduskunnalle soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi vp 1980 n:o 88 ja II LaVM n:o 1/1981 sekä PeVL n:o 3/1981, SUVM n:o 77/1980 ja PeVL SUV:lle n:o 6/1981. (HE 88/1980, II LaVM 1/1981, PeVL 3/1981 ja 6/1981 sekä SUVM 77/1980)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perintökaaren muuttamisesta vp 1980 n:o 149 ja PeVL n:o 1/1981. (HE 149/1980 ja PeVL 1/1981)
Hallituksen esitys Eduskunnalle kalastuslainsäädännön uudistamiseksi vp 1980 n:o 214 ja PeVL n:o 5/1981. (HE 214/1980 ja PeVL 5/1981)
Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi vp 1981 n:o 88. (HE 88/1981)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi vp 1981 n:o 247 ja PeVL n:o 3/1982. (HE 247/1981 ja PeVL 3/1982)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta vp 1983 n:o 110 ja PeVL n:o 3/1983. (HE 110/1983 ja PeVL 3/1983)
Hallituksen esitys Eduskunnalle työsuhdeturvan kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi vp 1983 n:o 205 ja PeVL n:o 5/1983. (HE 205/1983 ja PeVL 5/1983)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ounasjoen erityissuojelusta vp 1983 n:o 279 ja LtVM n:o 29/1983 sen johdosta sekä PeVL n:o 18/1983. LtVM n:o 1/1983 vuoden 1982 vp:llä lepäämään jätettäväksi hyväksytyn ehdotuksen johdosta laiksi Ounasjoen erityissuojelusta. (HE 279/1983, LtVM 1/1983 ja 29/1983 sekä PeVL 18/1983)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain 18 §:n muuttamisesta vp 1984 n:o 97 ja PeVL n:o 7/1984. (HE 97/1984 ja PeVL 7/1984)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi menettelystä neuvoantavissa kansanäänestyksissä vp 1984 n:o 251. (HE 251/1984)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta vp 1984 n:o 266 ja PeVL n:o 11/1985. (HE 266/1984 ja PeVL 11/1985)
Hallituksen esitys Eduskunnalle ydinenergialaiksi vp 1985 n:o 16 ja PeVL n:o 17/1985. (HE 16/1985 ja PeVL 17/1985)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi koskiensuojelusta vp 1985 n:o 25 ja PeVL n:o 8/1986. (HE 25/1985 ja PeVL 8/1986)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta vp 1985 n:o 29 ja PeVL n:o 12/1985. (HE 29/1985 ja PeVL 12/1985)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi avioliittolain sekä siihen liittyvien lakien muuttami-

sesta vp 1986 n:o 62 ja PeVL n:o 13/1986. (HE 62/1986 ja PeVL 13/1986)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi suurilta kana- ja sikatalousyrityksiöltä kannettavista markkinoimismaksuista annetun lain muuttamisesta vp 1986 n:o 225 ja PeVL n:o 12/1986. (HE 225/1986 ja PeVL 12/1986)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hintasulusta vp 1987 n:o 149 ja PeVL n:o 2/1988. (HE 149/1987 ja PeVL 2/1988)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työturvallisuuslain ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamisesta vp 1987 n:o 167 ja PeVL n:o 4/1987. (HE 167/1987 ja PeVL 4/1987)
Hallituksen esitys Eduskunnalle jakolain muuttamiseksi vp 1988 n:o 11. (HE 11/1988)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pääkaupunkiseudun rakennusmaan hankkimista ja käyttöön saamista edistäväksi lainsäädännöksi vp 1988 n:o 98 ja PeVL n:o 5/1988. (HE 98/1988 ja PeVL 5/1988)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta vp 1988 n:o 246. (HE 246/1988)
Hallituksen esitys Eduskunnalle yhteisaluelaiksi vp 1989 n:o 22. (HE 22/1989)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta vp 1989 n:o 59. (HE 59/1989)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta vp 1989 n:o 103. (HE 103/1989)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta vp 1989 n:o 104. (HE 104/1989)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta vp 1989 n:o 135. (HE 135/1989)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 §:n muuttamisesta vp 1989 n:o 157. (HE 157/1989)
Hallituksen esitys laiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi vp 1990 n:o 22. (HE 22/1990)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kyrönjoen erityissuojelusta vp 1990 n:o 34 ja PeVL n:o 4/1990. (HE 34/1990 ja PeVL 4/1990)
Hallituksen esitys Eduskunnalle Ahvenanmaan itsehallintolaiksi vp 1990 n:o 73. (HE 73/1990)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viljan vientikustannusmaksusta vp 1990 n:o 113. (HE 113/1990)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta vp 1990 n:o 217. (HE 217/1990)
Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristölupamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi vp 1990 n:o 312. (HE 312/1990)

Muita perustuslakivaliokunnan lausuntoja:

PeVL ulkoasianvaliokunnalle HE 70/1955 Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välillä Neuvostoliiton luopumisesta oikeudestaan Porkkalan alueen käyttöön laivastotukikohtana ja Neuvostoliiton aseellisten voimien poistamisesta tältä alueelta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä. (PeVL 5/1955)
PeVL työväenasianvaliokunnalle siitä, onko HE 57/1955 sisältyvä ehdotus merimieseläkelaiksi, lähinnä sen 68 ja 78 §:n johdosta, käsiteltävä perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä. (PeVL 9/1955)
PeVL suurelle valiokunnalle siitä, onko HE 59/1959 huoneenvuokralaiksi laadittu suuren

valiokunnan mietintöluonnos käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. (PeVL 3/1960)
PeVL suurelle valiokunnalle siitä, voidaanko HE 95/1962 sisältyvä ja TaVM 1/1963 valmistelevasti käsitelty ehdotus laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, vai olisiko se säännösten taannehtivien oikeusvaikutusten johdosta tai jostain muusta syystä käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla. (PeVL 3/1963)
PeVL siitä, mitkä HE 246/1969 sisältyvästä ehdotuksesta laki huoneenvuokralain muuttamisesta olevista säädöksistä edellyttävät lakiehdotuksen käsittelemistä VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla. (PeVL 5/1969)
PeVL HE 14/1970 valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeviksi neuvottelu-, sopimus- ja sovittelulainsäädännöksi. (PeVL 3/1970)
PeVL HE 185/1970 suhdanneverolaiksi. (PeVL 6/1970)
PeVL HE 47/1972 laiksi etuoikeusasetuksen 4 §:n muuttamisesta. (PeVL 1/1972)
PeVL HE 96/1973 laiksi eräistä talonrakennustöistä vuodelta 1973 suoritettavasta investointiverosta. (PeVL 5/1973)
PeVL HE 55/1973 laiksi maanvuokralain muuttamisesta. (PeVL 10/1973)
PeVL HE 247/1974 maatilalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lakialoitteista n:ot 416—418. (PeVL 1/1975)
PeVL HE 11/1977 laiksi kananmunien markkinoimismaksusta. (PeVL 2/1977)
PeVL HE 102/1981 sosiaalihuoltolaiksi. (PeVL 7/1981)
PeVL HE 184/1982 laeiksi apteekkilaitoksesta annetun lain muuttamisesta sekä apteekkimaksusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. (PeVL 8/1982)
PeVL HE 16/1982 laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta. (PeVL 12/1982)
PeVL HE 105 rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi. (PeVL 16/1982)
PeVL HE 110/1983 laiksi tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta. (PeVL 3/1983)
PeVL HE 26/1984 laiksi nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä. (PeVL 12/1984)
PeVL HE 126/1985 laiksi arpajaisveron muuttamisesta. (PeVL 15/1985)
PeVL HE 178/1985 laiksi kansaneläkelain muuttamisesta sekä laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksuista. (PeVL 18/1985)
PeVL HE 104/1986 laeiksi alkoholilain ja keskioluesta annetun lain muuttamisesta ja päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta sekä lakialoitteesta n:o 97. (PeVL 9/1986)
PeVL HE 225/1986 laiksi suurilta kana- ja sikatalousyrityksiltä kannettavista markkinointimaksuista annetun lain muuttamisesta. (PeVL 12/1986)
PeVL HE 94/1986 työllisyyslaiksi sekä lakialoitteista n:ot 14 ja 92. (PeVL 14/1986)
PeVL HE 29/1987 Amerikan yhdysvaltojen kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja veron kiertämisen estämiseksi tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. (PeVL 1/1987)
PeVL HE 30/1988 laiksi verotuksesta Outokumpu Oy:n eläkejärjestelyjen yhteydessä. (PeVL 3/1988)

Komiteanmietinnöt

KM 1875: 6: Undernådigt förslag till förordning angående fiskevattens skyddande mot förorening medelst skadliga ämnen.
KM 1893: 5: Mietintö komitealta, joka on asetettu tekemään ehdotusta lainsäännöksiksi vesioikeudesta.

KM 1895: 7: Ehdotuksen laatimista varten vesioikeutta koskeviksi lakisäännöksiksi asetetun komitean mietintö.
KM 1898: 4: Kalastuslakikomitean mietintö.
KM 1933: 8: Jakolakikomitean mietintö.
KM 1939: 3: Vesioikeuslakikomitean mietintö.
KM 1947: 3: Voimatalouskomitean mietintö.
KM 1950: 7: Polttoainekomitean mietintö.
KM 1950: 9: Maaseudun sähköistyskomitean mietintö.
KM 1951: 12: Teollistamiskomitean mietintö.
KM 1952: 7: Polttoainekomitean mietintö.
KM 1954: 64 ja 65: Kemijokikomitean mietinnöt I ja II.
KM 1954: 4 ja 1955: 9: Valtakunnan suunnittelukomitean mietinnöt I ja II.
KM 1956: 9 ja 28: Energiakomitean mietinnöt I ja II.
KM 1958: 67: Kemijärven vedenjärjestelykysymyksiä selvittäneen komitean mietintö.
KM 1958: 69: Kemijoen vesistön säännöstelytoimikunnan mietintö.
KM 1958: 97: Vesilakikomitean mietintö.
KM 1959: 4: Teollisuusneuvottelukunnan mietintö teollistumisen edellytyksistä ja toimenpiteistä sen edistämiseksi.
KM 1965: A 4: Vahingonkorvauskomitean mietintö.
KM 1965: B 44: Maanmittauslaitoksen organisaatiokomitean mietintö.
KM 1969: A 2: Kuusamon vesistökomitean mietintö.
KM 1972 134: B: Vesilain tarkistamiskomitean mietintö.
KM 1975: 47: Teollisuustoimikunta 1975 mietintö.
KM 1975: 67: Sähkölakikomitean mietintö.
KM 1976: 71: Ulkomaalaistoimikunnan mietintö.
KM 1976: 88: Kansallispuistokomitean mietintö.
KM 1977: 47: Kalastuslainsäädäntökomitean mietintö.
KM 1979: 16: Suomen energiapoliittinen ohjelma ja siihen liittyvä taustamuistio.
KM 1980: 13: Ydinenergialakitoimikunnan I osamietintö.
KM 1981: 45: Kiinteistönmuodostamiskomitea II.
KM 1981: 61: Ympäristönsuojelun kunnallishallinnon toimikunnan mietintö.
KM 1981: 64: Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö.
KM 1982: 15 ja 56: Vesirakentamistöiden tarvetoimikunnan mietintö I ja II.
KM 1982: 69: Ympäristökomitean loppumietintö.
KM 1983: 42: Vesihallintotoimikunta 1983:n mietintö.
KM 1984: 4: Lohikantojen säätelytoimikunnan mietintö.
KM 1985:4 3: Uhanalaisten eläinten suojelutoimikunnan mietintö.
KM 1985: 51: Yhteisaluetoimikunnan mietintö.
KM 1986: 16: Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö.
KM 1986: 42: Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995.
KM 1990:1 7: Ympäristövahinkolakikomitean mietintö.

Statens offentliga utredningar:

SOU 1958: 43: Skadestånd I. Offentliga verksamhet.
SOU 1963: 33: Skadestånd I.
SOU 1970: 40: Revision av vattenlagen. Provisoriska ändringar i prövningssystemet.

SOU 1972: 14: Revision av vattenlagen. Del 2. Ersättningar, avgifter m.m.
SOU 1973: 31: Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbund.
SOU 1977: 27: Revision av vattenlagen. Förslag till ny vattenlagen.
SOU 1980: 39: Vattenplanering. Betänkande av vattenplaneringsutredningen.
SOU 1981: 46: Förvaltningsutredningens delbetänkande.
SOU 1983: 7: Ersättning för miljöskador. Betänkande av miljöskadeutredningen. Prop. 1985/86: 83 ja lagutskottets betänkande 1985/86: 25 med anledning av den prop.

Laintarkastuskunnan lausuntoja:

Laintarkastuskunnan lausunto n:o 2/1980: Vesilain muuttaminen. Helsinki 1980. (LTK 2/1980.

Korkeimman oikeuden lausuntoja:

KKO:n valtioneuvostolle 30. 7. 1948 antama lausunto esitysehdotuksesta vesistölaiksi n:o 1943. (KKO lausunto 1948).
KKO:n oikeusministeriölle 18. 12. 1981 esittämiä näkökohtia vesilain uudistamistyöryhmän mietinnöstä. KKO:n vuosikirja 1981 III s. 544—549.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoja:

KHO:n valtioneuvostolle 22. 5. 1946 antama lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi vesistölaiksi. n:o 1657. 126 s. moniste. Tiivistelmä lausunnosta sisältyy KHO:n vuosikirjaan 1946 s. 538—549. (KHO:n lausunto 1946).
KHO:n oikeusministeriölle 29. 12. 1981 antama lausunto VL:n uudistamistyöryhmän 6.11.1981 valmistuneesta mietinnöstä. KHO:n vuosikirja 1981 A III s. 220—225.

Kungl.Maj:ts/Regeringens prop. (Ruotsin hallituksen esitykset):

Kungl.Maj:ts proposition 1969: 28 med förslag till miljöskyddslag mm. (Kungl.Maj:ts prop. 1969: 28)
Kungl.Maj:ts proposition 1970: 20 med förslag till Jordabalk. (Kungl.Maj:ts prop. 1970: 20)
Regeringens proposition 1981/82:130. Förslag till ny vattenlag mm. Stockholm 1982. (Reg.prop. 1981/82: 130 ja 1981/82 Bilagadel)

Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisuja:

Lainvalmistelukunnan mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä n:o 5/1936. (Lvk 5/1936).
Lainvalmistelukunnan mietintö muutoksenhausta hallintoasioissa n:o 5/1944. (Lvk 5/1944)
Lainvalmistelukunnan ehdotus hallitukselle esitykseksi eduskunnalle laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa n:o 2/1960. (Lvk 2/1960).
Lainvalmistelukunnan ehdotus hallitukselle esitykseksi eduskunnalle ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (tarkistettu ehdotus) n:o 5/1965. (Lvk 5/1965).
OM 25/1975: Muutoksenhakutyöryhmän mietintö.

Norges offentlige utredninger

NOU 1976: 15: Verneplan for vassdrag.
NOU 1982: 13: Forenklinger i bygningsloven.
NOU 1983: 15: Planlov.
NOU 1983: 41: Sperstadutvalgets tredje rapport.
NOU 1983: 42—45: Naturfaglige verdier og vassdragsvern.

Stortingsproposisjoner, Stortingsmeldinger, Innstillinger til Stortinget, Innstillinger til Odelstinget (Norja):

St. prp. nr. 107 (1977—78): Om statsregulering av Altavassdraget i Finnmark fylke.
St. prp. nr. 129 (1977—78): Om registrering av verneverdier i 10 års vernede vassdrag.
St. prp. nr. 77 (1979—80): Verneplan II for vassdrag.
St. prp. nr. 57 (1984—85): On endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon.
Innst. S. nr. 10 (1980—81): Om verneplan II for vassdrag.
St. meld. nr. 63 (1984—85): Om samlet plan for vassdrag.
Innst. S. nr. 304 (1984—85): Om endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon.
Innst. S. nr. 250 (1985—86): Om samlet plan for vassdrag.

Julkaisemattomat lausunnot ja tutkielmat:

Herva, Matti: Joen vaelluskalakannan elvyttämiseen ja säilyttämiseen käytetyt vesirakennusteknilliset toimenpiteet ja näiden vesiensuojelulliset edellytykset. Limnologian pro gradu työ. Helsinki 1981.

Herva, Matti: Kalan virtahakuisuus- ja vaelluskalakäyttäytyminen tutkimuksessa ja kalatien suunnitteluperusteena. Suomen Luonnonvarain Tutkimussäätiölle tehty katsaus. Helsinki 1986.

Hyvönen, Veikko O.: Lausunto (II) koskiosuuksien kauppakirjojen kalastusta koskevista ehdoista Pohjolan Voima Oy:n Kemijoen Isohaaran voimalaitoksen rakentamisesta johtuneiden kalataloudellisten menetysten korvaamista koskevassa asiassa. Tehty Otaniemessä helmikuun 5 päivänä 1977.

Kytömaa, Ensio: Lausunto kauppakirjalomakkeesta, jolla Pohjolan Voima on ostanut osuuksia Kemijoessa olevaan yhteiseen vesialueeseen jakokunnan rajoja myöten koskivoimineen ja kaikkine muine etuuksineen. Helsinki 29. 5. 1961.

Manner, E.J.: Kysymys vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä ja lupaehtojen muuttamisesta. Lausunto 20. 1. 1982.

Turpeinen, Aino: Tutkimus Kemijoella ja Iijoella vesiosuuksien kaupoissa käytetyistä kauppakirjamalleista ja erityisesti niihin otetuista kalastusta koskevista ehdoista. Sivulaudaturtyö. Helsinki 1985.

Zitting, Simo: Lausunto Hautojärven ja Utrianjärven jakokunnan osakkaiden oikeuksista Änsyä—Äyskosken koskitilaan n:o 9 ja Vaaja-Äyskosken koskitilaan n:o 6. Helsinki 8. 8. 1973. Itä-Suomen HO:n tuomio 20. 2. 1975 n:o 574/74.

LYHENTEET:

A	= asetus
ABGB	= Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch vuodelta 1811 (Itävalta)
AJ	= asetus jakolaitoksesta 13. 10. 1916/83
AMA	= asetus ammattimaisesta moottoriajoneuvoliikenteestä 16.10.1970/646
AsiakJulkL	= laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta 9. 2. 1951/83
AsutusH	= asutushallitus
Aufl.	= Auflage
AVG	= Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz v. 23. 5. 1950 (Itävalta)
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch 18. 8. 1896 (Saksa)
CU	= civilutskott(s betänkande) (Ruotsi)
DL	= Defensor Legis
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
ed.	= edition
EOA	= eduskunnan oikeusasiamies
ExL	= expropriationslagen (1972: 719) (Ruotsi)
EY	= Euroopan Yhteisö
FBL	= fastighetsbildningslagen (1970: 988) (Ruotsi)
FL	= Lov om vern mot forurensninger og avfall 13. 3. 1981 nr. 6 (Norja)
FPL	= förvaltningsprocesslagen (1971: 291) (Ruotsi)
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift
FVL	= förvaltningslagen (1986: 226) (Ruotsi)
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (Saksa)
HE	= hallituksen esitys
Hevy	= Helsingin vesi- ja ympäristöpiiri
HM	= Suomen hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HMenL	= hallintomenettelylaki 6. 8. 1982/598
HO	= hovioikeus
HPurkuL	= laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1. 4. 1966/200 (hallinto-purkulaki)
HVaL	= laki muuutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154 (hallintovalituslaki)
ibid	= samassa paikassa
ISL	= ilmansuojelulaki 25. 1. 1982/67
ISVO	= Itä-Suomen vesioikeus
JA	= jakoasetus 28. 11. 1952/407
JB	= jordabalken 1970: 995 (Ruotsi)
JFT	= Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JL	= jakolaki 14. 12. 1951/604
JLK	= jakolakikomitea
JV	= Jussens Venner

J & Ø = Juristen og Økonomen (aikakauslehti, Tanska)
K.A. = Kuninkaallinen asetus
KaavJA = kaavoitusalueiden jakoasetus 11. 7. 1960/353
KaavJL = kaavoitusalueiden jakolaki 20. 2. 1960/101
KalA = asetus kalastuslain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 28.12.1951/695
KalL = kalastuslaki 16. 4. 1982/286
KalL (1951) = vuoden 1951 kalastuslaki 28. 9. 1951/503
Kavy = Kajaanin vesi- ja ympäristöpiiri
KeisMajE = Keisarillisen majesteetin esitys
KEL = kansaneläkelaki 8. 6. 1956/347.
KemijokiSL = laki valtion oikeudesta säännöstellä Kemijoen vesistön vedenjuoksua 22. 1. 1960/62
KHO = korkein hallinto-oikeus
KKO = korkein oikeus
KM = komiteanmietintö
KN = konsessionnämnd (Ruotsi)
KO = kihlakunnan oikeus
Koskien-
suojeluL = koskiensuojelulaki 23. 1. 1987/37
KulkLMin = kulkulaitosten ja yleistentöiden ministeriö
KS (1766) = kalastussääntö vuodelta 1766, kgl. Stadga och ordning för rikets hafs-, skär-, ström- och insjö-fiske 14. 10. 1766
KSvy = Keski-Suomen vesi- ja ympäristöpiiri
KTM = kauppa- ja teollisuusministeriö
KunL = kunnallislaki
Kuvy = Kuopion vesi- ja ympäristöpiiri
KyläK = kyläkaari
Kyvy = Kymen vesi- ja ympäristöpiiri
L = laki
LauttausA = asetus metsäntuotteiden lauttaamisesta 24. 3. 1873/9
LaVM = lakivaliokunnan mietintö
Lavy = Lapin vesi- ja ympäristöpiiri
LFS = lagen om förvaltning av samfälligheter (1973: 1150) (Ruotsi)
LH = lääninhallitus
LL = lanslagen (maakuntalaki, Ahvenanmaa)
LM = Lakimies
LoL = lääninoikeuslaki 31. 12. 1974/1021
LSVO = Länsi-Suomen vesioikeus
Ltk = lautakunta
LtV = laki- ja talousvaliokunta
LtVM = laki- ja talousvaliokunnan mietintö
LunL = laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29. 7. 1977/603
Luonnon-
suojeluL = luonnonsuojelulaki 23. 2. 1923/71
MaatH = maataloushallitus (myös maatilahallitus)
MaL = maa-aineslaki 24. 7. 1981/555
MetsäH = metsähallitus
MH = maaherra

MHOL = laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata 26. 5. 1978/391
Mivy = Mikkelin vesi- ja ympäristöpiiri
MK = vuoden 1734 lain maakaari
ML = miljöskyddslagen 1969: 387 (Ruotsi)
MMH = maanmittaushallitus
MMM = maa- ja metsätalousministeriö
MO = Ohjesääntö maanmittaustoimesta, tilusjako- ja veronpanolaitoksesta sekä pituus-, astia- ja painomittain vakaamisesta Suomessa 15. 5. 1848
NaapL = laki eräistä naapuruussuhteista 13. 2. 1920/26 (naapuruussuhdelaki)
NAT = Nordisk administrativt tidskrift
NJA = Nytt juridiskt arkiv
NOU = norsk offentlige utredninger
NRt = Norsk Retstidende
OikTL = laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista 13. 6. 1929/228
OK = oikeudenkäymiskaari
OKA = oikeuskansleri
OL = lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14. 6. 1985 nr. 23 (Norja)
OM = oikeusministeriö
Ot. prp. = proposisjoner til Odelstinget (Norja)
OunasjokiL = laki Ounasjoen erityissuojelusta 19. 8. 1983/703
Ouvy = Oulun vesi- ja ympäristöpiiri
PatoturvallisuusL = patoturvallisuuslaki 1. 6. 1984/413
PeV = perustuslakivaliokunta
PeVL = perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM = perustuslakivaliokunnan mietintö
PKvy = Pohjois-Karjalan vesi- ja ympäristöpiiri
prop. = regeringens proposition (Ruotsi)
ps. = päätös
PSVO = Pohjois-Suomen vesioikeus
RakA = rakennusasetus 26. 6. 1959/266
RakK = rakennuskaari
RakL = rakennuslaki 16. 8. 1958/370
RakV = Rakennusvalvonta
RB = rättegångsbalk 18. 7. 1942/40 (Ruotsi))
RKTL = riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
RL = rikoslaki
RS = rakennussääntö 29. 1. 1932/41
RVU = Rakennusvalvontauutiset
SFS = svenska författningssamling (Ruotsi)
SK = Suomen Kunnat
SKL = Suomen Kunnallislehti
SNTL = Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liitto
SOO = senaatin oikeusosasto
SopS = Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU = statens offentliga utredningar (Ruotsi)
St. prp. = stortingsproposisjon (Norja)
SvJT = Svensk Juristtidning
SVL = vattenlagen 1983: 292 (Ruotsin vesilaki)

SuVM = suuren valiokunnan mietintö
SYS = Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry:n julkaisu
TA = Asetus siitä, mitä 23. 7. 1902 annettua vesioikeuslakia käytettäessä on noudatettava. Annettu 23. 7. 1902/31
Tavy = Tampereen vesi- ja ympäristöpiiri
TervL = terveydenhoitolaki 27. 8. 1965/469
TieL = laki yleisistä teistä 21. 5. 1954/243
TLL = tieliikennelaki 3. 4. 1981/267
Tuvy = Turun vesi- ja ympäristöpiiri
TVH = tie- ja vesirakennushallitus
Ufr = Ugeskrift for retvaesen
UL = ulosottolaki 3. 12. 1895/37
uppl. = upplaga
VA = vesiasetus 6. 4. 1962/282
VahKL = vahingonkorvauslaki 31. 5. 1974/412
VaL = vattenlag 26. 8. 1918/523 (Ruotsin vanha vesilaki)
Vavy = Vaasan vesi- ja ympäristöpiiri
VD = vattendomstolen (Ruotsi)
VDL = lov om vassdragene 15. 3. 1940 nr.3 med endringer av 10. 3. 1950 (Norja)
VesilaitosA = asetus vedenjohdoista ja vesilaitoksista 28. 3. 1868/14
VF = vattenrättsförordningen 1983: 788 (Ruotsi)
VH = vesihallitus
VHA = asetus vesi- ja ympäristöhallinnosta 13. 2. 1987/151
WHG = Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts 27. 7. 1957 (Saksa)
VHL = laki vesihallinnosta 9. 1. 1970/18
VL = vesilaki 19. 5. 1961/264
VLL = vandlobslov 26. 9. 1973 nr. 523 (Tanska)
VN = valtioneuvosto
VO = vesioikeus
VOL = vesioikeuslaki 23. 7. 1902/31
vp = valtiopäivät
VP = lagen (1983: 292) om införande av vattenlagen (1983: 291) (Ruotsi)
WRG = Wasserrechtsgesetz 22. 5. 1969 (Itävalta)
VRL = lov om vassdragsregulering 14. 12. 1917 nr. 17 (Norja)
VT = Vesitalous
VTK = vesistötoimikunta
VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung 21. 1. 1960 (Saksa)
VwVfG = Verwaltungsverfahrensgesetz 25. 5. 1976 (Saksa)
vy = vesi- ja ympäristöpiiri
VYH = vesi- ja ympäristöhallitus
VYhtAlL = laki eräistä yhteisistä alueista ja niihin verrattavista etuuksista 9. 5. 1940/204 (vanha yhteisaluelaki)
VYO = vesiylioikeus
VVL = välirajalaki 23. 7. 1902/31
YhtAlL = yhteisaluelaki 18. 8. 1989/89
YhtOmL = laki eräistä yhteisomistussuhteista 25. 4. 1958/180
YksTA = asetus yksityisistä teistä 28. 12. 1962/690
YksTL = laki yksityisistä teistä 15. 6. 1962/358
YT = Ympäristö ja terveys

»Kaikki lait pitää olla sellaiset, että ne ovat yhteiseksi hyödyksi, ja sen tähden, kun laki tulee vahingolliseksi, se ei enää ole laki, vaan vääryys, ja se on hylättävä.»

VII Tuomarin ohje

I TUTKIMUSTEHTÄVÄ

1 TAUSTAA

Nyky-yhteiskunnassa ympäristön käyttö ilman viranomaisen ennakkotarkastusta on varsin rajallista. Ennen muuta valtiot haluavat rajoittaa haitallisia ympäristövaikutuksia erilaisten ennakkotarkastusjärjestelmien avulla. Myös yleiskäyttöoikeudet rajoittavat alueen omistajan mahdollisuutta toteuttaa oikeuksiaan. Vesilainsäädäntömme lähtee siitä, että ympäristön käytön ensisijainen oikeus kuuluu vesialueen omistajalle. Omistajan käyttövapauteen voidaan kuitenkin puuttua monin tavoin.

Suomessa viranomaisen ennakkotarkastus perustuu lupa- ja ilmoitusmenettelyyn. Oikeushistoriallinen ja vertaileva tutkimus osoittavat, että voimassa olevan vesioikeudellisen lupajärjestelmän perusta on vanha. Vesioikeudelliset luvat ovat oma kokonaisuutensa Suomen ympäristölainsäädännössä. Niiden erityispiirteisiin kuuluu yleensä ympäristövaikutusten perusteella harkittava luvan tarve, hankekohtaiset säännökset ja tuomioistuimeksi organisoitu lupaviranomainen. Vesioikeudellisille luville on ominaista myös laaja-alaisuus. Lupamenettelyn yhteydessä harkitaan samanaikaisesti lupakysymyksen ja teknisten lupaehtojen kanssa myös korvauskysymyksiä.

Vesilainsäädännön erityispiirre on ollut myös rakentamis- ja pilaamislupien erotteleminen. Tämä koskee erityisesti päätösten pysyvyyttä.

Lupamenettelymuotoinen ennakkovalvonta ei kuitenkaan merkitse viranomaisvalvonnan päättymistä. Eri lakien lupa- ja kiinteistötoimitustyyppisissä järjestelmissä tunnetaan yleisesti jälkivalvontamuotoja. Esimerkiksi kiinteistöoikeuteemme sisältyy säännöksiä viranomaisen suorittamasta kiinteistötoimitusten tarkastuksesta.

Vesilain lupamenettelyyn on kytketty erityislaatuinen jälkivalvonnan muoto: *lopputarkastus*. Sitä koskevien säännösten suhde lainvoimaiseen lupapäätökseen on epäselvä. Laajimmillaan lopputarkastus voidaan käsittää toiseksi lupamenettelyksi. Suppeimmillaan se on viranomaisen suorittamaa rakentamishankkeen teknistä tarkastusta.

Lopputarkastus saatetaan nähdä varsinkin laajassa vesirakentamishankkeessa itsenäisenä lupaprosessin jälkivaiheena. Tämä ilmenee mm. siten, että lopputarkastus ei ole jäänyt tarkastavan viranomaisen ja luvanhaltijan kahdenkeskiseksi menettelyksi. Siinä puhevaltaa käyttävät lukuisat eri intressitahot omine vaatimuksineen. Esimerkiksi Kemijoella suoritetut lopputarkastukset ovat olleet laaja-alaisia ja monivaiheisia ja kestäneet useita vuosia.

2 VESIOIKEUDELLISEN LUPAJÄRJESTELMÄN KEHITYSPIIRTEITÄ

Vesioikeuden nimitys on vakiintunut. Oppialana se käsittää ne kysymykset, jotka koskevat tai voivat koskea vesialueen omistusta tai käyttöä. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus puuttua vesioikeuden asemaan oikeusjärjestelmässämme, koska siihen vaikuttavat eri maiden historialliset lähtökohdat. Vesioikeudellisessa kirjallisuudessa asiaa on käsitelty laajasti (mm. *Lang*, *Haataja*, *Hällfors* ja *Manner*).

Meillä vanhastaan voimassa olleen lainsäädännön mukaan maanomistajalla on oikeus rantansa edustalla olevaan vesialueeseen.[1] Vesialueiden omistuksen perustana on *yksityisen omistusoikeus*. Vesialueiden omistusoikeus on järjestetty niin, että järvien vesialueet ovat kuuluneet niiden rannoilla oleviin kyliin ja yksinäistaloihin ns. *keskiviivaperiaatteen* mukaan.[2]

Yksityinen omistusoikeus meressä käsittää rannan edustalla olevasta vesialueesta vain sen osan, joka ulottuu määräetäisyydelle rannasta. Tämä ns. *rantamatalaoikeuden* periaate lausuttiin julki vuoden 1776 kalastussäännössä.[3] Periaate lienee kuitenkin ollut voimassa jo 1500-luvulta lähtien.[4] Rantamatalavyö-

[1] Ks. VLL 1 ja 9 §. Ks. lähemmin esim. *Pietilä* 1979 s. 2—3 ja *Hyvönen* 1986 s. 9—12. Vesialueiden omistusoikeuden kehityksestä myös *Haataja* I s. 126—368, Hyvönen 1986 s. 5 ss., ruotsalaisessa kirjallisuudessa *Dahlberg* 1897 s. 21—86 ja *Unden* II s. 25—27.

[2] Periaate esiintyy varsin varhain Ruotsi—Suomen lainsäädännössä (Uplannin laissa v:lta 1296, samoilta ajoilta olevassa Itä-Göötanmaan laissa, Helsingin lain KyläK 28:3:ssa ja RakK 14 luvussa, samoin Maunu Eerikinpojan maanlaissa noin v:lta 1350.

[3] Suomen vesialueiden omistuksen historiallisista kehitysvaiheista ks. *Hyvönen* 1986 s. 9 ss.

[4] Ks. VLL 2 ja 3 §.

hykkeen ja aluevesirajan välissä oleva vesialue kuuluu pohjineen valtiolle. Sille kuuluvat myös sisävesien suurten selkien alueet.[5]

Erilaiset kehitysvaiheet ovat vaikuttaneet vesioikeudellisten periaatteiden muuttumiseen eri maissa. *Roomalaisessa oikeudessa* oli voimassa julkisten ja yksityisten vesialueiden erottelu. Pysyvästi veden peitossa olevat vedet olivat julkisia vesialueita, kun taas kulkukelvottomat, usein vain osan vuotta veden peitossa olevat alueet kuuluivat rannanomistajalle. Vanhan *germaanisen omistusoikeuden* tiedetään perustuneen yhteisomistusoikeuteen. Jakotoimitusten seurauksena suurin osa vesistä siirtyi kylien ja yksityisten omistukseen. Roomalaisvalta, läänityslaitos Euroopan mannermaalla ja regaaliajattelu Pohjoismaissa ovat vaikuttaneet vesioikeusjärjestelmän muuttumiseen. Lähtökohdiltaan Suomen, Ruotsin, Norjan ja Islannin vesioikeusjärjestelmät ovat samankaltaisessa asemassa. Erilaisten vesioikeudellisten järjestelmien ero lienee kuitenkin suhteellinen. Erilaisista lähtökohdista riippumatta esimerkiksi yleisen edun toteuttamisen järjestämisessä vesialueilla voidaan havaita yhtäläisiä piirteitä.

Roomalaisen oikeuden periaatteet vesioikeusjärjestelmäänsä omaksuneissa maissa vesioikeus on lähinnä hallinto-oikeutta. Meillä samoin kuin läntisissä naapurimaissamme vesioikeus on systemaattisesti liitetty yksityisoikeuteen.

Vesilainsäädäntömme on kuitenkin vanhastaan perustunut yleisen edun turvaamisperiaatteeseen. Tämän vuoksi viranomaisilla on oikeus tehdä omistajuudesta riippumatta vesistöjä ja niiden käyttöä koskevia päätöksiä ja harjoittaa vesistön käytön valvontaa.

Vesioikeudellisen tutkimuksen lähtökohtana voidaan pitää vesien *käytön arvon merkitystä* yleiseltä ja yksityiseltä kannalta. Omistajuus tai muu lakiperusteinen käyttövaltuus voi olla perusteena vesien käyttöoikeuden saamiseen. Yhteiskunnan intresseistä riippuu, onko tarpeen hankkia omistajuudesta riippumaton käyttöperuste (*lupa, Erlaubnis, Bewilligung, licence, tillstånd, tiltak*).

Vesioikeudellinen tutkimus jaoteltiin aikaisemmin sen mukaan, millaisesta sääntelyn tavoitteesta oli kysymys. Vanhassa vesioikeudellisessa kirjallisuudessa puhutaan hyötyisästä (lukratiivisesta) ja suojaavasta (defensiivisestä) vesioikeudesta.[6] Ensin mainittu käsitti sellaiset normit, jotka sääntelivät vesistön hyväksikäyttöä etupäässä veden- ja voimansaannin tarpeisiin. Viimeksi mainittu koski normeja, joilla vedestä aiheutuvia haittoja voitiin poistaa esim. ojittamalla tai perkaamalla. Jaottelulla on merkitystä lähinnä historialliselta kannalta, koska nykyään kumpaankin käyttömuotoon liittyy vesien tilan säilyttämistä

[5] Laki oikeudesta yleisiin vesialueisiin (L 204/66) 1 §.

[6] Ks. esim. *Serlachius* 1909 s. 2, *Lang* 1910 s. 10—16 ja *Haataja* I s. 35. Vrt. *Ljungman — Stjernqvist* II s. 55 ja *Pietilä* 1979 s. 47.

edistäviä normeja. Toisaalta eräät vesien käyttöä koskevat hankkeet voivat sisältää ensisijaisesti vesiensuojelullisia tavoitteita. Nykykielessä sanalle defensiivinen voitaisiin ajatella laaja-alaisempaa merkitystä, jolloin se kuvaisi vesiensuojelua ja yleisemminkin ympäristönsuojelun näkökulmaa.[7] Systemaattiselta kannalta jaottelusta tuskin on hyötyä.[8] Esimerkiksi vesistön *moninaiskäyttö* ei sovellu kumpaankaan kategoriaan.[9]

Varsinkin vesiensuojelua koskevassa vesioikeudellisessa tutkimuksessa on pidetty mielekkäänä *funktionaalista* ajattelutapaa, jolloin vesioikeudellisen tutkimuksen kohdetta tarkastellaan osana yhteiskunnan harjoittamaa muiden kohteiden säätelyä. Vesi on osa ympäristöä, maisemaa.[10] Verrattuna luonnonsuojeluun ja maisema-arvoihin vesivarojen taloudellinen merkitys ja vesitalous ovat meillä olleet ylivoimaisesti merkittävin käyttömuoto.

Vesioikeuden tarkoituksena on selvittää vesien käytössä syntyneitä ristiriitoja ja järjestää erilaiset kilpailevat näkökannat järkeväksi kokonaisuudeksi. Monet vesien käyttömuodot ovat sellaisia, ettei niiden vaikutusta pystytä rajoittamaan vain vesialueen omistajan vallintaan kuuluvan vesialueen piiriin. Esimerkiksi pilaamiskiellon toteuttaminen ei riipu omistajuudesta. Sen sijaan rakentamishankkeessa luvan saannin ehtona on omistajuuden tai siihen verrattavan käyttövaltuuden osoittaminen tarvittavaan maa- ja vesialueeseen.

Vesioikeudelliset luparatkaisut ovat varsin epäyhtenäinen joukko. Yksiselitteinen kokonaisluonnehdinta siitä, mistä ja millaisista asioista on kysymys, ei liene mahdollista eikä ratkaisujen oikeusvaikutusten kannalta ehkä välttämätöntäkään.[11] Vesioikeutemme kehityksen valossa *rakentamisluvat* ovat saaneet erityisen huomion.

Vesirakentamislupamenettelyn kehityksessä on havaittavissa piirteitä, jotka ovat vahvistaneet asianosaisten oikeusturvaa. Tällaisina voidaan mainita erityisesti menettelyllisten muotojen kehittyminen sekä vesituomioistuinten ja katselmustoimitusten kokoonpanojen muutokset. Aiemmin vesirakentamislupa saatettiin myöntää hyvinkin yleisluonteisen suunnitelman perusteella, mutta nyt vesilain järjestelmässä on päädytty varsin yksityiskohtaiseen *hankesuunnitte-*

---

[7] Ks. esim. *Hollo* 1978 s. 27.

[8] Samoin *Pietilä* 1979 s. 47.

[9] Moninaiskäyttöajattelun taustasta ks. esim. *Teclaff* 1967 s. 113 ss.

[10] Ks. esim. *Hollo* 1976 s. 3 ss.

[11] Oikeuskirjallisuudessa luparatkaisuja on pyritty luonnehtimaan erivapauden, konsession ja poliisiluvan käsitteillä. Esim. *Haataja* (II s. 407—408) pohtii laajasti uittosäännön luonnetta saksalaisen konsessio-opin pohjalta. Samanlaisesta lähestymistavasta ks. myös *Haataja* III s. 20—37. Määrittelyyn liittyvistä ongelmista ks. *Hollo* 1976 s. 261, *Pietilä* 1979 s. 196 ja *Vihervuori* 1981 s. 49 ja *Mäenpää 1985* s. 15 ss.

[12] Ks. esim. *Moring* II 1908 ss. 111, vrt. *Haataja* III s. 175.

luun.[12] Hankesuunnittelun ohella voidaan mainita *kuulemismuotojen* kehittyminen. Vaikka katselmusmenettely rakentamishankkeen vaikutusten selvittämiseksi onkin jo varsin kauan kuulunut vesioikeudelliseen järjestelmäämme, viimeaikaiselle lainsäädännön uudistamiselle on ollut tunnusomaista kuulemismenettelyn laajentaminen perinteisen asianosaispiirin ulkopuolelle.[13] Asukkaille myönnetään siten vesiasioissa laajahko puheoikeus. Vesiasioiden *muutoksenhakujärjestelmää* on *yksinkertaistettu* ja katselmustoimitusten sekä vesituomioistuinten kokoonpanoa on täydennetty mm. biologinkoulutuksen saaneilla jäsenillä.[14]

Vesioikeudellisen sääntelyn lähtökohdat ovat vesioikeutemme eri kehitysvaiheissa pitkälle määränneet, millä tavalla ja miten asianosaiset ovat saaneet suojaa oikeuksilleen. Vesioikeuslain ns. *haitattomuus*periaatteelle rakentuvista luvanmyöntämisedellytyksistä on siirrytty ns. poikkeuslakien kautta vesilain järjestelmään.[15] Poikkeuslaeilla puututtiin voimakkaasti luvan myöntämisedellytyksiin.[16] Voimassa olevassa vesirakentamishankkeita koskevassa lupajärjestelmässä on omaksuttu *hyöty- ja yleisen tarpeen edellytys* sekä vesien käyttöä säätelevät rajoitukset, joita totunnaisesti kutsutaan *sulkemis-, muuttamis- ja pilaamiskielloiksi.* Ne määrittelevät luvanvaraisen toiminnan rajat. Raja, jota vesioikeuden luvallakaan ei voi ylittää, on lausuttu vesilain 2 luvun 5 §:ssä. Joulukuun 1. päivänä 1987 voimaan tulleessa laajahkossa vesilain tarkistuksessa (L 467/87) on otettu lähtökohdaksi vesiensuojelun ja luonnontalouden tasapainon lisääminen vesiasioissa. Vesilain osittaisuudistus ei tuonut olennaisia muutoksia vesioikeudellisen sääntelyn perusteisiin rakentamislupien osalta.[17]

Vesioikeudellisen sääntelyjärjestelmän kehityksessä on piirteitä, jotka ovat turvanneet erityisesti luvansaajan oikeuksia ja joilla osaltaan lieneekin ollut

---

[13] Ks. HE 266/1984 vp s. 4 ss., myös HE 55/1989 vp s. 5 ss. Vrt. VOL:n järjestelmä, ks. esim. *Lang — Haataja* 1932 s. 215 ja *Haataja* III s. 184 ss.

[14] Ks. HE 266/1989 vp s. 7—11 ja HE 55/1989 vp s. 3.

[15] Poikkeuslaeilla tarkoitetaan tässä poikkeuksia VOL:n järjestelmästä. Vesilaitoksen rakentamisedellytyksistä VOL:n mukaan ks. esim. *Moring* II 1908 s. 40—47, *Serlachius* I s. 21—40 ja *Haataja* III s. 102—134. Poikkeuslakeihin kohdistuvasta kritiikistä ks. erityisesti *Haataja* I s. 81 ss., *Haataja* III s. 350 ja 358—424.

[16] Poikkeuslaeilla tarkoitetaan tässä 1930-, 1940-, 1950- ja 1960-luvuilla tehtyjä lakeja, joilla poikettiin VOL:n järjestelmästä. Näitä olivat mm. laki VOL 1: 5:n muuttamisesta (L 61/34), laki eräiden kiireellisten vesioikeusasioiden käsittelemisestä (L 62/34), laki eräiden vesioikeusasioiden poikkeuksellisesta käsittelystä (L 383/40), laki toimenpiteistä vesivoiman käyttöön ottamisen helpottamiseksi (L 196/41) sekä laki valtion oikeudesta säännöstellä Kemijoen vesistön vedenjuoksua (L 62/60).

[17] VL:n uudistamisen tavoitteista ks. HE 266/1984 vp s. 1 ss., myös *Hollo* 1987 passim, vrt. KM 1972:B134 s. 3 ss.

vaikutusta siihen, että nimenomaan vesirakentamisluvat ovat saaneet poikkeuksellisen vahvan pysyvyyden. Tällaisia tekijöitä ovat ennen muuta se, että *poikkeuslakeihin on turvauduttu usein*, että vesioikeudellinen *lupakäsittely on eriytynyt muista ympäristöluvista* poiketen erityistuomioistuimille sekä että *valtio* (vesi- ja ympäristöhallitus) on ollut rakentamishankkeiden *suunnittelijana, toteuttajana ja valvojana.*

Poikkeuslakien käyttöala ei ole jäänyt vain vesioikeuslain poikkeuslakeihin, joiden päämääränä oli nopeuttaa vesirakentamishankkeiden toteuttamista, vaan niihin on turvauduttu myöhemmin vesirakentamishankkeiden korvausmenettelyn jouduttamiseksi.[18] Poikkeuslakien jatkumoa ovat merkinneet myös ympäristöpoliittisesta näkökulmasta säädetyt *laki Ounasjoen erityissuojelusta* (L 703/83) ja *koskiensuojelulaki* (L 35/87) sekä *laki Kyrönjoen erityissuojelusta.*[19] Niissä kielletään voimalaitoksen rakentaminen mainitun lainsäädännön piiriin kuuluvissa vesistöissä. Vesilain ja erityislakien suhde on jäänyt järjestämättä.

Kulloiseenkin historialliseen kehitysvaiheeseen liittyvä vesioikeudellinen sääntelyjärjestelmä on jälkivalvonnassa merkityksellinen, koska varsinainen lupamenettely on jälkivalvonnan perusta. Lupapäätösten jälkivalvonnan toteuttamisen kannalta poikkeuslakimenettely herättää ainakin seuraavat kysymykset:

---

[18] Tunnetuin lienee Kemijoen ns. karvalakkilähetystön toiminta ja eduskunnan syksyllä 1979 säätämät poikkeuslait. Niiden perusteella valtion varoista maksettiin ennakkokokorvauksia Isohaaran patoamisen aiheuttamista kalastusvahingoista. Isohaaran voimalaitoksen rakentaminen aloitettiin, kun VN antoi Pohjolan Voima Oy:lle luvan 2. 3. 1945 ryhtyä padon rakentamiseen Kemijokisuulle. **VTK:n 17. 7. 1947** antama väliaikainen lupa (**n:o 21/1947**) lienee katsottava lähinnä muodollisuudeksi, sillä pato oli jo edellisenä vuonna ollut liikennöitävässä kunnossa. Lopullinen lupa VL:n mukaan annettiin 19 vuotta myöhemmin **PSVO**:n päätöksellä **18. 9. 1964** (**n:o 56/64/I**) ja KHO:n päätöksellä (**KHO 1966 A II 128**). Päätös kalastuskorvauksista annettiin v. 1982 (**PSVO 9. 12. 1977 n:o 50/77/II**) ja **VYO 9. 6. 1982 (VYO 33/1982)** sekä kalatalousvelvoitteista **KHO 30. 5. 1980 t. 2860**. Korvausten maksamisen nopeuttamiseksi säädettyjen poikkeuslakien osalta ks. HE 183/1979 vp, HE 184/1979 vp ja HE 189/1979 vp. Maksuvelvolliset Kemijoki Oy ja Pohjolan Voima Oy selvittelivät vielä välejään erikseen, kun ensin mainittu vastusti sille VYO:n (**VYO 33/1982**) päätöksessä määrättyä 10 %:n korvausosuutta. **KKO (16. 6. 1983 t. 2231)** poisti VYO:n päätöksen ja palautti asian uudestaan VYO:n käsiteltäväksi Kemijoki Oy:n korvausvelvollisuuden osalta. VYO katsoi, että po. 10 %:n maksaminen ei kuulunut myöskään Pohjolan Voima Oy:lle. Tästä syntyi eräällä tavalla »isännätön korvaus», jonka Kemijoki Oy vapaaehtoisesti maksoi edunmenettäjille syksyllä 1987. Kemijoen oikeudenkäyntejä on selostettu laajasti lehdistössä. Asiaa on käsitelty myös kirjallisuudessa. Ks. esim. *Haataja* III passim ja *Risku* 1972 passim, *Vilkuna* 1975 passim ja erityisesti s. 348 ss., myös *Partanen* 1977 s. 133—159.

[19] Ks. HE 34/1990 vp s. 2 ss. Eduskunta äänesti mainitun lakiesityksen yli valtiopäivien 15. 2. 1991. HE 34/1990 vp siirtyi siten uuden, 17. 3. 1991 valitun eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta hyväksyi lain 6. 6. 1991.

Ovatko alkuaan väliaikaisiksi tarkoitetut vesirakentamisluvat saaneet asiallisesti vahvemman aseman kuin vesilain mukaiset rakentamisluvat? Onko ympäristönsuojelusyistä säädetty viimeaikainen poikkeuslainsäädäntö vähentämässä ympäristönsuojelunäkökohtien huomioon ottamista varsinaisessa vesilain mukaisessa lupakäsittelyssä? Antaako vesilain rinnalle kehittynyt poikkeuslainsäädäntö aihetta sellaiseen päätelmään, että vesilain mukaisten lupapäätösten pysyvyyssuojaan voidaan puuttua vain lailla?

Vesirakentamislupien käsitteleminen erityistuomioistuimissa (vesioikeudet, vesiylioikeus) on myös eriyttänyt vesiasioita koskevan oikeustieteellisen tutkimuksen samoin kuin oikeuskäytännön.

Erityistuomioistuimen antama vesirakentamislupa on ollut omiaan vahvistamaan vesiasioiden »erityisluonnetta». Verrattuna muihin ympäristönkäyttöä koskeviin lupiin voidaan kuitenkin ehkä puhua enemmän aste- kuin asiaeroista.

Valtion asema vesirakentamishankkeissa on vesilainsäädäntömme kehityksen valossa ongelmallinen. Se herättää monia kysymyksiä sekä kansalaisten oikeusturvan että valtion omienkin tehtävien hoidon kannalta. Vesi- ja ympäristöhallitus on useissa suurissa rakentamishankkeissa ollut hankkeen suunnittelija, toteuttaja ja valvova viranomainen.

Myös vesirakentamislupien lopputarkastuksen järjestämisen kannalta vesi- ja ympäristöhallituksen rooli on ongelmallinen. Vesi- ja ympäristöhallituksen tehtäviä on viime aikoina muutettu siten, että voimatalouden edistäminen ei enää ole viraston tehtäviä.[20] Luvanhaltijana virastolle kuuluu kuitenkin vanhastaan suuri joukko rakentamislupia. Näissä tilanne ei ole hallinnollisesti muuttunut.

Vesilain lupasäännökset on tarkoitettu sovellettavaksi ensisijaisesti tapauskohtaisesti. Vesilainsäädännön tehtävänä on siten osoittaa luvan myöntämisen edellytykset, harkinnan rajat ja myös sitovuusperusteet. On ilmeisen ongelmallista, missä määrin tapauskohtainen harkinta luo edellytyksiä ratkaisua tehtäessä ottaa huomioon moninaiskäyttöä tai ympäristönsuojelua koskevia näkökohtia.

Vesien käytön jälkivalvonnan tehostamisen tarve on johtamassa myös vesilainsäädännön merkityksen muuttumiseen siten, että vesistöjen kaikenlaisia rakentamishankkeita on tarkasteltava kokonaisuutena.[21] Tästä näkökulmasta rele-

[20] Ks. Laki vesi- ja ympäristöhallinnosta (L 24/86) 6 § , myös asetus vesi- ja ympäristöhallinnosta (A 151/87).

[21] Tarve tehostaa ja saada aikaan yhdenmukainen ympäristöön kohdistuva valvonta- ja hallintojärjestelmä on johtanut niin meillä kuin muuallakin Euroopassa ympäristöministeriöiden perustamiseen. Ks. asetus ympäristöministeriöstä (A 143/88). Ks. myös HE 184/1985 vp ja L 18. 12. 1987/1049 sekä HE 140/1987 vp ja L 10. 2. 1989/235.

vantti vaihtoehto on erityistuomioistuin, jolla on alansa erityisasiantuntemus. Vesistöjen tilaan eivät toisaalta vaikuta vain ne toimenpiteet, joita joku tekee omistajuuden tai jonkin muun käyttövaltuuden perusteella. Vesistöä kuluttavan tai rasittavan toiminnan alkulähde voi olla myös kokonaan maan rajojen ulkopuolella.[22] Edellä esitetyn pohjalta voidaan arvioida, että rakennettujen vesistöjen jälkivalvonnan merkitys on kasvamassa.

3 VESIRAKENTAMISHANKKEIDEN AIHEUTTAMISTA YMPÄRISTÖMUUTOKSISTA

3.1 Vesirakentamishankkeiden merkityksestä

Vesivoima on ollut Suomen sähköhuollon perinteinen energialähde. Vesivoimalla katettiin 1930-luvulla yli 70 % ja 1950-luvulla yli 90 % maan koko sähköntarpeesta. Parhaiden koskien tultua rakennetuiksi vesivoiman suhteellinen osuus on pienentynyt. 1980-luvun lopussa se oli enää neljännes sähkönkulutuksesta.[23] Myös uiton suhteellinen merkitys puun kuljetusmuotona on 1990-luvulle tultaessa vähentynyt. Vielä 1960-luvulla uitto oli voimatalouden ohella vesistön pääkäyttömuoto, joka syrjäytti vesistön perinteiset käyttömuodot kuten kalastuksen.[24]

Suomessa on toteutettu noin 200 yli yhden km^2:n suuruisen järven tai tekoaltaan säännöstelyhanketta. Niistä on tekojärviä noin 20 ja merenlahdista pa-

---

[22] Ilmansaasteiden aiheuttamaa vesistöjen happamoitumista on viime vuosina selvitetty laajasti Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa. Suomen osalta ongelmaa tutkimaan perustettiin v. 1985 HAPRO-projekti. Ks. tarkemmin »Happamoituminen Suomessa» YM/MMM julkaisu A 57/1987 ja *Kinnunen* 1987 sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston raportti »Survey of atmospheric heavy metal deposition in the Nordic countries in 1985». NORD 21/1987. Ks. myös VN:n periaatepäätös v:lta 1988 vesiensuojelun tavoiteohjelmaksi vuoteen 1995. YM B 12/1988. Ks. KM 1986: 42 ja KM 1982: 56. Tällä VN:n periaatepäätöksellä on vahvistettu joukko tavoitteita ja toimenpiteitä vesien suojelun edistämiseksi ja ohjaamiseksi.

[23] Ks. Energiatilastot 1989 taulu 3.1, Sähkölaitostilastot, SVT XL II: 1, Sähköntuotanto 1938—1982, Vesivoimalla tuotetun sähkön suhteellinen osuus v. 1951—1982, ks. myös IVO 1982 s. 267 ss., Suomen sähkölaitosyhdistys 1982 s. 37—41, *Kerkelä* 1985 s. 60—62 ja 159—154, Kemijoki Oy:n vuosikertomukset v. 1960—1988.

[24] Ks. Vuosikirja 1988 s. 127. Puutavaran irrallaan uittaminen on Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa vähentynyt tai loppunut. Ks. tarkemin *Repo* 1990 s. 2 alaviitteessä 3 oleva kirjallisuus. Tällä hetkellä Kemijoen vesistöalue on meillä ainoa suuri vesistö, jossa puut uitetaan irrallaan. Kemijoenkin osalta uittaja on velvoitettu saattamaan vuoden 1994 loppuun mennessä hakemuksella vesioikeudessa vireille kysymyksen uittosäännön muuttamisesta siten, että uitto toimitetaan nippu-uittona. Ks. **KHO 27.12.1989 t. 4855**.

dottuja makeavesialtaita noin 10. Järviemme kokonaispinta-alasta säännösteltyjen luonnonjärvien osuus on noin kolmannes. Säännöstelyjen vaikutukset ulottuvat aina koko alapuoliseen vesistöön. Säännösteltyjä vesistöjä on kaikkiaan yli 30. Vesi- ja ympäristöhallitus on valtion puolesta luvanhaltijana yli 70 säännöstelyhankkeessa, jotka ovat pinta-alaltaan yhteensä noin 65 % kaikista säännöstelyhankkeista.[25]

Toteutetuista säännöstelyhankkeista noin puolet palvelee ensisijaisesti voimatalouden tarpeita, neljännes tulvien suojelua ja neljännes vesihuoltoa. Yleensä säännöstelyt on toteutettu hyötyjen saamiseksi samanaikaisesti useammalle vesien käyttömuodolle.

Valtion ote vesirakentamisluvissa näkyy muuallakin kuin hankkeissa, joissa vesi- ja ympäristöhallitus on luvanhaltijana. Valtion osuutta vesirakentamislupien vahvana tosiasiallisena vaikuttajana osoittaa se, että yksistään voimataloushankkeiden edistämiseksi on itsenäisyytemme aikana työskennellyt kolmisenkymmentä komiteaa.[26] Vielä on otettava huomioon eduskunnan sitoutuminen budjettivaroin toimeenpantuihin säännöstelyhankkeisiin, kun vesi- ja ympäristöhallitus on ollut hankkeen toteuttaja ja luvanhaltija.

Valtion kiinnostus on toisaalta luonnollista. Laajoissa vesirakentamishank-

---

[25] Tiedot ovat vesistöjen säännöstelyistä aiheutuvien haittojen vähentämistä selvittäneen työryhmän raportista. Ks. Säännöstelyhaitat 1990 s. 9.

[26] Ensimmäinen, tuolloin Imatran voimalaitoksen rakentamista ja Vuoksen vesistön käytön suunnittelua varten asetettu komitea oli Senaatin 17. 10. 1917 asettama koskivoimakomitea, joka asiallisesti oli valtion pysyväisluonteinen viranomainen. Koskivoimakomitea suunnitteli vesistöjen rakentamista, antoi lausuntoja rakentamishankkeista ja alkuaikoina myös itse toimeenpani suunnitelmat. Koskitoimikunnan ja sen seuraajien, koskivoimakomitean, lisätyn koskivoimakomitean, koskirakennustoimikunnan ja koskitoimikunnan, työskentelyä v. 1917—1947 on selostettu v. 1950 ilmestyneessä Elna *Kerkkosen* julkaisussa »Koskitoimikunta vuosina 1917—1947». Tärkeimmät komiteanmietinnöt aikajärjestyksessä ovat seuraavat: voimatalouskomitean mietintö (KM 1947: 3), polttoainekomitean mietintö (KM 1950: 7), maaseudun sähköistyskomitean mietintö (KM 1950: 9), teollistamiskomitean mietintö (KM 1951: 12), polttoainekomitean mietintö (KM 1952: 7), Kemijokikomitean mietintö (KM I 1954: 64 ja II KM 1954: 65), valtakunnansuunnittelukomitean mietintö I (KM 1954: 4 ja II KM 1955: 9), energiakomitean mietintö I (KM 1956: 19 ja II KM 1956: 28), Kemijärven vedenjärjestelykysymyksiä selvittäneen komitean mietintö (KM 1958: 67), Kemijoen vesistön säännöstelytoimikunnan mietintö (KM 1958: 69), teollisuusneuvottelukunnan mietintö teollistumisen edellytyksistä ja toimenpiteistä sen edistämiseksi (KM 1959: 4), Tornion ja Kainuun jokien vesivoiman hyväksikäyttömahdollisuuksia pohtinut Pohjoismainen vesivoimakomitean mietintö, Tukholma 1961 (NU 1968: 17), Kuusamon vesistökomitean mietintö (KM 1969: A2), sähkölaitoskomitean mietintö (KM 1975: 67), teollisuustoimikunta 1975 mietintö (KM 1975: 47), Suomen energiapoliittinen ohjelma ja siihen liittyvä taustamuistio (KM 1979: 16), ydinenergialakitoimikunnan I osamietintö (KM 1980: 13) sekä vesirakentamistöiden tarvetoimikunnan mietinnöt (KM 1982: 15 ja 56).

keissa on ollut kysymys kansallisestikin suurinvestoinneista. Useiden suurhankkeiden toteuttajina ovat olleet valtion (vesi- ja ympäristöhallitus) ohella valtionyhtiöt. Toisaalta valtion vahva rooli rakentamishankkeen puuhaajana on asettanut edunmenettäjät jo lähtökohtaisesti hakijaa heikompaan asemaan: valtion mukanaolo vesirakentamishankkeessa on taannut sen, että hanke on voitu katsoa yleisen tarpeen vaatimaksi. Varsinainen vesioikeudellinen lupakäsittely onkin saattanut jäädä sisällöltään jokseenkin muodolliseksi. Kysymys luvan myöntämisestä/epäämisestä on saatettu sivuuttaa, kun hanke on jo pohjustettu valtion tekemin suunnitelmin, rahoituspäätöksin ja kun hakijana on vielä ollut vesi- ja ympäristöhallitus.[27]

Vesivoiman osalta on edelleen odotuksia.[28] Toisaalta on lähdetty siitä, että jäljellä olevan hyödyntämättömän vesivoiman määrä on niin vähäinen, ettei sillä voida ratkaista energiataloutemme perusongelmia. Tätä ajattelua ilmentävät erityisesti ympäristöpoliittisesta näkökulmasta säädetyt *laki Ounasjoen erityissuojelusta (L 703/83) ja koskiensuojelulaki (L 35/87).*29 Laeilla kielletään uuden voimalaitoksen rakentaminen mainittujen lakien piiriin kuuluvissa vesistöissä.

3.2 Vesirakentamishankkeiden ympäristömuutoksista

Vesirakentamisen aiheuttamat ympäristövaikutukset ovat erittäin monitahoisia ja nykyäänkin valitettavan puutteellisesti selviteltyjä. Vesivoiman tuotannossa haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttavat tekijät voidaan jaotella

---

[27] Vesioikeudellisen käsittelyn »toissijaista» asemaa osoittaa mielestäni hyvin keskustelu ns. Vuotoksen altaan rakentamisesta Pelkosenniemen ym. kuntien alueelle. Hakija olisi valtionyhtiö, joten sinänsä on luonnollista, että omistaja, ts. valtio on halunnut pidättää itselleen päätösvallan, pannaanko hakemus VO:ssa vireille vai ei. Hankkeen toteuttamisesta on tehty kuitenkin poliittinen kysymys. VN:n iltakoulupäätöksestä on tullut VO:n ratkaisun korvaava »lopullinen päätös», jonka muuttamiseksi/pysyttämiseksi eri osapuolet ovat vedonneet. VN:n kannanotto voi olla sitova omistamaansa yhtiöön nähden. VN voi päättää, saako yhtiö hakea vesioikeudellista lupaa vai ei. Sitä vastoin VN ei voi ottaa vesituomioistuimelle kuuluvaa ratkaisuvaltaa rakentamisluvan myöntämisedellytyksistä.

[28] Vesivoiman merkityksestä energian lähteenä ks. esim. KM 1979: 16 ja siihen liittyvä taustamuisto. Vrt. SITRA 1980 s. 5 ss., myös Kemijoki Oy:n lausunto PeV:lle 10. 2. 1983 HE:n 279/1982 vp johdosta. Ks. myös *Malaska ym.* 1989 s. 274 ss.

[29] Vrt. LuonnonsuojeluL (L 71/23). Vrt. myös laki ja asetus Urho Kekkosen kansallispuistosta (L 228/83 ja A 229/83) sekä laki eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi (L 801/85). Em. viime aikoina säädettyjen luonnonsuojelulakien systematiikkana on tehdä luettelo suojeltavista kohteista ja määrätä korvauksista. KoskiensuojeluL:ssa on omaksuttu sama systematiikka.

patoamiseen, säännöstelyyn (mukaan luettuna tekoaltaat ja lyhytaikaissäännöstely) *ja jokien porrastamiseen.*

Joissakin tapauksissa rakentamishankkeen ympäristövaikutukset ovat suhteellisen selkeästi yksilöitävissä. Esim. kalankasvatuslaitoksen aiheuttamana voidaan havaita alapuolisen vesistön rehevöitymistä, makuvaurioita kalastossa, verkkojen limoittumista, talousveden saannin vaikeutumista jne. Kun kysymyksessä on hanke, johon liittyy *padottamista, säännöstelyä* ja ehkä vesistön *järjestelyä*, ympäristövaikutukset ovat monitahoisia.

Säännöstelyhankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät mm. maisemavaurioina, rantavallien pehmenemisenä ja sortumisena, rantapalstoille aiheutuneina vettymisvahinkoina, talousveden saannin vaikeutumisena sekä vesistön puhdistumiskyvyn heikkenemisenä. Vaikka säännöstelyyn saattaa liittyä myös vesistön pilaamisvaikutuksia, normatiivisista syistä ei ole voitu soveltaa vesilain 1 luvun 19 §:n säännöksiä tällaisiin hankkeisiin.[30] Toisaalta veden viipymän lyheneminen saattaa joissakin tapauksisa myös parantaa veden laatua.[31]

Patoamisesta suoranaisesti johtuvista ympäristövaikutuksista ehkä merkittävin on vaelluskalojen nousun estyminen tai vaikeutuminen. Haittavaikutuksia on pyritty vähentämään mm. kalateitä rakentamalla, mutta suomalaiset tulokset vesistörakentamisen vilkkaimpina aikoina 1950- ja 1960-luvuilla jäivät laihoiksi.[32] Niiden sijaan on ryhdytty istutuksiin, joilla ei ole kuitenkaan kyetty säilyttämään luontaisesti lisääntyvää kantaa.[33]

Kun vettä on padottu jokiuomassa voimalaitos- tai säännöstelypadolla, syntyy sen yläpuolelle *tekojärvi* siinä tapauksessa, että veden lämpötila kerrostuu järvelle ominaisella tavalla. Jos kerrostuneisuutta ei synny, vesialue ei ole enää järvi eikä joki vaan voimalaitosallas *(patoallas)*.[34] Tällaisten patoaltaiden kalakanta on rakentamisen jälkeen vähentynyt huomattavasti, eivätkä istutukset ole tuottaneet toistaiseksi tulosta.[35] Patoaltaan muodostuminen sellaiseksi, että ka-

[30] Vrt. **KHO 1984 A II 105**: Turvetuotantoa valmistelevasta ojituksesta saattoi aiheutua VL 1: 15:ssä tai 1: 19:ssä tarkoitettu seuraus ja kysymys saattoi olla VL 10:1:ssä tarkoitetusta jäteveden laskemisesta. Vrt. myös **PSVO 4. 10. 1990 n:o 85/90/2**. Kysymyksessä oli virka-apuasia. Päätöksessä turvetuottajat velvoitettiin hakemaan VO:lta lupa turvetuotantoalueiden kuivatusvesien johtamiseen vesistöön ja ryhtymään toimenpiteisiin, joilla vesistön muutokset ja vesistön pilaantuminen estyvät.

[31] Ks. Ympäristönsuojelu 2 s. 242—246.

[32] Ks. esim. *Vilkuna* 1975 s. 383 ss., Kalatalousvahingot 1979 s. 55—71, myös *Herva* 1981 s. 109—123.

[33] Ks. Kalatalousvahingot 1979 s. 107—113, myös *Kännö* 1989 passim sekä Kemijoen tulokset 1990 passim.

[34] Tekojärven ja patoaltaan eroista erityisesti kalastuksen ja kalaston kannalta ks. esim. *Einsele* 1960 passim.

[35] Ks. esim. *Kännö* 1989 s. 142 ss.

lasto voi viihtyä siellä, lienee mahdollista riippuen jokien virtausnopeudesta ja sen vaihteluista sekä kalalajeista.[36]

Kalojen lisääntymisen ja ranta-asutuksen kannalta vuotuissäännöstelyä selvästi haitallisempi on *lyhytaikainen säännöstely*, sillä se aiheuttaa kutupaikkojen häviämisen ohella myös muita kalavahinkoja sekä kuluttaa pohjaa ja rantoja.[37] Jokivesistöjen optimaalinen hyväksikäyttö voimatalouteen edellyttää joen *porrastamista*, mistä puolestaan aiheutuu paitsi maisemavaurioita myös virtakutuisten kalojen kutualueiden häviämistä.[38]

Uiton ja voimatalouden välillä esiintyi ennen suuria ristiriitoja, jotka uiton merkityksen pienenemisen myötä ovat vähentyneet.[39] Uiton loppumisen jäljiltä on jäänyt kunnostustoimenpiteitä vaativia perattuja vesistöjä. Esim. *Toivonen* on arvioinut puutavaran irtouittoa varten lohkareettomaksi raivattujen Simojoen koskien ja karien lohenpoikastuotannon vähentäneen joen vaelluskalatuotantoa ainakin 20 %:lla.40 Irtouitto aiheuttaa huomattavaa haittaa vesistön muulle moninaiskäytölle niissä vesistöissä, joissa sitä vielä harjoitetaan.[41]

Patoamisesta aiheutuneiden luonnonvaraisten kalakantojen tuhoutumisen seuraukset eivät näy vain padotussa vesistössä. Kutuvaellukselle Pohjanlahden jokiin pyrkivien lohien keskimääräinen koko on pienentynyt.[42] Kielteinen kehityssuunta on seurausta toisaalta patoamisesta aiheutuneesta luonnonkantojen menetyksestä ja niiden korvaamisesta laitoskannoilla ja toisaalta lisääntyneestä ja valikoivasta avomerikalastuksesta ja jo tähän asti aiheutetusta geneettisestä taantumasta.[43] Itämeren lohisaaliin arvioidaan olevan jo noin 90-prosenttisesti poikasten laitoskasvatuksen varassa.[44] Muita kantojen taantumiseen vaikutta-

[36] Ks. esim. *Herva* 1981 s. 16.

[37] Ks. Ympäristönsuojelu 2 s. 244 ss., myös *Vihervuori* 1985 s. 228 ss.

[38] Ks. KTM s. 34—36 ja STYV s. 11.

[39] Ks. esim. *Haataja* 1943 s. 170—175, myös *Mäkelä* 1976 s. 38—41.

[40] Ks. *Toivonen* 1966 s. 128—132, myös *Toivonen* 1974 s. 2. Toivosen mukaan poikastiheydet Simojoella olivat olleet 2,4 kpl/100 m² raivatulla alueella ja n. 8 kpl/100 m² luonnontilaisilla alueilla. Siirtämällä kiviä ja lohkareita voidaan karkeuttaa liian sileitä ja suojattomia uomia. Irtouiton lakkauttamisen jälkeen saatiin kunnostustoimenpitein Ruotsin Skellefteå-joessa virta-alueiden taimenen poikastiheys uittoa varten tehtyjen raivausten jälkeen todetusta vain 0,9 kpl/100 m² tiheydestä lisääntymään tiheydeksi 10,2 kpl/100m². Ks. *Karlström* 1977 s. 1—72.

[41] Tunnettuja ovat tässä suhteessa Kemijoen irtouittoa koskevat KHO:n päätökset: **KHO 3. 3. 1982 t. 817** ja **KHO 27. 12. 1989 t. 4855**.

[42] Ks. esim. *Berg* 1976 s. 2 ss.

[43] Ks. esim. *Herva* 1981 s. 3 ss., *Hartikainen — Lindqvist* 1990 s. 92.

[44] Itämeren kyky kasvattaa lohta on viimeksi kuluneiden kolmenkymmenen vuoden aikana hyödynnetty jokiin ja jokisuille tehdyillä istutuksilla. Nykyään Suomen arvioidaan tehostuneen velvoiteistutustoiminnan ansiosta huolehtivan puolesta Itämeren poikasistutuksista. Ks. KM 1989:7 s. 2 ss.

neita tekijöitä ovat olleet vesien likaantuminen, erilaiset jokijärjestelyt, suo- ja metsäojitukset sekä jokisuiden madaltuminen. Alkuperäiset plankton-, siika-, merilohi-, järvilohi-, meritaimen-, järvitaimen- ja toutainkannat on todettu uhanalaisiksi.[45] Myös alkuperäisen pohjasiian, vaellussiian ja harjuksen kannat on luokiteltu silmälläpidettäviksi.[46]

Lohikantojen säätelytoimikunnan (KM 1984: 4) mietinnön esittelemän ruotsalaisselvityksen mukaan Itämeren lohen kutuvaelluksen ja poikastuotannon turvaamiseksi riittäisi 25 %:n pienennys avomerikalastuksen saalistasossa. Saaliin arvo alenisi vain 6 %, koska saalis koostuisi suuremmaksi kasvaneista yksilöistä. Kaikki pyyntimuodot huomioon ottaen lohen kokonaissaaliin arvo nousisi 17—18 %, koska vastaavasti rannikkopyynnin osuus kasvaisi ja saalis koostuisi kutuvaelluksella olevista suuremmista yksilöistä.

Lohikantojen säätelytoimikunnan mietintö arvioi rannikkokalastuksen osuudeksi 20 % ja jokikalastuksen osuudeksi 3 % lohen kokonaissaaliista. Ennen vaelluskalajokien rakentamista joki- ja rannikkopyynnissä saatiin noin 60 % kokonaissaaliista.[47]

Monissa maissa, mm. Englannissa ja Irlannissa, on rajoitettu huomattavasti lohen pyyntiä verkoilla ja muilla pyydyksillä, jotka estävät kalan pääsyn kotijokeensa.[48] Meillä ei toistaiseksi ole sen enempää Itämeren valtioiden yhteisillä sopimuksilla, Ruotsin ja Suomen välisillä sopimuksilla kuin kansallisella lainsäädännölläkään saatu aikaan sellaista merikalastuksen säätelyä, jolla lohen nousu kutujokiinsa voitaisiin turvata ja vielä elossa olevia luonnonlohikantoja suojella.[49]

Edellä olevan perusteella on tärkeää huomata, että vaelluskalakantojen elvyttämisessä padotut vesistöt ovat osa vesistösysteemiä. Tämän toimivuus kalaston ja kalastuksen kannalta edellyttää paitsi toimenpiteitä rakennetussa vesistössä, muutoksia koko vaelluskalojen nykyisessä kalastusjärjestelmässä, ainakin meripyynnissä.

Padotuissa vesistöissä havaittujen haitallisten ympäristövaikutusten vähentämiseksi Suomessa on varsinkin 1970-luvun jälkeen herännyt mielenkiinto virtaavien vesistöjen kunnostukseen vesirakentamisen jäljiltä mm. rakentamalla

[45] Ks. KM 1989:7 s. 5 ss.

[46] Ibid.

[47] Ks. KM 1984:4 s. 11 ss.

[48] Ks. esim. *Mills* 1971 s. 364—367.

[49] Vuodesta 1986 on tosin rajoitettu lohenpyyntiä Pohjanlahden pohjoisimmilla rannikkoalueella, ks. asetus eräistä lohen kalastusta koskevista rajoituksista vuonna 1990 (A 312/90). Myös luonnonvaraisten vaelluskalojen säilyttämistyöryhmän esitykset (KM 1989: 7) olivat merikalastuksen säätelyn suhteen varsin varovaisia. Nähtävästi paineet suhteellisen voimakkaan merikalastuksen jatkamiseen nykyisen laajuisena ovat saaneet voiton tarpeesta turvata vielä jäljellä olevien luonnonlohikantojen pääsy kotijokiinsa.

kalateitä. Tällä hetkellä vanhoja ja uusia kalateitä ja -portaita on toiminnassa ja uusia suunnitellaan lähes kaikkien kalastuspiirien alueella.[50]

Kalatien rakentamisen ensimmäinen edellytys on, että jokialueella on vielä riittävästi lisääntymisalueita ja poikasten tuotantoalueita.[51] *Herva* on lähinnä skotlantilaisiin, yhdysvaltalaisiin ja englantilaisiin tutkimuksiin nojautuen katsonut, että vaelluskalojen elinolosuhteiden säilyttämiseksi joessa, jossa on säännöstely- ja vesivoimalaitoksia, tarvitaan kiinteiden vähimmäisvesimäärien sijasta joen ja kalojen elämän huomioon ottava virtaamasäännöstö.[52] Sellaisiin vesiin, joihin lohi ja taimen nousevat, tarvitaan minimivirtaaman juoksuttamisen sijaan eri kalalajien elämänvaiheet ja olinpaikan huomioon ottavia virtaamasuosituksia.[53]

Suomesta puuttuu pitkäaikainen ja jatkuva perinne kalatierakentamisessa ja -tutkimuksessa, mikä on nähtävästi osaltaan aiheuttanut sen, että kalatiekysymykset eivät ole jälkivalvontamenettelyissä tulleet juurikaan keskustelujen kohteeksi. Ulkomailta löytyy ratkaisuja, jotka ovat tuottaneet tuloksia kalaston hoidossa. Nykyään myös suomalainen kalatietutkimus on tuottanut toimivia malleja.[54] Vesirakennusteknisin keinoin voidaan säilyttää, elvyttää ja perustaa vaelluskalakantoja parantamalla kalojen elinympäristön laatua ja turvaamalla vaelluskalan elinympäristön yhtenäisyys kalateitä rakentamalla.[55]

4 TUTKIMUSTEHTÄVÄN JÄSENTELY

Lupapäätökselle voidaan antaa erilaisia merkityssisältöjä. Tässä tutkimuksessa luvalla tarkoitetaan ratkaisua, jolla vesilainsäädäntöön sisältyvän normin nojalla sallitaan sellaista, joka muutoin olisi yleisnormin mukaan kiellettyä.

---

[50] Ks. *Hartikainen — Lindqvist* 1990 s. 92 ss.

[51] Ks. esim. *Herva* 1981 s. 61 ss., *Hartikainen — Lindqvist* 1990 s. 94.

[52] Ks. *Herva* 1981 passim.

[53] Ks. *Herva* 1981 s. 60—61.

[54] Käytössä olevista kalateistä mainittakoon Kymijoen voimalaitosten kalatiet. MMM teki vuonna 1979 hakemuksen kaikkien Kymijoen alaosan voimalaitosten ja patojen kalatievelvoitteiden muuttamisesta istutusvelvoitteeksi, mutta KHO päätti säilyttää kalatiet, koska kalatierakentaminen kompensoi paremmin voimalaitoksista aiheutunutta haittaa. KHO edellytti myös, että kalatievelvoitteet saatettaisiin nykytietämystä vastaaviksi ja toimiviksi. (**KHO 18. 2. 1987 t. 541** ja **ISVO 14. 3. 1984 n:o 18/Ym I/84**). KHO:n päätöksen mukaisesti lupien haltija esitti v. 1989 MMM:lle suunnitelman Koivukosken voimalaitokseen Kymijokeen rakennettavasta kalaportaasta. MMM hyväksyi myös v. 1989 Enso Gutzeit Oy:n suunnitelman rakentaa kalansiirtolaite Ahvenkosken voimalaitokseen. Kymijoen kalatieasian käsittelyä on selostettu *Hartikainen — Lindqvist* 1990 s. 78 ss.

[55] Ks. teknisistä malleista esim. *Herva* 1981 s. 60 ss.

Lainvoimaisen lupapäätöksen pysyvyys on vesilain säännösten valossa relatiivista. Pysyvyys on yhteydessä kahteen oikeuspoliittiseen näkökohtaan: *puuttuviin edellytyksiin eli siihen, että yrityksen kaikkia vaikutuksia ei ole voitu havaita lupapäätöstä annettaessa,* ja toisaalta *olosuhteiden muuttumiseen eli permutaatioon* (VL 2: 27 ja 2: 28).

Vesilainsäädäntömme sisältää erityisen menettelyn, jolla lainvoimainen lupapäätös voidaan tarkistaa. Menettelyä kutsutaan lopputarkastukseksi.[56] Varsinaiset säännökset siitä ovat vesilaissa (VL 14: 7.2, 16: 30.1—2 ja 18: 12—13). Lopputarkastuksen suorittaa sama viranomainen kuin varsinaisen lupahakemuksen käsittelyn. Menettely tarkastusta suoritettaessa muistuttaa lupahakemuksen käsittelyä. Vesilain 14 luvun 17 §:n 2 momentissa nimenomaan lausutaan, että myös lopputarkastus on hakemusasia.

Vesioikeudellisella lopputarkastuksella tarkoitetaan siten *erityistä menettelyä, jolla lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä tutkitaan, onko hanke (yritys tai toimenpide) pantu toimeen laissa ja lupapäätöksessä määrätyllä tavalla, ja ellei ole, päätetään tarvittavista toimenpiteistä.*

Tutkimuskohteena ovat *vesirakentamisluvat, niiden pysyvyys, muutettavuus ja jälkivalvontajärjestelmät.* Rakentamisluvat on valittu tutkimuksen kohteeksi, koska nämä luvat näyttävät saaneen poikkeuksellisen vahvan pysyvyyden esim. verrattuna jätevesilupiin. On tarpeen selvittää, mitkä kaikki tekijät ovat vaikuttaneet tähän. Tutkimusaiheen rajaaminen koskemaan erityisesti rakentamisasioita johtuu myös käytännön syistä. Oikeuskäytännön valossa lopputarkastusta koskevat ratkaisut ovat lähes yksinomaan rakentamisasioita.[57]

---

[56] Eräänlaisesta jälkivalvonnasta on säädetty myös *patoturvallisuuslailla (L 413/84).* Lailla pyritään vähentämään padosta aiheutuvaa *vahingon vaaraa.* Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi em. laissa tarkoitetulle padolle on laadittava *turvallisuustarkkailuohjelma,* jonka hyväksymisestä päättää vesi- ja ympäristöhallitus (PatoturvallisuusL 6—7 §). Lain piirissä olevat padot on määritelty mm. siten, että niiden toiminnasta saattaa onnettomuuden sattuessa aiheutua vaaraa ihmishengelle tai terveydelle tai huomattavaa vaaraa ympäristölle tai omaisuudelle (PatoturvallisuusL 3 §). Padon omistaja on velvollinen pitämään padon sellaisessa kunnossa, ettei siitä aiheudu vaaraa turvallisuudelle. Laki on taannehtiva ja koskee kaikkia laissa tarkoitettuja patoja. Lailla pyritään siten minimoimaan suurehkojen tai muuten ympäristölleen merkityksellisten patojen turvallisuusriskit tarkkailuohjelmassa.

[57] Lopputarkastusmääräykset osoittavat lopputarkastusten keskittyvän Pohjois-Suomeen. Yli puolet lopputarkastusmääräyksistä on annettu Lavy:n, Kavy:n ja Ouvy:n alueella. Ks. *Kirkkomäki* 1987 passim.

Vesi- ja ympäristöhallituksen mukaan lopputarkastusta koskevia toimitusmääräyksiä oli annettu seuraavasti:

Piiri	Tullut vireille	Yhteensä
Hevy	8. 2. 1972, 27. 2. 1974, 13. 2. 1985, 13. 2. 1985, 13. 6. 1986	5 kpl
Tuvy	20. 2. 1974	1 »
Tavy	26. 10. 1970, 26. 11. 1970, 26. 11. 1970	3 »
Kyvy	28. 7. 1975	1 »
Mivy	7. 9. 1970, 17. 10. 1977, 24. 11. 1983, 8. 2. 1984, 15. 8. 1986	5 »
Kuvy	26. 10. 1970, 13. 4. 1973	2 »
PKvy	29. 8. 1974, 5. 2. 1980, 14. 6. 1985	3 »
Vavy	8. 2. 1972, 25. 11. 1974, 17. 2. 1983	3 »
KSvy	—	
Ouvy	3. 9. 1973, 22. 2. 1974, 11. 3. 1974, 21. 4. 1977, 14. 11. 1977, 30. 5. 1980, 30. 4. 1982, 30. 7. 1982, 30. 7. 1982, 22. 2. 1983, 22. 2. 1983, 27. 9. 1984, 18. 3. 1985, 20. 6. 1985, 27. 11. 1986, 27. 11. 1986	16 »
Kavy	19. 12. 1973, 19. 12. 1973, 23. 2. 1984, 23. 2. 1984, 27. 11. 1984, 19.12.1984	6 »
Lavy	27. 1. 1947, 8. 11. 1956, 27. 11. 1956, 27. 11. 1956, 18. 6. 1959, 2. 9. 1959, 22. 3. 1960, 29. 11. 1960, 8. 3. 1966, 9. 5. 1972, 17. 1. 1973, 24. 1. 1973, 3. 4. 1974, 3. 6. 1974, 3. 6. 1974, 12. 6. 1975, 12. 6. 1975, 3. 11. 1975, 31. 5. 1976, 3. 4. 1977, 12. 4. 1977, 15. 4. 1977, 15. 4. 1977, 22. 5. 1978, 22. 5. 1978, 15. 6. 1978, 29. 3. 1979, 31. 10. 1979, 23. 11. 1979, 29. 7. 1980, 24. 11. 1980, 12. 2. 1981, 30. 12. 1981, 23. 11. 1982, 24. 11. 1982, 18. 5. 1983, 17. 1. 1984, 17. 1. 1984, 5. 4. 1984, 3. 12. 1985	40 kpl
Yhteensä		85 kpl

Tutkimus jakautuu kahteen suhteellisesti itsenäiseen kokonaisuuteen. Ensimmäisessä jaksossa tutkitaan lainvoimaisen rakentamislupapäätöksen pysyvyyttä ja sitä, miten tällainen lupa on muutettavissa. Jälkimmäisessä osassa tutkitaan vesilain mukaisen lopputarkastuksen sisältöä.

Tutkimustehtävän lähtökohdat etsitään historiasta.[58] Yleensä oikeusvertailussa pyritään tutkimaan eri maiden normistojen käyttöyhteyttä.[59] Asiallisesti vesioikeuden ja erityisesti vesioikeudellisten rakentamishankkeiden merkitys vaihtelee eri maissa jo siitäkin syystä, että vedellä on eri maissa erilainen painoarvo taloudellisessa mielessä. Vesiasioissa luontevimmat vertailumaat ovat Pohjoismaat, lähinnä Ruotsi ja Norja. Mikäli oikeusvertailussa pidättäydyttäisiin vain lähimpien naapurimaiden lainsäädännön tarkasteluun, näkökulma jäisi liian suppeaksi. Useimmissa Euroopan maissa vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyys ja muutettavuus liittyvät laajemmin kysymykseen hallintolupien lainvoimasta ja oikeusvoimasta sekä siihen, millaisten yleiseen lainsäädäntöön tai vesilainsäädäntöön sisältyvien normien perusteella lainvoiman saavuttaneeseen lupapäätökseen voidaan viranomaisen toimesta tai tuomioistuimen päätöksellä puuttua tai saattaa luvan kohteena oleva hanke erityisen jälkivalvontamenettelyn kohteeksi. Vertailulla on tutkimuksen kannalta ainakin informatiivista arvoa.

Vesirakentamislupien pysyvyys liittyy kysymykseen lupapäätöksen *lainvoimasta* ja *oikeusvoimasta*. Näiden alun perin prosessioikeudesta niin hallintokuin vesioikeuteen lainattujen käsitteiden sisällön ja ulottuvuuden selvittämiseksi vesirakentamisasioissa on tutkimuksessa käytettävä hyväksi alan kirjallisuutta.

Lainvoimaa ja oikeusvoimaa koskevista perusteoksista voidaan jo tässä mainita T*irkkosen* »Oikeusvoima» (1933) ja »Suomen siviiliprosessioikeus I (1974) ja II» (1977). Oikeusvoimaoppia on tutkittu myös erityisesti Saksassa ja Ruotsissa. Varsinkin siviiliprosessioikeudessa on oikeusvoiman alalta laajasti kirjallisuutta sekä kotimaasta että ulkomailta. Lainvoimasta prosessioikeuden alueelta on mainittava *Lagerin* monografia »Osittaisesta lainvoimasta» (1975). Hallinto-oikeudessa oikeusvoima on jäänyt vähälle huomiolle. Aiheeseen ovat puuttuneet *Merikoski* yleisesityksessään »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä» (1968) ja *Mäenpää* hallintolupia koskevassa teoksessaan »Hallintolupa»

---

[58] Historiallisen metodin käyttämisestä oikeustieteellisessä tutkimuksessa ks. esim. *Alanen* 1965 s. 130 ss., *Aarnio* 1975 s. 325, myös *Aarnio* 1989 s. 326 ss., *Klami* LM 1970 s. 47—66 ja *Klami* LM 1976 s. 582—592.

[59] Menetelmiä ja tavoitteita on selvittänyt mm. *David* suomennetussa monografiassa I osa s. 9 ss. Ks. vertailevasta tutkimuksesta esim. *Brusiin* LM 1954 s. 434—446, *Strömholm* 1972 s. 90—92 ja *Strömholm* SvJT 1971 s. 251—263, myös *Klami* LM 1976 s. 582 ss.

(1985). Ruotsalaisista lähteistä mainittakoon *Westerbergin* »Om rättskraft i förvaltningsrätten» (1951). Vesilainsäädäntömme osalta erityisesti vesirakentamislupien pysyvyyttä on tarkastellut *Moring* teoksessaan »Om vattenverk enligt finsk rätt. I Rätten till strömfall. II Tillstånd till anläggning» (1908). Vesioikeudellisten lupien lainvoimasta on katsaus *Pietilän* yleisesityksessä »Vesioikeus» (1979). Muutoin aiheen käsittely on jäänyt harvojen artikkelien varaan.[60] Lupapäätöksen oikeusvoimaa on käsitelty varsin laajasti myös vesilain esitöissä. Niistä on erityisesti mainittava *vesilakikomitea (KM 1939:3)*, jota tässä tutkimuksessa kutsutaan *Hällforsin komiteaksi.*

Lopputarkastuksessa ovat erotettavissa sen *vireilletuloon* liittyvät ongelmat (vesioikeuden harkintavallan rajat, asianosaiset, lopputarkastuksen vireilletulosta tiedottaminen, valittaminen jne.). *Lopputarkastusmenettelyä* on tarkoitus tutkia vaiheittain lähtien vireilletulosta ja edeten *tarkastustoimituksen* ja *toimitusmiesten lausunnon* kautta *asian käsittelemiseen vesituomioistuimessa.*

Keskeinen osuus lopputarkastusta koskevasta tutkimustehtävästä on lopputarkastusta koskevan *ratkaisun* tutkimisella. Tähän liittyy toisaalta myös kysymys *ennalta-arvaamattomista vahingoista* ja toisaalta *lupaehtojen muuttamiseen* liittyvä problematiikka.

Tutkimuksen lopussa on arvio ja johtopäätökset vesirakentamislupien pysyvyydestä ja muutettavuudesta Suomen oikeuden kannalta ja toisaalta jälkivalvontamenettelyjen, erityisesti lopputarkastuksen sisällöstä ja merkityksestä.

Tutkimuksen suorittamistapa painottuu jo niukan säädösaineiston vuoksi käytäntöön. Pitäytyminen yksistään lainsäätäjän ja lainsoveltajan käyttäytymisen selittämiseen voi osoittautua riittämättömäksi ja sitä paitsi johtaa viranomaisen ratkaisuvallan suhteettomaan korostamiseen. Lupapäätöksen pysyvyyttä ja muutettavuutta on mielekästä tarkastella paitsi vesilainsäädännössämme ilmaistujen yleisten periaatteiden valossa myös tutkimalla edunmenettäjätahojen (kalastuskunnat, jakokunnat, vesialueen omistajat jne.) esittämiä vaatimuksia mm. lopputarkastusmenettelyssä. Tarkastelukulma painottuu siten empiirissävyisesti ja ongelmakeskeisesti toimivaan oikeusjärjestykseen ja kansalaisten reaalisiin oikeusturvaongelmiin.[61]

---

[60] Kysymystä vesioikeudellisten lupien lainvoimasta ja oikeusvoimasta ovat tarkastelleet mm. *Manner* eräistä oikeustapauksista v. 1982 antamassaan lausunnossa (»Kysymys vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä ja lupaehtojen muuttamisesta») ja *Vihervuori* 1974 (esitelmä VYH:n katselmuspäivillä 17.—19. 4. 1974).

[61] Ongelmakeskeistä lähestymistapaa ovat oikeustieteellisessä tutkimuksessa suosittaneet mm. *Eriksson* JFT 1969 s. 417 ss., *Jyränki* LM 1969 s. 888, *Kivivuori* 1969 s. 25, *Riepula* 1972 s. 63 ja *Hallberg* 1978 s. 7.

5 SYSTEMAATTISIA NÄKÖKOHTIA

5.1 Vesioikeudesta oppialana

Kannanottoa tutkimustehtävän sijoittumiseen systemaattisessa suhteessa ei voi tehdä sivuamatta kysymystä, mihin vesioikeus yleensä on tieteellisesti sijoitettava. Maa- ja vesioikeus on perinteisen talousoikeuden osana sijoitettu yksityisoikeuden puolelle.[62] Samalla kuitenkin on korostettu, että se sisältää sekä yksityis- että julkisoikeudellisia aineksia. Toisaalta jo historiallisen kehityksen valossa vesioikeuden käsitteistö on muotoutunut itsenäiseksi, vaikka sekä hallinto- että siviilioikeudellisella peruskäsitteistöllä on oma merkityssisältönsä vesioikeudessa. Tältä pohjalta vesioikeus voidaan systematisoida työoikeuden tapaan itsenäiseksi, joskaan ei muista oikeudenaloista irralliseksi kokonaisuudeksi.[63]

Systemaattisesti vesioikeudellisen lupajärjestelmän tieteelliseen arviointiin ovat vaikuttaneet saksalaisperäiset käsitelainopilliset suuntaukset ja niistä omaksuttu poliisilupa/konsessio-dikotomia. Tätä suuntausta edustaa erityisesti *Moring*.[64] Myös *Haataja* pohtii laajasti uittosäännön lupaluonnetta saksalaisen konsessiolainopin avulla.[65]

Sittemmin ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on sovellettu analyyttistä lähestymistapaa. Analyytikkojen mielestä vesioikeuden lupapäätöksen luokittelulla esimerkiksi lainkäytöksi tai hallinnoksi ei ole vastaavaa itsenäistä oikeudellista merkitystä.[66] Analyytikkojen kritiikki aiempaa käsitelainopillista lähestymistapaa kohtaan onkin perustunut pääosin siihen, ettei lupien luokittelusta voida päätellä lupien oikeusvaikutuksia. Nämä samoin kuin muutkin oikeudelliset tulkintakysymykset on ratkaistava lupaa koskevan sääntelyn perusteella.[67]

Myös analyyttistä tutkimusmetodia kohtaan on esitetty arvostelua. Arvostelijoiden mielestä analyyttinen metodi näyttää jättävän huomiotta lupasääntelyn jatkuvasti laajentuvan aseman valtiollisen ja hallinnollisen sääntelyn muotona. Tuon sääntelyn yksittäisten osasten irrottaminen yhteiskunnallisesta ja norma-

---

[62] Talousoikeuden kehityksestä ks. *Hollo* LM 1978 s. 871.

[63] Samoin *Hollo* 1976 s. 8 ja *Pietilä* 1979 s. 1.

[64] Ks. *Moring* II 1908 passim.

[65] Ks. *Haataja* II s. 408—417, myös *Haataja* III s. 20—37. Esikuvina olivat saksalaiset vuosisadan alun hallintotieteilijät, kuten Mayer, Korman ja Fleiner.

[66] Analyyttisestä lähestymistavasta ks. esim. *Hollo* 1976 s. 259—261.

[67] Analyyttisen metodin käyttämisestä voidaan mainita esimerkkinä Uotilan elinkeinolupaa koskeva väitöskirja. Ks. *Uotila* 1967 passim ja erityisesti s. 57.

tiivisesta taustastaan erillistä lupasäännöstä koskevan oikeudellisen analyysin avulla selvitettäväksi ei pysty riittävän monipuolisesti ja mielekkäästi vastaamaan lupasääntelyn mukanaan tuomiin yleisiin ja monille luville yhteisiin kysymyksiin.[68] Arvostelijoiden mielestä erilaisia lupajärjestelmiä tarkastellaan analyyttisessä metodissa liiaksi erikseen (vesirakentamisluvat, rakennuslain poikkeusluvat, maa-aineslain luvat jne.), jolloin irrallinen analyysi ei salli riittävästi yhdistävien/erottavien tekijöiden syntetisoivaa tarkastelua.[69]

Sääntelyn laajentuminen ja sen funktioiden monimutkaistuminen tulee ottaa huomioon lupiin liittyviä erilaisia ongelmia tutkittaessa. Erityisesti ympäristön käytössä lupasääntely on laajentunut ennen vapaille toiminta-alueille. Samalla viranomaisvalvonta on lisääntynyt. Vesirakentamisluvat on siten nähtävä entistä enemmän yhtenä lupatyyppinä muiden ympäristölupien joukossa.

Ympäristöoikeuden kehittämisen kannalta on mielekästä etsiä varsin sekavasta erilaisten ympäristölupien järjestelmästä yhteisiä piirteitä. Silti en pidä mahdollisena, että vesioikeudellisessa tutkimuksessa voidaan tai tulee voida irrottautua kokonaan analyyttisestä lupatutkimuksesta. Analyyttinen metodi on käyttökelpoinen väline ympäristöluvan oikeusvaikutusten erittelevään tarkastelemiseen.

Erityisesti vesioikeudellisille normeille ja luville on ollut tunnusomaista niiden riippuvuus yhteiskunnan tarpeista. Tästä syystä ne ovat olleet alttiita kehittymään kulloinkin vallalla olleiden vesistöpoliittisten näkemysten mukaan. Erilaiset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, taloudellisten olojen muutokset samoin kuin yhteiskunnan taloudellinen ja sosiaalinen kehitys ovat muokanneet ja muokkaavat syntynyttä ja syntyvää vesioikeudellista normistoa niin, että normin sisältö on ehkä käsitettävissä vasta käytännön ratkaisun valossa. Tällainen säännöstö on tyypillisesti tämän tutkimuksen kohteena oleva vesioikeudellinen lopputarkastus. Sinänsä pidän hyödyllisenä ja tarpeellisena, että yksittäisten vesioikeudellisten normien ja normistojen analysoimisessa otettaisiin huomioon myös vesioikeudellisen lupasääntelyn kokonaisuus.

Julkisoikeudelliset piirteet ovat leimallisia lupajärjestelmässä vesien käyttöä koskevan oikeusjärjestyksen osana.[70] Asian ratkaisijana on erityistuomioistuin, vesioikeus. Muutoksenhakuasteena on vesiylioikeus, jonka päätöksestä ei saa valittaa muutoin kuin muutoksenhakuluvan perusteella. Luparatkaisua sa-

---

[68] Ks. kritiikistä analyyttistä metodia kohtaan esim. *Mäenpää* 1985 s. 57—58.

[69] Ibid.

[70] Vrt. Pietilän määritelmä »vesioikeus suppeassa mielessä», jolla hän tarkoittaa juuri vesien käyttöä. Ks. *Pietilä* 1979 s. 1 ss. Yksityis- ja julkisoikeuden välisen rajan suhteellisuudesta ks. esim. *Merikoski* 1968b s. 247 ja *Holopainen* LM 1966 s. 676.

moin kuin lopputarkastusta voidaan tarkastella hallinto-oikeudellisten periaatteiden pohjalta. Tätä käsitystä tukee lupajärjestelmämme nykyinen muoto ja myös vesilain muutoksen (L 467/87) yhteydessä toteutettu muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen. Uudistuksessa luovuttiin kaksijakoisesta muutoksenhakutiestä. Voimassa olevan vesilainsäädännön mukaan vesiylioikeus käsittelee hakemusasioissa sekä korvaus- että lupakysymykset. Tavoitteena on vesiylioikeuden kehittäminen ainakin hakemusasioissa hallintotuomioistuimeksi.[71]

Vesilainsäädännön erityissäännökset (VL 2: 27, 2: 28, lopputarkastus) antavat viranomaiselle oikeuden puuttua lainvoimaisen luvan perusteella toimivan luvanhaltijan käyttövaltuuksiin. Perustana on, että hankkeen toteuttamisesta on aiheutunut yleisen tai yksityisen edun kannalta haitallinen seuraamus. Vesilain erityissäännöksiin perustuvia jälkivalvontamenettelyjä voidaan ja tuleekin tarkastella osana hallinnon oi*keussuojajärjestelmää.*

5.2 Vesioikeudelliset jälkivalvontajärjestelmät ja oikeustilaa muuttavat normit

Miten ympäristöoikeudessa omaksuttu ajattelu lupapäätöksen sitovuuden relatiivisuudesta on sopusoinnussa yleisten oikeusperiaatteiden, esim. oikeusturvan, kanssa? Miten permutaationäkökohta on sovitettavissa yhteen esim. oikeusvarmuuden kanssa? Tarkasteltaessa vesioikeudellisia jälkivalvontajärjestelmiä ja oikeustilaa muuttavia normeja on ensin sivuttava kysymystä, mitä ovat ns. yleiset oikeusperiaatteet, joihin edellä viitataan.

Brusiinin tapaan voimme esittää väitteen siitä, että länsimaisen kulttuuripiirin yhtenäisyys selittää, miksi tietyt oikeusperiaatteet esiintyvät muita yleisemmin monien maiden oikeusjärjestyksissä.[72] Niiden voimassaolo rakentuu suoraan yhteiskunnalliselle todellisuudelle, ja ne kuvastavat paremmin kuin mitkään muut yhteiskunnan tosiasiat konkreettisen yhteisön tosiasiallista rakennetta.[73]

Klassisen tyypittelyn mukaan päädytään seuraavanlaisiin jaotteluihin: valtio-oikeudelliset periaatteet, esim. oikeusvaltioperiaate, vallanjakoperiaate, ihmisoikeudet; hallinto-oikeudelliset periaatteet, esim. hallinnon lainalaisuus, mielivallan kielto; prosessioikeudellinen periaate kuten au*diatur et altera pars* -sääntö, oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden periaate; yksityisoikeudelliset

---

[71] Ks. HE 266/1984 vp s. 25, myös oikeusministeri Taxellin lausunto. Ks. eduskunnan pöytäkirjat IV 1986 s. 120 ss.

[72] Ks. *Brusiin* 1938 s. 157—165.

[73] Mts. 159.

periaatteet kuten *pacta sunt servanda* ja sopimusvapauden periaate jne.[74] Periaatteiden löytäminen ja luokitteleminen ei tosin kerro siitä, mikä on niiden merkityssisältö.[75] Periaatteiden velvoittava voima perustuu viime kädessä samaan tekijään kuin muidenkin oikeusnormien eli vallitsevaan oikeusvakaumukseen. Empiirinen asennoituminen oikeuselämän ilmiöihin edellyttää tällaiselta periaatteelta kuulumista määrättyyn positiiviseen oikeusjärjestykseen.[76] Oikeusperiaatteiden merkitys on useimmiten välillinen: ne vaikuttavat tapaan, jolla sovellettavat oikeussäännöt valitaan ja täsmennetään. Oikeusperiaatteet ovat sitä normistoa, jonka oikeuskulttuuri on sisäistänyt ja joka elää oikeusjärjestystä kannattavassa arvoperustassa.[77] Kuten *Pöyhönen* toteaa, oikeusperiaatteiden voimassaolo ei perustu viranomaisaktiin, vaan juridisen ammattikunnan ja kansalaisten keskuudessa vakiintuneeseen käsitykseen sen hyväksyttävyydestä.[78] Oikeus ei ole moraalista eikä yhteiskunnan tosiasioista puhdistettu itseriittoinen normijärjestelmä, kuten *Kelsen* väitti[79], vaan oikeuden ja moraalin monimutkainen yhdistelmä, jossa normin on saatava todellista kaikupohjaa oikeusyhteisössä muuttuakseen »todelliseksi» oikeusnormiksi.[80]

Arvioitaessa vesioikeudellista luparatkaisutoimintaa sääteleviä vesilain normeja siinä voidaan erottaa useita yksilön oi*keussuojan* kannalta tärkeitä oikeusperiaatteita. Vesioikeudellisessa luparatkaisussa viranomaisten toimintaa säätelevät yleiset hallinnon lainalaisuutta koskevat normit, kuten perustuslain ja hallintomenettelylain säännökset. *Ståhlbergin* jo ennen hallitusmuodon säätämistä lausumat periaatteet hallinnon lainalaisuudesta, mielivallan kiellosta ja siitä, että valtion oikeussäännöt, lait sitovat myös sitä itseään, ovat edelleen Suomen oikeuden kanta.[81] Ne velvoittavat myös vesioikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Perustuslain säännöksistä hallitusmuodon 92 §:ssä ilmaistu hallinnon lainalaisuuden periaate on tässä suhteessa edelleen tärkein yleissäännös.[82] Se il-

[74] Oikeusteoreettikkojen pyrkimyksistä hahmottaa ajasta ja paikasta riippumattomia oikeusperiaatteita ks. esim. *Makkonen* 1981 s. 178 ss. Yleisten oikeusperiaatteiden jaottelusta ks. myös *Wroblewski* 1983 passim.

[75] Kriittisiä huomioita ks. esim. *Makkonen* 1981 s. 185.

[76] Tämä merkitsee, että ns. ylipositiivisten oikeusperiaatteiden olemassaolo kielletään. Tämä ei merkitse, että asianomainen henkilö ei hyväksy oikeusjärjestyksen pohjana olevia perusarvoja. Ks. laajemmin *Brusiin* 1938 s. 165, myös *Makkonen* 1981 s. 190.

[77] Oikeudesta jatkuvana yhteiskunnallisena organisaatioprosessina ks. *Brusiin* 1951 s. 2 ss., myös *Brusiin* 1959 s. 17 ss.

[78] Ks. *Pöyhönen* LM 1988 s. 957—968.

[79] Ks. *Kelsen* 1968 s. 60 ss.

[80] Ks. myös *Aarnio* 1989 s. 100.

[81] Ks. *Ståhlberg* 1913 s. 324.

[82] HM 92 §:n säännöksen merkitystä osoittavat mm. seuraavat KHO:n ratkaisut. **KHO 1979 I 2:** Asetuksella ei voitu säätää poikkeusta KunL:ssa säädetystä muutoksenhakuoikeu-

mentää oikeusjärjestyksemme perustuvan oikeussuoja- ja oikeusvaltioperiaatteeseen.[83] Muut perustuslaista johdettavat, viranomaisen harkintaa sitovat yleiset säännökset, joilla voi ajatella olevan välitöntä käyttöä vesiasiassa, ovat kansalaisten yhdenvertaisen kohtelemisen periaate (HM 5 §) ja omaisuuden suojan periaate (HM 6 §). Mainittujen periaatteiden osalta voi puhua oikeusturvanäkökohdista ts. oikeussuojasta.

Jo vakiintuneesti meillä on lisäksi katsottu, että viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat ns. yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Harkintavallan laajuuden osalta näistä keskeisiä ovat t*arkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden ja suhteellisuuden periaatteet.*[84] Viranomaisen toimintaa sitovat myös *menettely*vaatimukset, jotka sisältyvät hallintomenettelylakiin. Erityisesti asian selvittämisvelvollisuus (HMenL 17 §), asianosaisten kuulemisvelvollisuus (HMenL 15 §) sekä päätöksen perustelemisvelvollisuus (HMenL 24 §) ovat omiaan vahvistamaan lupapäätöksen kohteena olevan oikeusturvaa.

Miten periaatteet hallinnon lainalaisuudesta, omaisuuden suojasta, mielivallan kiellosta jne. ovat sovitettavissa yhteen sen ympäristöoikeudellisille asioille tyypillisen tilanteen kanssa, että ekosysteemi ei käyttäydykään viranomaispäätöksessä ennakoidulla tavalla? Tarve muuttaa lupapäätöstä esim. ympäristönsuojelun tavoitteiden vahvistamiseksi tai luonnonarvojen suojelemiseksi näyttäisi olevan ristiriidassa päätöksen ennalta-arvattavuuden, so. oikeusvarmuuden, ja toisaalta luvanhaltijan oikeusturvan kanssa.

Oikeusteoreettisessa kirjallisuudessa on puututtu oikeusperiaatteiden keskinäiseen ristiriitaisuuteen. Esim. oikeustoimilain (OikTL) säätämisen yhteydessä käytiin keskustelua siitä, miten kohtuusperiaate on sovitettavissa yhteen sopi-

---

desta. Myös **KHO 1982 II 78** sekä **1978 I 51** (täysistunto): Maassa tuotetusta sähköenergiasta oli sähköverosta 29.7.1976 annetun lain 1 §:n mukaan suoritettava valtiolle sähköveroa sen mukaan kuin sanotussa laissa säädettiin. Laissa ei kuitenkaan ollut säännöstä, jonka nojalla sähköverosta 19. 8. 1976 annetulla asetuksella olisi voitu oikeuttaa KTM antamaan sähköveron suuruuden määräämiseen vaikuttavia päätöksiä. Tällainen säännös ei ollut sähköverosta annetun lain 9 §:n säännös siitä, että tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta annettiin tarvittaessa asetuksella. KTM:n ei niin ollen olisi, kun otettiin huomioon HM 92 §:n 2 momentin säännös, tullut ottaa tutkittavakseen hakemusta sähköveron määrään vaikuttavan poikkeuksellisen omakäyttöosuuden vahvistamisesta vesivoimalaitokselle. Ratkaisusta ks. LM 1979 s. 182—188.

[83] *Kastari* (1976 s. 31) tosin toteaa, että oikeusvaltioperiaate voi osoittautua tarkemmassa erittelyssä määritelmänä jokseenkin tyhjäksi. Hän katsoo kuitenkin, että periaatteella on yksilön oikeussuojan kannalta puutteellisen oikeusjärjestyksen kehittämisessä jatkuvasti merkitystä. Ks. myös *Merikoski* I s. 17.

[84] Periaatteet on laajasti esitelty *Merikosken* teoksissa »Vapaa harkinta hallinnossa» (1968a) ja »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä» (1968b).

musvapauden periaatteen kanssa.[85] Oikeustoimilain 36 §, joka antaa mahdollisuuden sovitella kohtuutonta sopimusta, on hyvä esimerkki normista, jolla puututaan eräällä tavalla »saavutettuun oikeustilaan». Puuttumiseen oikeuttaa se, että kajoamisen peruste koetaan hyväksyttäväksi.[86]

Voidaanko oikeusturvan katsoa vaarantuneen oikeustoimilain sisältämässä sopimuksen kohtuullistuttamisnormiston soveltamistapauksessa? Tähän kysymyksen vastaaminen riippuu siitä, mitä oikeusturvalla tarkoitetaan. Angloamerikkalaisessa maailmassa oikeusturvalla *(rule of law, legal security, legal certainty)* on ymmärretty ensisijaisesti oikeudellisen ratkaisun *ennustettavuutta.* Yksilön on voitava ennakoida oikeussysteemin käyttäytyminen, jotta hän voi suunnitella tulevan toimintansa. Horjuva oikeudenkäyttö avaa portteja mielivallalle ja estää päätöksen ennustettavuuden toteutumisen.[87]

Pohjoismaissa oikeusturvan käsite ei ole ollut yksistään muodollinen. Jo Olaus Petri asettaa tuomarinohjeissa oikeusturvalle lisävaatimuksen. Ratkaisun on oltava myös *materiaalisesti hyväksyttävä.* Ennustettava ratkaisu saattaa nimittäin olla hyvin epäoikeudenmukainen ja kohtuuton. Pohjoismaisen ja angloamerikkalaisen oikeusturva-ajattelun keskeiseksi eroksi onkin katsottava materiaalisen hyväksyttävyyden vaatimus.[88] Asiallisesti se merkitsee, että esim. meidän oikeusjärjestyksessämme materiaalinen hyväksyttävyys turvataan oikeusturva-ajattelun sisällä. Tältä pohjalta olisi ajateltavissa, että lainvoiman saavuttaneella luvalla vahvistettuun oikeustilaan kajoaminen olosuhteiden muuttumisen vuoksi vähentää oikeusvarmuutta. Toisaalta se saattaa lisätä ratkaisun materiaalista hyväksyttävyyttä. Ratkaisu on aikaisempaa paremmin yhteiskuntamoraalin suuntainen. Oikeusturva kokonaisuudessaan on siten lisääntynyt.[89] Pääkysymys lieneekin, miten löydetään tasapaino ennustettavuuden ja materiaalisen hyväksyttävyyden välille.

Millaisia vaatimuksia meidän tulee nykyisin asettaa oikeudenmukaiselle järjestelmällemme, joka olisi yleisen mittapuun mukaan hyväksyttävä ympäristöasioissa? Eräs viime vuosien vaikutusvaltaisimmista moraalifilosofeista J*ohn Rawls* on katsonut tietyn järjestelmän oikeudenmukaiseksi seuraavin edellytyksin: 1) jokaisella yksilöllä tulee olla oikeus niin suureen määrään perusvapauksia, että ne voivat toteutua loukkaamatta toisten yksilöiden samoja oikeuksia, 2)

---

[85] Ks. esim. *Kivimäki* LM 1950 s. 311, *Brusiin* 1959 s. 68.

[86] Ks. HE 247/1981 vp s. 14 ss. Vastaavanlaisesta kohtuuttoman ehdon sovittelemisesta on säädetty myös maanvuokralain (L 258/66) §:issä 4.2 ja 7.3.

[87] Ks. esim. C*raig* 1983 s. 27—31, *Foulkes* 1982 s. 8—10.

[88] Näin mm. *Aarnio* LM 1987 s. 406 ss., myös *Aarnio* 1989 s. 186 ss. Pohjoismaisen oikeusturvakäsitteen kaksipuolisuutta on korostanut myös *Hellner* 1988 passim.

[89] Vrt. *Aarnio* LM 1987 s. 407 sopimusten sitovuudesta ja kohtuullistuttamisesta.

sosiaalisiin ja taloudellisiin eriarvoisuuksiin tulee suhtautua siten, että suositaan heikommassa asemassa olevia ja jokaiselle avataan mahdollisuudet yhteiskunnallisiin asemiin.[90] Rawlsin ajattelu lähtee siten tasa-arvon ja heikomman suojan lähtökohdista. Kiintoisan vertailukohdan antaa ruotsalainen oikeusteoreetikko *Aleksander Peczenik*, joka on ehdottanut oikeudenmukaisen järjestelmän määrittelemistä seuraavilla periaatteilla[91]: 1) samanlaisia tapauksia on käsiteltävä samalla tavalla, 2) huonommassa asemassa olevaa on systemaattisesti suojattava ja 3) perustellusti (välförvärväde) saavutettuja oikeuksia tulee suojata. Kaksi ensimmäistä periaatetta näyttävät pohjautuvan nykyaikaisten hyvinvointivaltioiden oikeusjärjestyksissä tunnustettuihin periaatteisiin tasa-arvosta ja heikomman suojasta. Kolmas periaate sen sijaan vaikuttaa hämärältä. Milloin oikeudet ovat perustellusti saavutettuja? Lähinnä Peczenikin ajattelu antaisi aihetta päätellä hänen tarkoittavan oikeuksia, jotka yksilö on hankkinut toisten suojattuja etuja loukkaamatta.[92]

Ympäristö, luonto, ekosysteemi eivät ole saaneet mainittavaa huomiota oikeusturva-ajattelussa. Perinteinen oikeusturva-ajattelu lähtee *ihmisen* oikeusturvasta. Luonnon ja ympäristön suojelulle annetaan merkitystä vain välillisesti, ts. jos luonnon tuhoaminen vähentää ihmisen omistaman hyödykkeen arvoa.

Varsin staattisena pysynyt oikeusturva-ajattelu näyttää kyllä olevan voimakkaasti kehittymässä osana kansainvälistymisilmiötä. Meidänkin oikeustieteelliseen terminologiaamme on vakiintumassa *ihmisoikeustiede* (human right law), jonka keskeisiä ongelmia on, miten turvata kansalaisuudesta riippumaton perusoikeusturva ja sen kehittyminen ja mikä on tämän turvan suhde kansalliseen lainsäädäntöön.[93] Euroopan neuvoston puitteissa 4. marraskuuta 1950 solmittu ihmisoikeuksien yleissopimus (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS nr 5) on avoin Euroopan neuvoston

---

[90] Ks. *Rawls* 1972 s. 3 ss.

[91] Ks. *Peczenik* 1986b s. 74 ss.

[92] Vrt. *Aarnion* ansaintaperiaateteesi: »yksilön saaman edun on oltava oikeassa suhteessa hänen ansioihinsa». Ks. *Aarnio* LM 1987 s. 409—410.

[93] Ihmisoikeudet eivät ole kansainvälisessä oikeudessa mikään uusi ilmiö. Jos seuraamme ihmisoikeuksien historiallista kehitystä alkaen stoalaisesta filosofiasta alkukristittyjen uskonnollisen vakaumuksen, uskonpuhdistuksen, Ranskan vallankumouksen ja YK:n ihmisoikeuksien julistuksen kautta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen, havaitsemme, että ihmisoikeudet ovat eri aikoina saaneet reaalisisällöltään poikkeavia ilmenemismuotoja. Ihmisoikeuksien kirjaamisessa eri maiden valtiosääntöihin on kysymys nimenomaan *valtion* antamasta suojasta kansalaisille, mikä näkyy esim. meidän hallitusmuotomme II luvun otsikosta »Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista ja velvollisuuksista». Ks. ihmisoikeuksia, erityisesti perusoikeuksia koskevasta kirjallisuudesta esim. *Hermanson — Kaira* 1965 s. 21 ss., *Kastari* 1972 s. 4, *Erich* 1824 I osa s. 214—252, *Merikoski* LM 1932 s. 89—116, myös *Merikoski* 1969, erit. s. 112—118, *Jyränki* LM 1968 s. 997—1002, *Hidén* 1971 s. 1—117.

jäsenvaltioille.[94] Suomi tuli sen jäseneksi keväällä 1990.[95] Liittyminen Euroopan neuvostoon ja sen ihmisoikeuksien kontrollijärjestelmään on tuomassa yleiseurooppalaiset standardit ja perusoikeudet lainsäädäntöömme.[96] Korkein hallinto-oikeus on v. 1988 kahdessa tapauksessa soveltanut kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.[97]

Edellä olevasta havaitsemme, että ihmisoikeuksien suojaa ollaan kansainvälisen oikeuden alueella tehostamassa ja normistoja yhdenmukaistamassa. Miten on ympäristöoikeudellisten kysymysten laita?

Kansainvälinen vesioikeus on kehityksessään saanut tukeutua jo vanhastaan kansallisissa vesioikeusjärjestelmissä omaksuttuihin malleihin ja periaatteisiin.98 Vaikka kansainvälisen yhteistyön perinne vesiasioissa lienee erittäin vanhaa, kansainvälisesti yleispätevien käyttäytymissääntöjen laatimiseen on ryhdytty suhteellisen myöhään. Tässä suhteessa uraauurtavina on pidettävä v. 1966 hyväksyttyjä *Helsingin sääntöjä* (Helsinki Rules), jotka syntyivät International Law Association (ILA) -järjestön piirissä.[99]

Helsingin sääntöjen ohella on mainittava *Brundtlandin komission* raportti,

---

[94] Sopimus tuli voimaan 3.8.1953.

[95] Päätös tehtiin presidentin johdolla hallituksen ulkoasianvaliokunnassa 22. 4. 1988. Ks. myös HE 22/1990 vp. Ks. SopS 21/1989, SopS 18—19/1990 sekä L 4. 5. 1990/438 ja A 18. 5. 1990/439.

[96] Eduskunnan PeV on lausunut mm.: »——(ihmisoikeussopimusten) sopimusvelvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon käytännön lainsäädäntötyössä ja viranomaistoiminnassa. Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin pitää kiinnittää enenevästi huomiota myös tavanomaisessa lainsäädäntötyössä.» Ks. PeVL 3/1988 vp. Vrt. PeVL 12/1982 ja KM 1986:16. Vlk:n kannanottoa on kommentoinut *Lehtimaja* Oikeus 4—5/1988 s. 421. Paitsi em. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta Suomi on liittynyt YK:n yleiskokouksen hyväksymiin kahteen sopimukseen: kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (KP-sopimus, ks. SopS 7/76 ja A 107/76) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (TSS-sopimus, ks. SopS 8/76 ja A 108/76). Ihmisoikeussopimusten valmistelusta YK:ssa ks. esim. *Pechota* 1981 s. 33—64 ja Suomen osalta ks. *Matikainen* Oikeus 4—5/1988 s. 410—418.

[97] **KHO 19. 2. 1988 t. 673**, joka koski pakolaisen oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta (SopS 77/68) ja **KHO 10. 6. 1988 t. 2491**, joka liittyy KP-sopimuksen soveltamiseen. Valtiosopimusten, erityisesti ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta Suomessa yleensä ks. *Joutsamo* LM 1982 s. 429—446, *Scheinin* 1988 s. 73—79 ja *Meres-Wuori* 1990 s. 19. Esim. Itävallassa Euroopan ihmisoikeusopimus on valtionsisäisesti voimassa perustuslain tasolla. Ks. *Drzemczewski* 1983 s. 93—106.

[98] Ks. laajemmin esim. *Hollo* LM 1985 s. 609—618.

[99] ILA on v. 1954 tätä tarkoitusta varten perustettu kansainvälisten vesistöjen käyttökomissio (Committee on International Water Resources Law). Helsingin säännöt perustuvat siten oikeusperinteiltään vankkaan vesien käytön sääntelyjärjestelmään ja toisaalta vesioikeudelliseen tutkimukseen. Sääntöjen heikkoutena on niiden ohjelmallisuus. Niiden toteutuminen riippuu kunkin maan halusta ja kyvystä panna täytäntöön yhteiset suositukset. Sääntöjen

jossa merten vapauden rinnalle on nostettu tavoiteltaviksi arvoiksi rauha, luonnonvarojen oikeudenmukainen jakautuminen ja niiden käyttäminen luonnontaloudellisesti kestävällä tavalla sekä myös vesiympäristön tulevaisuuden turvaaminen. Ympäristönsuojelutavoitteet eivät ole ainakaan toistaiseksi päässeet YK:n ihmisoikeuksien julistuksen rinnalle.

Meneillään on vaihe, jossa ympäristönsuojelun ja luonnonvarojen hoitamiseksi luodaan yhteisiä oikeusperiaatteita. Tavoitteena on, että oma hyvinvointi rakennetaan välttäen riittävästi kansainvälisesti ilmeneviä ympäristövaurioita ja pyrkien estämään ja korjaamaan havaittua luonnon ja elinympäristön tuhoutumista.[100] Kansainvälinen yhteisö on siten kehittämässä ympäristöoikeuden alueelle periaatteita siitä, millainen ympäristön käyttö on yleisesti hyväksyttävää ja siten myös oikeusjärjestyksen suojaamaa.

Uutena piirteenä on pyrkimys johtaa valtiolle siviilioikeudellista korvausvastuuta kansainvälisoikeudellisista periaatteista.[101] Tämä on looginen seuraus siitä, että asetettaessa valtioiden välinen immissiokielto, tällaisen kiellon rikkomisesta on johdettavissa ainakin periaatteessa ao. maalle korvausvastuu. Tällaisissa tapauksissa oletetaan laiminlyönti valtion valvontavastuussa, josta on aiheutunut kansainvälisesti kielletyksi sovittu ympäristövahinko.[102]

Keskeisen ympäristöoikeudellisen kysymyksen muodostavat siten korvausoikeudellisiin suhteisiin liittyvät asiat. Siten myös kysymys siitä, kuinka laajasti ja millä tavalla vesialueen omistajan, rannan asukkaan tai vesistön muun

---

kehityksestä ks. *Manner — Metsälampi* 1988 passim.

[100] Esim. Euroopan yhteisön piirissä on pyritty siirtymään periaatteellisista suuntaviivoista velvoittaviin normistoihin. Osa EY:n ympäristöoikeudesta on muuntunut valtionsisäiseksi oikeudeksi jäsenmaissa. Ks. esim. *Salzwedel* 1982 s. 18 ss., myös Hollo 1991 s. 788 ss.

[101] Esimerkkeinä voimassa olevista kansainvälisistä sopimuksista, joissa vastuuta on jo laajennettu sinänsä laillisen toiminnan aiheuttamien riskien alueelle ovat eräät ydinvoiman rauhanomaista käyttöä, ydinvoimalla kulkevia aluksia, öljynkuljetukseen liittyviä riskejä ja ulkoavaruudessa tapahtuvaa toimintaa koskevat sopimukset. Ne perustuvat Pariisissa 29. 7. 1960 allekirjoitettuun vahingonkorvausvastuuta ydinvoiman alalla koskevaan yleissopimukseen. Suomen osalta ks. SopS 20/72 ja sitä täydentävä Brysselin yleissopimus vuodelta 1963 ks. SopS 4/77. Vuonna 1971 Brysselissä tehty »Convention relating to civil liability in the field of maritime carriage of nuclear material», Brysselissä 29. 11. 1969 tehty siviilioikeudellista vastuuta öljynsaastuttamisvahingoista koskeva yleissopimus, vuonna 1967 tehty »Treaty on Principles governing the Activities of States in the Exploration and Use of the Outer Space, including the Moon and other Celestial Bodies» ja 29. 3. 1972 tehty »Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects». Näissä sopimuksissa valtion vastuun tilalla on vahinkoa aiheuttavasta toiminnasta hyötyä saavan yksityisen henkilön siviilioikeudellinen vastuu. Uusimmista monenkeskisistä ympäristönsuojelusopimuksista ks. Hollo 1991 s. 784—787.

[102] Tunnettu tähän alueeseen liittyvä ratkaisu on ns. Trail-Smelterin tapaus. Ks. esim. *Teclaff — Utton* 1974 s. 242 ss.

käyttäjän oikeudet on turvattu erilaisia oikeudenloukkauksia vastaan, on kansainvälisen vesioikeuden kannalta merkityksellinen. Rannan asukkaat voivat joutua sietämään sellaisia vesistöön kohdistuvia haitallisia toimia, joiden alkulähde on oman maan rajojen ulkopuolella. Ainakin toistaiseksi valtion vastuu sen alueella syntyvistä ja vaikutuksiltaan yli rajojen ulottuvista ympäristövahingoista on problemaattinen. Valtiot voivat vetäytyä oman lainsäädäntönsä turviin. Valtio voi kieltäytyä korvausvastuusta vanhentuneen lainsäädäntönsä avulla. Tosin tätä mahdollisuutta pyritään torjumaan solmimalla sellaisia valtiosopimuksia, joissa sitoudutaan esim. tiettyihin päästöarvoihin ja lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Edellä olevan oikeusturva- ja ympäristöoikeudellisen ajattelun kehityspiirteiden tarkastelu riittänee osoittamaan, että oikeusturva-ajattelussa ympäristökysymyksistä on tullut sekä kansallisesti että kansainvälisesti oikeudellisia normistoja ja ennen muuta näiden normien pohjalla olevia arvostuksia muuttava tekijä. Kysymys on modernin yhteiskunnan pyrkimyksestä asettaa oikeudenmukaisen oikeusjärjestyksen perustaksi tasa-arvon sekä taloudellisesti ja sosiaalisesti heikommassa asemassa olevan suojelemisen lisäksi ympäristön ja luonnon arvojen suojelemisen periaate. Oikeusvarmuus edellyttää, että laillisesti sallittu ympäristön käyttäminen nauttii oikeusjärjestyksen antamaa suojaa. Ympäristönsuojelun näkökulma taas edellyttää, että viranomaisella tulee olla laissa säädetyin edellytyksin oikeus puuttua ympäristöä kuormittavaan tai turmelevaan toimintaan. Näiden kahden periaatteen välille on löydettävä tasapaino. Arvot — kuten ympäristön ja luonnonarvot — ovat aina jokseenkin epämääräisiä. Ympäristöarvojen usein ainutkertainen luonne johtaa ympäristöoikeuden alueella tapauskohtaiseen harkintaan, mikä vaikeuttaa yleistysten tekemistä. Se ei sinänsä johda ratkaisukäytännön ennustettavuuden katoamiseen, mutta tuo ennustettavuuteen uuden näkökulman. Eräällä tavalla säädettyihin oikeusnormeihin perustuva oikeusjärjestys saa common law —järjestelmälle ominaisia piirteitä. Tällöin kasvavat vaatimukset ratkaisujen perustelemiseen.[103]

Onko ympäristöoikeudessa riittävä lähtökohta ottaa tarkastelukulmaksi ihmisen oikeusturva? Eikö ympäristöasioissa oikeusturvaa tarvitse itse *luonto*, jonka toimintoihin ihminen viranomaisen sallimalla luvalla kajoaa peruuttamattomasti?

Vesilain mukaan ympäristöarvotkin tulevat otetuiksi huomioon lupaharkintaan liittyvässä intressivertailussa. Viime kädessä luvan myöntäminen/epääminen riippuu siitä suojelu- ja muiden näkökohtien arvosta, jonka vesituomioistuin niille antaa. Kiistatonta kuitenkin lienee, että luonnonarvoja de *lege lata*

[103] Päätösten perustelemisesta ks. myös *Bergholtz* 1987 s. 36 ss. ja erit. s. 359 ss.

tarkastellaan siitä näkökulmasta, millainen merkitys niillä on ihmiselle, ts. jollekin yksittäiselle edunmenettäjätaholle. Ilmeisen ongelmallista on se, missä määrin tapauskohtainen harkinta luo edellytyksiä ottaa ylipäänsä huomioon luonnonarvot. Perimmiltään on kysymys luonnon tasapainosta ja ihmisen elinmahdollisuuksista maapallolla. Näitä piirteitä voidaan yleisesti luonnehtia ympäristöoikeudellisiksi. Tässä tutkimuksessa tietoisesti valittu käytäntöpainotteinen ja ongelmakeskeinen tarkastelutapa sisältää vain yhden mahdollisen käsityksen.

II HISTORIALLINEN KATSAUS

1 VUODEN 1902 VESIOIKEUSLAKIA (L 31/02) EDELTÄNEET SÄÄNNÖKSET

1.1 Vuoden 1734 lain säännökset

Vuoden 1902 vesioikeuslakia (L 31/02) edeltäneiden vesioikeudellisten säännösten perusperiaatteena ollut yksityinen omistusoikeus käsitti omistajalle kuuluvan oikeuden käyttää vesialuetta hyväkseen mm. uittamiseen, kalastukseen sekä rakentamiseen. Esimerkkeinä voidaan mainita myllyt ja sahat. Tämä oikeus oli tosin monin tavoin rajoitettu. Jo keskiaikaisissa laeissa oli säännöksiä, joissa määrättiin tietty osa vesistöstä pidettäväksi avoinna. Lisäksi säännökset kielsivät aiheuttamasta rakentamalla vahinkoa muille.

Vanhan vesilainsäädäntömme sisältöä on selostettu varsin laajasti mm. *Haatajan* teoksissa sekä *Serlachiuksen*, *Langin* ja *Moringin* esityksissä samoin kuin *Jokelan* väitöskirjassa. Tässä tutkimuksessa vesirakentamislupien historiaa tarkastellaan vain rakentamislupapäätöksen pysyvyyden ja muutettavuuden näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan, millaisia jälkivalvontajärjestelmiä vesilainsäädäntömme historiallisen kehityksen eri vaiheissa on hahmoteltavissa.[1]

Vuoden 1734 lain rakennuskaaren 20 luvun 4 § määräsi aiempaan käytäntöön perustuen, että myllyn ja sahan rakentaminen edellytti kihlakunnantuomarin yhdessä lautamiesten kanssa toimittamaa *katselmusta*, jossa oli selvitettävä

---

[1] Ks. esim. *Serlachius* 1909 ja *Serlachius* I—IV 1913—1914, *Lang* 1910, samoin *Lang — Haataja* 1932. Katsaus vuoden 1902 vesioikeuslakia (L 31/02) edeltäneistä säännöksistä sisältyy myös KM 1939: 3 passim sekä *Jokela* 1983 erit. s. 65—130. Tärkeimmät niissä selostetut vesioikeutemme säännökset ovat v:n 1734 lain RakK:n säännökset; v:n 1766 KS, joka nimestään huolimatta sisälsi laajasti vesioikeudellisia säännöksiä mm. valtaväylän aukipitämisestä. VesilaitosA 23. 3. 1868, A metsäntuotteiden lauttaamisesta 24. 3. 1879/9 sekä VOL 23. 7. 1902/31 ja sen TA 1. 3. 1903. VOL:n valmisteluaineistosta on mainittava KM 1895: 7, KM 1893: 3, anomusmietintö n:o 18/1888, KeisMajE n:o 30/1888 ja lakivlk:n mietintö n:o 11/1888 sekä KeisMajE n:o 1/1900, vesioikeuslakivlk:n mietintö n:o 1/1900.

edellä mainittujen kysymysten lisäksi hakijan oikeus laitoksen paikkaan ja siinä käytettävään vesivoimaan. Katselmuksen perusteella kuninkaan käskynhaltija (kuvernööri, maaherra) antoi luvan laitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen.[2] Katselmuksesta ja erityisestä lupamenettelystä tuli ehkäisevä toimenpide rakentamisyrityksen sekä teknisten että oikeudellisten edellytysten toteamiseen.

Lupamenettelyn tarkoituksena oli paitsi vahinkojen ehkäiseminen myös rakentajan oikeuksien turvaaminen. Periaatetta ilmentää vuoden 1734 lain rakennuskaaren 20 luvun 3 § seuraavasti: »Bergverk, så ock skattlagde qvärnar, och fiskeverk, niute then rätt och frihet, som them förund är». Tähän säännökseen viitaten *Moring* toteaa, että lupamenettelyn tarkoituksena ei ollut vain vesilaitoksesta aiheutuvien vahinkojen ehkäiseminen, vaan myös rakentajan oikeuksien turvaaminen sellaisessa tapauksessa, jossa laitoksesta tuli yleiselle tai yksityisille eduille vahinkoa tai haittaa.[3] Tällaiset seuraukset eivät oikeuttaneet Moringin mielestä peruuttamaan laitokselle laillisesti myönnettyä lupaa.[4] Rakennuskaaren 20 luvun 2 § sääti, että »den, som bygger annan till men, är skyldig att rifva upp det så byggdt är», mutta ei maininnut mitään aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta. Mainittu rakennuskaaren säännös tarkoitti kuitenkin luvattoman rakentamisen tapauksia.[5] Rakennuskaaren 20 luvun 6 § sisälsi eräänlaisen vahingonkorvausmenettelyn. Tämä koski tapauksia, joissa laillisella luvalla perustetun rakennelman patoluukkuja ei avattu määräajassa ja tästä oli aiheutunut vahinkoa.

1.2 Vuoden 1868 vesilaitosasetus

Edunmenettäjätahojen kannalta vanhempaa lainsäädäntöä ankarampaa linjaa edusti *vuoden 1868 vesilaitosasetus*, jonka 33 §:ssä määrättiin seuraavasti: »— om någon vill påyrka ombyggnad, flyttning eller undanrödjande av verk, som blifvit anlagdt på grund af ett i vederbörlig ordning meddelat, laga kraft vunnet utslag och i öfverensstämmelse med däri fastställda villkor, så är han underkastad den ersättningsskyldighet och rättsordning, som är föreskrifven beträffande vattenverk, hvilka hidra nyttig vattenredning».

Saatuaan rakentamisluvan laitoksen omistajalla ei ollut muita velvoitteita kuin toimia luvan edellyttämällä tavalla (VesilaitosA 33 §). Säännökseen oli

[2] Ks. lähemmin *Moring* II 1908 s. 134, *Haataja* I s. 241 ja 277 sekä *Haataja* III s. 39 ja 167.

[3] Ks. *Moring* II 1908 s. 134.

[4] Ibid.

[5] Ks. myös *Moring* II 1908 s. 69.

kirjattu myös se periaate, ettei luvansaajan oikeuksia voitu heikentää muutoin kuin korvausta vastaan.

Vesilaitosasetuksen 33 § ei luonnollisesti suojannut rakentajaa luvattomalta rakentamiselta. Tällaisissa tapauksissa rakentaja voitiin tuomita luvattomasta rakentamisesta rangaistukseen sekä poistamaan laittomasti tekemänsä rakennelmat.[6]

Vesilaitosasetuksen sääntelyjärjestelmän voidaan katsoa vastanneen tarkoitustaan silloin, kun vesilaitokset[7] olivat vähäisiä ja niistä aiheutuvat vahingot etukäteen helposti havaittavissa ja arvioitavissa. Tilanne muuttui, kun ryhdyttiin rakentamaan suurempia voimalaitoksia sähköntuotantoa varten, jolloin vahingot tulivat entistä moninaisemmiksi ja usein myös vaikeasti etukäteen havaittaviksi.

Viime vuosisadan lopulle tultaessa sahateollisuudesta oli tullut merkittävä vesivoiman käyttäjä. Vesivoiman käyttöön oli jo varhain turvauduttu myös viljanjauhatuksessa, rautateollisuudessa ja veranvanutuksessa. Viime vuosisadan alkupuolelta saakka kutomateollisuus ja puuhiomot olivat tulleet merkittäviksi vesivoiman käyttäjiksi. Vesien taloudellista hyväksikäyttöä vauhdittivat ennen muuta uudet keksinnöt, esim. sähkövalo.

Sähkövalo syttyi ensimmäisen kerran Pohjoismaissa Tampereella Finlaysonin kutomossa 15. 3. 1882. Ajankohta oli varhainen, sillä Thomas Alva Edison oli vain runsaat kaksi vuotta aikaisemmin onnistunut kehittämään Amerikassa ensimmäisen kaupallisesti valmiin ja sarjatuotantoon soveltuvan hehkulampun. Teollisuuden ensimmäisiä vesivoimalaitoksia olivat Laatokan Karjalassa Pitkärannan tehtaita varten Uuksun, Kivenkulman ja Jukakosken voimalaitokset. 1910-luvulla maassamme toimi jo lukuisia varta vasten sähköntuotantoon rakennettuja pienehköjä vesivoimalaitoksia. 1920-luvulla valmistui useita uusia laitoksia Etelä-Suomen jokiin. Imatran voimalaitos vihittiin käyttöön vuonna 1929.[8]

---

[6] Luvatonta rakentamista koskevia oikeustapauksia ks. *Haataja* III s. 235 alav. 2. Esim. SOO 3. 5. 1895 n:o 5: Vesilaitoksen omistaja velvoitettiin VesilaitosA 39 §:n 2 momentin perusteella sakon uhalla panemaan vesilaitoksensa lain mukaiseen kuntoon, ellei hän ennen määräajan loppua osoittaisi lainvoimaisella päätöksellä saaneensa asianmukaisen luvan laittomasti tekemiinsä rakennelmiin. Myös SOO 14. 9. 1898 n:o 24, SOO 17. 3. 1902 n:o 21, SOO 8. 6. 1903 n:o 3.

[7] Nykykielen termi »vesilaitos» on harhaanjohtava voimalaitoksen merkityksessä. Nykyään vesilaitoksella tarkoitetaan vakiintuneesti yhdyskunnan vedenhankintaa ja -jakelua hoitavaa laitosta. Esim. VOL käytti termiä vesilaitos samassa merkityksessä kuin VL termiä voimalaitos. Terminologiasta ks. esim. *Vihervuori* 1981 s. 49 alav. 3, samoin *Jokela* 1983 s. 85.

[8] Sähkölaitostoiminnan historiasta ks. mm. Suomen Sähkölaitosyhdistys 1982 s. 14—16 ja IVO 1982 s. 16 ss.

1.3 Vuoden 1895 vesioikeuskomitean (KM 1895: 7) ehdotukset

Vuonna 1895 työnsä päätökseen saattaneen *vesioikeuskomitean* hahmottelemassa järjestelmässä lainvoimainen rakentamislupa merkitsi luvansaajalle vakuutta siitä, ettei laitosta tarvinnut repiä alas, vaikka sen havaittaisiinkin aiheuttavan sellaista vahinkoa, jota ei ollut ennalta arvioitu.[9] Vesioikeuskomitea uudisti siten vanhastaan voimassa olleen periaatteen siitä, että myönnetty ja lainvoiman saanut rakentamislupa turvasi rakentajan oikeuksia tapauksissa, joissa laitoksesta aiheutui yleiselle tai yksityiselle edulle vahinkoa tai haittaa.

Komitean ehdotuksista on pääteltävissä, ettei rakennusluvan purkamispäätös jälkikäteen tullut kysymykseen. Komitea palautti jo vuoden 1734 laissa ilmaistun periaatteen, että rakentaja oli lupapäätöksen lainvoiman estämättä velvollinen korvaamaan »aavistamattoman vahingon».[10] Edellytyksenä oli, että vahingon tuli olla suoranainen, ts. laitoksen rakentamisesta johtunut vahinko, jota ennakkotutkimuksessa ei ollut havaittu. Saamatta jääneen voiton (*lucrum cessans*) korvaaminen ei tullut kysymykseen. Komitea poikkesi ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamiskysymyksessä siten vesilaitosasetuksessa omaksutusta linjasta, koska »jo asian luonnosta johtuen rakennustyön kaikkia vaikutuksia ei aina voida etukäteen arvioida ja siksi olisi vain kohtuullista, että nämäkin vahingot voitaisiin korvata».[11] Jotta myöhemmin maksettavaksi lankeava korvaus ei kävisi laitoksen omistajalle liian ankaraksi, komitea rajasi kymmeneen vuoteen ajan, jonka kuluessa vaatimukset ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamisesta oli tehtävä.

Muutoin komitean ehdottama lupajärjestelmä perustui siihen periaatteeseen, että rakentamiseen oli aina haettava lupa ja ennen luvan myöntämistä oli toimitettava ennakkotutkimus sekä teknisten kysymysten että vahinkojen ja haittojen arvioimiseksi.

2 VESIOIKEUSLAIN JÄRJESTELMÄ

2.1 Lupapäätöksen pysyttämisestä ja muuttamisesta

Vesioikeuslaki (L 31/02) kumottiin vasta nykyisen vesilain (L 264/61) tullessa voimaan 1. 4. 1962. Rakentamisluvan edellytyksissä vesioikeuslaki

[9] Ks. KM 1895: 7 s. 71.

[10] Ks. KM 1895: 7 s. 56—58, ks. myös Anomusmietintö vp 1888 s. 1 ss. ja *Haataja* I s. 78.

[11] Ks. KM 1895: 7 s. 58.

perustui *haitattomuusedellytykseen.*[12] Vesioikeuslain lähtökohta oli, ettei vesilaitosta saanut rakentaa ilman lupaa.[13] Minkäänlainen intressivertailu ei tullut kysymykseen. Kasuistiseen tapaan vesioikeuslaki mainitsi erityisesti vesilaitoksen, sillan rakentamisen, pengertämisen sekä järven laskemisen toimenpiteinä, joiden suorittaminen edellytti luvan hakemista. Sanamuodostaan huolimatta vesioikeuslain säännösten katsottiin olevan sovellettavissa muuhunkin rakentamiseen.[14]

Mm. Haataja ja Serlachius ovat esittäneet erilaisia käsityksiä siitä, miten vesioikeuslain rakentamista koskevia säännöksiä olisi ollut tulkittava. Haatajan esittämää haitattomuuden periaatetta on pidettävä vesioikeuslain lupaharkinnan perustana. Serlachiuksen esittämille, rakentajia ymmärtävämpien kannanottojen ja tulkintojen linjauksille puolestaan *de lege ferenda* löytyi enemmän ymmärtämystä ns. poikkeuslakien rakentamislupamenettelyssä. Vesirakentamislupien myöhemmän kehityksen kannalta vesioikeuslain järjestelmää voidaan luonnehtia sellaiseksi, joka pyrki suojaamaan vesistön moninaiskäyttöä niin voimatalouden kuin uitonkin intressejä vastaan.

Vesioikeuslain lupajärjestelmä edellytti rakentajalta oikeutta rakennuspaikkaan sekä siinä käyttöön otettavaan vesivoimaan. Yhteisen kosken osakas saattoi kuitenkin lain 1 luvun 13 §:n nojalla saada oikeuden korvausta vastaan käyttää muiden kosken osakkaiden vesivoimaa määräajan, enintään 50 vuotta. Määräaikaa voitiin tietyin edellytyksin pidentää. Vesioikeuslain perusteella myönnetty rakentamislupa oli pysyvä, tai se myönnettiin vesioikeuslain 1 luvun 13 §:ssä säädetyn käyttöoikeuden voimassaoloajaksi. Kuitenkin omistaja voitiin velvoittaa korvauksetta poistamaan valtaväylään rakennettu pato, jos valtaväylää tarvittiin kulkuväyläksi tai vesistön vedenkorkeuden sääntelyyn.[15]

Vesioikeuskomitean hahmottelemalta pohjalta vesioikeuslaissa nimenomaan säädetään, että vesilaitoksen tuottama suoranainen vahinko oli korvatta-

---

[12] Haitattomuusperiaate palveli hyvin staattisen maatalousyhteiskunnan tarpeita, jossa kaikki uusi järkytti olevia oloja ja oli siksi enemmän tai vähemmän haitallista. Toisaalta vesistöön kohdistuvien toimenpiteiden aiheuttamiin haittoihin osattiin jo varhain kiinnittää varsin laaja-alaisesti huomiota. Ks. esim. järven laskuhaitoista KM 1898: 4 s. 16, vesien likaantumisen haitoista kalastukselle ja kalataloudelle ks. KM 1898: 4 s. 12 ja 18 ss.

[13] Termistä »vesilaitos» ks. ed. alav. 7.

[14] Vesilaitoksen rakentamisedellytyksistä VOL:n mukaan ks. mm. *Moring* II 1908 s. 40—47, *Serlachius* I s. 21—40 ja *Haataja* III s. 102—134. VOL:n rakentamista koskevat säännökset ovat ymmärrettävissä paremmin tuohon aikaan vallalla olleeen omistusoikeuskäsityksen valossa.

[15] Tästä säännöksestä *Serlachius* (I s. 32) sanoo, että rakentamisluvalla on tällaisissa tapauksissa väliaikainen luonne. Hän lisää kuitenkin »— tillståndet har emellertid full rätssverkan så länge icke dylikt förordnande meddelats —».

va, vaikka rakennus oli tehty sitä varten annettujen määräysten mukaan.[16] Määräaika, jonka kuluessa kanne oli nostettava, oli säädetty 10 vuodeksi siitä, kun laitos tuli käyntiin.

Sanamuodoltaan vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ään otettu säännös ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta vastasi lähes sanatarkasti vuoden 1895 vesioikeuskomitean ehdotusta. Edellytyksenä korvattavuudelle oli, kuten komiteakin oli edellyttänyt, vahingon välittömyys (omedelbar skada)[17]. Saamatta jäänyttä voittoa ei korvattu, eikä edunmenettäjällä ollut oikeutta saada lisäkorvausta kertaalleen tutkitusta vahingosta. Lähtökohta siis oli, että lupapäätös katkaisi korvauksenvaatimusmahdollisuuden, eikä uutta kannetta lupapäätöksen yhteydessä tutkitusta asiasta voitu nostaa. *Haataja* toteaa tällaisista vahingoista, että »lupapäätös on vahinkoa (so. kertaalleen tutkittu asia) koskevalta osalta lopullinen ja sitova».[18]

Vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n säännös viittaa rahakorvaukseen. Haataja tosin on katsonut, että säännös olisi tarkoittanut myös toimenpidettä.[19] Menettely edellyttäisi kuitenkin, että toimenpidettä haettaisiin erillisenä hakemusasiana maaherralta, ts. samassa järjestyksessä kuin rakennuslupaa vesioikeuslain mukaan.[20] Korvattavia ennalta-arvaamattomia haittoja ja vahinkoja olivat esim. veden nouseminen, likaantuminen yms. vahinko, kalastuksen huononeminen ja kulkuyhteyksien kärsiminen.

Jos oli rakennettu lupapäätöksen vastaisesti, vesioikeuslain mukaan muutosta voitiin hakea vain purkutietä noudattamalla tuomion purkamisesta annettuja määräyksiä. Rakennusluvan poistaminen tai peruuttaminen muuta tietä ei ollut mahdollista. Vesioikeuslain järjestelmässä korostuivat lupapäätöksen pysyvyyttä vahvistavat elementit enemmän kuin lupapäätöksen muuttamisen mahdollistavat tekijät. Haataja tähdentää rakentamisluvan pysyvyyttä arvioidessaan, että »rakennuslupapäätös oli kylläkin katkaissut mahdollisuuden tehdä tällaisen vahingon (ennalta-arvaamattoman vahingon) perusteella väitteitä rakentamisluvan myöntämistä vastaan, mutta se ei sulkenut pois mahdollisuutta korvauksen saamiseen sanotunlaisesta vahingosta».[21] Haatajaan yhtyen voidaan katsoa, että vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ään sisältynyt mahdollisuus vaatia korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta ei antanut mahdollisuutta tutkia lupaedellytyksiä uudestaan.

---

[16] Ks. VOL 1: 21.

[17] Mitä tarkoitetaan vahingon »välittömyydellä», ks. esim. *Moring* II 1908 s. 70 ja *Haataja* III s. 239.

[18] Ks. tarkemmin *Haataja* III s. 238. Ennalta-arvaamattoman vahingon tuli olla VOL 1: 5:ssä määrätyn laatuista.

[19] Ks. *Haataja* III s. 237.

[20] Ks. *Haataja* III s. 239 alav. 3, ks. myös *Moring* II 1908 s. 73 ja 86 sekä *Serlachius* 1909 s. 521.

[21] Ks. tarkemmin *Haataja* III s. 237.

Vesioikeuslain järjestelmässä muutoksia lainvoimaisen luvan nojalla perustettuun laitokseen voitiin kuitenkin luvanhaltijan hakemuksesta eräissä tapauksissa saada alkuperäisen lupapäätöksen tekojärjestyksessä, ts. purkamatta ensin alkuperäistä päätöstä.[22] Tällaiset muutokset koskivat yleisen edun kannalta tärkeitä intressejä, kuten muutoksia padon rakenteeseen ja padotuskorkeuteen sekä muutoksia kalankulkua, liikennettä ja uittoa palveleviin laitteisiin jne.[23] Myös vesilaitoksen laajentaminen ja uuden rakentaminen tapahtui samoin kuin haettaessa uutta lupaa. Myös sillä, joka kärsi puutteellisesti määrättyjen patoamisehtojen mukaan toimitetusta patoamisesta, katsottiin olevan oikeus saada piiriinsinööriltä määräys tutkimuksen toimittamisesta sekä tutkimuksen perusteella lääninhallitus antamaan patoamista *täydentäviä määräyksiä*.[24]

Niiden tapausten varalle, joissa oli rakennettu luvan vastaisesti tai lupaehtoja ei ollut noudatettu, ulosottomiehellä oli oikeus antaa virka-apua. Yleinen valvontavalta siitä, että rakentaminen tapahtui laillisesti ja lupaehtojen mukaan, kuului rakentamisen osalta tie- ja vesirakennushallinnolle ja kalastusasioissa kalastusviranomaiselle.[25] Valvojallakaan ei ollut muuta keinoa kuin kääntyä lääninhallituksen puoleen. Tosin poliisiviranomaisella oli oikeus poistaa sellainen valtaväylään pantu sulku, joka oli ilmeisen lainvastainen. Jos taas kysymys oli laillisesti rakennetusta laitoksesta, jonka käytössä myöhemmin ilmeni laiminlyöntejä, tulivat sovellettavaksi vesioikeuslain 6 luvun 13 ja 17 §:n säännökset. Näissäkin säännöksissä toimintavelvollisuus oli lääninhallituksella, jonka puoleen viranomainen tai asianosainen saattoi kääntyä. Lääninhallituksella oli oikeus velvoittaa luvanhaltija korjaamaan havaitut puutteet uhalla, että ne muutoin voitiin korjauttaa hänen kustannuksellaan.

Edellä olevan perusteella havaitsemme, että edunmenettäjä, jonka oikeutta tai etua oli loukattu, saattoi turvautua vain ulosottotiehen. Tämä edellytti yleensä sitä, että laittomuus oli selvä. Jos asia havaittiin riitaiseksi, ratkaisua oli haettava oikeudenkäyntitietä.[26]

Vesioikeuslain mukaan rakentamiseen ei saanut ryhtyä ilman lupaa. Tästä seurasi, että luvattomasti tehty oli määrättävä purettavaksi.[27] Vesioikeuslain

---

[22] Oikeuskäytännöstä esim. **KHO 19. 2. 1929 t. 337.**

[23] Ks. VOL 1: 20.

[24] Ks. *Haataja* III s. 227 ja alav. 1 olevat oikeustapaukset.

[25] *Haatajan* (III s. 228—229) mukaan tämä valvontavelvollisuus oli molemmilla viranomaisilla yleinen. Asianosaisten ei siis tarvinnut vaatia toimenpiteitä. Vrt. *Serlachius* IV s. 62.

[26] Tällaiseen menettelyyn liittyvistä oikeustapauksista esim. **KKO 7. 4. 1934 t. 170**: Vesilaitoksen patoa oli muutettu niin, että padon harja oli asetettu merkkiviivaa korkeammalle, ja siten toimeenpannusta padotuskorkeuden nostamisesta oli aiheutunut vahinko toisen maalle. Padon omistaja velvoitettiin alentamaan patoa ja suorittamaan korvauksia. Myös **KKO 25. 9. 1934 t. 421**.

[27] Tässä suhteessa tilanne säilyi samana kuin vanhemmassa vesilainsäädännössä paitsi, että ennen VOL:n säätämistä kaikkeen rakentamiseen ei tarvittu lupaa.

perusteella myönnetty rakentamislupa käsitti kyllä *oikeuden*, mutta ei *velvollisuutta* toimia. Tätä varten vesioikeuslaissa oli 10 vuoden määräaika, johon mennessä rakentaminen oli suoritettava tai luvan katsottiin rauenneen.[28] Mainittu kymmenen vuoden määräaika oli käytännössä ainoa, jolla voitiin varautua siihen, että *olosuhteiden muuttumisen* vuoksi rakentamislupaa ei ehkä enää voitaisikaan myöntää.

Edellä esitettyjä vesioikeuslain yleisiä rakentamissäännöksiä joustavampi menettely sisältyi *uittosääntöä* koskeviin säännöksiin.[29] Uittoa varten vahvistettu uittosääntö oli laillisesti vahvistettunakin muutettavissa. Jos uuden laitoksen perustamisen tai jo olemassa olevan luvan muuttamisen havaittiin vaativan uittosäännön tarkistamista, maaherra oli oikeutettu sekä asianosaisten vaatimuksesta että omasta aloitteestaan tekemään tarpeelliseksi katsottuja muutoksia (VOL 6: 10).[30] Uittosääntöä voitiin muuttaa myös *olosuhteiden muututtua*. Tällöin muutoksia voitiin tehdä voimassa olevaa päätöstä purkamatta uittosäännön vahvistamisjärjestyksessä. *Haataja* korostaa, että »mikään ei osoita, että ne oikeudet, jotka toisessa tapauksessa varataan vesilaitoksen rakentajalle ja toisessa uittajalle, olisivat oikeusvoimaansa nähden eri luokkaa».[31] Toteamuksessaan Haataja on sikäli oikeassa, että sekä vesilaitoksen rakentajalle myönnetty rakentamislupa että vahvistettu uittosääntö olivat pysyviä lupia. Uittosäännön pysyvyys näyttää kuitenkin olevan relatiivisempaa, koska muuttamismahdollisuudet oli tehty nimenomaisin säännöksin vesilaitoslupien muuttamista joustavammiksi.

2.2 Lopputarkastus

Lukuun ottamatta *uittoväylän rakentamista* koskevia erityissäännöksiä vesioikeuslaki ei tuntenut vesirakentamislupien jälkivalvontamenettelyä. Uittoväylästä vesioikeuslain 6 luvun 16 §:ssä ja täytäntöönpanoasetuksen 1 §:ssä oli säännökset menettelystä, jota kutsutaan *loppukatselmukseksi*. Rakentamisen tul-

[28] Ks. VOL 1: 19.

[29] Jo vanhastaan maaherralla oli ollut valta vahvistaa erityisiä määräyksiä uiton toimittamisesta. Tällaiset määräykset olivat olleet tarpeen suurimmissa vesistöissä, joissa uitettava puumäärä oli huomattava. Tältä pohjalta VOL jakoi vesistöt sellaisiin, joissa tuli olla uittosääntö ja niihin joissa se voi olla, mutta ei ollut pakollinen. Vesistössä tuli VOL 2: 4:n mukaan olla uittosääntö, jos vesistössä oli 1) jonkinarvoinen keskusliike, 2) vesistössä oli sulku, arvokas laitos tai muu kalliimpi laite ja 3) jos vesistössä harjoitettiin melkoisempaa kalastusta. Ks. tarkemmin *Haataja* III s. 315, asetus metsähallinnosta 3. 6. 1921 11 § ja asetus tie- ja vesirakennushallinnosta 21. 2. 1925 1 § 2 kohta sekä TA 31 §.

[30] Ks. esim. *Lang* 1910 s. 147 ja *Haataja* II s. 304—305.

[31] Ks. *Haataja* II s. 334.

tua saatetuksi loppuun paikalla oli toimitettava loppukatselmus (*lopputarkastus*). Siinä oli todettava, oliko työ tehty kunnollisesti ja uittosäännön määräämällä tavalla. Lopputarkastuksen toimittamismääräyksen antoi maaherra, jolle oli sitä varten tehtävä ilmoitus töiden valmistumisesta (*valmistumisilmoitus*). Ilmoitusvelvollisuus kuului työn suorittajalle, mutta vaatimuksen saattoi tehdä yksityinenkin, jota asia koski.

Lopputarkastuksessa tuli olla tilaisuus tulla kuulluksi kaikilla niillä, joita uittoväylän rakentaminen jollakin tavalla koski. Lopputarkastuksesta oli siksi kuulutettava samalla tavalla kuin katselmustoimituksesta uittosäännön valmistumista varten oli kuulutettava. Lopputarkastuksen teki toimitusmies yksinään. Hän voi ehdottaa työn tarpeellisilta osin korjattavaksi, täydennettäväksi tai parannettavaksi, jolloin päätösvalta oli maaherralla. Hänellä oli valta määrätä työt joltakin osin hyväksytyiksi ja edellyttää lisäparannuksia suoritettavaksi jossakin toisessa kohden. Lopputarkastuksen yhteydessä voitiin suorittaa ns. *täydentävä uittoväyläkatselmus*, jolloin tätä kautta myös uittosääntöä voitiin muuttaa.[32]

Uittoväylän rakentamiseen nähden vesioikeuslaki vaikuttaa passiiviselta. Uittosäännössä voitiin kyllä määrätä uittoväylän rakentamisesta, mutta ketään ei voitu velvoittaa rakentamaan väylää. Vaikka uittosäännössä oli määrätty väylän rakentaja ja kunnossapitäjä, työn laiminlyömisestä ei ollut muuta seurausta kuin että työ jäi tekemättä.[33]

Uittoväylän rakentamiskustannukset osoittautuivat usein ongelmallisiksi. Tämän vuoksi lopputarkastussäännöksiin sisältyi erityinen määräys, joka oikeutti toimitusinsinöörin yhdessä uskottujen miesten kanssa arvioimaan lopputarkastuksessa uittoväylän rakentamiskustannukset uudestaan. Näin tehtiin, jos lopputarkastuksessa oli esitetty väite väylän rakentamiskustannusten poikkeamisesta siitä, mitä uittosäännössä oli määrätty. Jos toimitusmiehet päätyivät toisenlaiseen tulokseen, heillä oli valta tehdä uittosääntöön tarpeelliset muutokset.

Vasta sitten kun loppukatselmus oli suoritettu loppuun, vesistöä voitiin pitää yleiseen käyttöön luovutettuna uittoväylänä. Maaherran päätöksestä voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.[34] Muodoltaan uittoväyläkatselmus vai-

---

[32] Uittosäännön muuttamista koskevasta runsaasta oikeustapausaineistosta esim. **KHO 1. 4. 1938 t. 269.**

[33] Haataja tosin huomauttaa, että TA 33 § sisälsi säännöksen, jonka perusteella oli mahdollista ryhtyä toimenpiteisiin rakentamisen suorittamatta jättämisen vuoksi. Ks. *Haataja* II s. 317 alav. 1 ja siinä viitattu kirjallisuus. Käytännössä TA 33 §:ää ei tässä tarkoituksessa sovellettu.

[34] Laajemmin esim. *Haataja* II s. 326.

kuttaa lähinnä tekniseltä tarkastamiselta. Kuitenkin uittolaitteet olivat rakentajan hallinnassa siksi, kunnes loppukatselmus oli suoritettu ja väylä luovutettu yleiseen käyttöön.[35] Lopputarkastuksella oli siten pitkälle meneviä oikeusvaikutuksia uittajaan nähden.

Lopputarkastus muutoksenhakuineen saattoi kestää pitkähkönkin ajan, eikä uittajalla ollut oikeutta ennen sen loppuun saattamista ottaa uittoväylää käyttöönsä. Vesioikeuslaki sisälsi kuitenkin uittajaa varten poikkeusmenettelyn. Maaherralla oli valta määrätyin ehdoin sallia uittaminen uittoväylässä, jota ei ollut tarkastettu, mikäli sen harkittiin voivan tapahtua tuottamatta toiselle »melkoisempaa haittaa».[36]

Edellä olevan perusteella havaitsemme, että uittoväylätyöt samoin kuin muutkin uittamista koskevat asiat olivat saaneet vesioikeuslain järjestelmässä erityissäännöksensä lupapäätösten muutettavuudesta ja jälkivalvontajärjestelmistä. Tämä johtui ehkä siitä, että puutavaran uittamiseen liittyvät ongelmat tunnettiin ja niiden ratkaisemiseen osattiin varautua. Sen sijaan suurten voimalaitosten rakentamiseen liittyvät kysymykset tulivat ajankohtaisiksi vasta myöhemmin.

3 POIKKEUSLAIT VESIOIKEUSLAIN SÄÄNNÖKSISTÄ

Vesirakentamislupien pysyvyyttä ja erilaisia jälkivalvontajärjestelmiä tarkasteltaessa on ollut tapana sivuuttaa vesioikeuslain voimassaoloaikana säädetyt ns. *poikkeuslait*.[37] Tämä perustuu nähtävästi siihen, että kysymys oli väliaikaisista luvista, jolloin lopullinen lupahakemus ratkaistiin myöhemmin.

Suomalaisen vesilainsäädännön erikoisuuksiin kuuluvista poikkeuslaeista ensimmäiset säädettiin 1930-luvulla. *Vesistön säännöstely* tehtiin mahdolliseksi 2. 2. 1934 annetulla lailla vesioikeuslain 1 luvun 5 §:n muuttamisesta (L 61/34). Olennaista oli, että lupaedellytyksiä harkittaessa vesioikeuslain edellytykset (haitattomuus) jäivät edelleen voimaan. Valtiolle laki kuitenkin myönsi oikeuden vesistön vedenjuoksun säännöstelyyn silloinkin, kun siitä aiheutui haittaa arvokkaanpuoleiselle koskelle tai vahinkoa yksityiselle henkilölle. Edellytyksenä oli, että yrityksestä tuli kosken vesivoiman käyttämisessä hyöty, jonka arvo oli vähintään kaksi kertaa suurempi kuin yrityksestä aiheutuvan haitan tai

---

[35] Vrt. Ruotsin VaL:n järjestelmässä rakentaja omisti uittolaitteet siksi, kunnes ne oli tarkastettu, hyväksytty ja luovutettu yleiseksi omaisuudeksi. Ks. VaL 6: 24.

[36] Vrt. VOL 2: 8. Ks. myös *Lang* 1910 s. 146—147.

[37] Näin esim. *Manner* 1982 s. 3.

vahingon määrä. Kun valtio oli säännöstely-yrityksen toimeenpanija, suoritettiin *etujen* vertailu.[38]

Samanaikaisesti säännöstelyn sallivan vesilainsäädännön muuttamisen kanssa perustettiin vesistötoimikunta (VTK) erityiseksi lääninhallituksen sijasta vesioikeusasioita käsitteleväksi viranomaiseksi. Tämä tapahtui lailla eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä (L 62/34).

Vesistötoimikunnassa oli lakimies puheenjohtajana sekä kaksi insinöörijäsentä. Vesistötoimikunta oli kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alainen hallintoviranomainen, kun vesioikeuslain mukaan rakennusluvan myönsi maaherra ja korvauksista valitettiin yleiseen alioikeuteen. Vesistötoimikunnan käsiteltäväksi määrättiin vesilaitoksien rakentamisyrityksistä vain ne, jotka tarkoittivat vesistön säännöstelyä, sikäli kuin siihen oli ryhdyttävä työttömyyden ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi ja muulloinkin, jos tärkeät syyt vaativat asian kiireellistä käsittelemistä. Päätöksen asian käsittelemisestä vesistötoimikunnassa teki valtioneuvosto. Lailla 16. 4. 1937 (L 157/37) vesistötoimikunnan toimialaa laajennettiin niin, että sen käsiteltäviksi voitiin määrätä muitakin vesilaitoksien rakentamista koskevia asioita. Rakentamisen ei enää tarvinnut tapahtua työttömyyden lieventämiseksi eikä hankkeen kiireellisyyden vuoksi. Riitti, kun menettelyä muutoin voitiin pitää tarpeellisena. Vesistötoimikunnan päätöksistä voitiin hakea muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vesistötoimikuntaa on pidettävä vesioikeuden edeltäjänä.[39]

Syyt, joiden vuoksi nopeutettu vesiasioiden käsittely haluttiin ottaa käyttöön juuri 1930-luvun alussa, näkyvät lain 62/34 niukkasanaisista perusteluista ja lain säännöksistä. 1930-luvun pula-aika oli tuonut työttömyyttä, jonka lieventämiseksi haluttiin helpottaa myös vesitaloudellisten hankkeiden käynnistämistä. 1930-luvun lama-aika kypsytti poliittiset päättäjät hyväksymään lainmuutoksen, jota teollisuus oli pitkään ajanut. Teollisuudella oli ollut jatkuva kiinnostus muuttaa vesioikeuslain säännöksiä voimatalouden etunäkökohtien kannalta joustavammaksi.

Vuoden 1939 lain muutoksella (L 157/39) vesioikeuslain 1 luvun 5 §:ään lisättiin uusi 5 momentti, joka järjesti uudestaan rakentamis- ja kalastusintressin isoimmissa lohi- ja siikapitoisissa joissa. Uuden säännön mukaan kalastusintressin tuli väistyä, jos kalastukselle aiheutuva vahinko oli ilmeisesti voimaetua vähäisempi.[40]

---

[38] Ks. *Haataja* III s. 149—155 ja *Pietilä* 1979 s. 17 viittaavat HE 49/1933 vp perusteluissa s. 2 esiintyneeseen ristiriitaan lakiehdotuksen sanamuodon kanssa. Perusteluissa lausutaan, että yksityiselle säännöstelystä aiheutuvaa vahinkoa arvosteltaessa olisi punnittava yrityksen aiheuttama hyöty ja vahinko vastakkain. Lakiteksti tuntee mainitun intressivertailun vain valtion ollessa säännöstelyluvan hakijana.

[39] Lupahakemuksen käsittelemisestä VTK:ssa ks. tarkemmin esim. *Haataja* III s. 321—338 ja *Jokela* 1983 s. 105 ss.

[40] *Haataja* (III s. 155—159) on aivan oikein kiinnittänyt huomiota siihen, että säännös oli sikälikin epäjohdonmukainen, että isommissa lohi- ja siikapitoisissa joissa kalastukselle aiheutuva vahinko määrättiin korvattavaksi täyteen arvoon, kun se muutoin oli täysi arvo ja puoli lisäksi VOL:n säännösten perusteella.

Lupajärjestelmämme myöhemmän kehityksen kannalta sodan aikana säädetyillä poikkeuslaeilla on ollut keskeinen merkitys. Talvisodan päätyttyä säädettiin kaksi lakia, joiden kummankin tarkoituksena oli tuolloisten poikkeusolojen vuoksi jouduttaa vesivoiman käyttöönottoa ja käyttöön otetun vesivoiman lisäämistä. *Laki eräiden vesioikeusasian poikkeuksellisesta käsittelystä (L 383/40)*[41] koski tilanteita, joissa oli kysymys yleisen kuivuuden aiheuttamasta veden vähyydestä, sodasta tai sodanuhasta. Laki oli pysyvä ja antoi mahdollisuuden jo olemassa olevan voimalaitoksen käyttövoiman lisäämiseen. Lain tarkoittamissa poikkeuksellisissa oloissa vesistötoimikunta voi antaa hakijalle väliaikaisen luvan katselmustoimitusta pitämättä ryhtyä heti rakentamaan. Edellytyksenä oli, että yleinen etu vaati väliaikaisen luvan myöntämistä ja hankkeesta saatava hyöty harkittiin ainakin yhtä suureksi kuin siitä aiheutuva vahinko.

Laki toimenpiteistä vesivoiman käyttöön ottamisen helpottamiseksi (L 196/41) määräsi, että uuden voimalaitoksen rakentaminen saattoi tapahtua vesioikeuslain säännöistä poiketen ilman katselmusta vesistötoimikunnan antaman *väliaikaisen luvan* perusteella. Edellytyksenä oli, että hakija omisti rantatontin ja vähintään 2/3 kosken vesivoimasta sekä se, että hankkeella oli yleisehkö merkitys. Edellytyksenä oli myös, että hakemukseen oli liitetty yrityksen täydellinen suunnitelma.[42]

Kummankaan sodanaikaisen poikkeuslain nojalla annettuun väliaikaiseen lupaan ei saanut hakea muutosta. Molempien osalta edellytettiin, että varsinainen lupa ratkaistaisiin vesioikeuslain perusteella.

Vuoden 1940 lain voimassaoloaikaa ei ollut rajoitettu, mutta vuoden 1941 laki oli aluksi voimassa vain vuoden 1945 loppuun. Sitä kuitenkin jatkettiin useita kertoja. Lopullisesti vesioikeuslain poikkeuslait tulivat kumotuiksi vasta vesilain voimaantulosäännöksellä (VL 22: 1).

Eräänlaisena sodanjälkeisten poikkeuslakien jatkeena on pidettävä *lakia valtion oikeudesta säännöstellä Kemijoen vesistön vedenjuoksua (L 62/60)*. Se antoi valtiolle oikeuden säännöstellä Kemijoen vesistöä tai sen osaa vesivoiman käyttöön saamiseksi, käytön lisäämiseksi tai tasoittamiseksi. Lupaedellytykset olivat myös tässä laissa väljät. Toisaalta edellytettiin, että säännöstely oli yleisen edun vaatimaa ja saatava hyöty aiheutuvaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä olennaisesti suurempi. Lisäksi laissa oli ympäristönsuojeluedellytys. Säännöstely ei saanut vaikuttaa haitallisesti ilmastoon tai yleiseen terveydentilaan eikä aiheuttaa muuta vaaraa.[43]

Sodanaikaisten poikkeuslakien taustan kannalta on muistettava, että maamme menetti välirauhasssa vesivoimaa noin 122 megawatin verran sotaa edeltäneestä noin 500 megawatin tasosta. Jatkosodan jälkeen voitiin todeta maamme menettäneen alueluovutusten johdosta kolmanneksen rakentamastaan vesivoimasta. Valtioneuvosto asetti v. 1944 ministeri von Fieandtin johtaman kehittämiskomitean, joka ehdotti vuoden 1946 lopulla valmistuneessa mietinnössään

---

[41] Ks. HE 73/1940 vp, myös *Haataja* III s. 339 ja *Pietilä* 1979 s. 19.

[42] Ks. tarkemmin HE 18/1941 vp , myös *Haataja* III s. 343—345.

[43] KemijokiSL kumottiin L:lla 9. 8. 1968/495. Ks. myös HE 38/1959 vp ja lain kumoamista koskeva HE 44/1968 vp.

uusien suurvoimaloiden rakentamista.[44] Alueluovutuksista johtuneeseen energiapulaan viitataan myös hallituksen esityksen (HE 18/1941 vp) lyhyissä perusteluissa. Tosin lakiesityksen perusteluissa katsottiin poikkeuksellista vesiasioiden käsittelyä tarvittavan »vain» lähivuosina.[45]

Sodanjälkeinen vesistörakentaminen on tapahtunut pääasiassa poikkeuslakien nojalla. Hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 64/1959 vp) selviää mm., että vuoden 1957 lopussa maassamme oli vireillä 628 vesioikeusasiaa, joista 450 oli vesistötoimikunnan ja 178 lääninhallituksen käsiteltävinä.[46] Keskimäärin vesistötoimikunnat olivat saaneet vuosittain käsiteltäväkseen 100 asiaa.[47]

Usean vuosikymmenen kestänyt poikkeuslakien traditio ei voinut olla vaikuttamatta voimassa olevan vesilainsäädännön sisältöön ja soveltamiskäytäntöön. Vesilaki valmisteltiin 1950-luvulla, jolloin vesien käyttö voimatalouteen oli etusijalla.[48] Toisaalta hankkeiden toteuttamisesta kärsineiden etujen tosiasiallisen huomioon ottamisen tiellä on ollut monia esteitä silloinkin, kun aineellisoikeudelliset säännökset eivät asettaisi rajoituksia. Tilannetta edunmenettäjien kannalta ei ainakaan ole parantanut vesiasioiden käsittelyn hitaus.[49]

Pääosa lopputarkastuksen kohteena olleista tai olevista vesirakentamishankkeista on toteutettu poikkeuslakien perusteella. Aikoinaan myönnetyt väliaikaiset luvat on suurelta osin muutettu pysyviksi vesilain säännöksiä noudattaen. Vaikka varsinaisesti myönnetty (lopullinen) lainvoimainen lupa on vesilain mukaisen jälkivalvontamenettelyn perusta, voidaan arvioida, että paljolti rakentajan intressiä painottaneet väliaikaiset luvat ovat paitsi vaikuttaneet lopullisen luvan määräytymisedellytyksiin myös siihen, miten tällaisten hankkeiden jälkivalvonta on voitu toteuttaa.

---

[44] Ks. KM 1947: 3 passim.

[45] Ks. HE 18/1941 vp. Lain pidentäminen näyttää sujuneen suuremmitta puheitta. Ks. esim. valtiopäiväasiakirjat 1945/II s. 1820, jolloin kysymys oli lain voimassaoloajan pidentämisestä vuoteen 1950. KemijokiSL säädettiin, vaikka vesilain uudistaminen oli tulossa eduskunnan käsiteltäväksi (HE 64/1959 vp). Tätä poikkeuslakia hallitus ei juuri perustele, vaan ilmoittaa lain olevan tarpeen, jotta valtio voi rakentaa Lokan ja Porttipahdan tekojärvet sekä säännöstellä Kemijärven vedenjuoksua. Kiintoisa on lainsäätäjän näkemys siitä, että Lapin aapasoiden paras käyttömuoto oli toimia voimatalouden vesivarastoina. Vrt. KM 1976: 88 s. 10 ss.

[46] Ks. HE 64/1959 vp s. 28.

[47] Ibid.

[48] Vrt. HE 266/1984 vp s. 6.

[49] Vesiasioiden käsittelyajoista tarkemmin *Härmälä — Luokkamäki* 1980 passim.

4 VESILAIN JÄRJESTELMÄN HISTORIALLISET PERUSTEET

4.1 Vesioikeuslakikomitean (KM 1939: 3) jälkivalvontajärjestelmä

Nykyisen vesilainsäädäntömme kanta vesirakentamislupien pysyvyydestä ja muutettavuudesta perustuu pitkälle vesioikeuslakikomitean (KM 1939: 3) eli ns. *Hällforsin komitean* v. 1939 antamaan ehdotukseen uudeksi vesioikeuslaiksi (KM 1939: 3). Yhteneväisesti vanhemman vesilainsäädäntömme kanssa komitea katsoi, että vesirakentaja sai pysyvän oikeuden laitokseensa ja hänen oikeuksiinsa voitiin jälkikäteen kajota yleensä vain korvausta vastaan.[50] Voidaan myös mainita, että komitean ehdotuksissaan esikuvana käyttämä, tuolloin voimassa ollut Ruotsin vesilainsäädäntö korosti, että rakentajan täytyi olla varma oikeuksiensa säilymisestä.[51]

Komitea otti nimenomaan kielteisen kannan siihen poikkeuslakien aikana vakiintuneeseen menettelyyn, että väliaikainen lupa myönnettiin heti ja luvan lopulliset ehdot jätettiin myöhemmin määrättäviksi.[52] Komitean mielestä rakentajan ja eri edunmenettäjien keskenään ristiriitaiset vaatimukset tuli ratkaista luvan myöntämisen yhteydessä. Tästä ei tule kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että komitean kanta lupapäätöksen muutettavuuteen olisi ollut periaatteessa kielteinen. Päinvastoin Hällforsin komitea oli mielestäni aikaansa edellä tuomalla painokkaasti esille, että nykyaikaiselta vesilainsäädännöltä vaaditaan joustavuutta.[53] Tämän jouston mahdollisuuden sisälsi komitean ehdottama 38.2 §. Säännöksen mukaan epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneita veden säätämisestä annettuja määräyksiä voitiin milloin tahansa muuttaa. Komitean hahmottelemassa mallissa vesirakentamislupien pysyvyys oli siten relatiivista.

Edellytyksenä epätarkoituksenmukaisen lupamääräyksen muuttamiselle oli, ettei muutos *suhteettomasti kaventanut* luvanhaltijan hyötyä.[54] Tätä suuremmat muutokset lainvoimaiseen lupaan olivat mahdollisia vain korvausta vastaan. Tätä kantaa perusteltiin vetoamalla ns. saavutettujen oikeuksien oppiin: ennen

---

[50] KM 1939: 3 s. 141 ss.

[51] Ks. esim. *af Klintberg* 1955 s. 117—120.

[52] Tästä käytännöstä KM 1939: 3 (s. 142) nimenomaan lausuu »— komitea ei kuitenkaan ole tahtonut tehdä sellaista tavallaan epätäydellisten ja toistaiseksi annettujen lupapäätösten myöntämistä yleiseksi —».

[53] Vrt. *Manner* 1982 s. 12—13.

[54] Komitean kannanotto kuului sanatarkasti: »— Kun sanotaan, ettei saada suhteettomasti vähentää rakennukselle tarkoitettua hyötyä, tietää tämä sitä, että hyödyn vähennys on verrattava veden käyttämisestä ennen muuttamista saatuun hyötyyn, eikä tätä saada tuntuvaksi vahingoksi asti vähentää, koskei ole määrätty maksettavaksi korvausta —.» Ks. KM 1939: 3 s. 142.

saavutettuja oikeuksia loukkaamatta luvansaajan velvollisuuksia ei saanut lisätä kuin korvausta vastaan.[55]

Komitea pysytti myös määräyksen ennalta-arvaamattomien vahinkojen ja haittojen korvaamisesta. Muutosta vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ään sisältyneeseen säännökseen, joka koskee edellyttämättömän vahingon korvaamista, merkitsee lähinnä se, että korvauksen vaatiminen oli kytketty vesirakentamishankkeen lopputarkastuksen suorittamiseen. Komitean ehdotuksen mukaan »pysyväisestä vahingosta» oli vaadittava korvausta viiden vuoden kuluttua rakennuksen lopputarkastuksesta ja »tilapäisestä vahingosta» viiden vuoden kuluessa sen tapahduttua. Yksittäistapauksessa voitiin kuitenkin määrätä pitempi aika, jos »asianhaarat lupapäätöstä annettaessa tekevät sen tarpeelliseksi».[56]

Muutoin Hällforsin komitea näyttää perustaneen kantansa vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ään pyrkiessään määrittelemään, mitä tarkoitetaan ennalta-arvaamattomalla vahingolla. Yhteneväisesti vesioikeuslain säännösten kanssa komitea katsoi, ettei säännös voinut tarkoittaa korvausta vahingosta tai haitasta, joka oli jo kertaalleen määrätty korvattavaksi. Komitea otti nyt selvän kannan vesioikeuslaissa tulkinnanvaraiseksi jääneeseen kysymykseen, voitiinko luvanhaltija rahakorvauksen sijasta velvoittaa toimenpiteeseen. Kanta oli myönteinen edellyttäen, että se ei tuottanut *kohtuuttomia* kustannuksia. Kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa oli tehtävä vertailua, jossa otettiin huomioon toisaalta haitan tai vahingon suuruus sekä toisaalta rakentajan siitä suoritettavaksi määrätty korvaus verrattuna sen poistamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden kustannuksiin.[57]

Kun omistusoikeusriidat oli komitean ehdotuksen mukaan samoin kuin vesioikeuslain perusteella riideltävä yleisessä alioikeudessa, oli mahdollista, että lainvoimaisen rakentamislupapäätöksen estämättä rakentajalta voitiin tuomita hänen maa-alueensa pois. Lupapäätöksellä oli kylläkin ratkaistu rakentajan oikeus käyttää muille kuuluvia maa-alueita.

Komitea otti mallin lähinnä Ruotsin vanhasta vesilaista (VaL). Mutta se sisällytti esitysehdotukseensa erityisen säännöksen (49 §), jonka mukaan vesialueen tuomitseminen pois omistajalta ei supistanut luvansaajan oikeutta pitää rakennuksensa paikallaan, ellei tällaista moitekannetta ollut nostettu kahden vuoden kuluessa *lopputarkastuksen* toimittamisesta.[58]

---

[55] Ks. KM 1939: 3 s. 142. Saavutettujen oikeuksien oppiin palataan luvussa IV.

[56] Ibid.

[57] Ks. KM 1939: 3 luvun 12 perustelut.

[58] Komitea perusti ehdotuksensa ilmeisesti siihen, että ennen lupapäätöksen myöntämistä kaikilla oli tilaisuus tehdä muistutuksia ja vastaväitteitä luvan johdosta, ja näin rakennuksen

Komitea ehdotti vesioikeuslain mukaisen uittoväylän lopputarkastuksen ulottamista koskemaan kaikkia vesioikeudellisia yrityksiä. Esitysehdotuksen mukaan lopputarkastus oli toimitettava melko säännönmukaisesti. Edellytyksenä oli, että toimeenpantu hanke oli aikaansaanut muutoksen, joka voi eri tavalla vaikuttaa yleiseen ja yksityiseen etuun.[59] Lopputarkastus liittyi siten kiinteästi varsinaiseen lupakäsittelyyn eräänlaisena pakollisena jälkivaiheena, sillä esitysehdotuksen sanamuoto (»— on toimitettava —») oli ehdoton.[60] On myös huomautettava, että eräät komitean ehdottamista aineellisoikeudellisista säännöksistä (esim. ennalta-arvaamattoman vahingon korvausvaatimuksen esittämisen määräaika) oli asetettu riippuvaiseksi lopputarkastuksen toimittamisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että vesioikeudellinen lupa olisi tullut lainvoimaiseksi vasta lopputarkastuksen tultua suoritetuksi.

Lopputarkastusta varten yrityksen toimeenpanija oli velvollinen *ilmoittamaan* työn valmistumisesta vesituomioistuimelle, joka määräsi lopputarkastuksen toimitettavaksi.

Esitysehdotuksen 378 § sisälsi määräykset siitä, mitä lopputarkastuksessa oli todettava ja mitä ehdotettava. Päätarkoitus oli todeta, oliko yritys toimeenpantu annettujen määräysten mukaisesti. Kysymykseen siitä, voitaisiinko lopputarkastuksen yhteydessä käsitellä myös *odotettavissa* olevia yksityisen ja yleisen edun loukkaamisia ja miten sellaisen varalta oli meneteltävä, komitean kanta oli, että »tästäkin voidaan lakiehdotuksen aineellisen osan mukaan määrätä korvaus suoritettavaksi».[61] Lopputarkastus olisi siten käsittänyt sekä *teknistä tarkastamista* että myös *oikeuden muuttaa lupaehtoja* ja *määrätä maksettavaksi korvausta*.[62] Menettelyltään lopputarkastustoimituksessa oli noudatettava soveltuvin osin katselmusmenettelyä koskevia säännöksiä.[63] Sen sijaan vesi-

---

tekeminen vesialueelle ei voinut jäädä tuntemattomaksi. Kiinteistön oikealla omistajalla oli näin ollen tilaisuus valvoa oikeuksiaan. »— komitea on — katsonut tarpeelliseksi yrittää — luoda rakentajalle vakuutta hänen oikeudestaan paikkaan ja vedenkäyttöön —.» Ks. KM 1939: 3 s. 66 ss.

[59] Ks. KM 1939: 3 375 §.

[60] Mts. 428.

[61] Mts. 429.

[62] Jonkin verran hämäräksi on jäänyt komitean ehdottama säännös, jonka perusteella vesituomioistuin olisi voinut viranomaisen tai asianomistajan hakemuksesta määrätä vesistössä tehtyjen töiden tai niihin tai niiden yhteyteen tehtyjen laitosten laillisuudesta toimitettavaksi erityisen tarkastuksen muulloin kuin 375 §:n mukaan (so. lopputarkastuksessa). Perusteluissa todetaan vain, että »vesistöön tehtyjen laitosten sekä sitä tai sen vedenjuoksua muuttaneiden töiden ja toimenpiteiden lainmukaisuuden toteaminen saattaa joskus osoittautua tarpeelliseksi muussakin tapauksessa kuten esim. sellaista työtä suoritettaessa.» Ks. KM 1939: 3 379 § ja s. 429.

[63] Ks. KM 1939: 3 s. 69 ja 377 §.

tuomioistuinta koskeva ehdotuksen 329 § ei mainitse korvauskysymysten käsittelemisestä, vaan puhuu jossain määrin vaikeaselkoisesti »toimenpiteestä».

Komitean ehdottama 329 § kuului seuraavasti:

»Saatuaan toimitusmiesten lausunnon lopputarkastuksesta ja siinä kertyneet asiakirjat, vesituomioistuin tutkii, antaako asia aihetta toimenpiteeseen.

Jos lopputarkastuksessa on todettu, ettei yritystä toimeenpantaessa ole noudatettu lupapäätöksen määräyksiä, on tarpeelliset muutokset määrättävä tehtäväksi sekä, jos siihen katsotaan olevan aihetta, asia on ilmoitettava viralliselle syyttäjälle.

Uittoväylän lopputarkastuksen johdosta on annettava päätös, jossa kuntoonpanokustannukset ja väylämaksujen perusteet lopullisesti määrätään.

Samoin on annettava päätös vesistön laskemis- ja säännöstely-yrityksen osakasten osallisuudesta yrityksen menoihin, milloin ne on lopullisesti määrättävä sen jälkeen, kun yritys on saatettu loppuun.

Tässä pykälässä mainitun asian käsittelyyn ei kutsuta asianomistajia, ellei vesituomioistuin katso sitä tarpeelliseksi ja asiasta annetaan heille päätös ainoastaan, milloin se sisältää velvoituksia, joita ei ole ennen lopullisesti määrätty.»[64]

Edellä olevasta havaitsemme, että eräissä tapauksissa lopullinen päätös kustannusten jaosta oli annettava vasta yrityksen toimeenpanon jälkeen. Ehdotuksen 1 momentin säännös antaisi aihetta otaksua, että lopputarkastuksen pääsisältö oli tutkia, oliko hanke toimeenpantu annetun luvan mukaisesti, ja jos näin ei ollut asian laita, määrätä tehtäväksi tarpeelliset muutokset. Vesituomioistuimella näyttäisi siten olevan valta lopputarkastuksessa vaatia muutettavaksi se, mikä on rakennettu vastoin lupaa.

Edellä olevan perusteella lienee kuitenkin oikea se johtopäätös, että sekä komitean ehdottamaa 329 §:ää että lopputarkastuksen toimittamista koskevia 375—379 §:iä on tarkasteltava yhdessä. Muutoin ehdotuksen 329 §:n »toimenpide» jäisi jokseenkin sisällyksettömäksi. On kuitenkin muistettava, että komitean lopputarkastus oli tarkoitettu tehtäväksi heti rakentamisen loputtua. Lupaehtojen muuttamista koskevat vaatimukset ja mahdolliset ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvauskysymykset oli tutkittava esityksen aineellisoikeudellisten säännösten perusteella.[65] Lopputarkastussäännösten sisältämä »odotettavissa oleva vahinko» käsitti nähtävästi sellaisen vahinkokysymyksen tutkimisen ja ratkaisemisen, jonka aiheutuminen oli jo lopputarkastuksessa nähtävissä

[64] Komitea halusi säilyttää uittoväylätöissä jo VOL:n aikana voimassa olleen järjestelmän, jolloin lopputarkastuksella oli uittoväylää rakennettaessa kaksinkertainen merkitys: tehtyjen töiden ja laitosten virallinen tarkastaminen ja hyväksyminen sekä yhdistäminen ja toisaalta kuntoonpanokustannusten määrääminen. Uittajalla olisi kuitenkin edelleen ollut oikeus ns. väliaikaiseen uittoon määrätyin edellytyksin ennen lopputarkastusta.

[65] Ks. KM 1939: 3 s. 141 ss.

ja jonka siirtäminen erikseen ennalta-arvaamattomana vahinkokysymyksenä tutkittavaksi ei ollut tarkoituksenmukaista.

4.2 Vesilakikomitean (KM 1958: 97) ehdotukset

Myöhemmissä vesilain valmisteluvaiheissa professori Kyösti Haataja tarkasti Hällforsin komitean ehdotukset ja teki niihin eräitä vähäisiä korjauksia, minkä jälkeen oikeusministeriö valmisteli ehdotuksen *vesistölaiksi* v. 1944.[66] Tässä ehdotuksessa kysymys lupapäätöksen pysyvyydestä ja muutettavuudesta perustui Hällforsin komitean ehdotuksiin. Myös Hällforsin komitean ehdottama lopputarkastus sisältyi hallituksen esitykseen vesistölaiksi sellaisenaan.

Oikeusministeriön ehdotusta ei koskaan saatettu eduskunnan käsiteltäväksi, vaan siitä päätettiin pyytää korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja eräiden järjestöjen lausunnot. Niissä arvosteltiin erityisesti ehdotuksen menettelyä koskevia säännöksiä. Ehdotusta pidettiin myös teknisen kehityksen vuoksi osittain jo vanhentuneena. Ehdotuksen saaman kriittisen vastaanoton vuoksi valtioneuvosto asetti sen perusteellista täydentämistä ja tarkistamista varten vuonna 1951 oikeusneuvos Matti *Piipposen* puheenjohdolla toimineen komitean (*vesilakikomitea, KM 1958:9 7).*[67]

Korkein oikeus antoi valtioneuvostolle lausuntonsa vesistölakiehdotuksesta 30. 7. 1948.[68] Se esitti eräitä tärkeitä huomioita ennalta-arvaamattomien vahinkojen ja haittojen korvausmenettelystä. Sen mielestä odottamattomana haittana tai vahinkona, joka lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä oli voitava korvata, tuli kysymykseen paitsi täysin odottamaton vahinko myös vahinko, jonka tiedetään syntyvän mutta jonka suuruutta ei voida vielä lupapäätöstä annettaessa määrätä. Tällaisen jälkikorvauksen mallina korkeimmalla oikeudella näyttää olleen tuolloin voimassa olleen pakkolunastuslain (L 14. 7. 1898/27) 37 §. Säännöksessä määrättiin, että »ellei vahingon suuruutta voida ennakolta varmasti laskea, on korvaukseen oikeutetun vaatimuksesta toistaiseksi vahvistettava korvaukseksi se määrä, miksi vahingon katsotaan ainakin nousevan».[69] Korvaukseen oikeutetulla olisi siten oikeus määräajassa vaatia lisäkorvausta. Korkeimman oikeuden mielestä korvausta tuli voida vaatia myös rakentamisvaiheessa aiheutetusta vahingosta.

Korkein hallinto-oikeus ei puuttunut lausunnossaan valtioneuvostolle 22. 5. 1946[70] lupapäätöksen pysyvyyttä ja muutettavuutta koskeviin säännöksiin muu-

---

[66] *Haatajan* esitys- ja lakiehdotuksia sekä niiden perusteluja säilytetään vesilakikomitean aineiston yhteydessä (KD 163/276 OM 1943). Lisäksi niiden konseptit sisältyvät Oulun kaupungin maakuntakirjastossa säilytettävään Haatajan kokoelmaan.

[67] Komitean nimi on vakiintunut, ks. esim. HE 64/1959 vp s. 2, myös esim. *Pietilä* 1979 s. 21.

[68] KKO:n lausunto VN:lle 30. 7. 1948 n:o 1943 s. 245 ss.

[69] Vrt. LunL 39.2 § (L 603/77).

[70] Ks. KHO:n lausunto 22. 5. 1946 ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vesistölaiksi s. 538 ss.

toin kuin välillisesti. Mielenkiintoinen on lausunnossa omaksuttu kanta siitä, että rakentajalla oli »subjektiivinen oikeus» saada määräedellytyksin hakemansa lupa.[71] Lausunnossa sivuttiin myös kysymystä siitä, miten tulee suhtautua tilanteisiin, joissa rakennettaessa on poikettu lupapäätöksen määräyksistä, mutta kysymys on vain vähäisestä poikkeamasta. Korkein hallinto-oikeus näyttää päätyneen siihen tulokseen, ettei ainakaan rikosoikeudellista vastuuta tulee ulottaa tapauksiin, joissa »rikkoja ei ole ylittänyt aineellista oikeuttaan eikä muutoinkaan aiheuttanut mitään yleisen edun tai yksityisen oikeuden loukkausta».[72]

Vuonna 1958 mietintönsä jättänyt *vesilakikomitea* tyytyi kannanotoissaan lupapäätösten pysyvyydestä toistamaan jo Hällforsin komitean ehdotuksista ja voimassa olleesta vesilainsäädännöstämme tutun periaatteen, ettei laillisen luvan nojalla toimivan rakentajan oikeuksiin voitu yleensä puuttua muutoin kuin korvausta vastaan.[73]

Yhdenmukaisesti Hällforsin komitean ehdotuksen kanssa vesilakikomitea katsoi, että annetun lupapäätöksen lainvoima ei estäisi muuttamasta sellaisia lupapäätökseen otettuja määräyksiä, jotka *olosuhteiden muuttumisen* vuoksi aiheuttivat haittaa. Ehdotuksen 2 luvun 28 §:n edellytyksenä oli, että lupaehdon muuttaminen ei haittaan verrattuna *huomattavasti* saanut vähentää rakentamisesta saatavaa hyötyä. Luvanhaltijalla ei siten ollut oikeutta saada korvausta hakijalta muuttamisesta johtuvasta edunmenetyksestä eikä myöskään kustannuksista, mikäli ne olivat vähäiset.[74]

Verrattuna Hällforsin komitean ehdotukseen vesilakikomitean rakentamislupapäätöksen muutettavuutta koskeva säännös ei sisällä määräaikaa, johon mennessä tällainen hakemus on tehtävä vesioikeudelle. Ehdotus perustuu ajatukseen, että ajan myötä lupamääräykset saattavat osoittautua epätarkoituksenmukaisiksi. Tämän vuoksi niihin on voitava puuttua lainvoimaisen luvan estämättä. Vesilakikomitean lähtökohdat olivat siten samat kuin Hällforsin komitean. Eroa oli lähinnä siinä, kuinka laajat muutokset olivat mahdollisia ilman korvausvelvollisuutta.

Vesilakikomitea asetti kaksi edellytystä: muutos ei saanut huomattavasti vähentää rakentamisesta saatua hyötyä, ja muutoksen aiheuttamien kustannusten tuli olla *vähäisiä*.[75] Hällforsin komitea ei ollut asettanut kustannuksille vähäisyyskriteeriä. Myös muutoksen laajuutta koskeva arvio näyttää olevan asetettu ahtaampi kuin Hällforsin komitealla (suhteeton — huomattava).

---

[71] Ks. KHO 1946 s. 546. Kysymykseen subjektiivisista oikeuksista palataan jaksossa IV.

[72] Ks. KHO 1946 s. 542.

[73] Ks. KM 1958: 97 s. 26.

[74] Ks. KM 1958: 97 s. 26 ja ehdotuksen 2: 28.

[75] Vrt. KM 1939: 3 s. 142 ja siinä oleva ilmaus »ei saanut suhteettomasti vähentää rakentamisesta saatua hyötyä».

Ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisessa vesilakikomitean ehdotukset näyttävät perustuneen Hällforsin komitean ehdotuksiin.[76]

Vesilakikomitean ehdottamassa 2 luvun 28 §:ssä ilmaistu periaate edunmenetyksen korvattavuudesta silloin, kun menetys ei ole vähäinen, toistuu komitean ehdottamissa säännöksissä *vanhojen*, ennen uuden lain voimaantuloa rakennettujen laitosten lupien muuttamisesta.[77] Vanhoja laitoksia koskivat myös ehdotukseen sisältyvät säännökset ns. *selventävien määräysten* antamisesta.[78]

Vesilakikomitean eräänä erikoisuutena olivat ehdotukset voimalaitosten pysyttämiseksi annettavista oikeuksista, jotka olivat esitysehdotuksen 3 luvun 14—17 §:ssä. Kysymys oli ns. väliaikaisten lupien perusteella rakennetuista voimalaitoksista. Näiden voimalaitosten oikeudellinen perusta lienee ollut useissa tapauksissa epäselvä.[79] Komitea puhuu peitellysti väliaikaisen luvan varassa toimivien laitosten »jatkuvan epävarman tilanteen» poistamisesta.[80] Oikeaa olisi ollut puhua siitä, että haluttiin laillistaa aikoinaan laittomasti rakennettu.

Vesilakikomitean ehdotukset lopputarkastuksesta noudattivat varsin pitkälti Hällforsin komitean linjaa. Vesilakikomitea oli kuitenkin luopunut yksityiskohtaisesta säännöksestä, milloin lopputarkastus oli pidettävä. Lopputarkastuksen toimittaminen oli nyt kytketty niihin hakemusasioihin, joissa oli toimitettu *katselmus*.[81] Muissakin tapauksissa vesioikeus voi viranomaisen tai asianosaisen vaatimuksesta tai muutoinkin harkittuaan siihen olevan *erityistä syytä* määrätä suoritettavaksi lopputarkastuksen. Säännös oli esitysehdotuksessa kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon: »VO — määrää toimitettavaksi —».[82]

---

[76] Ks. KM 1958: 97 s. 25, vrt. KM 1939: 3 s. 141 ss.

[77] Ks. KM 1958: 97 ehdotuksen 2 luvun 29 §, vrt. uittoa koskeva VL 2: 18.

[78] Ks. KM 1958: 97 ehdotuksen 2 luvun 30 §, joka kuului seuraavasti:

Jos ennen tämän lain voimaantuloa on myönnetty lupa rakentaa vesistöön antamatta samalla määräyksiä siitä, mitä yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi on otettava varteen, on rakennelmaa kuitenkin käytettävä siten, että vesistössä ei tarpeettomasti aiheuteta vahingollisia muutoksia ja että vesistön käyttämistä muihin tarkoituksiin vaikeutetaan niin vähän kuin mahdollista.

Vesioikeus voi omistajan tai rakennelman käyttämisestä haittaa kärsivän samoin kuin myös asianomaisen viranomaisen hakemuksesta antaa selventäviä määräyksiä 1 momentissa olevan säännöksen soveltamisesta, kuitenkin niin, ettei määräyksillä sanottavasti vähennetä rakennelmasta saatavaa hyötyä.

[79] Kiistanalaisin väliaikaisista luvista lienee Pohjolan Voima Oy:lle myönnetty lupa rakentaa Isohaaran voimalaitos Kemijokisuulle. Väliaikaisia lupia koskevasta kritiikistä ks. *Haataja* I s. 81 ss. ja *Haataja* III s. 350 ja 384—424.

[80] Ks. KM 1958: 97 s. 30.

[81] Ks. KM 1958: 97 s. 83—84, vrt. KM 1939: 3 s. 411.

[82] Ks. KM 1958: 97 esitysehdotuksen 16 luvun 30 §.

Vesilakikomitea ei juurikaan määritellyt, mitä lopputarkastuksessa oli tutkittava ja miten tarkastus oli menettelyltään järjestettävä. Perusteluissa todettiin vain, että julkinen etu vaatii vesilain mukaisten hankkeiden saattamista asianmukaiseen päätökseen ja että lopputarkastus on eräissä tapauksissa hakemusasian käsittelemisessä sen viimeinen vaihe.[83] Komitea pyrki toisaallakin lopputarkastussäännöksiä perustellessaan korostamaan lopputarkastuksen julkista luonnetta ja sitä, että lopputarkastus pidetään lähinnä yleisen edun vuoksi.[84] Lähinnä toimitusmiehiä koskevat esitysehdotuksen 18 luvun 12 ja 13 § sisältävät lähes sanatarkasti samat määräykset kuin Hällforsin komitea oli esittänyt. Lopputarkastuksessa oli siten todettava, oliko yritys pantu toimeen niin kuin laissa ja lupapäätöksessä oli määrätty sekä oliko siitä odotettavissa sellaista yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ollut otettu huomioon.[85]

Vesioikeuden ratkaisuvallan osalta komitean ehdotus on yhtä tulkinnanvarainen kuin Hällforsin komitean ehdotus. Kumpikin komitea tyytyi puhumaan vesioikeuden päättämistä toimenpiteistä.[86] Eroa on lähinnä siinä, että vesilakikomitea ei kytkenyt eräiden ehdotuksen aineellisen osan määräysten lopullista antamista lopputarkastukseen kuten aikaisempi komitea, vaan pyrki muotoilemaan yleisen edun näkökulmasta suoritettavan lopputarkastuksen mallia.[87] Lopputarkastuksessa uudet lupamääräykset olivat mahdollisia. Tähän viittasi esitysehdotuksen (16 luvun 31 §) 3 momentti. Siinä puhutaan »velvoituksista, joita ei ole ennen määrätty». Säännöksen 1 momentin »toimenpide» voi nähtävästi olla myös korvaus odotettavissa olevasta vahingosta, vaikka tätä kysymystä on käsitelty vain toimitusmiehiä koskevassa esitysehdotuksen 18 luvussa. Hällforsin komitea sen sijaan oli puhunut esitysehdotuksen 329 §:n 5 momentissa »velvoituksista, joita ennen ei ollut *lopullisesti* määrätty», jolloin sana »lopullinen» näyttäisi viittaavan suoraan saman säännöksen edellisessä momentissa mainittuun, vasta lopputarkastuksessa annettavaan päätökseen mm. väylämaksujen perusteista ja säännöstely-yrityksen osakkaiden osallisuudesta yrityksen menoihin.[88] Saattaa kuitenkin olla liian pitkälle menevä johtopäätös väittää, että vesilakikomitea olisi ollut Hällforsin komiteaa väljemmällä linjalla. Molemmat puhuvat tosin samalla tavalla vesioikeuden lopputarkastusratkaisussa

[83] Ks. KM 1958: 97 s. 83—84.
[84] Ks. KM 1958: 97 s. 88.
[85] Ibid.
[86] Ks. KM 1958: 97 s. 195, vrt. KM 1939: 3 s. 61 ja 329 §.
[87] KM 1958: 97 s. 195.
[88] Ks. KM 1939: 3 s. 61.

epämääräisesti »toimenpiteestä», johon vesioikeus toimitusmiesten lausunnon saatuaan ryhtyy.

4.3 Hallituksen esitys vesilaiksi ja sen käsittely eduskunnassa

Hallitus esitys vesilain uudistamiseksi (*HE 64/1959 vp*) perustuu pääosin vesilakikomitean esityksiin. Myös siinä esitetyt perustelut ovat jokseenkin samoja kuin mainitussa mietinnössä.

Hallituksen esityksestä ei saa suoranaista vastausta, onko vesirakentamislupa annettava aina pysyvänä. Johtoa on etsittävä lähinnä ehdotuksen 16 luvun 24 §:n 1 momentista, jonka nojalla lupaviranomainen voi tärkeiden syiden vaatiessa antaa joltakin osin lopullisen päätöksen.[89] Nimenomaisen säännöksen puuttumisesta huolimatta voitaneen perustellusti katsoa hallituksen esityksen perustuvan siihen ajatukseen, että vesirakentamisluvat tulisi yleensä myöntää pysyvinä.[90] Vesilain nojalla myönnetty lupa ei kuitenkaan turvaa rakentajan oikeutta sellaisen laitoksen tai muun rakennelman pysyttämiseen, joka estää toisen hakijan vireille paneman, säädetyn intressivertailun (VL 2: 6.2,7 ja 9) perusteella etusijalle asetettavan hankkeen toteuttamisen.

Tärkeä on myös lain voimaantuloa koskeva vesilain 2 luvun 22 §:n siirtymäsäännös. Yritykseen ja toimenpiteeseen, johon laillisesti on ryhdytty ennen vesilain voimaantuloa, on sovellettava aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä. Ns. vanhojen hankkeiden laillisuus sekä niitä koskevat oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät siten sanottujen säännösten mukaisesti, sikäli kuin jotakin vesilain säännöstä ei ole määrätty sanotunlaisen yrityksen osalta sovellettavaksi.[91] Tärkeimmät tässä tarkoitetuista säännöksistä ovat hallituksen esityksen 2 luvun 29 ja 30 §:issä, jotka koskevat aikaisemmin tehtyjä rakennelmia.[92] Hallitukseen esitykseen sisältyvät sellaisenaan myös vesilakikomitean ehdottamat »voimalaitosten pysyttämiseksi annettavat oikeudet».[93]

Vesirakentamislupien pysyttämisessä ja muutettavuudessa hallituksen esityksessäkin halutaan noudattaa sitä periaatetta, ettei laillisen luvan saaneen rakentajan oikeuksiin voida jälkikäteen puuttua yleensä muutoin kuin korvausta

---

[89] Ks. HE 64/1959 vp s. 33.

[90] Samoin KM 1939: 3 s. 142.

[91] Ks. HE 64/1959 vp s. 38.

[92] Niiden sanamuoto kuitenkin jossain määrin muuttui vesilakikomitean ehdotuksista. Tähän kysymykseen palataan jäljempänä.

[93] Ks. HE 64/1959 vp 3 luvun 14 —17 §:t.

vastaan.[94] Suhtautumisessa lupien muutettavuuteen hallituksen esityksessä on kuitenkin omaksuttu vesilakikomiteaakin ahtaampi linja.

Hallitukseen esitykseen tosin sisältyy jo vesilakikomiteasta ja Hällforsin komitean ehdotuksista tuttu lupapäätöksen lupamääräysten muuttaminen, mikäli ne olivat osoittautuneet epätarkoituksenmukaisiksi.[95] Ehtona luvan muuttamiselle on, ettei muutos vähennä *sanottavasti* rakentamisesta saatavaa hyötyä.[96] Lisäksi vain kustannuksiltaan vähäiset muutokset on lupa tehdä maksamatta luvanhaltijalle korvausta.

Toisena esimerkkinä siitä, että lupapäätöksen muutettavuudelle on haluttu asettaa varsin ahtaat rajat, on esityksen 2 luvun 29 §:n 2 momentti. Säännöksen 1 momentin mukaan ennen uuden lain voimaantuloa tehtyyn rakennelmaan voidaan velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön puhdistautumiskyvyn säilyttämistä varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan niitä varten tarvittava vesimäärä. Tällaisissa tapauksissa rakentajalle aiheutettu edunmenetys on kuitenkin korvattava, ellei se ole vähäinen. Mainitun säännöksen 2 momentti sisältää uittoa koskevan poikkeuksen. Uiton yhteydessä rakentajalle voidaan asettaa suurempiakin velvollisuuksia.[97] Kun uuden lain mukaan asetettava velvoite merkitsee rakentajalle velvollisuutta osallistua uittotavan muuttamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin, säännöksen katsottiin edellyttävän perustuslain säätämisjärjestystä. Sellainen otettiinkin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (L 266/61) 2 §:ään. Näin ollen vesilain 2 luvun 29.2 § on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvattavuudessa hallituksen esitys vastaa vesilakikomitean ehdotusta.[98]

Lopputarkastusta koskevien säännösten perustelut on sellaisinaan siirretty vesilakikomitean ehdotuksista.[99] Kuitenkin ehdotettuun 16 luvun 30 §:ään sisältyvä perussäännös lopputarkastuksen toimittamisesta on muuttunut aiempien komiteoiden ehdotuksia väljempään muotoon. Hallituksen esityksessä lausutaan »— vesioikeus v*oi määrätä* lopputarkastuksen —».[100] Perusteluista ei il-

[94] Ks. HE 64/1959 vp s. 9—10 ja 33—34.

[95] Ks. HE 64/1959 vp 2: 28 s. 50.

[96] Vrt. KM 1939: 3 s. 142 »muutos ei saanut suhteettomasti vähentää rakentamisesta saatavaa hyötyä», vrt. KM 1958: 97 ehdottama 2: 28 »muutos ei saanut huomattavasti vähentää rakentamisesta saatavaa hyötyä».

[97] Vrt. HE 64/1959 vp 2 luvun 18.2 §.

[98] Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös jälkikorvauksia koskeva hallituksen esitykseen sisältynyt 11 luvun 8.1 §.

[99] Ks. HE 64/1959 vp s. 34 ss. samoin KM 1958: 97 s. 83 ss.

[100] Ks. HE 64/1959 vp s. 111.

mene syytä lakitekstin muuttamiseen, sillä hallituksen esitys toistaa perusteluosassa sanatarkasti vesilakikomitean ehdotukset.

Eduskunnan vesilakiuudistusta käsitelleen *vesilakivaliokunnan* asiakirjoissa ei ole mainintoja siitä, että lopputarkastusta koskevat säännökset olisivat olleet erityisen pohdinnan kohteena.[101] Rakentamislupien pysyvyyttä, muutettavuutta ja lopputarkastusta koskeviin ehdotuksiin ei puututtu. Sen sijaan suuri valiokunta ehdotti mietinnössään vesilakikomitean, hallituksen ja vesilakivaliokunnan kannasta poikkeavasti, että muutoksenhaku vesioikeuden päätökseen olisi kaksijakoinen siten, että korkein hallinto-oikeus tulisi muutoksenhakuasteeksi muissa kuin korvauskysymyksissä.

Eduskunta hyväksyi vesilain suuren valiokunnan ehdotuksen mukaisena.[102]

5 VESILAIN MUUTOKSISTA

Vesilain myöhemmässä uudistamistyössä painopiste on ollut asianosaisten oikeusturvan ja myös yleiseltä kannalta epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneen muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisessä.[103]

Vesilain muutoksen yhteydessä (L 467/87)[104] itse asiassa korostui rakentamis- ja pilaamislupien välinen ero, kun ainoastaan pilaamislupien muuttamisedellytyksiä lievennettiin, mutta rakentamislupien luvanmyöntämisedellytykset säilyivät käytännössä ennallaan.[105] Toisaalta on huomattava, ettei ennen edellä tarkoitettua vesilain muutostakaan (L 467/87) pilaamislupien muuttamista koskenut vesilain 10 luvun 25 § maininnut mitään luvanhaltijalle maksettavista korvauksista kuten rakentamislupia koskeva vesilain 2 luvun 28 §.[106] Mainitun

---

[101] Ks. vesilakivlk:n asettamisesta vp 1959, Pöytäkirjat I s. 858, 1072 ja 1106 sekä vp 1960, Pöytäkirjat I s. 23, 29 ja 33. VL-ehdotuksen lähettämisestä vesilakivlk:aan vp 1959, Pöytäkirjat I s. 1084—1087. Ks. myös vesilakivlk:n mietintö n:o 1/HE 64/1959 vp/1960 vp. Asiakirjat III: 2, SuVM n:o 94/1960 vp s. 4—6. Asiakirjat III: 2, VL-ehdotuksen II käsittely eduskunnassa ks. 1960 vp, Pöytäkirjat II s. 1752 ss.

[102] Ks. tästä 1960 vp, Pöytäkirjat II s. 1715 ss. ja eduskunnan vastaus HE:een 64/1959 vp 1960 vp, Asiakirjat III: 2. Asian eduskuntakäsittelystä ks. myös *Jokela* 1983 s. 126—128.

[103] Tärkeimmät VL:n uudistamista koskevat ehdotukset ks. vesilain tarkistuskomitean mietintö (KM 1972: B134) ja laintarkastuskunnan lausunto OM:n ehdotuksesta laiksi hallituksen esitykseksi eduskunnalle vesilain muuttamisesta LTK 1980: 2 sekä HE 266/1984 vp. Ks. myös yrityksistä muuttaa VL:n muutoksenhakujärjestelmää HE 63/1961 vp, Pöytäkirjat A I (esitys raukesi) ja HE 112/1962 vp, Pöytäkirjat A III: 1 vp 1962 ja A III: 2 vp 1963 (presidentti jätti lain vahvistamatta).

[104] Ks. myös HE 266/1984 vp.

[105] Ks. myös *Hollo* 1987 s. 4 ss.

[106] Ks. myös LTK 2/1980 s. 29—30.

muutoksen yhteydessä pilaamislupia koskevat säännökset (VL 10: 24 a ja 24 b sekä VL 10: 25) näyttävät kehittyneen, mutta rakentamislupia koskevat säännökset pysyivät ennallaan.[107]

6 PÄÄTELMIÄ

Vesilainsäädäntömme historiallisen kehityksen valossa näyttää varsin vakiintuneelta käsitys, että vesirakentamislupa merkitsee rakentajalle myönnettyä pysyvää oikeutta rakentaa ja käyttää laitostaan luvassa määrätyllä tavalla. Tätä kantaa ei juurikaan perustella. Vesilain valmisteluasiakirjoissa pysyvän luvan periaate esitetään usein ikään kuin itsestäänselvyytenä. Kun on otaksuttava, että vesioikeuden alalla lainvalmistelussa esitetyt käsitykset lupien pysyvyydestä eivät ole erillisiä ilmiöitä, vesirakentamislupien pysyvyysdoktriinin perusteiden selvittäminen vaatii tarkempaa erittelyä kullakin aikakaudella, lähinnä hallintooikeuden alalla esitetyistä käsityksistä lupien pysyvyydestä. Tällöin vesioikeuden alalla esitetyt käsitykset tulevat ymmärrettävämmiksi.

Toisaalta jo Hällforsin komitean työssä ilmeni ympäristölupien pysyvyyden relatiivisuus: vesirakentamistöiden luonteen vuoksi kaikkia vahinkoja ja haittoja ei lupahakemusta ratkaistaessa varmasti voida arvioida. Tämän periaatteen käytännön sovellukset vesilain säännösten historiallisessa valossa näyttävät kuitenkin jääneen varsin rajallisiksi. Vuosikymmeniä kestäneen vesilain valmistelun aikana lupapäätöksen muuttamismahdollisudet näyttävät vain kaventuneen. Syyt tähän kehitykseen eivät käy ilmi lainvalmisteluasiakirjoista.

Vielä on otettava huomioon ns. poikkeuslakien aikana myönnetyt väliaikaiset luvat ja niiden myöntämisessä aiheutuneet ongelmat. Lainsäätäjä halusi ratkaista lupien myöntämiseen mahdollisesti liittyneet epäselvyydet vesilainsäädäntöömme otetuilla poikkeussäännöksillä (VL 3: 14—17). Näillä erityissäännöksillä ei luonnollisesti voitu ratkaista niitä pulmia, joita lakien nojalla toimeenpannuissa hankkeissa saattoi tulla esille vesilain mukaisessa jälkivalvonnassa.

Vesilain lopputarkastusta koskevien säännösten historiallinen perusta on vesioikeuslain uittokatselmusta koskevissa säännöksissä. Vesioikeuslain uittoväylätöiden loppukatselmukselle oli ominaista, että tarkastus oli uittoväylän rakentamiseen kiinteästi liittynyt jälkivaihe. Tarkastuksella oli mm. sellainen oikeusvaikutus, että vesistöä voitiin pitää yleisesti käyttöön luovutettuna uittoväylänä vasta loppukatselmuksen päätyttyä.

[107] Ks. HE 266/1984 vp s. 10—11.

Vielä Hällforsin komiteassa lopputarkastus olisi koskenut varsin laajasti kaikenlaisia vesioikeudellisia hakemusasioita. Lopputarkastuksessa olisi säilynyt uittokatselmuksille ominainen kiinteä yhteys varsinaiseen lupakäsittelyyn, ts. se olisi ollut hakemusasian käsittelyn päättävä vaihe. Hällforsin komitean lopputarkastus olisi käsittänyt paitsi hankkeen teknistä tarkastamista myös oikeuden muuttaa lupaehtoja ja määrätä maksettavaksi korvauksia.

Vesilain myöhemmässä valmistelussa kiinteä yhteys varsinaiseen lupamenettelyyn hämärtyi. Voimassa olevassa vesilainsäädännössämme lopputarkastuksen toimittamisesta päättäminen on vesioikeuden harkinnassa. Merkillepantavaa on kuitenkin, että myös myöhemmässä vesilain valmistelussa on korostettu 1) lopputarkastuksen julkisoikeudellista luonnetta, ts. lopputarkastus järjestetään pääasiassa *yleisen edun* vuoksi, ja 2) tarkastuksen *kiinteää* yhteyttä varsinaiseen lupamenettelyyn hakemusasian päättävänä vaiheena. Lainsäätäjän kanta näyttää jääneen valitettavan epäselväksi sen sijaan siitä, mitä lopputarkastuksessa voidaan käsitellä ja mitä ei.

III VERTAILEVA KATSAUS

1 ERÄIDEN MUIDEN MAIDEN JÄRJESTELMIEN ESITTELY

1.1 Oikeusvertailun perusteista

Vesirakentamislupien pysyvyyttä, muutettavuutta ja jälkivalvontajärjestelmiä voidaan tarkastella osana hallinnon oikeussuojaa. Hallinto-oikeudellinen näkökulma painottuu, kun kysymyksessä ovat Keski-Euroopan maat, joissa vedet ovat julkisen vallan omistuksessa. Vesioikeuden voidaan siten katsoa olevan lähinnä hallinto-oikeutta Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta. Vesirakentamislupiin ja laajemmin vesioikeudellisiin lupajärjestelmiin kohdistuvaa jälkivalvontaa tai sen puuttumista tutkittaessa on otettava huomioon, miten ja kuinka laajasti kyseisen maan ihmiset saavat oikeussuojaa yleensä hallinnossa ja lupamenettelyn eri vaiheissa.

Johtoa vesirakentamislupien pysyvyydelle ja muutettavuudelle voidaan hakea kunkin maan *perustuslaista* ja *hallintomenettelyä* koskevista säännöksistä. Kun meillä vesialueiden käytöstä päätettäessä on erityistä huomiota annettu hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suojaa koskevalle säännökselle, Keski-Euroopan maiden järjestelmissä vaatimus hallinnon lainalaisuuden periaatteen toteutumisesta on asetettava etusijalle. Tämä johtuu siitä, että Manner-Euroopan vedet ovat julkista omaisuutta. Tällöin yksityiselle omistajalle maksettavat mahdolliset korvaukset vesialueen käytöstä eivät tule välttämättä luparatkaisussa ollenkaan esille. Esim. *Saksan liittotasavallan* perustuslaissa on yleinen muutoksenhakuoikeus nostettu kansalaisten perusoikeudeksi.[1] Perussäännös sisältyy perustuslain (GG) 19 artiklan yleisklausuuliin, joka koskee myös vesi-

[1] Kysymykset hallinnon lainalaisuudesta ovat saksalaisessa kirjallisuudessa saaneet erityistä huomiota. *Scheuner* 1968 s. 497, jossa kansalaisten oikeussuojavaatimus hallinnossa kuuluu oikeusvaltion perusteisiin. Myös *Maunz* 1968 s. 69 ss. ja *Ule — Laubinger 1977* s. 12. *Bauer* (1973 s. 24—27) arvioi oikeusvaltion tunnusmerkkejä suhteessa kansalaisten yleiseen muutoksenhakuoikeuteen. Historiallisesta taustasta tämän perustuslakisäännöksen osalta mm. *Wolff* 1947 s. 357, *Merk* 1970 s. 1862, *Bauer* 1973 s. 16, myös *Friedman* 1972 s. 423.

asioita.[2] Saksalaisessa järjestelmässä yksityisellä kansalaisella on oikeus saattaa perustuslain vastaiseksi epäilemänsä päätös perustuslakituomioistuimen (*Verfassungsgericht*) tutkittavaksi.

Vastakohtana voidaan esittää *Ison-Britannian* järjestelmä, jossa ei ole lainkaan perustuslakitasoisia säännöksiä kansalaisten oikeussuojasta. Englannissa parlamentti voi valvoa hallinnon toimivuutta mm. kyselyjärjestelmän kautta varsin tehokkaasti.[3]

Useiden Euroopan maiden perustuslakeihin sisältyvät säännökset erityisen kansanäänestyksen toteuttamisesta. Kansanäänestyksellä on ollut merkitystä myös ympäristöasioissa. Esimerkkimaana voidaan mainita *Sveitsi*.[4]

Useimpien Euroopan maiden hallintomenettelyä koskevat säädökset[5] tuntevat oikaisumenettelyn — Ruotsi: *omprövning*, Norja: *omgjøring*, Saksan liittotasavalta: *Rücknahme, Widerspruch, Widerruf*, Ranska: *le recourse administratif*, Itävalta: *Abänderung, Behebung von Amts wegen*. Menettelyn perusteella hallintopäätöksen (esim. luparatkaisun) tehnyt viranomainen tai häntä ylempi viranomainen voi korjata päätöksessä olevan muodollisen tai asiavirheen.

---

[2] Samaan klausuuliin sisältyvästä erityistuomioistuinjaosta ks. lähemmin esim. *Kern* 1965 s. 27 ja *Schönke — Kuchinke* 1969 s. 62.

[3] Englannin parlamentin kyselyjärjestelmästä hallinnon kontrolloimiseksi ks. esim. *Wade* 1982 s. 73—74. Parlamentin jäsenten käytössä on neljäntyyppisiä hallitukselle osoitettavia kysymyksiä: 1) kysymykset, joilla hallitukselta vaaditaan tietoja, 2) kysymykset, joilla hallitusta painostetaan toimintaan, 3) yksittäisen anomuksen tai valituksen (grievance) sisältämät kysymykset ja 4) kysymykset, joilla vaaditaan tietyn ministerin kannanottoa johonkin konkreettiseen ns. private notice -kysymykseen. Kaikissa kysymyksissä on välikysymyksen piirteitä, ts. minkä kysymyksen yhteydessä hyvänsä voidaan äänestää ministeristölle tai ministerille annettavasta epäluottamuslauseesta. Jokaisen parlamentin alahuoneen istunnon alussa on kyselytunti. Kysymyksistä on tullut säännöllinen hallituksen toiminnan valvonnan keino. Vrt. Suomen eduskunnan kyselyjärjestelmän uudistamiseen. Ks. HE 246/1988 vp s. 2 ja L 23. 3. 1989/297.

[4] Esim. Sveitsin aikaisemmin voimassa ollut 16. 3. 1955 annettu vesiensuojelulaki säädettiin, kun ensin kansanäänestyksellä oli saatu aikaan tämän lainsäädännön mahdollistava perustuslakimuutos (Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1954 s. 401). Laki on korvattu v. 1972 voimaan tulleella vesiensuojelulailla (Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinung). Kansanäänestystä on ympäristöasiassa (atomivoimalan perustaminen) sovellettu myös Itävallassa. Haastattelutieto keskustelusta Itävallan liittokanslerinviraston perustuslakitoimiston päällikön tohtori Gerhard Holzingerin kanssa 17. 1. 1986 Wienissä. Itävallan kansanäänestysjärjestelmän luonteesta ks. myös esim. *Walter — Mayer* 1980 s. 167—168. Kansanäänestys on meilläkin perinteisesti ja v:sta 1987 HM:n nimenomaisten säännösten perusteella ollut mahdollista toteuttaa. Ks. lakia menettelystä neuvoa antavissa kansanäänestyksissä 26. 6. 1987/571 ja HE 251/1984 vp.

[5] Useimmissa Euroopan maissa hallintomenettelyä koskevat säädökset on koottu erityiseksi hallintomenettelylaiksi. Ks. *Rihto ym.* 1979 s. 24—27.

Useiden hallintomenettelylakien mukaan viranomainen voi aina oikaista kirjoitus- tai laskuvirheen viran puolesta. Näin säädetään mm. Espanjan (111 artikla)[6], Itävallan (62.4 artikla)[7] ja Jugoslavian (219.2 artikla)[8] laeissa.

Ruotsin 1. 9. 1986 voimaan tulleen hallintomenettelylain (förvaltningslagen, FVL) mukaan viranomaisella on oikeus paitsi kuten aiemminkin voimassa olleen lain mukaan kirjoitus- ja laskuvirheiden oikaisemiseen (26 §) myös oikeus muuttaa asiallisesti päätöksen sisältöä määrätyin edellytyksin.[9] Ranskassa oikeudellisen muutoksenhaun rinnalla esiintyy joustava, vapaamuotoinen hallinnollinen itseoikaisu (le recourse administratif). Se on eräissä asiaryhmissä (verotuksessa) pakollinen edellytys, ennen kuin asia voidaan saattaa muutoksenhaulla tuomioistuimen tutkittavaksi.[10] Kiintoisaa Ranskan oikaisumenettelyssä on, että vaatimuksen voi tehdä kuka hyvänsä. Edellytyksenä näin ei ole, että asianomaisella olisi omaa intressiä asiassa.[11]

Viranomaisen toimeenpanema uudestaan tutkiminen on Saksan liittotasavallassa pakollinen edellytys sille, että lupapäätös voidaan saattaa oikeuden tutkittavaksi.[12] Oikaisun hakeminen ylemmältä hallintoviranomaiselta on myös Norjassa säädetty pakolliseksi, ennen kuin asiasta voidaan vedota tuomioistuimeen.[13] Saksassa hallintoprosessia edeltää säännönmukaisesti viranomaisen ennakkokäsittely, jonka aikana ylempi viranomainen (eräissä tapauksissa myös sama viranomainen) tutkii hallintotoimen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden. Menettelyssä käytössä oleviin itseoikaisu- ja oikaisuvaatimusinstituutioihin (*Widerspruch, Rücknahme, Widerruf*) ei tässä yhteydessä puututa lähemmin.

---

[6] *Ule* Auslandes II s. 793.

[7] *Ule* Auslandes I s. 466.

[8] Mts. 219.

[9] FVL 27 §: »Finner en myndighet att beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet —.» Edellytyksenä kuitenkin on, ettei muuttaminen aiheuta kenellekään haittaa (nackdel). Oikaisumenettely on voimassa, vaikka päätöksessä valitettaisiinkin. Ks. esim. *Thollander* 1986 s. 119—120.

[10] Ks. esim. *Auby — Drago* I s. 45 ss. Ranskan hallintotuomioistuinjärjestelmästä *Auby — Drago* I s. 15 ss. ja *Brown — Garner* 1973 s. 89 ss. Tuomioistuinkontrolli on laillisuusvalvontaa. Ks. esim. *Waline* 1963 s. 216 ss. Ranskan hallintotuomioistuinjärjestelmän pääpiirteistä myös *Hallberg — Kanninen* LM 1981 s. 640 ss.

[11] *Auby — Drago* I s. 41.

[12] Nimenomainen säännös sisältyy WGO 68 §:ään. Oikaisumenettelystä tarkemmin esim. *Jellinek* 1948 s. 279—288.

[13] »Det at forvaltningen endrer, opphever eller annulerer et tidligare vedtak eller en annan beslutning, betegner vi her som omgjøring —.» Ks. *Frihagen* III s. 15. Myös *Castberg* 1955 s. 127 ss. ja *Backer* 1986 s. 777 ss.

Yleisperiaate Saksan liittotasavallan hallintomenettelylaissa (49 §) on, että lainvoimainen lupa voidaan peruuttaa oikeusnormiin tai lupanormiin perustuvan toimivallan nojalla. Peruuttaminen on mahdollista *muuttuneiden olosuhteiden vuoksi* tai *yleiselle hyvinvoinnille aiheutuvien vakavien haittojen ehkäisemiseksi*. Molemmat perusteet pyrkivät erityisesti materiaalisen oikeusvarmuuden turvaamiseen. Olosuhteiden muuttumisen vuoksi peruuttaminen on mahdollista, mikäli uusissa olosuhteissa lupahakemus voitaisiin hylätä ja peruuttamatta jättäminen vaarantaisi yleistä etua. Sen sijaan vakava haitta yleiselle hyvinvoinille riittää sellaisenaan peruuttamisperusteeksi. Jos lupa peruutetaan vakavan haitan perusteella, eikä luvanhaltija ole syyllistynyt moitittavaan menettelyyn, hänellä on oikeus korvaukseen.[14] Norjan hallintomenettelylaki (forvaltningsloven 35 §) antaa oikeuden muuttaa lainvoimaista lupapäätöstä melko väljästi. Muuttamiseen riittää painava yleinen syy tai muuttuneet olosuhteet. Jos päätöstä muutetaan pelkästään olosuhteiden muuttumisen vuoksi, luvansaajalla on oikeus saada korvausta.[15]

Vesirakentamislupien pysyvyyttä ja muutettavuutta arvioitaessa on merkitystä myös sillä, kuinka perusteellinen on ollut lupamenettelyä edeltävä kontrollimenettely. Meillä sekä Ruotsissa ja Norjassa vesioikeudellisten lupahakemusten ennakkotarkastus on järjestetty *katselmustoimituksena*. Samaan kategoriaan voidaan lukea Saksan liittotasavallan *Planfeststellungsverfahren-menettely* ja Ison-Britannian *public hearing -järjestelmä*. Mitä tehokkaammin asianosaiset saavat suojaa ja mahdollisuuden esittää oikeutetut etunsa jo ennen luparatkaisua, sitä vähemmän on tarvetta myöhempiin kontrolli- ja muutoksenhakukeinoihin.

Vesirakentamislupien pysyvyys ja muutettavuus riippuvat kunkin maan erityisistä oloista. Vesirakentamisella on jo yksistään maantieteellisten syiden vuoksi eri maissa erilainen painoarvo. Kun ei tutkita lupajärjestelmää sinänsä vaan lupapäätösten pysyvyyttä, muutettavuutta ja jälkivalvontajärjestelmiä, vertailumaita on valittava karsien.

Ruotsi ja Norja ovat luontevimmat vertailumaat. Ruotsi ja Suomi erottuvat omaksi ryhmäkseen vesituomioistuinjärjestelmän maina. Toisen ryhmittymän muodostavat maat, joissa on toteutettu hallinnon yleinen tuomioistuinkontrolli. Tällaisia maita ovat mm. Norja ja Tanska. Koska vesirakentamisluvilla on Tanskan vesilainsäädännössä melko vähäinen merkitys, vertailevassa katsauksessa sivuutetaan Tanskan järjestelmän esittely.[16]

---

[14] Ks. tarkemmin *Ule — Laubinger* 1977 s. 256.

[15] Ks. tarkemmin *Eckhoff* 1982 s. 520. Muutospäätöksen voi tehdä lupaviranomainen tai yläpuolella oleva viranomainen tai tuomioistuin. Muuttamisvalta on hallintomenettelylaissa määritelty »— dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige instresser tilsier det —» (35.5 §).

[16] Tanskan lupajärjestelmästä ks. esim. *Tolstrup — Barfod* 1975 s. 114 ss., myös *Tolstrup* 1977 s. 275—288.

Anglosaksisen perinteen mukaisesti Isossa-Britanniassa on vakiintunut yleinen kanneoikeus tuomioistuimeen hallintoasioissa. Iso-Britannia soveltuu muutoinkin oikeusvertailun kohteeksi, koska sen vesioikeuden perustana on samanlaisen yksityisen omistusoikeuden piirteitä kuin Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ottamatta. Kolmantena ryhmänä ovat hallintotuomioistuinjärjestelmän maat, kuten Ranska ja Saksan liittotasavalta, joissa julkisen vallan toimenpiteet voidaan saattaa oikeusteitse hallintotuomistuimen tutkittavaksi. Itävalta on valittu vertailumaaksi, koska vesilain valmisteluvaiheissa on tukeuduttu Itävallan vesioikeudelliseen järjestelmään Ruotsin, Norjan ja Saksan liittotasavallan ohella.[17]

Sosialistisista maista vertailumaaksi olisi soveltunut Neuvostoliitto, koska siellä vesistöjen merkitys mm. voimataloudessa on tärkeä. Myös tarve toimivan jälkivalvonnan aikaan saamiseen vesistöjen käytössä ilmenneiden suurten ympäristöongelmien vuoksi on ilmeinen. Tätä tutkimusta tehtäessä on kuitenkin ollut mahdotonta saada Neuvostoliitosta luotettavaa tietoa siitä, kuinka laajasti nykyiset vesistön käyttöä koskevat säännökset ovat voimassa ja mihin suuntaan lainsäädäntöä Neuvostoliitossa ollaan kehittämässä. Neuvostoliittoa koskevan vertailevan katsauksen laatimisesta on luovuttu, sillä tiedot lainsäädännöstä saattavat jo tämän tutkimuksen ilmestyttyä osoittautua vanhentuneiksi.

1.2 Ruotsi

1.2.1 Lupajärjestelmän perusteista

Ruotsin uusi *vesilaki* (vattenlagen, SVL) tuli voimaan 1. 1. 1984 (SFS 1983/291) laajan valmistelun jälkeen. Lainvalmistelu aloitettiin jo vuonna 1968.[18] Systemaattisesti SVL rakentuu 1. 1. 1984 saakka voimassa olleen Ruotsin aikaisemman vesilainsäädännön (vattenlagen, VaL 26. 8. 1918/523) periaatteille. Vesistön pilaamista koskevat asiat on kuitenkin säännelty *ympäristönsuojelulaissa* (miljöskyddslagen, ML 1969/38)[19].

Vesilainsäädäntöä on tarkistettu siten, että lain 3 lukuun sisältyvät yleissäännökset koskevat kaikenlaista rakentamista. Vesirakentaminen on nivelletty maankäytön yleiseen suunnitteluun.[20] SVL:n 3 luvun 1 §:n mukaan vesitalou-

[17] Ks. esim. KM 1939: 3 passim.

[18] SVL:n valmistelutyöt ovat pääosin komiteanmietinnöissä SOU 1970: 40, SOU 1972: 14, SOU 1973: 31 ja SOU 1977: 27.

[19] Ympäristövahingoista sisältyvät määräykset ympäristövahinkolakiin (miljöskadelagen 1986/225), joka tuli voimaan 1. 7. 1986.

[20] JB:n säännösten perusteella maa ja vesi ovat samassa asemassa.

dellinen yritys ei saa sijaintinsa tai muun syyn vuoksi aiheuttaa haittaa kaavoituksessa asetetuille yleisille tavoitteille.

Valtakunnan suunnittelussa (fysisk riksplanering) on määritelty vesistöt, jotka jätetään voimatalouskäytön ulkopuolelle. Tällaisia ovat esim. Tornion-, Kalix-, Piteå- ja Vindel-joet. Näiden vesistöjen osalta vesirakentamisen yleiset edellytykset tutkii Ruotsin hallitus. Myös vesituomioistuinten on otettava huomioon ohjeellisina yleiset suunnittelunäkökohdat.[21]

VaL:n säännöksiin verrattuna luvanhakuvelvollisuutta on SVL:ssa tiukennettu. VaL:n katsottiin antaneen hakijalle liian laajat valtuudet itse harkita, millaisen tutkimuksen kohteeksi lupahakemus joutui. Tämä ongelma on SVL:ssa ratkaistu siten, että vähäisiin hankkeisiin ei tarvita lupaa.[22] Rakentamishankkeen on oltava sopusoinnussa paitsi edellä mainittujen yleisten suunnittelunäkökohtien myös voimassa olevien maankäyttösuunnitelmien kanssa (SVL 3: 2). Lisäksi hakijalta edellytetään selvitystä hankkeen vaikutuksista vesistöolosuhteisiin sekä yleiseen ja yksityiseen etuun. Rakentaminen voi tulla kysymykseen vain, jos siitä saatava hyöty katsotaan yhteiskuntataloudellisesti suuremmaksi kuin sekä yksityiseltä että yleiseltä kannalta aiheutuvat haitat, vahingot ja kustannukset. Tämän SVL:n 3 luvun 4 §:ään sisältyvän intressivertailun perussäännöksen (samhällsekonomisk synpunkt) lisäksi lain 3 lukuun sisältyvät kiellot siitä, milloin lupaa ei saa myöntää.[23] Lisäksi luvun 7 §:ssä määrätään, että rakentaminen tulee suorittaa aiheuttamatta kohtuuttomia kustannuksia. Rakentaja on velvollinen ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, joilla ehkäistään tai estetään vahinkojen syntymistä.

Lupaviranomaisina toimivat edelleen vesituomioistuimet (vattendomstolar), vaikka lainvalmisteluvaiheessa oli esillä ehdotus vesiasioiden käsittelyn siirtämisestä ympäristönsuojelulain (ML 1969/38) mallin mukaisesti osin hallinnolliselle elimelle. Hallitukselle olisi jäänyt kuitenkin suurten vesirakentamishankkeiden lupaharkinta. Muuten ratkaisuvalta olisi siirretty vesituomioistuimilta konsessiolautakunnalle (konsessionsnämnd), lupaharkinnan osalta lääninhalli-

[21] Valtakunnan suunnittelusta ks. esim. *Cervin* 1986 s. 41—43. Perusteista on säädetty lag om husshållning med naturresurser mm (NRL). Ks. Kungl. Maj:ts prop. 1985/86: 3 ja plan och byglag (PBL). Ks. myös Kungl. Maj:ts prop. 1985/86: 1.

[22] Ks. *Strömberg* 1984 s. 67—68 ja myös SOU 1977: 27 s. 90—91.

[23] Lupaa ei saa myöntää, jos rakentaminen on vahvistetun yleiskaavan, asemakaavan tai rakennuskaavan vastainen tai rakentamisella rikotaan luonnonsuojelulain (naturvårdslagen 1964: 822) määräyksiä (SVL 3: 2). Rakentaminen ei myöskään saa aiheuttaa merkittävää haittaa tai vahinkoa yleiselle edulle (SVL 3: 3). Kiellosta voidaan kuitenkin poiketa, kun kysymyksessä on tärkeä yleinen etu.

tukselle ja korvauskysymysten osalta kiinteistötuomioistuimille (fastighetsdomstolar).[24]

1.2.2 Lupapäätöksen pysyvyys ja muutettavuus

1.2.2.1 Omprövning

Vanhastaan Ruotsin vesilainsäädännössä on ollut mahdollisuus saattaa lainvoiman saanut lupapäätös (lagakraftvunnen beslut) joko viranomaisen tai luvanhaltijan hakemuksesta *uudestaan tutkittavaksi* sekä hakea korvausta *ennalta-arvaamattomasta vahingosta*. VaL:n säännösten perusteella tosin uudestaan tutkimisoikeus (*nyprövning*) oli varsin rajoitettua. Lupapäätökseen voitiin puuttua vasta 55 vuoden kuluttua rakentamisesta ja sitten joka 40. vuosi. Tutkimisoikeus koski vain suurehkoja vesirakentamishankkeita.[25] VaL:n nyprövningmenettelyn voidaan katsoa vahvistaneen enemmänkin päätösten pysyvyyttä kuin muutettavuutta.

SVL:ssa on säilytetty se Ruotsin vesilainsäädännössä aikaisemminkin voimassa ollut pääperiaate, että lainvoiman saanut lupapäätös on periaatteessa voimassa pysyvästi (för all framtid).[26] Vaikka SVL:n 15 luvun 1 §:n lupapäätöksen lainvoimaa koskeva perussäännös korostaa päätöksen pysyvyyselementtejä, säännöksessä viitataan mahdollisuuteen saada korvausta myöhemmin ilmenevästä vahingosta (SVL 2: 9) ja saattaa lupapäätös uudestaan tutkittavaksi.[27] Lupapäätös sitoo siten kaikkia (gäller mot alla), mitä tulee oikeuteen käyttää yritystä, ylläpitää rakennuksia ja siihen kuuluvia laitteita sekä luvanhaltijan oikeutta käyttää vettä laitoksensa tarpeisiin.[28]

Vesilain esitöissä kuitenkin korostetaan, ettei myönnetystä luvasta saa tulla pysyvää estettä tarkoituksenmukaiselle kehitykselle. Luvat eivät toisin sanoen saa lukita vesioikeudellisia olosuhteita. Tarve muutoksiin voi aiheutua esim. uudesta tekniikasta, uusista vesitaloudellisista yrityksistä tai kalastus- tai luonnonsuojelueduista.[29]

---

[24] Ks. esim. SOU 1977: 27 s. 91 ss.

[25] Ks. *Strömberg* 1984 s. 273

[26] Ks. oikeusvoimasta SOU 1977: 27 passim ja erityisesti s. 177. Myös *Strömberg* 1984 s. 268 ss.

[27] Myös vesirakennuslupia koskevat yleiset säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta, josta on säädetty RB:ssa (resning, återställande av försutten tid, domvilobesvär).

[28] Määräaikaista lupaa ei voida myöntää vastoin luvanhakijan tahtoa. Jos luvanhakijalla on vain määräaikainen vallintaoikeus veteen, lupaa ei myönnetä. *Strömberg* 1984 s. 271. Jos rakentamista ei suoriteta määräajassa, lupa voidaan evätä (SVL 15: 2).

[29] SOU 1977: 27 s. 178 ss. Ks. myös SOU 1968: 51 s. 56, joka koskee kuivatushankkei-

SVL:n 15 lukuun on sisällytetty säännökset uudestaan tutkimisesta (*omprövning*) yleisen edun vuoksi. Uudestaan tutkiminen koskee kaikenlaisia yrityksiä, eikä se ole sidoksissa niiden suuruuteen. Tutkimisen suorittaa vesituomioistuin, jolla on valta asettaa uusia tai muuttaa olemassa olevan luvan ehtoja (SVL 15: 2)[30]. Uudestaan tutkimista ei voida vaatia ennen kuin 10 vuotta on kulunut siitä, kun lupapäätös tuli lainvoimaiseksi. Mainitusta ajankohdasta lukien tällaisen vaatimuksen voi esittää 30 seuraavan vuoden kuluessa. Mainittu 30 vuoden määräaika ei kuitenkaan sido, jos on kysymys yleiseltä kannalta huomattavista muutoksista vesistöoloissa. Tällainen merkityksellinen muutos voi olla, kun esim. uitto vesistössä lopetetaan tai kun vesistöön tulee uusi yritys, joilla on huomattavia vaikutuksia toisten vesistöä laillisen luvan perusteella käyttävien asemaan.[31]

Laissa ei ole määritelty yleistä etua, joka oikeuttaa vaatimaan uudestaan tutkimista. Lain esitöissä todetaan vain, että yleisen edun täytyy olla painava.[32] Yleisen edun vuoksi uudestaan tutkimista voi vaatia kamarikollegio-hallintoviranomainen, joka muutoinkin edustaa Ruotsissa vesiasioissa yleisen edun puolesta puhevaltaa.

Omprövning-menettelyn käyttö on kuitenkin rajoitettua. SVL toistaa sen vanhastaan Ruotsin vesilainsäädäntöön sisältyneen periaatteen, ettei luvansaajan asemaa voida myöhemmin korvauksetta heikentää asettamalla hänelle sellaisia ehtoja, jotka ovat epäsuhteessa yleisen edun kannalta saavutettaviin etuihin (SVL 15: 10).

Edellä olevasta voidaan *e contrario* päätellä Ruotsin vesilainsäädännön olevan sillä kannalla, että yleisen edun kannalta tärkeiden syiden vaatiessa luvanhaltijan oikeuksia voidaan kaventaa ilman korvausta.

Perustelut luvanhaltijalle ilman korvausta asettaville rajoituksille ovat jossain määrin ristiriitaiset. Johtoa yleisen edun vuoksi suoritettavalle uudestaan tutkimiselle on Ruotsin vesilain valmistelutöissä etsitty ns. valtaväyläsäännöksistä, joilla vesialueen käyttöä valtaväyläintressien (mm. kulkeminen, uittaminen ja kalastusetu) mukaan on voitu korvauksetta rajoittaa.[33] Omprövning-menettely on pyritty rakentamaan valtaväyläsäännöstön tilalle. Luvanhaltija on

---

den uudestaan tutkimisen järjestämistä.

[30] Vrt. SOU 1977: 27 s. 34—36 ja 345—354. Komitean malli oli ML:n järjestelmä, joka olisi antanut omprövning-tapauksissa tutkimisvallan KN:n tehtäväksi. Ks. ML 24 §.

[31] Ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 276.

[32] Erityisesti voimatalousyrityksistä (SOU 1977: 27 s. 179) huomautetaan, että näiden lupien ehtoihin ei saa puuttua yksistään tilapäisten eikä paikallisten mielipiteiden perusteella, koska kysymys on laajemmasta yhteiskunnan energiataloudellisesta edusta.

[33] Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa on tosin katsottu, että valtaväyläinstituutio on ollut käytännössä merkityksetön. Tätä osoittaa mm. se, että oikeuskäytäntöä on erittäin vä-

siten velvollinen korvauksetta noudattamaan uusia ehtoja, jotka asetetaan esim. yleisen kulkemisen, rantautumisen, kalastuksen, ympäristön- tai luonnonsuojelun tai terveydellisten olojen turvaamiseksi.

Ruotsissa on siten haluttu saada aikaan joustava järjestely, jolla vesirakentamisluvan ehtoja voidaan muotoilla, ilman että luvanhaltijalle tulee maksaa korvausta.[34] Oikeus saada korvausta on siis edelleen pääperiaate, mutta siitä voidaan poiketa, kun on kysymys *kvalifioiduista* yleisistä eduista.[35] Kuitenkin lain perusteluissa ja esitöissä edellytetään varovaisuutta uusien määräyksien asettamisessa luvanhaltijalle, joka on lojaalisti täyttänyt lupaehdot.[36]

Kalastusta koskevan SVL:n 15 luvun 4 §:n perusteella kalataloutta koskevia ehtoja voidaan muuttaa milloin tahansa. Riittää, että määräys on ollut alun perinkin sopimaton tai siitä on tullut sellainen olosuhteiden muuttumisen vuoksi.[37]

Kamarikollegion tai luvansaajan hakemuksesta vesituomioistuin voi määrätä muutoksia rakentamismaksuun (*bygdeavgift*) tai yleiseen kalakannan säilyttämismaksuun (*fiskeavgift*). Edellytyksenä on, että muutokset ovat tarpeen niiden kokemusten perusteella, joita on saatu yrityksen vaikutuksista, tai yrityksen toiminta on huomattavasti vaikeutunut. Kysymys tällaisen maksun muuttamisesta voidaan ottaa esille myös uudestaan tutkimisen yhteydessä.[38] Muuttamisen tulee SVL:n 15 luvun 12 §:n mukaan perustua siihen, että maksujen määräämisen jälkeen on tapahtunut pysyviä ja laaja-alaisia (varaktiga ändringar av omfattande natur i förhållande) muutoksia. Epäedulliset olosuhteet sinänsä eivät oikeuta luvanhaltijaa anomaan maksuihin alennusta. Sen sijaan uusi yritys voi aiheuttaa muutoksen.[39]

---

hän. Ks. esim. *Ljungman — Stjernqvist* II s. 63 vrt. *Bergsten* SvJT 1959 s. 673 ss. SOU 1977: 27 (s. 196) sen sijaan toteaa, että vaikka oikeuskäytäntöä ei olekaan, valtaväyläsäännökset eivät ole merkityksettomiä.

[34] Lainvalmistelutöissä lausutaankin: »— den som av rättsordningen tillerkännes vissa befogenheter i fråga om vattnet alltid måste vara beredd att ta hänsyn till denna dess natur och även finna sig i att avstå från sina rättigheter utan full gottgörelse, när betydelsefulla allmänna intressen kräver det.» Ks. SOU 1977: 27 s. 196.

[35] Ibid.

[36] Ks. tarkemmin SOU 1977: 27 s. 177 ss., myös SOU 1966: 65 s. 321 ja Kungl. Maj:ts prop. 1969: 28 s. 278 ss.

[37] Jos lupaehtoja muutetaan tämän säännöksen (SVL 15: 4) mukaan siten, että luvanhaltija joutuu luopumaan osasta vesivoimaa, muuttamaan padotuskorkeutta tai säännöstelyehtoja, hänellä on oikeus korvaukseen, mutta »endast till den del denna överstiger en viss andel som vattendomstolen har bestämt i tillståndsdomen» (SVL 9: 14).

[38] Vuosittain määrättävät maksut sen sijaan tarkistetaan automaattisesti rahanarvon muutosta vastaavaksi.

[39] Ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 287.

Omprövning-menettelyssä on yleensä kysymys viranomaisen aloitteesta lähteneestä ja yleistä etua palvelevasta järjestelmästä. Valtakunnallisen yleisen edun näkökulmasta tapahtuvan omprövning-menettelyn rinnalla Ruotsin vesilainsäädäntö tuntee lähinnä paikallista yleistä etua ajaville elimille annetun oikeuden hakea lupaehtojen muuttamista vesituomioistuimelta. Säännöstely- ja padotusehtoihin voivat luvanhaltijan ohella hakea muutosta myös kunnat ja sellaiset vesitaloudelliset yhteisöt, joiden tehtävänä on edistää yleistä ympäristönsuojeluetua, terveydenhuoltoa tai kalastusta. Myöskään tällaisissa tapauksissa luvanhaltijalla ei ole oikeutta korvaukseen hänen oikeuksiaan supistettaessa, jos kysymys on ns. kvalifioidusta yleisestä edusta.[40] Yleisenä edellytyksenä kaikille omprövning-muodoille on säädetty (SVL 15: 10), että »sådana villkor inte föreskrivas som medför att ändamålet med företaget inte kan godoses eller att förutsättningarna för dett rubbas avsevärt».

Yksityisellä edunmenettäjällä ei näyttäisi olevan mahdollisuuksia vaatia lupapäätöksen muuttamista, vaikka se olosuhteiden muututtua loukkaisikin hänen etuaan.

1.2.2.2 Ennalta-arvaamattomat vahingot

Vanhastaan Ruotsin vesilainsäädäntö on tuntenut mahdollisuuden saada ns. ennalta-arvaamattomasta vahingosta (*oförutsedd skada*) korvausta. VaL:n säännös siitä, milloin oikeus vaatia korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta katsottiin menetetyksi, on ollut laajan keskustelun kohteena. Ruotsin korkein oikeus katsoi (äänin 3—2) vuodelta 1967 olevassa ratkaisussaan, että oikeus vaatia korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta oli menetetty yleisten vanhentumissäännösten perusteella, vaikka vaatimus oli tehty VaL:n määräämässä ajassa. Määräaika oli vähintään viiden vuoden kuluttua siitä, kun rakentaminen oli suoritettu loppuun, ellei lupapäätöksessä ollut määrätty pitempää aikaa. Tällöin vaatimus oli tehtävä viimeistään 12 vuoden kuluttua. Pohjaveden ottamista koskevissa asioissa oli kuitenkin määrätty 20 vuoden määräaika.[41] VaL edellytti, että vahingon täytyi olla huomattava (betydande) eikä muutos saanut vaikuttaa kolmannen etuun tai aiheuttaa olennaista haittaa (väsentligt

[40] Ks. SVL 9: 14, myös *Strömberg* 1984 s. 153—154.

[41] Ks. NJA 1967 s. 577. Tapausta on kommentoinut *Bergsten* SvJT 1970 s. 45. Yleisten vanhentumissäännösten suhteesta VaL:n säännöksiin on kirjoittanut myös *af Klintberg* 1955 s. 134.

olägenhet) luvanhaltijalle. Korvauksena tuli kysymykseen sekä rahakorvaus että toimenpidevelvoite.[42]

Myös SVL:n 15 luvun 17 §:ssä säädetään, että vahingonkärsijällä on oikeus vaatia korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta. Toimenpidevelvoite tulee kysymykseen silloin, kun on kysymys yksityiselle tai yleiselle edulle aiheutuneesta huomattavasta vahingosta. SVL antaa tällaisissa tapauksissa puhevallan yleistä etua koskevassa asiassa kamarikollegiolle ja kunnalle. Toimenpidevelvoitteiden antamista on kuitenkin rajoitettu siten, että ne eivät saa aiheuttaa huomattavaa (väsentlig) haittaa luvanhaltijalle eivätkä haittaa kolmannelle osapuolelle.[43]

Määräaikaa, johon mennessä ennalta-arvaamattomasta vahingosta on vaadittava korvausta, on täsmennetty suhteessa yleisiin vanhentumissäännöksiin. Pääsääntö on, että vaatimus on esitettävä viiden vuoden kuluessa rakentamisen loppuun suorittamisesta, ellei lupapäätöksessä ole myönnetty pitempää aikaa. Ehdoton raja on tuolloin 20 vuotta.[44]

Vahinko on ennalta-arvaamaton ensinnäkin silloin, kun toimitusmies ja vesituomioistuin ovat kokonaan ohittaneet kysymyksen mahdollisen vahingon aiheutumisesta. Ennalta-arvaamattomasta vahingosta on kysymys myös silloin, kun vesituomioistuin (tai toimitusmies) on tehnyt virhearvioinnin. On joko virheellisesti katsottu, ettei mitään vahinkoa synny ja tämän vuoksi korvausvaatimus on hylätty tai sitten vahinko on arvioitu liian pieneksi. Tällöin korvaus on jäänyt liian pieneksi. Yleisenä edellytyksenä korvauksen saamiseen ennalta-arvaamattomasta vahingosta on näin ollen virhearviointi yrityksen todellisista vaikutuksista. Jos on kysymys virheellisyydestä aiemmassa päätöksessä, edel-

---

[42] Lisäksi VaL:ssa oli varsin monimutkaiset säännökset oikean omistajan kanteesta. Ks. VaL 2: 23.1 ja SOU 1977: 27 s. 343 ss.

[43] Ennalta-arvaamattomassa vahingossa kynnys, milloin luvanhaltija voidaan velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin haittojen tai vahinkojen ehkäisemiseksi, on korkeampi kuin varsinaista lupapäätöstä harkittaessa. SVL 3: 7 toteaa, että rakentaja on velvollinen ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, joilla ehkäistään tai estetään vahinkojen syntymistä. Rakentaminen tulee suorittaa aiheuttamatta kohtuuttomia kustannuksia.

[44] Lain esitöissä määräajan pituutta perustellaan sillä, että tiedot vesirakentamishankkeiden vaikutuksista ovat parantuneet ja näin haitallisetkin vaikutukset saadaan selville varhemmin. Ks. SOU 1977: 27 s. 127 ss. Ks. myös *Strömberg* 1984 s. 151 ss. Lakiin sisältyy nimenomainen säännös (SVL 15: 17.4), että ennalta-arvaamattomia vahinkoja eivät koske yleiset vanhentumissäännökset (preskriptionslagen 1981: 130). VaL:n käytännöstä ks. esim. NJA 1967 s. 577. Ruotsin 1. 7. 1986 voimaan tulleessa ympäristövahinkolaissa (miljöskadelagen 1986: 225) vanhenemisaika on määrätty tulevien vahinkojen osalta 10 vuodeksi. Komitea tosin ehdotti eräissä tapauksissa 25 vuoden vanhenemisaikaa, mutta tätä ei sisällytetty lakiin. Ks. SOU 1983: 7 s. 196 ss. ja prop. 1985/86: 83 s. 31. Ks. myös esim. *A. Eriksson* 1986 s. 108—109.

lytetään, että virheellisyys on aiheuttanut vahinkoa tai lisännyt vahinkoa.[45]

Ennalta-arvaamattomiin vahinkoihin lain esitöiden mukaan rinnastetaan myös tapaus, jossa vesivoimaa hyväksikäyttävä yritys vaatii suuremman osuuden jonkun toisen omistamasta putouskorkeudesta kuin on edellytetty rakentamispäätöksessä. Ennalta-arvaamaton vahinko on myös sellaisen maa- ja vesialueen omistajan kanne vahinkojen korvaamisesta, joka on virheellisesti katsottu lupakäsittelyssä hakijaksi.[46]

Rajanveto-ongelmia jää. Lähinnä on kysymys vahingoista, jotka lupapäätöksessä edellytetään aiheutuvan mutta joiden suuruutta ei vielä lupapäätöstä annettaessa osata arvioida.[47]

Ennalta-arvaamattomia vahinkoja voidaan tuomita vain sellaisista vesiasioista, jotka ovat olleet lupakäsittelyn kohteena. Jos yritykseen tai toimenpiteeseen on saatu ryhtyä ilman lupaa, ei ennalta-arvaamattomista vahingoista voida tuomita korvausta.

Vaatimus ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamisesta pannaan vireille ilmoittamalla siitä vesituomioistuimelle kirjallisesti.

1.2.3 Lopputarkastus

Jo VaL tunsi lopputarkastuksen (*besiktning*). Säännökset olivat tosin erittäin niukat. VaL:n 13 luvun 1 §:ssä lausutaan vain: »I sammanhang med beslut, varigenom byggande i vatten eller utförande av annat företag enligt denna lag medgives, äge vattendomstolen, eller, om medgivandet lämnas vid syneförrättning — synemännen, när skäl därtill äro, föreskriva att, sedan arbetet fullbordats eller den för fullbordat bestämda tid gått till ända, besiktning å arbetet skall verkställas av sakkunnig person.»

VaL:n lopputarkastus ei ollut pakollinen lupamenettelyn päättävä vaihe. Se tuli toimittaa, kun se havaittiin aiheelliseksi (när skäl därtill äro). Säännös viittaa lähinnä tekniseen tarkastukseen. Sen suoritti yksi henkilö, toimitusmies. Uitosta oli erityissäännös VaL:n 13 luvun 2 §:ssä. Sen perusteella uittoväylän

---

[45] Jos vahinko on koko laajuudessaan tullut huomioon otetuksi aiemmassa vesiasian oikeudenkäynnissä ja on arvioitu liian alhaisesta arvosta, tämä seikka ei voi oikeuttaa korvaukseen. Ks. *Strömberg* 1984 s. 127 ss.

[46] Ks. SOU 1977: 27 s. 344—345.

[47] Lain esitöissä korostetaan, että alkuperäisen vahinkoarvioinnin yhteydessä on tuomioistuimen (tai toimitusmiehen) selvästi ilmoitettava, mitkä vahingot kuuluvat vastaisten riitojen välttämiseksi suoritettavaan arviointiin riippumatta siitä, arvioidaanko vahinko lupakäsittelyn yhteydessä vai ei. Ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 294 ja SOU 1977: 27 s. 26 ja 305 ss., SOU 1972: 14 s. 49, myös *af Klintberg* 1955 s. 131 ja *Gärde* 1949 s. 259.

rakentamisen lopputarkastustoimitukseen otettiin kaksi uskottua miestä mukaan, jos oli tarpeen arvioida väyläkustannukset uudestaan.[48]

SVL:n lopputarkastusta koskevat säännökset ovat entisestään niukentuneet. Kysymys lopputarkastuksen suorittamisesta on ratkaistava varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä.[49] Jos lupapäätöksessä on määrätty lopputarkastus toimitettavaksi ja tätä varten nimetty toimitusmies katsoo, ettei tarkastusta tarvita, lääninhallituksella on valta määrätä tarkastus pidettäväksi. Lääninhallituksen päätöksestä on normaali hallintovalitustie käytettävissä.[50] Tarkastus ei ole mitenkään pakollinen, mutta yhdenmukaisesti VaL:n säännösten kanssa tarkastus on aina tehtävä silloin, kun lupapäätöksessä on velvoitettu asettamaan vedentarkkailun mittareita tai tarkastuspisteitä patorakennelmiin tai havainnointiputkia pohjaveden tilan tutkimiseksi. Kun on kysymys kalastusta koskevasta asiasta, tarkastuksen toimittaa erityinen kalastusasiantuntija. Tarkastusmies voidaan määrätä sitten, kun yritys on ilmoitettu valmistuneeksi. Varsinaista ajankohtaa, milloin lopputarkastus on suoritettava, ei ole määrätty.

Myös luvanhaltijalla ja edunmenettäjällä on oikeus vaatia lopputarkastuksen toimittamista, jotta voidaan selvittää, onko hanke toteutettu kuten laki ja lupapäätös edellyttävät.[51] Kun lupapäätökseen perustuvassa lopputarkastuksessa luvanhaltija maksaa tarkastuskustannukset, asianosaisaloitteisessa lopputarkastuksessa hakija maksaa kustannukset.[52]

Tarkastusmiehen lausunnolla ei ole mitään oikeusvaikutuksia. Hänellä ei ole siten oikeutta velvoittaa luvanhaltijaa ryhtymään toimenpiteisiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi tai määrätä maksettavaksi aiheutuneista vahingoista korvauksia. Sen sijaan lääninhallituksella valvontaviranomaisena ja yksityisellä asianosaisella on tällainen oikeus. Se edellyttää asian saattamista vireille kanteella vesituomioistuimessa.

Tarkastusmiehen lausuntoa voidaan käyttää todistelukeinona, jos myöhemmin on nostettu kanne, jossa vaaditaan esim. laitteiden poistamista, muuttamista tai korvausta vahingosta. Yleisten oikeudenkäynnin kustannuksia koskevien säännösten perusteella luvanhaltija voi joutua silloin maksamaan tarkastuksen kustannukset.[53]

---

[48] Ks. esim. *Högstedt* 1923 s. 327—337.

[49] SVL 12: 31 määrää nimenomaisesti, että lupapäätökseen tulee ottaa tarpeellisessa laajuudessa määräykset mm. lopputarkastuksesta. Vastaavasti on määrätty SVL 13: 47:ssä, joka koskee hakemusasiassa annettua luparatkaisua.

[50] Ks. *Strömberg* 1984 s. 205, 241—242 ja 319 ss.

[51] Ks. SVL 18: 4.

[52] LH:n päätöksestä kustannusten osalta voidaan valittaa kaikissa lopputarkastustapauksissa kamarioikeuteen (kammarrätt).

[53] Ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 321.

Tarkastuksessa toimitusmies pitää pöytäkirjaa siitä, mitä tarkastuksessa tulee esille. Jos hän huomaa, että lupapäätöksestä on poikettu, hänen tulee ilmoittaa valvovalle viranomaiselle, onko poikkeamisella hänen käsityksensä mukaan aiheutettu vahinkoa yksityisille tai yleisille eduille (SVL 18: 5).

1.3 Norja

1.3.1 Lupajärjestelmän perusteista

Norjassa vesialueet samoin kuin meillä ja Ruotsissa ovat yksityisessä omistuksessa. Vesien käytön sääntelyn kannalta tärkeimmät lait ovat *vesistölaki* (lov om vassdragene 15. 3. 1940 nr. 3, VDL), *vesistön säännöstelylaki* (lov om vasdragsreguleringer 14. 12. 1917 nr. 17, VRL) sekä *ympäristösuojelulaki* (lov om vern mot forurensninger og avfall 13. 3. 1981 nr. 6, FL)

VDL muistuttaa rakenteeltaan jossain määrin Suomen ja Ruotsin vesilakeja. Keskeinen on lain 8 §. Siinä säädetään, ettei omalla alueellakaan saa ilman erityisperustetta muuttaa vesistön asemaa, virtaamaa tai vedenkorkeutta eikä rakentaa vesistöön, mikäli sillä loukataan toisen oikeutta tai yleistä etua. Vastaava sääntely koskee myös pohjavettä (11 §). Pienten vesien muuttamiseen ja rakentamiseen saadaan ryhtyä, ellei siitä johdu vedensaannin vaikeutumista toisen alueella (10 ja 11 §). Yleiskäytöstä ovat voimassa samankaltaiset määräykset kuin Suomessa (kulkeminen 65 §, uittaminen 70 § ja pieni yleiskäyttö 12 §).[54]

Norjan vesirakentamislupa on ensimmäisessä asteessa yleensä hallintoviranomaisen antama lupa. Ilman kuninkaan myöntämää lupaa ei saa rakentaa vesistöön sellaista rakennusta tai laitosta, joka aiheuttaa haittaa yleiselle kulkemiselle, uittamiselle tai kalan kululle (VDL 104 §)[55]. Kuninkaan lupa on käytännössä delegoitu Norjan vesistö- ja sähkölaitokselle (Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen). Suurissa säännöstelyasioissa vaaditaan Norjan suurkäräjien (stortinget) lupa (VRL 2 §).

---

[54] Pieni yleiskäyttö on kuulunut vanhastaan omistajan oikeuksiin. Se käsittää oikeuden ottaa vettä talouteen, kasteluun ym. Jos joku ylittää oikeutensa, vahingonkärsijä voi haastaa hänet oikeuteen ja vaatia korvauksia. Ks. VDL 14 §.

[55] VDL:n ohella on otettava huomioon myös rakennuslain (lov om lokal og regionalplanlegging) 20 §:n määräys, jonka mukaan kunnan yleiskaavan määräykset on otettava huomioon kaikessa luonnonvarojen käytön suunnittelussa. Norjan kaavajärjestelmästä ks. lähemmin esim. NOU 1983: 15 s. 112 ss. Kaavoituksen ja vesilain suhteesta myös *Backer* 1986 s. 309 ss. Norjan kaavoitus- ja rakennuslain johdosta Suomessa esitetyistä kannanotoista ks. esim. *Hyvönen* JFT 1989 s. 79 ss. ja erit. s. 97.

Säännöstelylupa (konsession) voidaan myöntää 50 vuodeksi ja suurkäräjien suostumuksella 60 vuodeksi. Valtio ei tarvitse konsessiolupaa. Konsessio tarvitaan sekä kosken hankintaan (erverv) että säännöstelyyn (regulering). Valtiolla on etuosto-oikeus oston kohteena olevaan koskeen (VRL 16.1 §).[56]

Norjassa vesirakentamisen ennakkovalvontajärjestelmää on 1980-luvulla tehostettu. Tämä on koskenut erityisesti parlamentin mahdollisuutta ennakolta ohjata vesien käyttöä. Tämä on toteutettu ns. *verneplane*-järjestelmällä.

Stortinget hyväksyi jo vuonna 1973 ohjelman, joka koski 225 vesistöä. Osa ohjelman piiriin kuuluvista vesistöistä määrättiin pysyvään suojeluun (varaktig vern), osa kymmenen vuoden väliaikaiseen suojeluun (midlertidig vern for 10 år), jona aikana tuli selvittää vesistöjen rakentamis- ja suojelutarpeet. Muiden osalta vesistöjen käyttöön tuli soveltaa konsessiomenettelyä (Verneplan I)[57]. Vuonna 1976 valmistui komitean ehdotus, joka käsitti 73 vesistöä. Hallitus antoi asiasta esityksen vuoden 1979 valtiopäiville ja suurkäräjät hyväksyi ehdotuksen 30. 12. 1980 (Verneplan II)[58]. Ohjelman piiriin kuuluvat vesistöt on osoitettu suojeltaviksi joko pysyvästi tai määräajaksi sekä konsessiomenettelyn piiriin. Verneplane-järjestelmää on täydennetty vielä määräaikaista suojelua koskevalla järjestelmällä Verneplan III, jossa on rekisteröity ohjelman piiriin kuuluvissa vesistöissä suojelu- ja määrättyjä rakentamisintressejä.[59]

Verneplane on oikeudelliselta luonteeltaan vesistön käyttöä koskeva hallinnollinen ohje, joka sitoo hallitusta ja hallintoviranomaisia.[60] Konsessiomenettelyn piiriin tulevien vesistöjen käyttöä suurkäräjät ohjaa *samlet plan* -järjestelmällä. Samlet plan on oikeudelliselta luonteeltaan samanlainen hallinnollinen ohje kuin verneplan.[61] Norjassa on siten haluttu vahvistaa parlamentin valtaa vesistön käyttöä koskevassa päätöksenteossa.

Korvaukset vesistön käyttämiseen liittyvistä vahingoista ja haitoista määrätään joko *yleisissä tuomioistuimissa* tai lupamenettelyn yhteydessä järjestettävässä erityisessä arviointitoimituksessa *(skjønn-menettely)*.[62] Kun laissa ei yksi-

---

[56] Pelko Norjan koskien joutumisesta ulkomaalaisten omistukseen vaikutti siihen, että VRL:n mukaisessa konsessiojärjestelmässä yksityisen oikeutta omistaa ja käyttää suurempia koskia on rajoitettu. VRL:n kritiikistä ks. esim. *Haataja* III s. 165.

[57] Ks. lähemmin *Backer* 1986 s. 277 ss.

[58] Ks. NOU 1976: 15 passim ja St. prp. nr. 77 (1979—80), Innst. S. nr. 10 (1980—81) vrt. St. prp. nr. 107 (1977—78).

[59] Ks. NOU 1979: 9, NOU 1983: 41, 42—45.

[60] Ks. myös *Backer* 1986 s. 277 ss.

[61] Ks. samlet plan -järjestelmästä St. meld. nr. 63 (1984—85), myös Innst. S. nr. 250 (1985—86) ja Innst. S. nr.304 (1984—85) sekä St. meld. nr. 83 (1984—85). Ks. myös *Backer* 1986 s. 281.

[62] VDL 113 § ja lov om skjønn og ekspropriasjonssaker 1. 6. 1917 nr. 1, skjønnsloven. Skjønn-menettelystä ks. esim. *Fleischer* 1978 s. 13 ss. ja *Ross* 1977 s. 353—393.

selitteisesti sanota, että korvauskysymykset ratkaistaan skjønn-menettelyssä, Norjassa on vakiintunut käytäntö, että korvauskysymyksiä käsitellään sekä yleisissä tuomioistuimissa että skjønn-menettelyssä.

VDL ja VRL eivät sääntele kaikkea vesistörakentamista. Tärkeinä uusina alueina, joita varten on omaa lainsäädäntöä, voidaan mainita kalankasvatustoiminta.[63] Norjassa on ollut vuodesta 1973 voimassa erityislaki, jonka perusteella kalankasvatustoiminta on luvanvaraista. Vuonna 1985 annetulla lailla säätely on laajentunut ja käsittää myös äyriäisten ja nilviäisten kasvatuksen (lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14. 6. 1985 nr. 23 oppdrettsloven, OL).

Laki on kiintiö- ja alueellisine järjestelyineen luonteeltaan enemmän elinkeino- ja aluepoliittinen laki kuin vesilainsäädännön alaan kuuluva säätelyjärjestelmä. Luvat kalankasvatustoimintaan antaa kalastusministeriö (fiskeridepartementet), jonka alainen piirihallintoviranomainen osallistuu hakemuksen käsittelyyn (OL 3 §). Laki sisältää ehdottoman kiellon, milloin lupaa ei saa myöntää. Tällaisen poikkeuksettoman kiellon edellytykset täyttyvät silloin, kun laitos tulee aiheuttamaan kalatautivaaraa, veden pilaantumisvaaraa tai sijaitsee sopimattomasti ympäristöön, luvalliseen liikenteeseen tai alueen muuhun käyttöön nähden (OL 5 §). Lupa voidaan lain 11 §:n perusteella peruuttaakin, jos laitos aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa vaaraa tai haittaa. Pienehköt, ilman kaupallista tarkoitusta varten perustetut laitokset voidaan ministeriön päätöksellä vapauttaa luvanhakuvelvollisuudesta (OL 12 §).

1.3.2 Lupapäätöksen pysyvyydestä ja muutettavuudesta

Norjassa on toteutettu hallinnon yleinen tuomioistuinkontrolli, joka koskee myös vesiasioita.[64] Tämä oikeus kuuluu yleisille tuomioistuimille. Edellytyksenä on, että ensin on haettu oikaisua lupapäätökseen ylemmältä hallintoviranomaiselta. Tuomioistuin voi kumota päätöksen lakiin perustumattomana ja käsitellä myös viranomaisten toimintaan kohdistuvat vahingonkorvausvaatimukset.

Vesiasioiden kannalta tärkein ja laajin ratkaisu oli päätös Alta-joen rakentamisesta.[65] Päätös on osaltaan vaikuttanut verneplane- ja samlet plane -järjestelmien kehittämiseen. Tässä Norjan tuomioistuimissa kaikkien aikojen laajimmassa jutussa — yksistään korkeimman oikeuden päätös oli 215-sivuinen — vastakkain olivat Norjan valtio ja toisaalta paikalliset, pääosin saamelaisväestöä edustavat poronomistajat, maanomistajat, kalastajat sekä Norges Naturvern-

[63] Toiminnan nimikkeenä on usein »akvakultur», joskus »havbruk» tai »oppdrett av fisk». Ks. esim. *Gloppen* 1987 s. 108—109. Suomessakin on jossain määrin käytetty termiä »vesiviljely», jota perustellaan, että kalan lisäksi kasvatetaan myös muita eläimiä, kuten simpukoita (norjalainen termi on skalldyr).

[64] Ks. edellä 1.1 ja alaviitteessä 13 olevat lähteet.

[65] Ks. St. prp. nr. 107 (1977—78).

bund -luonnonsuojelujärjestö. Lupapäätöstä vaadittiin julistettavaksi pätemättömäksi, koska lupahakemuksen esittänyt Norjan vesistö- ja sähkölaitos ei ollut esittänyt suurkäräjille tasapuolisesti rakentamisesta aiheutuvia haittoja ja etuja. Lisäksi kanteessa katsottiin, että päätös loukkasi saamelaisten etuja. Ruijalainen alioikeus, joka tutki väitteet, katsoi äänin 4—3, että rakentamispäätös oli laillinen. Norjan korkein oikeus (Høyesteretten dom 26. 2. 1982) pysytti täysistuntoratkaisussaan alioikeuden päätöksen.[66]

Saatuaan luvan luvanhaltija on velvollinen noudattamaan lupaehtoja (vilkår). Hän on oikeutettu toimimaan luvan mukaisesti ilman, että hän on vastuussa toiminnasta myöhemmin mahdollisesti aiheutuvista haitoista.[67] On kuitenkin muistettava, että Norjan vesilainsäädännössä lupa voidaan peruuttaakin.[68] Edellä on jo viitattu siihen, että yksityisen omistajan oikeuksia on koskivoiman osalta rajoitettu valtion hyväksi.[69]

1.3.3 Ennalta-arvaamattomat vahingot

Norjan vesilainsäädäntö lähtee siitä, ettei kaikkia haittoja ja vahinkoja voida arvioida lupapäätöksen antamishetkellä. Tällaisissa tapauksissa voidaan rakennuksen valmistuttua vaatia siihen tai sen käyttöön muutoksia, joiden kautta vahinkoja ja haittoja voidaan estää tai lieventää.[70] Ennalta-arvaamattomien haittojen ja vahinkojen arvioimiseksi voidaan vaatia uutta skjønn-menettelyä. Menettelyä voi vaatia luvanhaltija saadakseen lievennyksiä lupaehtoihin tai joitakin ehtoja poistetuksi. Oikeutta uuden skjønn-menettelyn toimittamiseen ei kuitenkaan ole, ennen kuin viisi vuotta on kulunut lupapäätöksen tarkoittaman rakennuksen tai laitteen valmistumisesta.[71]

---

[66] Alta-päätöksestä on kirjoitettu laajasti. Norjalaisesta kirjallisuudesta ks. esim. Altadommen passim, *Eckhoff* LoR 1982 s. 339—353 ja NRt 1980 s. 569—585, ruotsalaisesta *Bengtsson* SvJT 1983 s. 51—57, meillä *Andanaes* Oikeus 1/1982 s. 29—39, myös *Hyvönen* 1986 s. 35.

[67] »Den som setter tiltaket i verk i samsvar med tillatelse, er uten ansvar for ulempe som tiltaket medforer for det offentlige eller almenheten —» (VDL 108 § 3 kohta). Myös »Den som setter i verk et tiltak med hjemmel i et slik skjønn, er uten ansvar for ulemper som tiltaket kan medfore for det offentlige eller almenheten.» (VDL 112 § 2 kohta)

[68] Ks. esim. OL 11 §: »Tillatelse — kan trekkes tilbake —» ja VDL 111 § 1 kohta: »Tillatelse — taper sin gyldighet —».

[69] Ks. tarkemmin VDL 14 kappale.»Om tvungen avstång av vassfall og kraftstatsjojer m.v. i offentlig oyemed».

[70] Ks. VDL 107, 113 ja 114 §.

[71] Käytännössä tämä tarkoittaa kymmentä vuotta siitä, kun rakennusta tai laitteita ryhdyttiin rakentamaan. VDL 111 §:n mukaan rakentamiseen on ryhdyttävä, kun kaksi vuotta on kulunut lupapäätöksen antamisesta ja töiden tulee olla loppuun suoritettu viiden vuoden kuluessa.

Yleisenä edellytyksenä uusien ehtojen asettamiselle on, että niiden kautta laitos tai sen käyttö ei tule huomattavasti kalliimmaksi (fordyres betydelig) ja että uusilla ehdoilla ei aiheuteta kustannuksia, jotka ovat epäsuhteessa saatavaan hyötyyn nähden (uten at anlegget påfores utgift eller ulempe om står i misforhold til det som oppnås). Määräaika, johon mennessä vaatimukset lupaehtojen muuttamisesta tai korvauksista on tehtävä, on 10 vuotta. Se lasketaan ajankohdasta, kun laitos valmistui ja otettiin käyttöön. Eräitä vahingonkorvausvaatimuksia voidaan tehdä ennen kuin 20 vuotta on kulunut laitoksen käyttöön ottamisesta.[72]

Skjønn-menettelyä voivat hakea lupaehtojen muuttamiseksi kaikki, joiden oikeutta tai etua lupa koskee. Lupapäätöstä edeltävässä skjønn-menettelyssä on saatettu katsoa, ettei haittaa ja vahinkoa ilmene. Tällöin ei myöhemmin ilmenevän vahingon tai haitan johdosta kukaan yksityinen edunmenettäjätaho, joka oli asianosaisena mukana lupapäätöstä edeltävässä skjønn-menettelyssä, voi vaatia luvan mukaisen toiminnan lopettamista (»— motsette sig at tilltaket iverksettes») mutta kylläkin korvauksia.[73]

Erityistä arvostelua viime aikoina Norjassa on saanut OL:n soveltaminen ja erittäin nopeasti laajentunut kalankasvatustoiminta yleensäkin. Pohjois-Norjassa kasvatetaan kalaa (etupäässä kirjolohta) vuonoissa verkkokasvatusaltaissa. Keinokasvatukseen liittyvän tautiriskin vuoksi Pohjois-Norjan arvokkaiden luonnonlohijokien kalakanta on uhanlainen. Norjan viranomaiset joutuivat myrkyttämään syksyllä 1988 Skibotn-joen kalatautien vuoksi, ja vesistö on arviolta seuraavat 10 vuotta käyttökiellossa. OL antaa viranomaiselle oikeuden kieltää sellaisten laitosten käyttämisen, joista aiheutuu kalatautivaaraa, mutta Pohjois-Norjan vaikean työllisyystilanteen vuoksi elinkeino- ja aluepoliittiset edut ovat sivuuttaneet lupaharkinnassa kalatalousedun.[74]

1.4 Itävalta

1.4.1 Lupajärjestelmän perusteet

Itävallan vuodelta 1959 olevan *vesioikeuslain* (Wasserrechtsgesetz, WRG) mukaan vedet ovat julkisia tai yksityisiä (WRG 1 §).[75] Jaottelulla on merkitystä

[72] VDL 114 § 8 kohta.

[73] Ks. VDL 113 § 1 kohta. Myös *Falkanger* 1980 s. 145—146, myös *Backer* 1986 s. 777 ss.

[74] Kalankasvatukseen liittyvistä ongelmista on laajasti kirjoitettu alan ammattilehdistössä. Esim. Salte Fiskeoppdrett 12/1986 s. 42—45, Gloppen Fiskeoppdrett 8/1987 s. 108—109, Standal Fiskeoppdrett 1/1988 s. 37 ja Gullestad Fiskeoppdrett 10/1988 s. 53.

[75] Lakia on muutettu v. 1969 annetulla lailla ks. esim. *Krizizek* 1962 s. 11—14.

sikäli, että vesioikeudellisten normien sisältö vaihtelee sen mukaan, ovatko vedet julkisia vai yksityisiä. Luvanhakuvelvollisuus on aina olemassa julkisten vesien osalta silloin, kun yleiskäytön rajat ylitetään, ja yksityisvesien osalta, jos yleinen etu on vaarassa tai kolmansien etuja loukataan.[76]

Toimilupa (*Bewilligung*) voidaan antaa määräajaksi (mit zeitlicher Beschränkung), peruutettavaksi (auf Widerruf) tai lupaan voidaan myöhemmin liittää ehtoja (Vorschreibungen) (WRG 21 §). Myönnetty oikeus seuraa reaalioikeutena sitä kiinteistöä tai laitosta, jota varten se on olemassa (WRG 22 §). Lupaviranomainen on ensimmäisessä asteessa yleensä maaherra (Landeshauptmann) ja eräissä tapauksissa maa- ja metsätalousministeriö (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft) (WRG 99 ja 100 §).

WRG:n 12 §:n mukaan lupaa ei voida myöntää vastoin yleistä etua tai voimassa olevia (subjektiivisia) oikeuksia. Yleiskäyttöinen kalastusoikeus ei ole luvansaannin esteenä, mutta kalastusintressin haltijalla on WRG:n 15 §:n väitemahdollisuus (Einwendung). Tällaisen väitteen tekemiseen on oikeus silloinkin, kun luvanmukainen käyttö ei ole aiheuttanut kohtuutonta haittaa. Muussa tapauksessa kalastusintressin haltijalla on oikeus saada korvausta katselmustoimituksessa.[77]

1.4.2 Ennalta-arvaamattomat vahingot

Itävallan vesilainsäädännön järjestelmässä on mahdollista saada korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta. Tällainen on vahinko, jota lupapäätöstä annettaessa ei voitu edellyttää aiheutuvan, tai jos vahinko arvioitiin olennaisesti pienemmäksi. Vahingonkorvausvaatimusta eivät voi käsitellä vesiviranomaiset, vaan korvausta on haettava säännönmukaista oikeustietä yleisestä tuomioistuimesta.[78] Muutoin korvausten määrääminen kuuluu maaherran toimivaltaan, niissäkin tapauksissa joissa maa- ja metsätalousministeriö on ensimmäisenä asteena käsitellyt lupa-asian. Luvanhaltija ei ole korvausvelvollinen ennalta-arvaamattomassa vahingossa, jos vesistönkäyttöoikeutta, jonka perusteella korvausta on vaadittu, ei ole kiinnitetty vesistökirjaan.[79]

---

[76] Lupajärjestelmästä tarkemmin ks. esim. *Penzinger* 1970 s. 108.

[77] Katselmusmenettelystä tarkemmin WRG 117 §.

[78] Hallintotuomioistuintie ei siten ole käytettävissä, kun haetaan korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta. Säädökset menettelystä sisältyvät lakiin (ABGB II osa 30 kappale).

[79] Viranomaiset pitävät vesistökirjaa (Wasserbuch), johon merkitään kaikki saavutetut käyttöoikeudet vesistöissä sekä esim. padotuskorkeuksista annetut määräykset. Itävallan vesistökirjajärjestelmästä ks. esim. *Penzinger* 1970 s. 59 ja s. 214—220.

1.4.3 Lopputarkastus

Itävallan vesilainsäädäntö tuntee erityisen lopputarkastusmenettelyn (*Überprufung*) (WRG 121 §). Lopputarkastuksen toimittaa ensimmäisessä asteessa toimivaltainen lupaviranomainen (ts. maaherra). Tarkastuksessa on todettava, onko hanke toteutettu luvan mukaisesti. Padotus- ja voimalaitoshankkeissa on erityisesti tarkastettava, onko patorakennelmat tehty oikein ja tarkoituksenmukaisesti.

Lopputarkastus pidetään viran puolesta. Vain poikkeustapauksessa edellytetään hakemusta. Tarkastuksesta on pidettävä pöytäkirjaa. Lopputarkastuksen kustannuksista vastaa luvanhaltija. Vasta sen jälkeen kun lopputarkastus on toimitettu ja saavuttanut lainvoiman, maa- ja metsätalousministeriö voi ilmoittaa rakennuksen tai laitteen valmistuneeksi. Lopputarkastus on siten lupamenettelyn viimeinen, välittömästi rakentamisen jälkeen toimitettava vaihe.

Viranomaisen on määrättävä toimenpiteistä, jos lopputarkastuksessa on havaittu poikkeamia tai puutteita myönnetystä luvasta. Vähäiset poikkeamat, jotka eivät ole haitallisia yleiselle edulle tai toisille (yksityisille eduille) tai joihin edunmenettäjät suostuvat, voidaan hyväksyä lopputarkastuksessa.

Asianosaisia lopputarkastuksessa voivat olla paitsi luvanhaltija, yleisen edun puolesta puhevaltaa käyttävä viranomainen ja ne asianosaiset, jotka olivat asianosaisia varsinaisessa lupamenettelyssä. Asianosaisen asemaan ei pääse edes sellainen, jonka erityisten etujen suojaamiseksi lopputarkastuksessa asetetaan luvanhaltijalle toimenpidevelvoitteita, ellei hän ollut mukana varsinaisessa lupakäsittelyssä.

1.5 Saksan liittotasavalta

1.5.1 Lupajärjestelmän perusteista

Saksan liittotasavallan vesilainsäädännön perustan muodostaa *liittotasavallan vesitalouslaki* (Wasserhaushaltsgesetz, WHG). WHG määrää vesien käytön julkisoikeudellisen järjestyksen.[80] Lain systematiikka noudattaa liittotasavallassa muutoinkin vallitsevaa jakoa liittovaltion ja osavaltioiden toimintapiireihin.[81]

---

[80] 15. 3. 1974 annettu ympäristönsuojelulaki (Bundes-Immissionsschutzgesetz) ei koske vesiasioita.

[81] GG 73 artiklan mukaan liittovaltiolla (Bund) on lainsäädäntöoikeus joko siten, että liittovaltiolla on yksinomainen (73 artikla), kilpaileva (74 artikla) tai puitelain säätämisoikeus (74 artikla). GG 75 artiklan mukaan liittovaltiolla on oikeus oikeudellisen järjestyksen antamiseen vesitaloutta koskevissa asioissa.

WHG on puitelaki, ja osavaltioilla on oikeus ja velvollisuus antaa omia määräyksiä vesilainsäädännön alueelta.[82] WHG ei säätele vesien omistusoikeudellisia perusteita, vaan niiden sisältö vaihtelee osavaltioittain. Keskieurooppalaisen perinteen mukaan liittotasavallan vedet ovat pääosin julkisessa omistuksessa siten, että vain vähäisemmät vesistöt kuuluvat rannanomistajille.[83]

WHG:n mukaan vesistön käyttöön tarvitaan yleensä viranomaisen lupa.[84] Niitä on kahdenlaisia, joista *Erlaubnis* (WHG 7 §) merkitsee luvansaajalle heikompaa suojaa, sillä se on aina peruutettavissa tai muutettavissa. Pysyvämmänluonteista käyttöoikeutta tarkoittavasta luvasta käytetään nimitystä *Bewilligung* (WHG 8 §).

Luvan myöntämisellä ei saa loukata yleistä etua (WHG 6 §) eikä yksityisiä oikeuksia (WHG 8.3 §). Lupaan voidaan liittää lupaehtoja haittojen estämiseksi ja vähentämiseksi (WHG 4 §). Ehdoilla voidaan puuttua itse lupaan, jolloin ne vaikuttavat luvan voimaantuloon ja voimassaoloon (*Benutzungbedingungen, Vorbehalt*), tai ne ovat lisämääräyksiä (*Auflagen*), joilla ei puututa lupaan.[85]

Korvaukset ratkaistaan luvan myöntämisen yhteydessä. Korvaustilanteita on kolmenlaisia: oikeuden rajoituksesta johtuva hyvitys (*Entschädigung*), vahinkojen tasoittaminen sekä rikos- tai vaarantamisvastuuseen perustuva vahingonkorvaus (*Schadenersatz*).

Myönnetty lupa voidaan kokonaan peruuttaa, mikäli luvansaaja varoituksesta huolimatta toistuvasti ylittää luvan rajat tai jättää luvan ehtoja täyttämättä. Edellytyksenä ei sen sijaan ole, että luvansaaja itse on syypää laiminlyöntiin tai ylitykseen (WHG 12 §). Peruuttamisen edellytyksenä oleva varoitus ei edellytä konkreettisen uhan asettamista. Riittää, kun viranomainen on kirjallisesti ilmoittanut luvansaajalle uhasta ja niistä seurauksista, joita aiheutuu, ellei hän ryhdy mahdollisten haittojen poistamiseen.[86]

WHG:n järjestelmään kuuluu myös muunlaisia menettelytapoja, kuten alueelliset vesiensuojelujärjestykset (WHG 27 §) sekä vesistöä muuttavaa rakentamista (*Ausbau*) koskeva lupamenettely (*Planfeststellungsverfahren*)

---

[82] Eri osavaltioiden vesilainsäädännöstä ks. esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 42—44, *Sievers* 1955 s. 251—291, myös *Breuer* 1976 s. 1 ss. ja *Dahme* 1966 s. 42—44. Vanhasta Saksan vesilainsäädännöstä sisältyy katsaus KM 1939: 3 s. 18—24.

[83] Esim. Baden-Würtenbergin vesilaki selvästi perustuu roomalaisoikeudelliseen käsitykseen yleisessä käytössä olevista julkisista esineistä. Ks. esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 42.

[84] WHG:n lupatyypeistä ks. myös *Kloepfer* 1989 s. 617 ss.

[85] Hallintolupien ehtojen yhteyksistä siviilioikeudelliseen oikeustoimiajatteluun ks. vanhasta saksalaisesta hallinto-oikeudellisesta kirjallisuudesta esim. *Mayer* I s. 259 ja *Kormann* 1910 s. 135 ss.

[86] Ks. esim. *Kloepfer* 1989 s. 250 ss.

(WHG 31 §).[87] Vesiensuojelujärjestys voi tulla yleisten, vesien pilaantumattomuutta palvelevien määräysten tilalle, tai sitten määräykset ovat ohjeina luvan myöntämistä tai muuta hallintoviranomaisen toimintaa varten. Edellisen tyyppiset määräykset ovat sanktioitavissa. Oikeudelliseksi määräykseksi tarkoitettu suojelujärjestys voi vaikuttaa takautuvasti luvalliseenkin toimintaan. Tämä kuitenkin yleensä edellyttää sitä, että viranomainen muuttaa luvan suojelujärjestyksen mukaiseksi. Samalla voidaan määrätä korvausvelvollisuudesta (WHG 12.1 ja 15.4 §). Ausbau-menettelystä enemmän seuraavassa kappaleessa.

1.5.2 Rakentamislupien erityissäännökset

Vesistöä muuttavaa rakentamista koskeva Planfeststellungsverfahren-menettely on pakollinen. Menettelyä voidaan luonnehtia muotoavaksi hallintopäätökseksi.[88] Siinä on nimittäin todettava rakentamistoimenpiteiden laatu ja laajuus sekä määrättävä niistä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen yleisen edun ja yksityisten oikeuksien turvaamiseksi haitallisilta seuraamuksilta, sekä päätettävä vahinkojen korvaamisesta (WHG 31.1 a §).[89] Säännöksessä edellytetään myös, että rakentamisessa otetaan huomioon rakentamisen sopeutuminen ympäristöön, virkistäytymiseen sekä turvataan vesistön luontaisen puhdistautumiskyvyn säilyminen (ympäristönsuojeluedellytykset). Rakentamiseen ei saa ryhtyä, ennen kuin hanke on ennakolta käsitelty Planfeststellungsverfahren-menettelyssä. Planfeststellung ei anna luvanhakijalle vielä oikeutta itse rakentamiseen, vaan se ratkaistaan erikseen rakentamislupaa koskevassa menettelyssä (*Ausbauverfahren*).[90] Kun Planfeststellung-menettelyssä on sitovasti ratkaistu rakentamisen laatu ja laajuus sekä rakentamisen suhde yleisiin ja yksityisiin etuihin, rakentamispäätöksessä asetetuista edellytyksistä ei saa poiketa. Näin ollen Planfeststellung-päätöksellä on asiallisesti yhtä sitova vaikutus kuin esim. Bewilligung-päätöksellä.

Planfeststellungsverfahren-menettelyn suorittamiselle on useimpien osavaltioiden vesilainsäädännössä määrätty aika, johon mennessä toimitus on aloitettava ja toisaalta saatettava loppuun.

---

[87] Ks. Planfeststellungsverfahren-menettelystä myös *Kloepfer* 1989 s. 109 ss.

[88] Asiasta laajemmin *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 663 ss. ja erityisesti s. 678—679.

[89] WHG:n mainittu säännös (31.1 a §) ei puhu korvauksista, vaan vahinkojen tasaamisesta (ausgleich), mikä asiallisesti tarkoittaa samaa. Ks. esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 678.

[90] Planfeststellung-päätöksen vaikutuksista on säädetty VwVfG 75 §. Ks. myös *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 697.

1.5.3 Ennalta-arvaamattomat vahingot

Saksan vesilainsäädännössä on säännökset mahdollisuudesta saada *ennalta-arvaamattomasta vahingosta* korvausta. WHG:n 10 § jakautuu kahteen osaan: 1) korvaukset vahingosta, josta asianomistaja tekee lupakäsittelyn yhteydessä vaatimuksen mutta jonka suuruutta hän ei vielä siinä vaiheessa osaa arvioida (*myöhemmin ilmenevä vahinko*) ja 2) korvaukset vahingosta, jota lupakäsittelyn yhteydessä ei ollenkaan osattu odottaa (*ennalta-arvaamaton vahinko*) ja josta näin ollen ei ole osattu myöskään tehdä minkäänlaisia vaatimuksia varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä.

Korvaukset myöhemmin ilmenevästä vahingosta, jonka syntyminen ikään kuin ennakoidaan varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä, käsitellään uudessa hallinnollisessa menettelyssä. Menettelyä voidaan pitää eräänlaisena viimeisenä osana lupakäsittelyä (*Bewilligungsverfahren*).[91] Korvausta (*Entschädigung*) tai toimenpiteitä (Auflage) voi vaatia määräajasta riippumatta.[92] Joka tapauksessa korvausvaatimuksen tekeminen uskottavasti on sitä vaikeampaa, mitä myöhemmin se tehdään.

Vaatimukset varsinaisista ennalta-arvaamattomista vahingoista (WHG 10.2 §) käsitellään useimpien osavaltioiden lainsäädännön mukaan yleisissä tuomioistuimissa kuten yleensäkin korvauskysymyksissä. Vaikka varsinainen lupa ratkaistaan hallinnollisessa järjestyksessä, korvausvaatimukset käsitellään vahingonkorvauslainsäädännön mukaan yleisissä tuomioistuimissa.[93]

Vaatimus toimenpiteistä tai korvauksista on esitettävä kolmen vuoden kuluessa siitä, kun asianomainen sai tiedon haitoista, joita hankkeen käyttäminen hänelle aiheuttaa. Useimpien osavaltioiden vesilainsäädännön mukaan määräaikaan voi saada pidennystä. Ehdoton takaraja on 30 vuotta; tällä ei tosin ole sanottavaa merkitystä, sillä luvat myönnetään yleensä 30 vuodeksi. Määräajasta riippumatta voi vaatia korvausta veden laadun muuttumisesta.[94]

1.5.4 Jälkivalvontajärjestelmät

Saksan vesilainsäädäntöön ei sisälly lopputarkastustyyppistä jälkivalvonta-

[91] Menettelyä on kuitenkin yksinkertaistettu. Esim. suullista käsittelyä ei järjestetä. Ks. esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 264. Menettelystä myös *Kloepfer* 1989 s. 628 ss.

[92] Kuitenkin BGB:n omaksuman kannan mukaisesti yleinen 30 vuoden vanhentumisaika tulee kysymykseen.

[93] Korvausmenettelystä laajemmin esim. *Breuer* 1976 s. 164—205, *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 258—269 ja 496—499, myös *Sievers* 1955 s. 134—139 ja *Kloepfer* 1989 s. 628 ss.

[94] Korvausmenettelystä tarkemmin ks. esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 268.

menettelyä. On kuitenkin otettava huomioon, että vesioikeudellinen lupa voidaan peruuttaa (WHG 12 §). Lisäksi luvansaaja on velvollinen alistumaan siihen, että lupaan voidaan jälkikäteenkin liittää yksityisten ja yleisten etujen suojaamiseksi tarpeellisia ehtoja (*Vorbehalt*) (WHG 5 §). Lupapäätöksen pysyvyydellä on siten vesiasioissa suhteellinen merkitys.

Kansalaisen kannalta vesirakentamislupien jälkivalvontajärjestelmistä tärkein lienee hallinto-oikeudellinen muutoksenhakutie. Vesiasioita koskevat liittotasavallan hallinnon yleiset oikeussuojakeinot. Saksan oikeusjärjestykseen kuuluu olennaisena osana, että julkisen vallan toimenpiteet voidaan saattaa oikeusteitse tuomioistuimen tutkittavaksi.[95] Lupapäätökset ja niissä asetetut ehdot sekä lisämääräykset voidaan saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Hallintotuomioistuimet antavat oikeussuojaa tarkoin säännellyn muutoksenhakujärjestelmän mukaan.[96] Menettelystä säädetään VwGO:ssa. Oikeussuojaa voidaan hakea mm. seuraavin perustein: 1) *moitekanne* (Anfechtungsklage), 2) *velvoitekanne* (Verpflichtungsklage), 3) *suoritus-* tai *muotoamiskanne* (Leistungs- oder Gestaltungsklage), 4) *vahvistuskanne* (Feststellungsklage) tai 5) *toimimattomuuskanne* (Untätigkeitsklage). Viimeksi mainittu on käytettävissä silloin, kun viranomainen *viivyttää* asian ratkaisua.[97]

Velvoitekanne on suorituskanne, jossa viranomainen pyritään saamaan tekemään jokin hallintotoimi. Vesiasiassa tämä on luvanhakijan kannetyyppi. Moitekanteessa kantaja haluaa hallintotuomioistuimen kumoavan päätöksen, joka loukkaa hänen oikeusasemaansa. Moitekannetta voidaan luonnehtia poistamis- ja tekemättäjättämiskanteeksi. Tämä kannelaji on vesiasiassa edunmenettäjäosapuolen kanne. Jos kanteessa menetyksellisesti vastustetaan jotain toimenpidettä, hallintoviranomainen ei voi antaa toista samansisältöistä päätöstä, elleivät olosuhteet ole muuttuneet.[98] Sekä moite- että velvoitekanteet ovat sallittuja vain, jos kantaja esittää, että hallintoimi tai sen epääminen tai suorittamatta jättäminen loukkaa hänen oikeuttaan (VwGO 42 §). Ei siis riitä, että päätös on lainvastainen, vaan kantajan tulee pystyä osoittamaan, että päätös loukkaa hänen oikeuspiiriään.

---

[95] Ks. aiemmin kappale 1.1.

[96] Hallinnon tuomioistuinkontrollista tarkemmin esim. *Kern* 1965 s. 259 ja *Thieme* 1977 s. 432—433.

[97] Eri kanteista yksityiskohtaisemmin ks. esim. *Maurer* 1968 s. 296, *Forsthoff* 1968 s. 145—164 ja *Lüke* LM 1980 s. 908—928.

[98] Päätöksen sitovuudesta ks. esim. *Lüke* LM 1980 s. 919. »Jos rajoituksen sisältävään hallintotoimeen kohdistuva moitekanne hyväksytään aineellisoikeudellisten syiden perusteella, hallintoviranomainen ei saa suorittaa samanlaista hallintotointa uudestaan, jos olosuhteet eivät ole muuttuneet.» Liittoperustuslakioikeuden kanta v:lta 1978.

Muutoksenhakujärjestelmä erilaisine kannetyyppeineen vaikuttaa monimutkaiselta. Perustuslain yleisklausuuli kansalaisten muutoksenhakuoikeudesta koskee kuitenkin poikkeuksetta kaikkien hallintoviranomaisten päätöksiä.[99] Liittotasavallan hallinnon oikeussuojajärjestelmä vaikuttaa kansalaisen kannalta toimivalta.[100] Hallinnon oikeusturvajärjestelmää täydentää liittoperustuslakituomioistuin, jolla on paitsi hallintoa myös lainsäädäntöä ja lainkäyttöä ohjaava luonne.

1.6 Ranska

Ranskan oikeudessa vesioikeudellisen luvan muuttamis- ja peruuttamisedellytykset perustuvat hallinto-oikeudellisiin säännöksiin ja toisaalta luvansaajalle päätöksessä asetettuihin velvoitteisiin. Ranskan lupajärjestelmän tutkiminen pääosin sivuutetaan, koska vesirakentamisluvilla on Ranskassa varsin vähäinen merkitys. Lupajärjestelmällä ja sen kehityksellä on vesistön pilaamista ja varsinkin teollisuusjätevesien säätelyä koskevien kysymysten järjestelyssä rakentamislupiin verrattuna suhteellisesti enemmän merkitystä.[101]

Vanhastaan Ranskan vesilainsäädäntöön on lupamenettelyyn liittynyt *lopputarkastus*, jonka toimittaa ensimmäisen asteen lupaviranomainen, prefekti. Hän toimii yleishallintoviranomaisena lupa-asioissa. Lopputarkastuksessa on todettava, onko työt tehty annettujen määräysten mukaan. Tarkastus, johon asianosaiset kutsutaan, järjestetään sen jälkeen kun lupapäätöksessä määrätty aika töiden toimeenpanemiselle on kulunut umpeen. Mikäli lopputarkastuksessa havaitaan, että lupapäätöksestä on poikettu tavalla, joka aiheuttaa vahinkoa, prefekti voi velvoittaa luvanhaltijan määrätyssä ajassa muuttamaan laitostaan sillä uhalla, että vahinkoa estävät toimet tehdään muutoin hakijan kustannuksella. Lupa voidaan myös peruuttaa.[102]

---

[99] Liittoperustuslakioikeus v. 1973: »Perustuslain 19 §:n IV:n lainkäyttöperusoikeus ei takaa ainoastaan muodollista oikeutta ja teoreettisia mahdollisuuksia vedota tuomioistuimiin, vaan myös oikeussuojan toimivuuden: kansalainen voi tosiasiallisesti vaatia, että tuomioistuinten hallintoviranomaisiin kohdistuva valvonta toimii.» Perustuslain antaman oikeussuojan merkitys on siinä, että se estää toimeenpanovallan »yksinvaltaisuuden» tämän ja kansalaisen välisissä suhteissa. Tuomioistuimen tehtävä ei ole pelkästään tutkia kokonaan — sekä asialliselta että juridiselta kannalta — jokaista toimeenpanovallan hallintotointa, joka kajoaa kansalaisten oikeuksiin, vaan myös mahdollisimman suuressa määrin estää peruuttamattomia päätöksiä, jotka voivat syntyä julkisen vallan toimenpiteen välittömän täytäntöönpanon myötä. Ks. tarkemmin *Lüke* LM 1980 s. 928.

[100] Prosessioikeuden yhtenäistämispyrkimyksistä ks. esim. *Lüke* LM 1980 s. 928.

[101] Ks. esim. *Kiss — Lambrechts* 1977 s. 318 ss. ja *Nicolay* 1976 s. 1 ss., myös *Hollo* 1976 s. 225 ss.

[102] Vanhemmasta Ranskan vesioikeudesta sisältyy katsaus KM 1939: 3 s. 29—33. Ks.

Ranskan vesioikeudellinen lupa on hallintolupa. Vesioikeudellisten lupien kontrollijärjestelmien kannalta kiintoisaa on hallintolainkäyttöjärjestelmä, joka perustuu yleiseen muutoksenhakujärjestelmään ja pääasiassa kaksiasteiseen lainkäyttöjärjestelmään.[103] Ranskan lainkäyttöjärjestelmässä vallitsevan dualismin mukaan rikosasiat ja yksityisten väliset riita-asiat kuuluvat yleisten tuomioistuinten (jurisdictions judiciares) toimivaltaan. Siten vesiasioiden korvauskysymykset ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa.

Julkishallinnon riitaisuudet kuuluvat hallintotuomioistuinten (jurisdictions administratives) toimivaltaan. Hallintoviranomaisen päätöksen laillisuus voidaan saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Näitä on kolme: ensimmäisenä asteena alueellinen hallintotuomioistuin (*tribunal administratif*), toisena asteena vuoden 1987 hallintotuomioistuinuudistuksessa perustetut viisi tuomioistuinta (*cours adminstratives d'appel*). Ylin tuomioistuin *Conseil d'Etat* toimii kassaatiotuomioistuimena. Valittaminen sinne edellyttää muutoksenhakulupaa. Lupa voidaan evätä, jos valituksen tekemiselle on prosessuaalinen este tai sen tueksi ei ole esitetty yhtään huomionarvoista perustetta.[104]

Muutoksenhaku on Ranskassa erittäin joustava. Hallinnollinen oikaisuinstituutio on kansalaisten kannalta tärkeä muutoksenhakukeino.[105] Ylempi viranomainen voi sitä paitsi omaehtoisestikin puuttua alemman viranomaisen tekemään päätökseen.[106] Edellä esitetystä johtunee suurelta osin, ettei tarkoituksenmukaisuuteen perustuva muutoksenhaku kuulu Ranskan hallinto-oikeudelliseen järjestelmään. Toisaalta ensimmäisen asteen viranomaisen päätöksellä on vesiasioissa vain suhteellinen pysyvyys.

Jokaiseen hallintotoimeen (acte administratif) saa hakea muutosta tuomioistuimelta.[107] Periaate nojautuu Conseil d'Etat'n vakiintuneeseen käytäntöön. Tärkeimmät muutoksenhakukeinot ovat luonteeltaan kassatorinen *le recours pour exces de pouvoiria* ja *le recours de plein contentieux*, jossa tuomioistuin voi myös muuttaa päätöksen sisältöä. Viranomaisen hylkäävään päätökseen on rinnastettu myös, jos viranomainen ei ole neljässä kuukaudessa antanut minkäänlaista päätöstä esim. hakemukseen (silence de l'administration -oppi).

---

myös *Kiss — Lambrechts* 1977 s. 318—344.

[103] Suomen hallintolainkäyttö on saanut Ranskasta varsin paljon vaikutteita, erityisesti KHO:n ja LO:n syntyvaiheissa. Ks. HE 7/1917 vp ja Lvk 1936: 5. Oikeusturvaa Ranskassa kuten meilläkin on pohdittu hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta. Ks. esim. KM 1936: 5 ja *Ståhlberg* 1928 s. 322 ss.

[104] Hallintolainkäytön rakenteesta ks. esim. *Fromont* 1971 s. 241 ss. ja *Hallberg — Kanninen* LM 1981 s. 640 ss., myös KHO 1989 s. 10—11.

[105] Edellä luku III. 1.1.

[106] Ranskan hallintojärjestelmästä ks. esim. *Benoit* 1968 s. 96 ss. Ranskan hallintojärjestelmän eroista Ruotsin (ja Suomen) järjestelmiin ks. esim. *Lundqvist* 1977 s. 33 ja s. 52 ss.

[107] Hallintotoimista yleisesti ks. *Fromont* 1971 s. 227—228 ja *Maas* 1970 s. 79 ss.

Conseil d'Etat on luonut myös käytännön, kenellä on valitusoikeus. Pääperiaate on, että valittajalla täytyy olla intressi (interet) asiassa. Oikeuskäytännössä on tulkittu varsin laajasti se, kenellä on intressi. Valitusoikeuden ovat saaneet mm. järjestöt, kun päätös on kollektiivisesti koskenut järjestön jäsenten etuja. Kuitenkaan ei ole kysymyksessä actio popularis.[108]

Ranskan muutoksenhakujärjestelmän ilmeisestä liberaalisuudesta huolimatta hallintotuomioistuimiin tulee vähemmän asioita kuin meidän lääninoikeuksiimme ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.[109] Tämä johtunee pääosin siitä, että selvät virheet saadaan korjattua jo hallinnon piirissä. Toisaalta pääosin kaksiportainen muutoksenhakujärjestelmä oikaisumenettelyineen on selkeä.

1.7 Iso-Britannia

1.7.1 Lupajärjestelmän perusteista

Ison-Britannian vesioikeudessa rannan omistajalla on oikeus maansa edustalla virtaavaan vesiaineeseen (*riparian right*).[110] Rannan omistajalla on oikeus *ex iure naturae* veden luonnollisen tilan, virtaaman, määrän ja laadun hyväksikäyttöön. Tämän oikeutensa toteuttamiseen rannan omistaja ei tarvitse eri määräystä tai naapurin lupaa.

Riparian right -oikeutta rajoittaa kuitenkin lupajärjestelmä (*licencing*), josta on säädetty vuodelta 1963 olevassa vesivarantolaissa (*Water Resource Act*). Se on edelleen voimassa siltä osin kuin laki ei ole ristiriidassa myöhemmin annettujen säädösten kanssa. Vesistön pilaamisesta on säädetty vuonna 1974 annetulla lailla (*Control of Pollution Act*). Vesiasioita käsittelevä viranomaisorganisaatio uudistettiin vuonna 1973 annetulla vesilailla (*Water Act*). Vesilailla perustettu viranomaisorganisaatio on korvattu vuonna 1988 säädetyllä uudella lainsäädännöllä, jonka perusteella vesihuollosta vastannut, julkisin varoin ylläpidetty organisaatio on yksityistetty (*The Public Utility Transfers and Water Charges Bill*).[111]

---

[108] Valitusjärjestelmästä laajemmin *Hallberg — Kanninen* LM 1981 s. 647—648, *Auby — Drago* II s. 204 ss., *Brown — Garner* 1973 s. 84 ss.

[109] *Hallberg — Kanninen* LM 1981 s. 644.

[110] Riparian right -oikeudesta ks. esim. *Wisdom* 1979 s. 83. Vrt. Suomen vesilain mukaan omistusoikeus koskee pääasiassa vesialueen pohjaa.

[111] Tiedot yksityistä koskevasta lainsäädännöstä perustuvat ympäristöministeriön, Walesin asiain toimiston sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteiseen selvitykseen »The Government's Policy for a public regulatory body in a privatised water industry», joulukuu 1987, ympäristöministeri Nickolas Ridleyn lausuntoon 8. 7. 1987 sekä seminaariaineistoon »The Privatisation of the Water Industry» 18. 9. 1987 Lontoo.

Keskeinen vesiasioista vastaava ministeriö on ympäristöministeriö (*Department of the Environment*), mutta myös maatalousministeriöllä (*Ministry for Agriculture, Fisheries and Food*) on toimivaltaa vesiasioissa. Ison-Britannian vesilainsäädännön mukaan sekä veden johtamiseen (abstraction) että sen säilöön ottamiseen (impounding) tavanomaista kotitarvekäyttöä ja muuta vähäistä käyttöä lukuun ottamatta tarvitaan viranomaisen lupa. Myös vesistön pilaaminen ilman viranomaisen lupaa on säädetty rangaistavaksi.

Riparian right -oikeus on heikompi kuin meidän omistusoikeutemme vesiin, koska riparian right -oikeus kohdistuu vain vesiaineeseen. Rannan omistajalla on tämän oikeuden perusteella »right to have a stream flow in its natural state, without diminution or alteration is an incident of property in the land through which it passes, but flowing water is publici juris».[112] Riparian right -oikeus käsittää siten paitsi oikeuden päästä veteen, myös oikeuden käyttää sitä järkevästi, mutta ei omistusoikeutta veteen. Riparian right -oikeuteen kuuluu 1) oikeus veden luonnollisen määrän hyväksikäyttöön, kuten veden johtamiseen, sulkemiseen tai nostamiseen, 2) oikeus veden luonnollisen laadun hyväksi käyttämiseen (purity and pollution) ja 3) oikeus kulkukelpoiseen veteen.[113]

Riparian right -oikeus on kiinteistökohtainen. Edellytyksenä on, että kiinteistö ulottuu rantaan. Rantakiinteistön omistaja tai haltija on toisaalta velvollinen ottamaan käytössään huomioon toisten kiinteistöjen vastaavat tarpeet. Riparian right -oikeus ei perustu vesialueen omistusoikeuteen, joten se on luonteeltaan erityinen oikeus. Verrattuna suomalaiseen vesialueen omistajan oikeuksiin, jotka perustuvat siihen, että omistetaan vesialueen pohja, englantilaisen riparian right -oikeuden asema on jossain määrin heikompi. Käytännössä tämä merkitsee oikeutta käyttää rannan omistajan puhevaltaa vesistön käyttöä koskevissa asioissa.[114]

Vuonna 1985 aloitetussa vesilakiuudistuksessa aikaisemmin toimineet 10 alueellista vesiviranomaista (Water Authorities) on korvattu 10 yksityisellä vesiyhtiöllä (public limited companies), joiden osakkeet ovat yksityisille sijoittajille vapaasti kaupan.[115] Vesistön käytön sääntely on kuitenkin edelleen jul-

[112] Asiasta on useita ennakkotapauksia. Usein viitattu ratkaisu on Lord v. Sydney Comrs. (1859) 12 Moo. P.C. 473.

[113] Riparian right -oikeuden luonteesta ks. tarkemmin *Wisdom* 1979 s. 86—87. Riparian right -oikeuden luonteesta ja soveltamisesta erityisesti kansainvälisen ympäristöoikeuden kannalta *Hollo* LM 1985 s. 609 ss. ja erityisesti s. 615.

[114] Oikeus käyttää vettä hyväksi voi perustua myös rasitteeseen (easement). Jollakin voi olla rasitteeseen perustuva oikeus johtaa vettä tai päästää veteen haitallisia aineita. Ks. laajemmin esim. *Wisdom* 1979 s. 112 ss.

[115] Perusteet yksityisten yhtiöiden muodostamiselle on säädetty v. 1985 säädetyllä lailla (The Companies Act 1985).

kisen vallan tehtävänä. Julkiselle vallalle kuuluvia tehtäviä ovat mm. vesivarojen suunnittelu (water resource planning), sääntely ja ohjaus (control), maan kuivatus ja tulvasuojelu (land drainage, flood protection), kalastuksen parantaminen ja kehittäminen (improvment and development of fisheries), vesistöjen kulkukelpoisuuden turvaaminen sekä ympäristönsuojelu. Osittain nämä tehtävät rahoitetaan vesistön käyttäjiltä perittävin maksuin, osittain julkisin varoin.

Vesistön käyttöä koskevista julkisen vallan päätöksistä vastaa uusi the National Rivers Authority (NRA) -organisaatio, jonka ylin johto ja valvonta on keskitetty toisaalta ympäristö- ja toisaalta maa- ja metsätalousministeriölle.[116] Ohjeita antaessaan ministeriöiden on neuvoteltava The National Rivers Authority Advisory Committee (Authority) -neuvoston kanssa. NRA:n tehtävänä on valvoa vesistön eri käyttömuotoja erityisesti ympäristönsuojelun etujen turvaamiseksi. Vesistöjen taloudellista hyväksikäyttöä ja yksityisten vesiyhtiöiden toimintaa valvomaan on perustettu The Director-General of Water Services (DG).

NRA:lla on keskushallinto, jota johtaa 12-jäseninen hallitus (Board). Jäsenet ovat ympäristö- ja maatalousministeriön sekä Walesin asiain toimiston nimittämiä asiantuntijoita. Aikaisemmin toimineet alueelliset vesiviranomaiset on korvattu NRA:n alueyksiköillä.

NRA myöntää luvat veden johtamiseen ja säilöön ottamiseen. Sille kuuluu myös vastuu vesistön pilaamista koskevista asioista. DG on perustettu antamaan suojaa asukkaille (veden kuluttajille) yksityisten vesiyhtiöiden toimintaa vastaan. Asukkailla on oikeus vedota DG-virastoon, jos puhtaan veden saannissa ilmenee laiminlyöntejä tai veden käyttäjiltä perittävät maksut ovat kohtuuttomia.[117]

Lupamenettelyä koskevat säännökset perustuvat pääosin vuoden 1973 vesilakiin (Water Act).[118] Englantilaisessa järjestelmässä kenellä tahansa on oikeus (*public hearing*) tehdä vesiviranomaiselle väitteitä ja huomautuksia asetettuna

---

[116] Vuodesta 1973—1989 voimassa olleen vesilainsäädännön järjestelmästä ks. esim. *Hendersson* 1976 s. 54—63, *Garner* 1979 s. 147—153 ja *Wisdom* 1979 s. 151 ss.

[117] »But the water customers' interests will be safeguarded by a Director-General of Water Services whose job will be to protect them from the risk of excessive charges and neglect of the assets, and against poor standards of service —.» Ympäristöministeriön tiedote n:o 255 11. 5. 1988 s. 4.

[118] Vuosina 1973—77 annetut vesistölait Water Act (v. 1973), Water Charges Act (v. 1976) ja Water Charges Equalisation Act (v. 1977) ovat voimassa siltä osin kuin yksityistäminen ja sen myötä perustettu uusi viranomaisorganisaatio ei ole niitä muuttanut. Samoin on voimassa Public Health Act (v. 1936). Lakien sisällöstä laajemmin *Garner* 1979 s. 147—153 ja s. 472 ss. ja *Wisdom* 1979 s. 151 ss.

määräaikaina (28 pv), sitten kun kirjallinen lupahakemus on jätetty. Lupahakemus on siten varsin laajan julkisen keskustelun kohteena.[119]

Lupa voidaan antaa *toistaiseksi*, *peruutettavaksi* (revoked) tai *määräajaksi*. Lupaan voidaan liittää muitakin ehtoja. Se antaa luvanhaltijalle oikeuden toimia, mutta se ei kuitenkaan suojaa häntä vaatimuksilta, jos hän laimilyö lupaehtojen täyttämisen tai rikkoo niitä (*negligence* tai *breach*).

Ministeriö voi antaa ohjeita joko yksittäiselle alueelliselle vesiviranomaiselle tai yleisohjeita. Ministeriöllä on toimivalta ottaa yksittäinen hakemus tai tietynlaiset hakemukset suoraan ratkaistavakseen. Ennen kuin se ratkaisee hakemuksen, paikalla järjestetään tarkastus tai kuuleminen.[120] Ministeriön päätös on lopullinen (final). Jos se sisältää ratkaisun, että lupa on myönnettävä ratkaisun mukaan, niin vesiviranomaisen on myönnettävä se niillä perusteilla, jotka ministeriö on asettanut. Luvanhakijalla on oikeus anoa muutosta (appeal) ministeriöltä tapauksissa, joissa lupahakemuksen on ensimmäisenä asteena käsitellyt alueellinen vesiviranomainen.[121]

1.7.2 Lupapäätöksen pysyvyys ja muutettavuus

Ison-Britannian vesioikeudelliset luvat voidaan antaa sekä määräajaksi että peruutettavaksi. Englantilaiseen oikeusjärjestykseen kuuluu, että hallinnossa tehdyt päätökset voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittaviksi. Näin ollen ympäristöministeriön »lopullinen päätös» ei kaikilta osin ole pysyvä, sillä se ei estä kanteen nostamista päätöstä vastaan yleisessä tuomioistuimessa. Järjestelmä perustuu ns. *ultra vires -oppiin*, jonka mukaan päätöstä voidaan moittia, jos viranomainen on ylittänyt toimivaltansa ja muutoinkin, kun on kysymys harkintavallan väärinkäytöstä (*abuse of pover*). Kysymys on siten päätöksen laillisuudesta, ei tarkoituksenmukaisuudesta.[122]

Asianomistajan käytettävissä on joukko erilaisia kanne- ja muutoksenhakutyyppejä, joiden käyttöala on vakiintunut. Tuomioistuimen toimivalta muuttaa tai kumota hallintopäätös riippuu kannetyypistä.

---

[119] Kuulemismenettelystä yleisemmin ks. esim. *Craig* 1983 s. 253 ss.

[120] Tarkastuksen (inquiry) ja kuulemisen (hearing) eroista ks. esim. *Foulkes* 1982 s. 95 ss. Inquiry järjestetään ministerin valtuutuksella ja liittyy näin lupahakemukseen, joka on ministeriön ratkaistavana joko suoraan, sinne alistettuna tai muutoksenhaun johdosta. Perusteet sisältyvät vuodelta 1971 olevaan lakiin The Tribunals and Inquires Act.

[121] Lupamenettelystä laajemmin ks. esim. *Wisdom* 1979 s. 197.

[122] Ultra vires -oppia on laajasti käsitelty englantilaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Wade toteaa ultra vires -opin olevan hallinto-oikeuden keskeisin periaate. Ks. *Wade* 1982 s. 38, myös *Phillips* 1967 s. 669 ja *Foulkes* 1982 s. 169.

Common law lähtee siitä, että rannan omistajalla on oikeus milloin tahansa saattaa oikeutensa puhtaaseen veteen ja sen käyttöön suorituskanteella (*mandamus*), kieltokanteella (*prohibition*) tai yleisellä moitekanteella (*certiorari*) tuomioistuimen tutkittavaksi.[123] Ministeriön lupa-asiassa antama final-ratkaisu ei estä esim. moitekanteen nostamista.[124]

Ison-Britannian hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä ei ole kovinkaan selkeä. Muutoksenhausta yleisellä tasolla ei ole säädöksiä. Vesilainsäädännön uudistamisella 1970-luvun alussa pyrittiin selkeyttämään vesiasioiden hallintoa ja muutoksenhakua vesiasioissa. Tällä hetkellä on vaikea arvioida, miten tehokkaasti uudistettu vesioikeudellinen järjestelmä tulee toimimaan. Sinänsä vesioikeudellisten lupien jälkivalvonta, joka perustuu edelleen pääosin common law -oikeuden mukaiseen tuomioistuinkontrolliin, antaa yksityiselle kansalaiselle oikeuden puuttua vesioikeudellisen luvan aiheuttamiin haitallisiin seuraamuksiin. Toisaalta menettely on ilmeisen raskas ja monimutkainen.

1.8 Päätelmiä

Esitetyn katsauksen perusteella voidaan päätellä, että useiden maiden vesioikeudelliseen järjestelmään kuuluu jälkivalvontajärjestelmiä. Tarkastelun kohteena olevista maista erityinen lopputarkastusinstituutio sisältyy Ruotsin, Ranskan ja Itävallan vesilainsäädäntöön. Varsinkin Ruotsin ja Itävallan lopputarkastusjärjestelmät tarjoavat mielenkiintoista vertailupohjaa Suomen järjestelmälle. Huomiota kiinnittää myös kaikkien tutkittujen lopputarkastusmenettelyjen varsin tekninen luonne. Niissä tarkastusta suorittava viranomainen yksinään tutkii, onko rakentamistoimenpiteet suoritettu oikein ja luvan mukaisesti.

Vesioikeudellisten järjestelmien erilaisuudesta huolimatta kaikissa tarkastelun kohteina olevissa maissa voidaan lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä myöhemmin tarkistaa lupaehtoja, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet. Yleisesti lähdetään myös siitä, että ennalta-arvaamattomista vahingoista voidaan määrätä maksettavaksi korvausta edunmenettäjätahoille. Ratkaisut siitä, miten ja millä edellytyksillä lainvoimainen lupapäätös on muutettavissa, vaihtelevat.

---

[123] Kannetyypeistä tarkemmin esim. *Hendersson* 1976 s. 54—63 ja erityisesti s. 58.

[124] Hallintoviranomaisen päätöksissä käytetään paitsi sanamuotoa »final» myös »final and conclusive» sekä myös »not be questioned in any legal proceedings whatsover». Viimeksi mainittu rajaa valitusoikeuden siten, että valittaa saa vain, jos päätös on syntynyt väärässä järjestyksessä. Yleensä tämän lausekkeen sisältäviin päätöksiin on moitekanteelle asetettu määräaika. Englantilaiseen järjestelmään kuuluu myös alemmanasteisten päätösten (subordinate legislation) tuomioistuinkontrolli. Niissä käytetty sanamuoto »as if enacted in this Act» sulkee tuomioistuinkontrollin kokonaan pois. Tuomioistuinkontrollista laajemmin *Garner* 1979 s. 177 ss. ja *Wade* 1982 s. 302 ss.

Ruotsissa on vesilakiuudistuksen myötä siirrytty viranomaisaloitteiseen omprövning-menettelyyn. Tätä järjestelmää kehitettäessä on nähtävästi ajateltu niin, että yksityistenkin edut tulevat huomioon otetuiksi, kun yleisen edun puhevalta on laaja. Lopputarkastuksesta on tullut eräänlainen todistelukeino. Ruotsissa suuntauksena on vähentää yksityisen edunmenettäjätahon mahdollisuuksia saattaa vireille hakemus lupaehtojen muuttamisesta, jos olosuhteet ovat muuttuneet. Mahdollisuus saada korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta on säilynyt.

Niissä maissa, joissa yksityinen edunmenettäjä voi saattaa hallintoviranomaisen päätöksen yleisen tuomioistuimen tai hallintotuomioistuimen tutkittavaksi, ei vesioikeudellisten lupien jälkivalvonta toimi välttämättä huonosti. Järjestelmät vaikuttavat kuitenkin jossain määrin raskailta ja monimutkaisilta. Oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmien eroilla on merkitystä etenkin silloin, kun ratkaistaan, tuleeko ja mille tahoille maksaa korvauksia, jos lupapäätöksen ehtoja muutetaan. Sen sijaan järjestelmästä riippumatta tunnustetaan se periaate, että vesirakentamislupiin kuten ympäristölupiin laajemminkin liittyy jo luonnosta riippuvia epävarmuustekijöitä. Kaikkia asioita ei siten voida tietää varmasti lupapäätöstä tehtäessä. Toisaalta myös vaatimus lupakäsittelyn joutuisuudesta aiheuttaa sen, että kaikkia luvan mukaisen toiminnan aiheuttamia haitallisia seuraamuksia ei voida tutkia lupakäsittelyssä riittävän varmasti.

Lupien jälkivalvonta ei ole ainoa säätelykeino. Jälkivalvontajärjestelmien tarvetta vähentää se, miten tehokkaasti eri intressitahojen edut on otettu huomioon varsinaisessa lupakäsittelyssä. Eroja tässä suhteessa on myös siinä, miten laajasti puhevaltaa annetaan muillekin kuin niille, joiden etua tai oikeutta asia koskee. Isossa-Britanniassa on vanhastaan laaja kuulemismenettely, mutta myös eräiden Keski-Euroopan maiden moderneissa ympäristönsuojelulaeissa on laajat puhevaltakonstruktiot.[125] Jälkivalvontaan liittyvissä puhevaltakysymyksissä kiintoisa on Ranskan hallintovalitusmalli, jossa puhevalta on laajentunut ohi perinteisten asianosaisten lähinnä Conseil d'Etat'n tulkintakäytännön kautta.

Vesirakentamishankkeiden jälkivalvontaa koskevat ratkaisut eivät ole erillisiä muusta ympäristöoikeuden alalla tapahtuvasta kehityksestä. Useat Euroopan maita koskevat elimet ja yhteisöt harjoittavat ympäristöasioiden koordinointia. Tällainen toimielin on esim. Euroopan Neuvosto. Lainsäädännöllistä ulottu-

[125] Esim. Sveitsin ympäristönsuojelulaissa (Bundesgesetz über den Umweltschutz, USG) ympäristönsuojelujärjestöillä on puhevalta ja valitusoikeus liitto- ja osavaltioviranomaisten määräyksistä, jotka koskevat (ympäristönsuojelun kannalta merkittävien) eräiden kiinteiden laitteiden suunnittelua, perustamista ja muuttamista (USG 55 artikla).

vuutta kansainvälisten sopimusten ohella on pääasiassa vain Euroopan Yhteisöllä (EY). EFTA:n ympäristöyhteistyöllä ei ole vastaavanlaista velvoittavuutta. Jokaisella EY:n jäsenmaalla on itsenäinen vesi- samoin kuin muukin ympäristöoikeudellinen järjestelmänsä.

EY:n yhteissääntely perustuu siihen, että säädetään jäsenmaiden lainsäätäjiä velvoittavia normeja. Tällaiset normit voivat olla jäsenmaan lainsäätäjää välittömästi velvoittavia ylikansallisia *asetuksia* tai ohjeita *(direktiivejä)*. Direktiivit tulevat voimaan jäsenmaissa siellä annettavan lainsäädännön seurauksena. Mahdollisuudet olla saattamatta voimaan EY:n hyväksymä direktiivi ovat kuitenkin rajoitetut.[126]

Yhteisön piirissä annetut *ympäristödirektiivien* vaikutus on kuitenkin toistaiseksi ollut taloudelliseen kehitykseen nähden väistyvä. Tämä on tarkoittanut, ettei jäsenmaa saa esim. ottaa ympäristönsuojelusyistä käyttöönsä sellaisia ankarampia kieltoja tai määräyksiä tuotaville tavaroille, jotka ymmärrettäisiin kaupan esteiksi.

EY:n ympäristödirektiivit tulevat velvoittamaan myös Suomea sen jälkeen, kun EFTA:n ja EY:n neuvottelut ETA-sopimukseksi kutsutun järjestelyn aikaansaamisesta toteutuvat. Tällöin myös Suomen on saatettava kansallinen lainsäädäntönsä vastaamaan EY:n ympäristödirektiivien määräyksiä. Ajankohtainen on EY:n pyrkimys saada aikaan *ympäristövaikutusten arviointijärjestelmä*. Direktiivi on jo annettu. Sen toteutus on edennyt varsin pitkälle eräissä jäsenmaissa. Valtioneuvosto teetti selvityksen EY:n ympäristödirektiivien vaikutuksista Suomen oikeuteen. Selvityksen mukaan verrattaessa Suomen lainsäädäntöä EY:n direktiiveihin, puutteita on mm. vesiensuojelun ja ympäristövaikutusten arvioinnin alueella.[127]

---

[126] Ks. esim. *Hollo* 1991 s. 788 ss.

[127] Ks. Ympäristöselonteko 1988 s. 2 ss.

IV LUPAPÄÄTÖKSEN PYSYVYYDESTÄ

RAKENTAMISLUPA

1.1 Yleistä

Tutkimusaihe edellyttää selvennystä siihen, mitä tarkoitetaan vesilain mukaisilla rakentamisluvilla. Edellä on jo toisessa yhteydessä huomautettu, että vesioikeudelliset luparatkaisut ovat erittäin epäyhtenäinen joukko.[1] Myös vesioikeudelliset rakentamishankkeet ovat kovin erilaisia.

Vesioikeutemme kehityksen valossa vesirakentamisluvan historiallista varhaisvaihetta edustaa myllyn, sittemmin voimalaitoksen rakentaminen. Varsinkin vesioikeuslakia arvosteltiin siitä, ettei se tuntenut muita kuin voimalaitoksen (vesilaitoksen) rakentamisen ja sivuutti muut rakentamishankkeet.[2] Vesilain 2 luvun juuret ovat vesioikeuslain 1 luvussa, jossa säänneltiin ensisijaisesti vesien voimataloudellista hyväksikäyttöä.

Pietilä ryhmittelee vesilain säännösten pohjalta vesioikeudelliset yritykset ja toimenpiteet kolmeen ryhmään: 1) vesitaloudelliset yritykset, 2) kiinteistöoikeudelliset yritykset ja 3) epäitsenäiset yritykset.[3] Tämän jaottelun mukaan vesitaloudellisille yrityksille tunnusomaisia piirteitä ovat mm., että ne palvelevat yrityksiä ja laitoksia, joilla on suurehko vesitaloudellinen merkitys, ja että niiden toteuttaminen saattaa vaikuttaa yleisiin ja yksityisiin etuihin laajahkoilla alueilla. Tällaisia yritysmuotoja ovat varsin yleisesti *rakentamis-, järjestely-, säännöstely-, käyttövesihuolto- ja jätevesiyritykset.* Kiinteistöyritykselle kuten *ojitukselle* tunnusomainen piirre on, että hanke palvelee vain määrättyä tai määrättyjä kiinteistöjä. Epäitsenäistä yritystä koskeva normi on puolestaan esim. vesilain 9 luvun 18.1 §, joka koskee *vesijohdon* tai vesilain 10 luvun 17.1. §,

---

[1] Ks. edellä s. 4.

[2] Rakentamisyrityksen käsitteestä ja niiden luvanvaraisuudesta VOL:n mukaan ks. *Haataja* III s. 23—25. VL:n valmistelutöistä ks. HE 64/1959 vp s. 6—7 ja KM 1939:3 s. 111 ja 114—117. Ruotsissa vastaavista seikoista VaL:n järjestelmässä ks. esim. *af Klintberg* 1955 s. 8—12 ja 107—116 ja VaL 2:1 ja 2:20.

joka koskee *viemärin* sijoittamista toisen alueelle.[4] Tällaista jaottelua on vesilain kannalta pidettävä vain eräänä tyypittelynä. Sellaisenaankin se on vain suuntaa antava. Vesilain rakentamislupien järjestelmä edellyttää analyysin täydentämistä ja syventämistä.

Ruotsin vesilainsäädännössä mainitaan yleisesti yritysluvat (vattenföretag), mainitsematta erikseen voimalaitos- sen enempää kuin muitakaan rakentamislupia. SVL:n systematiikassa erityissäännökset koskevat sellaisia vesitaloudellisia yrityksiä, joissa useita erilaisia etuja sovitetaan yhteen ja joissa vesitaloudellisen yhteisön (samfällighet) aikaan saaminen tulee kysymykseen.[5] Tällaisia hankkeita ovat vedenjohtamis-, maankuivatus- ja säännöstelyhankkeet.[6] Yritysluvat on jaettu myös niiden yhteiskunnallisen merkittävyyden perusteella erilaisiin kategorioihin lähinnä menettelylliseltä kannalta. Kun SVL:n järjestelmässä lähdetään siitä, että luvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, ettei hanke ole yleisten suunnittelussa ja kaavoituksessa asetettujen tavoitteiden kanssa ristiriidassa eikä tuota suurehkoa haittaa tai vahinkoa yleiselle edulle, Ruotsin hallitus voi yleisistä edellytyksistä poiketen antaa luvan hankkeelle, jolla on erityisen painava merkitys yleisen edun kannalta (SVL 3: 1—3). Ruotsin valtakunnansuunnittelussa (fysisk riksplanering), joka em. säännöksen (SVL 3: 1) nojalla on ohjeena vesilainsäädännön perusteella tapahtuvassa lupaharkinnassa, on tietyt vesistöt erotettu nimenomaan voimatalousrakentamisen ulkopuolelle. Siten voidaan katsoa, että Ruotsin järjestelmässä rajanveto erityyppisten vesirakentamislupien välillä on tehty lähinnä yhteiskuntapoliittisten arvioiden perusteella.[7]

Varsin monessa maassa vesirakentamisluvat on jaoteltu niiden yhteiskunnallisen merkittävyyden, hankkeen laaja-alaisuuden tai yleiselle ja yksityisille eduille aiheutuvien haittojen ja vahinkojen suuruuden perusteella sellaisiin lupiin, joissa luvan myöntämisedellytykset tutkii poliittinen elin (parlamentti, hal-

---

[3] Ks. jaottelusta tarkemmin *Pietilä* 1979 s. 47—48.

[4] *Pietilä* (1979 s. 46—49) päätyy tässä jaottelussaan ryhmittelemään myös vesioikeuden aineelliset säännökset vesitaloudelliseen, kiinteistötaloudelliseen ja epäitsenäiseen vesioikeuteen. Hän käyttää myös määritelmää *välttämättömästi ja ehdollisesti* luvanvaraiset yritykset, jolloin välttämättömästi luvanvaraisia yrityksiä VL:n systematiikassa ovat vain voimalaitosyritykset (VL 3: 2.1), kun taas eräät toiset ovat ehdollisesti luvanvaraisia siinä mielesssä, että luvanhakuvelvollisuus riippuu yrityksen seurauksista kuten mm. siitä, saattaako se joutua ristiriitaan VL:n yleiskieltojen kanssa.

[5] Vesiyhteisöllä (samfällighet) tarkoitetaan SVL:n mukaan useiden henkilöiden muodostamaa yhteenliittymää, joka on perustettu esim. säännöstelyn, veden johtamisen tai kuivatuksen toteuttamiseksi ja jolla on yhteinen hallinto. Hallintoon sovelletaan yhteisalueista annettua yleislakia (lagen om förvaltning av samfälligheter (1973/1150), LFS). Ks. *Strömberg* 1984 s. 111 ss. ja LFS:n soveltamisesta yleisesti *Österberg* 1983 passim. Malli lakisääteisiin vesitaloudellisiin yhteisöihin on Ruotsiin otettu lähinnä keskieurooppalaisista vesilaeista.

[6] Ks. *Strömberg* 1984 s. 17—18.

[7] Vrt. KM 1972: B134 s. 4.

litus, ministeriö) ja lupiin, joiden myöntämisedellytykset tutkitaan tuomioistuimessa (joko hallinnollisessa tai yleisessä). Mallin valinta riippuu monista tekijöistä, esim. siitä, perustuuko vesialueiden käyttövalta yksityiseen vai julkiseen omistukseen.[8]

Rakentamislupien jaottelemisella menettelyltään eri kategorioihin on vaikutusta myös jälkivalvonnan kannalta. Niinpä esim. Ruotsin järjestelmässä sellaisen rakentamisluvan yhteydessä, jonka myöntämisedellytykset hallitus on tutkinut ja myös määrännyt, millä ehdoilla lupa voidaan myöntää, ei vesituomioistuinkaan saa jälkikontrollimenettelyssä (omprövning) olennaisesti poiketa näistä ehdoista ilman hallituksen lupaa.[9] Norjassa hallintomenettelyyn kuuluvat normaalit jälkivalvontakeinot kuten oikaisumenettely jäävät pois silloin, kun luvan myöntäjänä on suurkäräjät.[10] Kansalaisten oikeusturvan kannalta reaaliseksi vaihtoehdoksi jää vain valittaminen yleisessä tuomioistuimessa.

Niissä maissa, joissa vedet ovat julkisessa omistuksessa ja vesirakentamisluvat käsitellään hallinto-oikeudellisessa järjestyksessä, rakentamisluvat on saatettu ennakkotarkastusmenettelyssä asettaa muista vesioikeudellisista luvista poikkeavan menettelyn kohteeksi. Siten vesistöä muuttavat rakennusluvat (Ausbau) on kategorioitu Saksassa erityisellä näitä hankkeita koskevalla Planfeststellungsverfahren-menettelyllä. Saksalaisessa järjestelmässä ennakkotarkastusmenettelyn muoto erottaa rakentamisluvat muista vesioikeudellisista yritysluvista.

---

[8] Vrt. esim. Norjan VDL 104 § ja VDR 2 § ja Itävallan järjestelmästä esim. *Penzinger* 1970 s. 144—145.

[9] Ks. SVL 15: 10.3 ja *Strömberg* 1984 s. 284.

[10] Norja, jossa on toteutettu hallinnon yleinen tuomioistuinkontrolli ei ole paras esimerkkimaa siihen hallinnon lainalaisuudesta meillä johdettuun periaatteeseen, että muutoksenhaun ja siten myös jälkivalvonnan tarkoituksena on myös hallinnon lainalaisuuden kontrolli eikä vain yksityisten oikeuksien suojaaminen. Lainkäytössä harkinta tapahtuu aina laissa säädetyn toimivallan nojalla ja asiassa sovellettavan säännöksen sekä kulloinkin kysymyksessä olevan asian puitteissa. Tällöin korostuu eduskunnan aseman ensisijaisuus normien asettajana. Tämä periaate käy esille esim. Ståhlbergin hallintoa koskevissa yleisissä opeissa. Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 322 ss. Kansainvälisesti ehkä tunnetuin esikuva on Ranskan hallinto-oikeudellinen järjestelmä, josta on saatu paljon vaikutteita Suomenkin hallinto-oikeudellisen järjestelmän kehittämiseen.

Norjan vesirakentamislupien repressiivisessä oikeussuojajärjestelmässä on piirteitä anglosaksisen oikeusjärjestelmän maiden menettelystä, joka edelleen pitkälti nojautuu tuomioistuinkanteisiin muutoksen saamiseksi hallintoasiaan. Esikuvamaana olevassa Englannissa tuomioistuinkanteita ei myöskään voi nostaa parlamentin päätöksiä vastaan. Ks. esim. *Wade* 1982 s. 26 ss. Norjassa on keskusteltu jälkikontrollimenettelyyn liittyvästä mallinvalinnasta lähinnä ympäristövahingoissa. Näyttää siltä, että Norjassa kannatetaan edelleen yleisten alioikeuksien säilyttämistä kansalaisten tärkeimpänä oikeusturvakeinona. Ks. esim. *Fleischer* 1978 passim.

1.2 Vesilain 2 luvun systematiikasta

Suomen oikeudessa vesirakentamisen yleisistä edellytyksistä on säädetty vesilain 2 luvussa. Valittu systematiikka ei ole ongelmaton. Vesilain järjestelmässä rakentamisella tarkoitetaan kiinteän tai irrallisen laitteen taikka rakennuksen tai muun rakennelman, kuten padon, penkereen, sillan, johdon, kuljetuslaitteen tai laiturin tekemistä vesistöön tai sen poikki; perkaamis-, paalutus- tai täyttämistyön suorittamista vesistössä; uuden uoman tekemistä sekä muuta niihin verrattavaa toimenpidettä (VL 2: 1.1). Lainkohtaa on nyttemmin (L 467/87) tarkistettu siten, että vesilain 2 luvun 1.1 § sisältää viittauksen 1 luvun 15 §:ssä säädettyyn muuttamiskieltoon. Muutoksella lainsäätäjä on halunnut nimenomaan laajentaa vesilain 2 luvun soveltamisalaa siten, että myös muuttamiskiellon alaan kuuluviin toimenpiteisiin sovelletaan rakentamista koskevia normeja.[11]

Vesilain 2 luku on eräs sen keskeisistä luvuista. Muita vesioikeudellisia yrityksiä koskevissa vesilain luvuissa on runsaasti viittauksia rakentamista koskevaan 2 lukuun. Vesistöön rakentamiselle tunnusomaisia toimenpiteitä tulee tavallisesti suoritettavaksi myös muita vesioikeudellisia yrityksiä toimeenpantaessa. Muu yritys, esim. säännöstelyn tai järjestelyn toimittaminen riippuu omista edellytyksistä. Rakentamista ja muuta yritystä koskevien normien suhde on järjestetty vesilaissa siten, että jälkimmäisiin on sisällytetty normi, jossa mainitaan, mitkä rakentamista koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi mainittua yritystä toteutettaessa. Tällaisia säännöksiä ovat esim. VL 2: 1.3 ja 3: 8, 4: 4, 7: 6.1, 8: 6, 9: 2.2 ja 9: 15. Sen sijaan ennestään olevan rakennuksen muuttamiseen ei välttämättä tarvita vesioikeuden lupaa, mikäli muuttamisesta ei aiheudu vesilain 1 luvun 12—15 §:ssä säädettyjä haitallisia seurauksia.[12]

Vesirakentamishanke voi olla myös jonkin muun vesilaissa säädetyn kiellon, esim. pilaamiskiellon, vastainen. Rakentamisella on usein huomattavasti moniulotteisempia vaikutuksia, kuin sitä koskevista vesilain normistoista voi päätellä. Vesilainsäädäntömme perustuu hankekohtaiseen tarkasteluun, jonka perustana on hakijan esittämä lupahakemus. Vesioikeudellinen rakentamislupa

---

[11] Samassa yhteydessä (L 467/87) on VL 1: 15 tarkistettu siten, että muuttamiskiellon alaan katsotaan kuuluvan myös vesistön veden tai pohjan laadun muutos, ellei kysymys ole VL 1: 19:ssä säädetystä pilaamiskiellosta. Aiemmasta oikeuskäytännöstä esim. **KKO 1971 II 57**: Ennen vesilain voimaantuloa purossa olleen patorakennelman kunnostamista siten, että siitä puron alajuoksulle johtuneesta veden juoksun vähentymisestä aiheutui vahinkoa siellä olleelle toisen omaisuudelle, pidettiin, kun kunnostaja ei ollut näyttänyt oikeuttaan muuttaa veden vapaata juoksua, vesilain 1 luvun 15 §:ssä kiellettynä vesistön muuttamisena.

[12] Ennestään olevan rakennuksen uusimisesta laki on sama kuin jos rakennus tai rakennelma poistetaan. Ks. VL 2: 31.1 ja esim. *Pietilä* 1979 s. 52.

ei riitä korvaamaan toista vesioikeudellista lupaa. On toisin sanoen haettava lupaa eri yritysmuotoja varten, jos suunnitelma ei mahdu yhden vesilain tunteman yritysmuodon piiriin. Vesiasioissa noudatettavan virallisperiaatteen vuoksi vesioikeuden on *ex officio* tutkittava hakemus kaikkien vesilaissa säädettyjen yleiskieltojen osalta. Suomen oikeudessa säännösten soveltamisen määrää siten hankkeen *vaikutus* eikä *nimike*. Tätä käsitystä puoltavat myös lainvalmistelutyöt.[13]

Kalankasvatukseen annettu lupa on tyypillinen vesirakentamislupa, jolla on moniulotteisia vaikutuksia vesistöön. Kalankasvatuslaitoksen yhteydessä voivat tulla sovellettavaksi vesilain yleiset säännökset (1 luku), vesistöön rakentamista (2 luku), veden johtamista nesteenä käytettäväksi (9 luku) sekä jäteveden johtamista (10 luku) koskevat säännökset. Kalankasvatuslaitoksen rakentaminen ja veden johtaminen sinne saattaa aiheuttaa vesilain 1 luvun 15 §:n vastaisia seurauksia ja siten vesioikeuden luvan tarpeen. Rakentamisen johdosta voi syntyä myös vesilain 1 luvun 19 §:n ja 12 §:n kiellon vastainen tila. Toiminnan lopullinen sallittavuus tai kiellettävyys jää yleensä riippumaan kussakin yksittäistapauksessa suoritettavasta etujen ja haittojen vertailusta.[14]

---

[13] Asiaa koskeva HE 64/1959 vp s. 7 kuuluu seuraavasti: »Ehdotuksessa tarkoitetaan rakentamisella kiinteän tai irrallisen laitteen taikka muun rakennelman tekemistä vesistöön tai sen poikki, perkaamis-, paalutus- tai täyttämistyön suorittamista vesistössä, uuden uoman tekemistä sekä muuta niihin verrattavaa toimenpidettä. Tällaiseksi rakentamiseksi katsotaan myös sellainen maalle rakentaminen, josta voi aiheutua vesistössä vedenjuoksun tai vedenkorkeuden muutos (VL 2: 1). Kun rakentamisen käsite on näin laaja, sisältyy sen piiriin myös sellaisia toimenpiteitä, joita koskevat erityiset säännökset on otettu lain muihin lukuihin. Ehdotus on laadittu siten, että viimeksi mainittuja toimenpiteitä, nimittäin vesivoiman käyttöön ottamista, kulkuväylän tekemistä, vesistön kuntoonpanemista uittoa varten, vesistön järjestelyä ja säännöstelyä, veden johtamista nesteenä käytettäväksi sekä jäteveden johtamista vesistöön koskevissa luvuissa on, siltä osin kuin asianomaista toimenpidettä koskevat erityiset säännökset eivät ole tarpeen, viitattu tämän luvun yleisiin rakentamista koskeviin määräyksiin. Sellaiseen rakentamiseen, josta tämän luvun muissa luvuissa on erityiset säännökset, sovelletaan 2 luvun säännöksiä siltä osin, kuin asianomaisissa luvuissa säädetään (2: 1.3). Välittömästi koskevat 2 luvun säännökset taas sellaista rakentamista, joka ei sisälly minkään edellä mainitun toimenpiteen puitteisiin. Tällaisina toimenpiteinä tulevat kysymykseen — —.» Asiasta jätevesilupien kohdalta ks. myös *Hollo* 1976 s. 431, jossa hän toteaa mm. »VL:n yleiskiellot on hakemuksen johdosta ex officio otettava huomioon ja tähän johtavat lainvalmistelutyöt.»

[14] Kalankasvatuslaitokset eivät kuulu vesiensuojelun ennakkotoimenpideasetuksen (A 283/62) piiriin, joskin käytännössä tässä asetuksessa säädettyä ilmoitusmenettelyä lienee sovellettu myös kalankasvatuslaitoksiin. Ks. esim. KM 1982: 12 s. 50 ss. sekä kalankasvatuslaitoksen aiheuttamasta kuormituksesta esim. *Haverinen* 1979 passim ja erityisesti s. 44. Vanhimmat vesioikeuksiemme antamat kalankasvatuslaitosten luvat ovat peräisin 1960-luvulta. Niissä laitoksia käsiteltiin etupäässä vesistöön rakentamis- ja vedenjohtamishankkeina. Laitosten aiheuttamiin kuormituksiin ei kiinnitetty juuri lainkaan huomiota. Luvissa ei yleensä annettu muita vesiensuojeluvelvoitteita kuin lietteenpoistoa koskevia määräyksiä, jotka olivat

1.3 Vesirakentamislupa ja muu vesistöä koskeva päätöksenteko

Vesistössä tapahtuva rakentaminen ei ole aina vesiasia. Rajanveto-ongelmia aiheutuu mm. vesialuetta täytettäessä ja pengerrettäessä eräillä rakennuskielto-alueilla sekä yleis-, asema- ja rakennuskaava-alueilla. Maa-aineslain (L 555/81, MaL) säätämisen yhteydessä uudistettiin rakennuslakiin sisältyneet kaivamisym. töitä koskevat säännökset, jotka on koottu rakennuslain 124 a §:ään. Säännöksessä on lueteltu esimerkinomaisesti tyypillisimpiä maastoon ja puustoon kohdistuvia toimenpiteitä, joilla saattaa olla merkitystä kaavoituksen tai maisemakuvan kannalta. Säännös eroaa maa-aineslaissa omaksutusta sääntelytavasta, joka on tyhjentävä. Maa-aineslakia sovelletaan vain kiven, soran, hiekan, saven tai mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi tai paikalle varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Sen sijaan rakennuslain 124 a §:n säännöksen perusteella myös turpeen ottaminen kuuluu rakennuslain soveltamisalaan.[15] Rakennuslain 124 a §:n tarkoittamissa tapauksissa lupa on haettava yleensä kunnanhallitukselta. Maa-aineslain 2.1 §:ssä on kaksinkertaisen lupamenettelyn välttämiseksi määrätty, ettei maa-aineslakia sovelleta silloin, kun kysymyksessä on ainesten ottaminen

---

usein hyvin ylimalkaisia. Sittemmin tietämys kalankasvatustoiminnan haittavaikutuksista on lisääntynyt ja laitoksia koskevia lupahakemuksia on käsitelty paitsi rakentamista koskevien VL 2 luvun mukaisina myös VL 10: 24 ja 25:n perusteella jäteveden johtamista koskevina hakemuksina. Esim.: Vesioikeus oli 15.11.1982 myöntänyt VL 2: 3, 6: 1, 7: 2, 9: 2 ja 10: 24 ja 25:n nojalla luvan kalanviljelylaitoksen rakentamiseen mm. ehdolla, että hakijan oli toimitettava VO:lle vuoden 1992 loppuun mennessä uuden luvan saamista koskeva hakemus, johon oli liitettävä tarkkailutuloksiin perustuva selvitys jätevesien haittavaikutuksista vesistössä sekä ehdotus niiden vähentämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. **KHO (20. 8. 1985 t. 2661)** pysytti VO:n päätöksen muilta osin, mutta muutti mainittua lupaehtoa siten, että »— — hakijan on jatkettava suunnitelmia ja toimenpiteitä vesistökuormituksen alentamiseksi ja tehtävä uhalla, että lupa muutoin raukeaa, vesioikeudelle vuoden 1988 loppuun mennessä uuden luvan saamista koskeva hakemus, johon on liitettävä tarkkailutuloksiin perustuva selostus jätevesien haittavaikutuksista vesistössä sekä ehdotus niiden vähentämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä.» Myös **KHO 14. 6. 1988 t. 2557**.

[15] Ks. tarkemmin RakL 124 a §:n ja MaL:n suhteesta esim. *Vihervuori* 1989 s. 544, *Hyvönen* 1988 s 280—281 ja siinä olevat oikeustapaukset. Ks. myös *Larma ym.* 1983 s. 430 ss., myös *Hyvönen* 1981 s. 99—114 ja *Kero* SK 1981 s. 1172—1175 sekä *Pietilä* 1979 s. 51. Pietilä viittaa KHO:n ratkaisuun **KHO 1969 A II 116**, joka edustavuutensa vuoksi otetaan myös tähän: Rannan pengertämistä täyttämällä vesialuetta sekä kivilaiturin aallonmurtajineen rakentamista oli pidettävä RakL 43.2 §:ssä tarkoitettuna toimenpiteenä. Vrt. RakL 124 a § ja L 556/81. Ks. myös **KHO 12. 10. 1965 t. 3940**: Yhtiötä, joka ilman asianmukaista lupaa oli täyttänyt asemakaavassa määrättyä omistamaansa vesialuetta, kiellettiin, koska vesialueen täyttämisen oli katsottava voivan huomattavasti vaikeuttaa alueen käyttämistä asemakaavassa varattuun tarkoitukseen, RakL 42.3 §:n ja 144 §:n nojalla täyttämästä vesialuetta sakon uhalla. Asemakaavassa määrätylle vesialueelle luvatta täytemaata ajanut yhtiön toimitusjohtaja tuomittu rangaistukseen RakL 42.3 ja 146 §:n sekä RL 7: 2:n nojalla jatketusta rakennuslain säännösten rikkomisesta. Ks. myös **KHO 18. 10. 1967 t. 1570**.

vesialueelta, johon tarvitaan vesilain mukainen lupa[16]. Rakennuslain 124 a §:ään vastaavaa rajoitusta ei ole otettu. Tämä näyttää johtavan lupajärjestelmien rinnakkaiseen soveltamiseen.

Vesialueelle sijoittuvaa toimintaa varten saatetaankin tarvita eri säännöstöihin perustuen erilaisia lupia ja hyväksyntöjä. Tavallisesti kysymykseen tulevat terveysviranomaisten, rakennusviranomaisten, kaavoittajan ja elinkeinoviranomaisten luvat sekä eräissä tapauksissa myös kansainväliset sitoumukset.[17]

Kun kysymyksessä on rakentamishanke, johon tarvitaan useita lupia, rakentamishankkeissa yleissääntönä on Suomen oikeudessa, ettei yhden lupaviranomaisen myönteinen päätös vaikuta toisen harkintaperusteisiin. Rakentaja ei siten vapaudu hakemasta kulloinkin tarvittavia lupia tai vastaavasti tekemästä asianmukaisia ilmoituksia viranomaisille.[18] Tässä suhteessa meidän järjestelmämme ei olennaisesti poikkea muiden Pohjoismaiden järjestelmistä.[19] Siirtyminen ympäristölupajärjestelmään ei ole vapauttanut hakemasta rakennus- tai elinkeinolainsäädännön alaan kuuluvia lupia. *Hyvönen* on katsonut subjektiivisen konkurrenssin olevan pääsääntö, jolloin hakija voi pyytää hankkeelleen useita poikkeuslupia, mutta lupaviranomainen selvittää kunkin poikkeusluvan tarpeen ja edellytykset erikseen.[20] Myös *Vihervuori* on varsin kattavasti todennut lupajärjestelmämme konkurrenssin (kombinoitumisen) olevan *de lege lata* pääsääntö, ellei toisin ole säädetty.[21] Oikeuskäytännössä konkurrenssitilanteista on runsaasti esimerkkejä.[22] *Kuusiniemen* lupajärjestelmän päällekkäisyydestä

---

[16] Ks. MaL:n ja VL:n suhteesta vesialueella tarkemmin *Vihervuori* 1989 s. 538 ss.

[17] Kansainvälisillä sopimuksilla on vaikutusta mm. atomienergialain 4 a §:n (L 356/57) mukaisiin lupiin ja liikennelupiin (TLL 5.4 §, L 267/81).

[18] Ks. eri ympäristölupien välisestä suhteesta *Kuusiniemi* 1985 s. 44 ja yleisemmin *Mäenpää* 1985 s. 195 ss. Vesioikeudellisista luvista erityisesti ks. *Hollo* 1976 s. 266 ss. ja *Vihervuori* 1981 s. 55.

[19] Ruotsin ML:n mukaisesta ympäristölupajärjestelmästä ks. esim. SOU 1979: 66 s. 481—482, Tanskassa *v. Eyben* II 1977 s. 259 ja Norjassa *Os* 1980 s. 15, myös NOU 1976:27 s. 5 ja 28.

[20] Ks. *Hyvönen* 1988 s. 448.

[21] Konkurrenssi-termi on alun perin kuulunut rikosoikeuden alaan, jossa sillä tarkoitetaan eri rikosten yhtymistä. Ks. esim. *Honkasalo* 1967 s. 260. Sittemmin sama termi on liitetty ympäristölupien yhteyteen, missä konkurrenssilla tarkoitetaan hankkeen useiden eri säännösten ja määräysten vastaisuutta, josta aiheutuu kilpailutilanne. Rakennusasioissa termiä ovat käyttäneet mm. Jatkola (RakL:n mukaiset poikkeusluvat) ja Kuusiniemi (ympäristöluvat). Ks. *Jatkola* 1974 s. 70 ja *Jatkola* 1977 s. 9—16 sekä *Kuusiniemi* 1985 s. 44. Vesiasioissa konkurrenssi-termiä ovat käyttäneet mm. *Hollo* 1973 s. 81, *Vihervuori* SYS 1984 s. 169—180 ja *Pietilä* LM 1973 s. 747. Pietilä käyttää samasta asiasta termiä kombinoituminen. Ks. myös *Pietilä* 1975 s. 5—36.

[22] Esim. poikkeusluvan ja rakennusluvan välisestä konkurrenssista ks. *Hyvönen* 1988 s.441—443 ja siinä olevat oikeustapaukset. Ks. myös *Larma ym.* 1983 s. 803. Immissioluvan

tekemä päätelmä on jossain määrin varovaisempi. Hän katsoo Suomen oikeuden kannan olevan »varsin konkurrenssivoittoinen» kunkin erityisviranomaisen valvoessa itsenäisesti oman alansa sääntelyn tavoitteiden toteutumista kunkin hanketta koskevan lupajärjestelmäviipaleen mukaisesti.[23] Hänen mielestään lupatyyppien, niiden tuottaman suojan ja oikeusvaikutusten erilaisuus puoltavat konkurrenssia.[24] Vain nimenomaisesta säädöksestä, lupien samanlaisista funktioista tai luvanmyöntämisedellytyksistä olisi johdettavissa lupien päällekkäisyys. Myös *Hollo* toteaa kokoavasti, että eri viranomaisten käsitellessä jonkin hankkeen sallittavuutta omien normistojensa perusteella, Suomen lain mukaan ei ole mahdollista saattaa asiaa kokonaisuudessaan vain jonkin viranomaisen harkittavaksi. Hän toteaa kuitenkin eräiden normistojen, kuten luonnonsuojelu-, muinaismuisto- ja immissionäkökohtien voivan sisältyä vesiprosessiin.[25]

Lupapäätöksen normatiivisen alan laajentumisen käytännön esimerkkinä voidaan mainita alun perin yksityisoikeuden alaan kuuluvan naapuruussuhdelain (NaapL) immissionormien käyttöalan laajeneminen erityyppisiin hallintolupiin, kun KHO alkoi 1970-luvun alussa soveltaa NaapL:n yleisiä immissionormeja erityisesti erilaisten rakentamis- ja perustamislupien harkinnan yhteydessä.[26] Ennen uutta tulkintalinjaa NaapL:n säännöstön katsottiin yksityisoikeuden alaan kuuluvana säännöstönä jäävän hallintoviranomaisen soveltamisalan ulkopuolelle. Tulkintalinjan muuttumisen jälkeen KHO:n ratkaisut ilmentävät käsitystä, että NaapL:n immissiokielto on yleinen. Se on otettava huomioon myös hallintolupapäätöksiä tehtäessä.[27] Vesioikeudelliset luvat eivät sanottavasti eroa muista ympäristöluvista (hallintoluvista). Näin ollen immissiohaitat

---

ja rakennusluvan päällekkäisyydestä **KHO 1973 II 80, KHO 1974 A II 74**, eläinsuojeluluvan ja immissioluvan päällekkäisyydestä **KHO 1976 II 55**, elintarviketoiminnan ja TervL:n päällekkäisyydestä **KHO 1977 II 68** ja **KHO 1979 II 106**, VO:n rakentamisluvan ja pilaamisluvan päällekkäisyydestä **KHO 22. 11. 1973 t. 4701**. Viimeksi mainitun osalta myös *Hollo* 1976 s. 269. Kaivostoiminnan ja rakennusluvan päällekkäisyydestä **KHO 1979 II 62** ja rakennusluvan ja TervL:n päällekkäisyydestä **KHO 1981 II 73**. Terveydenhoidollisesta sijoitusluvasta ks. laajemmin *Tarukannel* 1990 passim.

[23] Ks. *Kuusiniemi* 1985 s. 54.

[24] Ibid.

[25] Ks. *Hollo* 1976 s. 271 alav. 50, jossa hän katsoo, että VL:n viranomaisia voitaneen pitää sikäli yleisesti toimivaltaisina, että ne voivat käsitellä vesiä koskevan asian, joka toisella perusteella kuuluisi muulle viranomaiselle. Ks. myös tässä yhteydessä viitattu oikeustapaus **KHO 1974 A I 1**.

[26] Tulkintalinjan muutosta on selostanut mm. *Pekkanen* 1973 s. 283 ss.

[27] NaapL:a on sovellettu mm. seuraavissa tapauksissa. **KHO 1972 A II 80**: NaapL 17.1 §:n ja ampumaratojen laittamisesta ja kunnossapitämisestä annetun asetuksen 15 § huomioon ottaen LH:n ei olisi tullut myöntää lupaa ampuradan perustamiseen, koska ammunnasta aiheutuva pauke olisi aiheuttanut pysyväistä kohtuutonta rasitusta lähelle asuvalle. Tämän vuoksi KHO kumosi LH:n päätöksen ja hylkäsi hakemuksen saada perustaa ampumarata. **KHO 1973 A II 102**: Ampumaradan perustaminen voi aiheuttaa NaapL 17.1 §:ssä tarkoitet-

tulee ottaa huomioon myös vesioikeudellisessa lupamenettelyssä, ts. edellyttämättä NaapL:ssa säädettyä menettelyä.[28]

Hallintoluvissa on vakiintuneesti lähdetty myös siitä, että jos toiminnan tai hankkeen vaatimien lupien on katsottu asiallisesti liittyvän niin kiinteästi toisiinsa, että yhden lupahakemuksen ratkaiseminen ei ole mahdollista ilman tai ennen muihin lupiin liittyvien edellytysten selvittämistä, yksittäinen lupahakemus on voitu hylätä sillä perusteella, ettei sen ratkaisemiseen ole vielä riittäviä edellytyksiä. Muut toiminnan kannalta relevantit hakemukset on pitänyt ratkaista ensin.[29] *Mäenpään* mielestä tulkintakäytäntöä voidaan tässä suhteessa luonnehtia menettelyltään varsin muodolliseksi.[30] Hänen mielestään tulkintakäytännössä on pidetty silmällä vain lupaviranomaisen toiminnan edellytyksiä. Hakijan kannalta sama menettely voi vaikuttaa mielivaltaiselta. Mäenpään päätelmään siitä, etteivät tällaista lupien kytkemistä toisiinsa edellytä sen enempää asiakokonaisuuden kuin hallinnon lainalaisuuden periaatteetkaan, voi yhtyä.[31] Monen luvan tilanteissa viranomaisen tulisikin pyytää tarvittavia lisäselvityksiä tai ohjata hakija panemaan vireille kaikki muutkin tarvittavat hakemukset sen sijaan, että lupahakemus hylätään.[32] Tällaiseen menettelyyn velvoittaa jo hallintomenettelylaissa ilmaistu viranomaisia koskeva palveluperiaate.[33]

---

tua rasitusta. Ennen lupa-asian ratkaisemista tai sen yhteydessä oli ratkaistava NaapL 18 ja 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen, estikö saman lain 17 § ampumaradan perustamisen haetulle alueelle. **KHO 1972 A II 85**: Sikalan rakentaminen voi aiheuttaa NaapL 17 §:ssä tarkoitettua rasitusta. Ennen rakennuslupa-asian ratkaisemista tai sen yhteydessä oli sanotun lain 18 ja 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen ratkaistava, estikö NaapL 17 § sikalan sijoittamisen alueelle tai kuinka lähelle naapurin maata sikala saatiin sijoittaa. **KHO 1981 A II 104**: Soranotto 16 metrin etäisyydellä omakotialueeseen kuuluvien tilojen rajalta ei aiheuttanut NaapL 24 §:ssä tarkoitettua varsin suurta vaaraa tai haittaa yleisille eduille. Aikaisemmasta KHO:n käytännöstä esim. **KHO 1963 A II 286, KHO 1967 A II 45, KHO 1969 A II 123**. Tapauksia on kommentoinut *Pekkanen* 1973 s. 284 ss.

[28] Näin pilaamislupien osalta *Hollo* 1976 s. 285. Uittoa koskevien asioiden osalta *Repo* DL 1974 s. 230. Ks. erityisesti siinä selostettu oikeustapaus »Mustalahti» mts. 228—229. Toisessa yhteydessä Hollo on huomauttanut, että myös kansainvälisessä ajattelussa alkuaan naapuruussuhdeoikeudellinen immissiokielto on jossain määrin saanut tunnustusta. Ks. *Hollo* LM 1985 passim ja erityisesti s. 611.

[29] Tyyppiesimerkki on **KHO 1973 II 80**, jossa KHO katsoi, ettei sikalan rakentamislupaa voitu myöntää ennen kuin sikalan rakentamiseen oli saatu TervL 74 §:n mukainen terveysltk:n lupa eläinsuojan pitämiseen.

[30] Ks. *Mäenpää* 1985 s. 197 ja *Hyvönen* 1988 s. 448.

[31] Ibid.

[32] Hallintokäytännössä onkin varsin yleistä liittää myönteiseen RakL:n mukaiseen poikkeuslupapäätökseen rakennusluvan hakemista koskeva ohje.

[33] Palveluperiaatteesta hallinnossa laajemmin ks. *Merikoski* 1968b s. 41 ss., myös *Rihto ym.* 1979 s. 53—56 ja 84—89. Ks. myös *Mäenpään* (1985 s. 197 alav. 19) esille ottamat oikeustapaukset, joiden perusteella on pääteltävissä, ettei HMenL:n säätämisen jälkeenkään oikeuskäytännössä palveluperiaatteen toteutumisesta ole havaittavissa kovin paljon viitteitä viranomaisten käyttäytymisessä.

Vesioikeudellisen luvan erityisestä luonteesta (muotoava vaikutus) seuraa, että varsinkin luvan yksityisoikeudellisten vaikutusten vuoksi vesirakentamisluvan ja pakkotoimiluvan kytkeminen yhteen vaikuttaa perustellulta.[34] Yleissääntönä näyttää kuitenkin olevan eri normistojen mukaisten luparatkaisujen erillisyys.[35]

Vesioikeuden käsiteltäväksi saattaa samanaikaisesti tulla toisensa poissulkevia, saman tarkoituksen toteuttamiseen tähtääviä tai muutoin toisiinsa läheisesti liittyviä rakentamislupahakemuksia, jotka on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä. Vesioikeus voi tuolloin määrätä hakemukset käsiteltäväksi yhdessä, jos ne liittyvät läheisesti toisiinsa. Tätä vesilain 16 luvun 12.1 §:ssä säädettyä menettelyä *Pietilä* kutsuu hakemusten kumuloitumiseksi.[36] Laajassa, koko vesistöä koskevassa ja useita yksittäisiä rakentamishankkeita käsittävässä rakentamisyrityksessä on melko tavanomaista, että hakemukset käsitellään erikseen. Hakijalla on kuitenkin usein kokonaissuunnitelma. *Hankesuunnittelulla* on läheinen yhteys vesioikeudelliseen lupamenettelyyn ja kuten myöhemmin tullaan osoittamaan myös lopputarkastukseen. Hankesuunnittelu on molempien perusta.[37]

Vesien käytön alueellista kokonaissuunnittelua harjoitettiin vesihallinnossa etenkin 1970-luvulla.[38] Tuonaikaiset kokonaissuunnitelmat olivat ehkä enemmänkin inventointi- kuin käyttösuunnitelmia. Sittemmin vesi- ja ympäristöhallinnon suunnittelun painopiste on muuttunut ratkaisevasti ala- ja ongelmakoh-

---

[34] Vesioikeudelliset pakkotoimet voidaan *Pietilän* tapaan ryhmitellä neljään ryhmään, jotka ovat 1) omistajavaihdokseen tai kiinteää omaisuutta koskevan erityisen oikeuden poistamiseen tähtäävä lunastaminen, 2) kiinteän omaisuuden tiettyyn tarkoitukseen käytettäväksi saamiseen tähtäävä käyttöoikeuden eli vesioikeudellisen rasitteen 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. Ks. tarkemmin *Pietilä* 1979 s. 104 ss. Vesioikeudellisten pakkotoimien rasitteen luontoisuudesta ks. esim. *Hollo* 1980 s. 263 ss. ja *Wirilander* 1979 s. 76 ss.

[35] Yleislinjasta poikkeavana kannattaa kuitenkin mainita RakL 121.1 §:n 6 kohdassa tarkoitettua venelaiturilupaa koskeva **KHO 1983 A II 104**, jossa VO:n lupaa pidettiin rakennusltk:n luvan edellytyksenä. Tosin perusteluista ei ilmene, miksi näin katsottiin.

[36] Ks. *Pietilä* 1979 s. 146.

[37] Vesioikeudellisilla luparatkaisulla saatetaan toisinaan säännellä hyvinkin laajalti vaikuttavaa suunnittelua. Esimerkkinä tällaisesta alueen maankäyttöön, talouden ja liikenteen suunnitteluun liittyvistä luparatkaisuista voidaan mainita KHO:n päätökset Ala-Kemijoen uittosääntöasiassa. Ks. **KHO 1982 A II 81** ja **KHO 27. 12. 1989 t. 4855**.

[38] Vesien käytön kokonaissuunnittelua koskeva ehdotus sisältyi VL:n tarkistamiskomitean ehdotuksiin ja myös OM:n v. 1977 valmistuneeseen esitysehdotukseen VL:n uudistamiseksi, mutta LTK ei ehdotusta hyväksynyt ja se jäi pois sittemmin toteutuneesta VL:n osittaisuudistuksesta. Ks. KM 1972: B134 s. 4, vrt. LTK 2/1980 s. 54 ss. ja L 467/87.

taisen suunnittelun suuntaan, eikä 70-luvun kaltainen kokonaissuunnittelu kuulu enää vesi- ja ympäristöhallinnon toimialaan.[39]

Vesilaissa säännellyllä päätöksenteolla on paljon kytkentöjä rakennuslain kaavoitukseen, erityisesti yleispiirteiseen kaavoitukseen. Kysymys ei ole ongelmaton. Asiaan ei kuitenkaan voida puuttua tässä tutkimuksessa kovin laajasti tutkimusekonomisista syistä. Pohjimmiltaan on kysymys kaavoituksen oikeudellisesta suhteesta vesilain aineelliseen normistoon. Vesioikeudellisia keinoja ohjata vesistöön kohdistuvia erilaisia toimintoja ei juurikaan ole.[40]

Kun kaavoitusta ja muuta yhteiskunnan suunnittelua (esim. valtakunnalliset suojeluohjelmat) ei ole kytketty vesilain normistoon, kaavamääräysten noudattamiseen vesilain mukaisessa lupaharkinnassa ei voi ottaa kovin yksiselitteistä kantaa. Vesilaissa ei ole minkäänlaisia velvoitteita tähän suuntaan. Tosin suojelusuunnitelman olemassaolo voi *implikoida* sitä, että lupaharkinnan kohteena oleva hanke loukkaa yksityistä tai yleistä etua enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä (VL 2: 3 ja 2: 6). Suunnittelunäkökohtien huomioon ottamisen voidaan katsoa kuuluvan vesioikeudelliseen päätöksentekoon *osana vesioikeudellista lupaharkintaa.*[41]

Detaljikaavojen osalta on melko vakiintuneesti katsottu, että niihin voidaan sisällyttää myös vesiensuojelua koskevia määräyksiä.[42] Myös vesialueita voidaan sisällyttää detaljikaavoihin, joissa rakennuslain säännöstöjen perusteella yleensä säädellään yhdyskuntarakentamista. Rakentamisessa tällaiselle vesialueelle on otettava huomioon sekä vesilain että rakennuslain määräykset.[43]

Yleispiirteisessä kaavoituksessa vesilain mukaista rakentamista harkittaessa tulevat lähinnä kysymykseen seutu- ja yleiskaavat. Eräillä kaavoitukseen sisäl-

---

[39] Ks. asetus vesi- ja ympäristöhallinnosta A 151/87 1.3—7 §, vrt. laki vesihallinnosta 18/70, erit. 3 §.

[40] Suhde alueiden käytön suunnitteluun on ulkomailla usein järjestetty toisin. Esim. Ruotsin oikeudessa suunnittelunäkökohdat on otettava huomioon luvan myöntämistä harkittaessa. Ks. SVL 3: 1 ja 2. Myös Norjassa vesirakentamishankkeiden sijoittaminen on kytketty alueiden käytön suunnitteluun. Ks. esim. *Backer* 1986 s. 277 ss. Samoin Saksan liittotasavallan vesilainsäädäntö sisältää säännökset vesitaloudellisten runkosuunnitelmien laadinnasta. Suunnitelmissa pyritään sovittamaan erilaiset vesien käyttömuodot yhteen. Yleislinjat osavaltioiden suunnittelua varten laatii liittohallitus yhdessä liittoneuvoston kanssa. Ks. lähemmin esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 27 ss. ja WHG 36, 36 a ja 36 b §.

[41] Kaavan merkityksestä VL:n mukaisessa lupaharkinnassa ks. myös *Repo* 1990 s. 303—304 ja 312—316.

[42] Esim. **KHO 1975 A II 46**: Rantakaavassa voitiin asettaa jätevesien käsittelyä koskevia määräyksiä, joiden noudattamista muutoin voimassa olevien säännöstöjen ja määräysten ohella voitiin tuossa tapauksessa pitää tarpeellisena maankäytön järjestämisen kannalta.

[43] Ks. RakL 36.1 §:n 8 kohta. Yksityiskohtaisen kaavoituksen ja vesien käytön suhteesta ks. myös *Vihervuori* 1988b s. 69 ss.

tyvillä suunnitelmilla (esim. tärkeät pohjavesialueet) on itsenäistä merkitystä rakennuslaista riippumatta.[44] Yleiskaavoja, jotka hyväksyy kunnanvaltuusto, ei yleensä ole alistettu ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Tavoitteena on kuitenkin, että myös nämä kaavat vahvistettaisiin, jolloin niillä olisi oikeusvaikutuksia. Vahvistettu seutukaava puolestaan on oikeudelliselta luonteeltaan viranomaista rakennuslain 26.2 §:n nojalla sitova ohje. Maanomistajan kannalta merkityksellinen on rakennuslain 27 §:ssä säädetty ehdollinen, seutukaavasta aiheutuva rakentamisrajoitus. Säännöksen perusteella lupa rakentamiseen on myönnettävä vastoin kaavaa, jos rakentamisen epäämisestä aiheutuu huomattavaa haittaa.[45] Muun maankäytön osalta seutukaavasta aiheutuu rajoituksia vain, jos kaavaa annettaessa on käytetty rakennuslain 135 §:n mukaisia suojelumääräyksiä.[46]

Käytännössä korkein hallinto-oikeus on vesiasioissa nojautunut rakennuslain 26.2 §:ään. Usein siteerattu ratkaisu on **KHO 1981 A II 92**. Tässä ratkaisussa, jossa luvan voimassaoloaikaa rajoitettiin, korkein hallinto-oikeus nimenomaan otti vesilain säännösten ohella huomioon rakennuslain 26.2 §:n. Kysymyksessä oli uiton tarvitsema pudotuspaikka, joka vahvistetussa seutukaavassa oli osoitettu loma-asutukseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi »— — kun otettiin huomioon pudotuspaikan pohjoispuolella olevan alueen tähän mennessä jo tapahtunut rakentaminen sekä alueelle vahvistetun seutukaavan sisältö, oli tuo alue uittosääntöasiaa ratkaistaessa edellytettävä tulevan käytettäväksi pääasiallisesti loma- ja virkistystoimintaan. Vesilain 5 luvun 2 ja 10 §:n sekä rakennuslain 26 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen oli pudotuspaikan käyttämiseen tälle toiminnalle aiheuttaman häiriön ja vesialueen virkistyskäytön rajoittavan vaikutuksen vuoksi ennen uittosääntöasian ratkaisemista laadittava yksityiskohtaisempi selvitys pudotuspaikkojen vaihtoehtoisesta sijoituksesta ja käyttömahdollisuuksista.» Myöhemmin samaa pudotuspaikkaa koskevassa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus (**KHO 1985 A II 97**) kuitenkin katsoi, ettei rakennuslain 26.2 §:n nojalla tai muullakaan perusteella voitu rajoittaa pudotuspaikan rakentamista ja sen vaatimien käyttöoikeuksien myöntämistä. Vesioikeuden määräaikaisena myöntämä lupa muutettiin pysyväksi, vaikka Nurmeksen kaupunki sekä vesi- ja ympäristöhallitus olivat valituksissaan vaatineet lupaa määräaikaiseksi sekä seutukaavaliitto uuden sijoituspaikan etsimistä.

Päätelmänä on, että korkein hallinto-oikeus on halunnut ratkaisullaan osoit-

---

[44] Ks. VL 1: 18 ja 1: 22.

[45] Seutu- ja yleiskaavoituksen oikeusvaikutuksista uiton kannalta ks. *Repo* 1990 s. 307—309. Seutu- ja yleiskaavoituksen lainsäädännöllisestä asemasta ks. myös *Hyvönen* 1988 s. 551 ss. ja 608—615 sekä *Larma ym.* 1983 s. 106 ss.

[46] Seutukaavoituksen oikeusvaikutuksista on käyty varsin ristiriitaista keskustelua. Lähinnä on kysymys suunnittelun kohteena olevien kansalaisten eduista, sillä seutukaavoitukseen ei välittömästi liity mitään toteuttamisjärjestelmää kuten detaljikaavoituksessa. Seutukaavoituksen varaus pysyy ja sillä on RakL 26.2 §:ssä säädetyt oikeusvaikutukset, mutta toteuttajaa sille ei voida osoittaa. Seutukaavaliitto, joka on hallinnollisesti kuntainliitto, ei itse toteuta suunnitelmiaan. Ks. laajemmin esim. *Hyvönen* 1988 s. 581—583. Ks. myös *Vihervuori* 1988b s. 64 ss.

taa pitävänsä rakennuslain 26.2 §:n soveltamista vesiasiassa mahdollisena. Kaavoitustekijöiden huomioon ottamista vesilain mukaisessa lupaharkinnassa korkein hallinto-oikeus näyttää siten pitävän sallittuna.[47] Kansalaisten oikeusturvan kannalta en pidä korkeimman hallinto-oikeuden omaksumaa, seutukaavoituksen huomioon ottavaa linjaa ongelmattomana. Seutukaavoituksen toteuttaminen ei ole erityisesti kenenkään intressissä. On ilmeinen vaara, että seutukaavan rajoitukset rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön tulevat jatkumaan pitkiäkin aikoja.

Pyrkimys kokonaisvaltaiseen yritysajatteluun vesirakentamisasioissa näkyy mm. *Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995* -mietinnön perusteluissa. Niissä edellytetään vesirakentamista koskevan suunnittelun ja päätöksenteon sekä arviointimenetelmien kehittämistä samoin kuin monipuolisen asiantuntemuksen käyttöä suunnittelussa.[48] *Vesistörakentamistöiden tarvetoimikunta* on todennut mietinnössään (1982), että selvitykset hankkeiden vaikutuksista luonnonoloihin ovat usein olleet puutteellisia eikä luonnontaloudellisten vaikutusten painoarvoa ole aina riittävästi otettu huomioon hankkeita suunniteltaessa.49 Vesilain uudistuksessa (L 467/87) laaja-alaisen yritysajattelun periaate näkyy ennen muuta menettelymuotojen kehittymisenä. Tätä osoittaa luonnontaloudellisen asiantuntemuksen lisääminen vesioikeuksissa ja katselmustoimituksessa (VL 15: 2—4 ja 18: 1, 3 ja 8), kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajentaminen vesiasioissa (VL 18: 2) sekä vesilain yleiskieltojen täsmentäminen mainitsemalla suojeltavina etuina mm. ympäristön viihtyisyys, virkistyskäyttö ja kulttuuriarvot.

Vesien käyttöön vaikuttavat monet yllättävät tekijät, joista ilmansaasteet ja niistä aiheutuva vesistöjemme happamoituminen ovat uusia uhkia. Tarve vesien käytön kokonaissuunnitteluun, vesistörakentamisen vaikutusten kokonaisarviointiin ja toisaalta toimivan jälkivalvontajärjestelmän aikaansaamiseen on lisääntynyt.

---

[47] Samoin **KHO 31. 12. 1986 t. 5693**, jossa oli kysymys noin 60 m pitkän pienvenelaiturin rakentamisesta merialueelle. Alue oli ympäristöministeriön vahvistettavana olevassa Itä-Uudenmaan vaiheseutukaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi. Vesioikeus oli myöntänyt luvan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei haetun laiturin rakentaminen sopeutunut aluetta koskeviin RakL:n mukaisiin suunnitelmiin alueen käytöstä eikä asiassa ollut esitetty muutakaan sellaista erityistä seikkaa, jonka vuoksi rakentamista olisi ollut pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Äänestys perustelujen osalta 4—1. Ratkaisussa ei mainita RakL 26.2 §:ää, mutta seutukaavan maankäyttösuunnitelma otettiin osaksi vesilain mukaista lupaharkintaa. Ratkaisua on kommentoinut *Vihervuori* 1988b s. 67.

[48] Ks. KM 1986: 42 s. 70 ss.

[49] Ks. KM 1982:56 passim, vrt. HE 266/1984 vp erityisesti s. 7, 11 ja 23.

2 LUPARATKAISUN SISÄLTÖ

2 1 Toiminnan harjoittamiseen annetun luvan sisältö

Vesioikeuden rakentamislupapäätöksessä tulee olla selostus suunnitelmasta tai suunnitelma on liitettävä vesioikeuden päätökseen. Siinä pitää olla myös lausunto asiassa tehdyistä muistutuksista ja vaatimuksista, määräykset siitä, miten yritys muutoin on pantava toimeen sekä määräykset siitä, mitä hakijan on noudatettava muiden etujen suojaamiseksi. Päätöksestä tulee ilmetä, mitä korvauksia vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä on suoritettava samoin kuin muut vesilain perusteella huomioon otettavat määräykset. Päätökseen on liitettävä muutoksenhakuosoitus.[50] Näitä vesilain 16 luvun 23 §:n 1 ja 3 momenttiin sisältyviä määräyksiä voidaan luonnehtia luparatkaisun *välttämättömiksi* ehdoiksi, eikä vesioikeus voi poiketa niistä.

Lupapäätös voidaan, sikäli kun siinä on kysymys luvan sisällön määräävistä ratkaisuista, jakaa *tekniseen* ja *oikeudelliseen* osaan.[51] Jaottelulla kuvataan, millaisia erilaisia velvoitteita lupapäätökseen voidaan sen ehtoina sisällyttää. Tekninen osa käsittää sellaisen kuvauksen yritykseen tarvittavista rakennuksista, rakennelmista ja laitteista, että niiden perusteella rakennushanke voidaan yksilöidä. Hankkeen riittävän täsmällinen yksilöiminen on tarpeen myös jälkivalvonnan järjestämisen kannalta, jotta voidaan selvittää, onko lupapäätöksen kohteena olevan hankkeen toteuttaminen tapahtunut lain ja lupaehtojen mukaisesti.[52] Lupapäätöksen kohteena olevan hankkeen teknistä yksilöimistä ovat myös sellaiset määräykset, jotka koskevat yrityksen rakennusaikaista käyttämistä samoin kuin rakennuksen käyttämistä valmistumisen jälkeen.[53]

Lupapäätöksen oikeudellisen osan muodostavat pakkotoimia ja näistä suoritettavia korvauksia koskevat ratkaisut. Siihen kuuluvat myös hankkeen toimeenpanemiseksi varattu aika samoin kuin ratkaisut, joilla on päätetty oikeudesta ja velvollisuudesta osallistua yritykseen.

Pietilä on tähdentänyt, että päätöksen oikeudelliseen osaan on sisällytettävä *ainakin* 1) nimenomainen lupa sellaisiin pakkotoimiin, jotka käsittävät lunasta-

---

[50] VL 16: 23.2. Vesilain uudistuksessa (L 467/87) tämän säännöksen sanamuoto muuttui siten, että VO:n pätökseen ei enää edellytetä liitettäväksi »*tarkkaa* selostusta yritystä toimeenpantaessa noudatettavasta suunnitelmasta». Suunnitelma voi olla esim. VO:n päätöksen liitteenä. Lainmuutoksen tarkoituksena on päätöksen resiittiosan lyhentäminen ja siten oikeudenkäynnin jouduttaminen. Ks. HE 266/1984 vp s. 19, vrt. VL 10:24 a ja tarkemmin HE 266/1984 vp s. 8.

[51] Tällaista jaottelua käyttää mm. *Pietilä* 1979 s. 172.

[52] Ks. esim. VL 18: 13.

[53] Ks. VA 73.2 §:n 1—4, 6 ja 7 kohdat.

misen, käyttöoikeuden perustamisen tai käyttövapauden rajoittamisen, 2) vahinkotoimen yksilöiminen ja 3) maininta siitä, että jos yrityksestä aiheutuu sellaisia vahinkoja, joita lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty, niistä saadaan erikseen hakea korvausta.[54] Myös *Eronen* on katselmustoimitusten osalta havainnut, että käytännössä ei aina anneta nimenomaista lausuntoa edes hakijalle myönnetystä lunastusoikeuden perustamisesta. Tästä saattaa aiheutua epäselvyyttä pantaessa päätöstä täytäntöön.[55] Yksistään vaikeiden jälkikorvausriitojen välttämiseksi Erosen ja Pietilän huomautukset ovat aiheellisia. Onkin katsottava, että lupapäätöksen tulee riittävän yksityiskohtaisesti sisältää tiedot siitä, millaisen hankkeen toteuttamiseen hakija on lupapäätöksellä oikeutettu, millä tavalla ja millä ehdoilla hän saa hankkeensa toteuttaa sekä mihin muihin toimenpiteisiin hän on oikeutettu ja velvoitettu.

Lupapäätöksen perustana olevan hakijan *suunnitelman* tulee olla riittävän yksityiskohtainen ja selvä. Siitä tulee käydä ilmi kaikki — sekä tekniset että oikeudelliset — seikat, jotka lupahakemuksen yhteydessä on ratkaistava.

Erityisen suunnitelman puuttuminen hakemuksesta saattoi olla mahdollista varhaisimpina aikoina, jolloin vesirakentaminen oli teknisestikin yksinkertaista.[56] Vesilainsäädäntömme on kuitenkin jo pitkään edellyttänyt hakijalta tarkkaa suunnitelmaa hakemuksensa perustaksi. Vesiasetuksen 59—71 §:ssä on tarkat määräykset, mitä erityyppisten vesioikeudellisten hakemusten ja niihin liittyvien suunnitelmien tulee sisältää.

Rakentamislupapäätöksen sisällön muotoa määräävän vesilain 16 luvun 23 §:n säännösten historialliset juuret ovat vesioikeuslaissa, jossa määrättiin maaherran antaman rakentamislupapäätöksen edellytykset. Säännös muotoiltiin alun perin Hällforsin komiteassa. Sieltä se on siirretty lähes sellaisenaan vesilakiin. Komitea perusteli kantaansa lupapäätökseen otettavien asioiden määrittelemisestä, koska »lakiehdotuksen aineellisessa osassa on säännöksiä päätöksen sisällöstä erilaisissa asioissa».[57]

Lupapäätöksen sisältöä koskevat vielä vuoden 1934, 1940 ja 1941 poikkeuslainsäädännön perusteella annetut ns. väliaikaiset lupapäätökset. Vuoden 1934 laissa vesistötoimikunnan päätös oli muotoiltu hyvin yleisesti: »vesistö-

---

[54] Ks. *Pietilä* 1979 s. 172. myös VL 11: 8.1 ja VL 2: 27.

[55] *Eronen* 1965 s. 63.

[56] Historiallisesta kehityksestä lupahakemuksen perustana olevan suunnitelman osalta ks. esim. *Haataja* III s. 175 ss. Moring tosin väittää, ettei erityisen suunnitelman esittäminen ollut välttämätöntä VOL:n mukaista rakennuslupaa haettaessa. Ks. *Moring* II 1908 s. 111 ja Haataja huomautuksiin Moringin väitteen johdosta *Haataja* III s. 173 alav. 1.

[57] Ks. KM 1939: 3 s. 60 ja 409 sekä rakentamista koskevat aineellisoikeudelliset säännökset s. 111 ss. Vrt. Ruotsin VaL 11: 62 ja myös KM 1958: 87 s. 81—82 ja s. 191—192.

toimikunta tutkii asian sen koko laajuudessa ja ottaa päätökseensä niin hyvin yleisen edun kuin yksityisen osakkaan ja kolmannen henkilön oikeuden turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä». Lisäksi laissa edellytettiin, että päätökseen oli liitettävä valitusosoitus.[58] Vuoden 1941 laista puuttuivat päätöksen sisältöä koskevat määräykset lähes kokonaan. Lain 1 §:ssä tyydyttiin vain lausumaan, että vesistötoimikunta voi ennen asian lopullista ratkaisemista ja katselmustakin sekä ennen vesioikeuslain 1 luvun 13 §:ssä edellytettyä oikeudenkäyntiä erityisestä pyynnöstä antaa hakijalle väliaikaisen luvan ryhtyä vesilaitoksen rakentamiseen ja muihin hankkeen toteuttamista tarkoittaviin toimenpiteisiin. Toisaalla samassa säännöksessä ilmenee hakijalta edellytetyn, että hakemukseen oli liitetty hankkeen täydellinen suunnitelma.[59]

Esimerkkinä poikkeuslakien perusteella myönnetyistä väliaikaisista luvista on usein mainittu Isohaaran voimalaitoksen väliaikainen rakentamislupa, jonka vesistötoimikunta antoi (voimalaitoksen rakennustöiden jo tultua käytännössä tosin rakennetuksi) 23. 7. 1947. Päätöksessä tyydyttiin vain ylimalkaisesti toteamaan, että »hakija oli toimittanut selvitystä omistusoikeudestaan vesivoimaan meren ja Taivalkosken välillä Kemijoessa». Toisessa kohdassa päätöksessä sanotaan, että hakija »on saanut hallintaansa vesilaitoksen rakentamiseen tarpeellisen tontin ja omistaa kaksi kolmannesta meren ja Taivalkosken välillä olevan jokiosan vesivoimasta». Tällä perusteella päätöksessä myönnettiin väliaikainen lupa ja siihen liittyen laajoja oikeuksia käyttää yksityisten omistuksessa olevia maa- ja vesialueita, padota niitä vedellä ja siirtää rakennuksia toiseen paikkaan.[60]

Rakentamislupapäätöksen sisällön kehittymisessä voidaan erottaa erilaisia vaiheita. 1950- ja 1960-luvulla toteutettujen hankkeiden päätöksissä, jotka olivat yleensä vesistötoimikunnan antamia väliaikaisia voimalaitosten rakentamislupia, rakentamisen kohteen yksilöimisessä nojaudutaan hakijan esittämään suunnitelmaan. Suunnitelmasta ja sen perustana olevista selvityksistä on jäänyt riippumaan, miten ja millä tavalla rakentamisessa on otettu huomioon vahinkojen ja haittojen estäminen. Yleishavaintona on, että vahinkojen ja haittojen vähentämiseksi määrätyt velvoitteet oli vain harvoissa tapauksissa määrätty selviksi ja yksiselitteisiksi. Esimerkkinä vesistötoimikunnan lupapäätöksessä asetetusta lupavelvoitteesta voidaan mainita väliaikaisten maksuvelvoitteiden asettaminen kalatalousvelvoitteiden hoitamiseksi. Tällainen velvoite oli voimassa siksi, kunnes lainvoimainen lupapäätös oli annettu ja siinä yhteydessä määrätty

[58] Ks. HE 50/1933 vp 16 ja 19 §.
[59] Ks. HE 18/1941 vp s. 2.
[60] Isohaaran päätöksestä laajemmin *Haataja* 1943 s. 190 ss. ja *Haataja* III s. 381 ss.

lopullisista velvoitteista.[61] Koska kysymyksessä oli vain väliaikainen velvoite, sen sisältöön ei ilmeisesti kiinnitetty suurempaa huomiota. Nykyään lupapäätösten sisältö on kehittynyt huomattavasti vesistötoimikunnan ja vielä 1960-luvulla myös vesioikeuksien määräämistä kalakannan hoitoa koskevista maksuvelvoitteista. Nyt päätös sisältää yksityiskohtaiset, yleensä laajahkoihin selvityksiin perustuvat kalakantojen hoitovelvoitteet. Myös erilaiset kalakantoja koskevat selvitysvelvoitteet ovat melko tavanomaisia.

> Tällainen selvitysvelvoite sisältyy esim. **PSVO:n** päätökseen **31. 12. 1985 n:o 82/85/I**, joka koskee Porttipahdan tekojärven rakentamista ja säännöstelyä sekä Vuotson kanavan rakentamista Sodankylän kunnassa koskevassa asiassa suoritettua lopputarkastusta. Täydentävien lupamääräysten kohdan 5 mukaan vesihallituksen on selvitettävä Porttipahdan tekojärven rakentamisen ja säännöstelyn aiheuttamat muutokset Porttipahtaan laskevien jokien kalakannoissa sekä laadittava esitys aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta ja tarvittavista kalakantojen hoitotoimenpiteistä ja saatettava asia hakemusasiana vesioikeuden ratkaistavaksi kolmen vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta lukien.

Jälkivalvontamenettelyn kannalta huomionarvoisia ovat vesistötoimikunnan ja sittemmin myös vesioikeuden päätöksiin sisältyvät *korvauslausekkeet*. Vesistötoimikunnan päätöksissä on saattanut olla esim. seuraavanlaisia korvauslausekkeita.

> »Vesilaitoksen omistaja korvaa kaiken sen edeltäpäin arvaamattoman vahingon, mitä jälkeenpäin voi padon rakentamisesta ja padotuksesta mahdollisesti koitua, kuten esim. rantojen vyörymisestä johtuneet vahingot ja haitat».[62]
>
> »Vesilaitoksen omistaja on velvollinen korvaamaan kaiken sen edeltäpäin arvaamattoman vahingon, mikä jälkeenpäin voi padon rakentamisesta ja padotuksesta mahdollisesti koitua, kuten rantojen vyörymisestä

---

[61] Esimerkkinä 1940-, 50- ja 60-luvulla suoritettujen lupapäätösten toteuttamisessa ilmenneistä vaikeuksista on VH:n toimeksiannosta Lapin vesipiirin vesitoimiston tekemä selvitys kalatalousvelvoitteiden osalta. Muistiossa (*Risku*) todetaan mm.: Voimalaitosten osalta kalataloutta ei näytä saadun hoidetuksi edes sellaisella tehokkuudella, mitä lupapäätöstä annettaessa on edellytetty. Uittosääntöihin on sisällytetty yleismääräyksiä kalakannalle tarpeellisen vedenpuhtauden säilyttämiseksi ja kalastuksen haittojen estämisen turvaamiseksi. Järjestelyjen ja likaamisen osalta kalatalousvelvoitteita on määrätty vain poikkeustapauksessa. Sillan yms. vesistöön rakentamisessa ei suoranaisia (kalatalous)velvoitteita ole tavattu. Kaikissa vesistöön rakentamisen lajeissa on todettavissa myös runsaasti luvatonta rakentamista ja/tai lupaehtojen rikkomisia. Varsinkin luvaton ja lupien vastainen toiminta on ollut kalakannalle turmiollista. *Risku* 1972 passim.

[62] **VTK:n** päätös **25. 7. 1940**, jolla valtio sai luvan Pällin voimalaitoksen rakentamiseen Oulujokeen.

johtuneet vahingot ja haitat, sekä että jos myöhemmin osoittautuu, että tämän vesilaitoksen taikka useampien Oulujokeen rakennettavien vesilaitosten rakentamisesta kalakannan säilyttämisen edistämiseksi määrätyistä toimenpiteistä huolimatta aiheutuu vahinkoa kalastukselle on vesilaitoksen omistajan mainitut vahingot ja haitat joko yksin tai useammasta vesilaitoksista kyseenollen yhdessä toisten vesilaitosten omistajain kanssa osaltaan korvattava.»[63]

Vesilain perusteella lupapäätöksen ehtoja muotoiltaessa tulevat 16 luvun 23 §:n ohella huomioon otettaviksi vesiasetuksen 73 §:n 2 momentissa luetellut seikat. Tämän luettelon perusteella lupaehdoissa annettavat määräykset voidaan ryhmitellä seuraavasti:

1) Rakennelmia ja laitteita koskevat määräykset
2) Laite- ja toimenpidevelvollisuus
3) Yrityksen käyttämistä koskevat määräykset
4) Vesiolojen tarkkailua koskevien velvollisuuksien asettaminen
5) Suoritettavia korvauksia ja niihin verrattavia maksuja koskevat määräykset
6) Kunnossapitovelvollisuuden asettaminen
7) Työnaikaisia olosuhteita järjestävät määräykset
8) Yrityksen toteuttamiselle asetettava määräaika ja lopputarkastusta koskeva velvollisuus
9) Vertailutason selvittäminen ja muut edellä mainitsemattomat lakiin perustuvat määräykset

Vesiasetuksen 73.2 §:n määräykset on tarkoitettu ohjeeksi katselmustoimitusta varten eli siis vesioikeuden lupakäsittelyn perustaksi. *Eronen* on pitänyt erityisen tärkeänä, että katselmustoimituksessa lupaehdot muokataan niin yksikäsitteisiksi ja selviksi, ettei epävarmuutta niiden soveltamisesta synny.[64] Vesioikeuden rakentamislupapäätöksen muoto on vesistötoimikunnan ja vesioikeuden toiminnan alkuaikojen jälkeen selvästi kehittynyt. Päätös sisältää nykyisellään varsin monipuolisesti yksityiskohtaisia määräyksiä niistä toimenpiteistä,

---

[63] **VTK:n** päätös **13. 8. 1941**, jossa valtio sai luvan voimalaitoksen rakentamiseen Oulujoen Pyhäkoskeen. KHO vahvisti päätöksen muutettuna 11. 2. 1942. Korvausten osalta VTK määräsi valtiolle Pyhäkosken kulteenvetoapajan menetyksestä korvauksen, jota KHO alensi. VTK hylkäsi Oulujokilaakson 41 talollisen vaatimuksen lohenkalastuskorvauksen suorittamisesta kalastustulon jakautumisen suhteessa (1/3 valtiolle, 2/3 kalastukseen osallistuneille maanomistajille). Tältä osin päätöksestä ei valitettu. On huomautettava, että päätöksen antamisaikana Suomi oli sotatilassa. VTK hylkäsi myös Sotkajärven—Pyhänsivun kalastuskunnan vaatimuksen lohen, taimenen ja siian kalastuksesta (valtiolle) arvioidun korvauksen tallettamisesta siksi, kunnes eri oikeustietä tulee ratkaistavaksi, kenelle arvioitu korvaus on maksettava. Päätöksistä ei valitettu. VTK:n päätökseen sisältyy korvauslauseke.

[64] Ks. *Eronen* 1965 s. 78 ss. ja erityisesti s. 80.

joita luvan saajan on suoritettava haitan ja vahingon vähentämiseksi. Vesilain nykyiset säännökset eivät kuitenkaan riittävästi kuvaa niitä erilaisia velvoitteita, joita lupapäätökseen voidaan sisällyttää.[65] Tässä suhteessa *de lege lata* jätevesiluvat ovat selvästi kehittyneempiä. Rakentamisluvista kalankasvatuslaitosten rakentamista koskevat luvat muistuttavat nykyisellään melko pitkälle rakenteeltaan jätevesilupia sisältäen määräykset mm. päästöjen määrästä sekä toimenpide- ja tarkkailuvelvoitteista.[66]

2.2 Rakentamislupapäätöksen oikeudellinen asema

Vesioikeudellisen rakentamislupapäätöksen sisältöä ei ole voitu yksiselitteisesti ryhmittää kuulumaan joko siviili- tai hallinto-oikeuden alaan.[67] Luparatkaisu käsittää toisaalta *hallinto-oikeudellisen* menettelyn, jolla ratkaistaan luvansaajan ja luvanantajan väliset suhteet. Vesirakentamisluvassa ei kuitenkaan ole kysymys vain tästä. Viranomainen asettaa luvalla velvoitteita, joilla järjestetään myös *siviilioikeudellisia* suhteita.

Myönnetty lupa antaa luvansaajalle oikeuden rakentaa rakennuksen tai rakennelman vesilaissa säädettyjen kieltojen estämättä. Yhdyn tieteisopissa varsin yleisesti esitettyyn kantaan, ettei vesirakentamislupa Suomen oikeudessa sanottavasti eroa muista ympäristön- ja maankäyttöön annettavista hallinnollista luvista.[68]

---

[65] Eri hakemustyyppien suunnitelmilta vaadittavista edellytyksistä ks. VA 59—71 §. Lupaehtojen käytännön muotoutumiseen ovat vaikuttaneet ennen muuta VYH:n katselmustoimitusta ja lopputarkastusta koskevat ohjeet.

[66] Ruotsin SVL 13: 47 sisältää luettelon vesituomioistuimeen päätökseen otettavista asioista. Luettelo ei ole tyhjentävä. Esim. *Strömberg* (1984 s. 242) luonnehtii säännöstä vesituomioistuimen »muistilistaksi».

[67] *Haataja* (III s. 243) tyytyy toteamaan, että rakentamislupapäätöksessä on yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen puoli. Määrittelyn vaikeudesta ks. myös *Hollo* 1976 s. 258.

[68] Vesioikeudellisen luvan hallinto-oikeudellista luonnetta on korostanut mm. *Willgren* (1930 s. 12), joka piti vesilaitoksen rakentamislupaa (ts. VOL:n lupa) hallintolupana. *Moring* (II 1908 s. 20 ss.) katsoi vesirakennusluvan (virheellisesti) hallinnolliseksi lainkäyttöpäätökseksi. *Ståhlberg* (1913 s. 336) arvosteli erityisesti Moringin tulkintaa ja katsoi, että vesirakennuslupa oli kylläkin päätös, vaan ei lainkäyttöpäätös. Ståhlberg ryhmitteli vesirakennusluvat hallintotoimiin. *Haataja* III s. 159—160: »hallintoviranomaisen päätös, jolla on yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen puoli». *Uotila* LM 1965 s. 238: »vesioikeudellinen lupa tuskin eroaa periaatteellisesti hallintoluvasta yleensä». *Hinkka* (1974 s. 222) käsittelee hakemusasiassa annettua päätöstä hallintolainkäyttöpäätöksenä. Hän toteaa mm.: »Vesiasioiden oikeudellinen käsittely toimitetaan vesilain mukaan hallintolainkäyttömenettelyssä, mikä kuitenkin eräiltä osiltaan — — on saanut tiettyjä, niin siviiliprosessi- kuin rikosprosessimenettelyyn liittyviä erikoispiirteitä». Puhtaasti hallinnollisen linjan kannattajista mainittakoon myös *Vihervuori* 1981 s. 54 ja *Mäenpää* 1985 s. 73 alav. 32. Ks. hallintoluvista

Vesirakentamislupien hallinto-oikeudellista puolta ei voi käsitellä sivuamatta hallinto-oikeudellisten lupien (rakennusluvat, elinkeinoluvat, poikkeusluvat jne.) yhteydessä usein tarkasteltua kysymystä viranomaisen harkintavallan luonteesta. Viranomaisen harkintavallan jaottelusta oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi keskustellaan jatkuvasti.[69]

Vesioikeudellisen rakentamisluparatkaisun on varsin vakiintuneesti katsottu kuuluvan *oikeus-* eli *sidotun harkinnan* piiriin. Vapaan harkinnan käyttöalaa vesiasiassa on sekä vesilain valmistelun yhteydessä että myöhemmin oikeuskirjallisuudessa pohdittu. Vapaa harkinta vesioikeudellisessa ratkaisussa on kuitenkin torjuttu vetoamalla siihen, että KHOL 5 §:n tarkoittamia siirtoja valtioneuvostolle ei suoriteta. Näiden siirtojen vähäisyydestä tuskin kuitenkaan voidaan kovin paljon päätellä vesioikeudellisen rakentamisluvan luonteesta.[70]

Vesioikeudellisen luparatkaisun oikeudellista luonnetta arvioitaessa on huomattava, että vesilain 2 luvun rakentamista koskevat normit kuuluvat selvästi oikeusharkinnan piiriin. Vesioikeus ei voi perustaa ratkaisuaan muihin tosiseikkoihin ja arvostelmiin kuin niihin, jotka vastaavat ratkaisun perusteeksi vesilain mukaan asetettavien normien olio- ja arvostelmatunnusmerkistöä.[71] KHO on tosin ratkaisuissaan toisinaan nojautunut muihinkin kuin vesilain normeihin.[72]

---

yleisesti *Hallberg* 1978 s. 264, *Eckhoff* 1983 s. 68 ss., *Uotila* 1983 s. 132 ja *Mäenpää* 1985 s. 4 ss. *Uotila* on huomauttanut, että korvauskysymyksillä on hakemusasiaan nähden selvästi liitännäinen luonne. Ks. *Uotila* LM 1965 s. 239. *Ellilä* on korostanut, etteivät hakemusasiatkaan ole aina luonteeltaan hallintoasioita ja että niihinkin saattaa sisältyä laajoja korvauskysymyksiä. Ks. *Ellilä* LM 1966 s. 461. Hän luonnehtii vesiasioita »sekamuotoisiksi». Ks. *Ellilä* LM 1975 s. 47. Samoin *Hyvönen* LM 1979 s. 627 ja 643 ss. Ks. myös *Jokela* 1983 s. 247—253.

[69] Jaottelun perustelut *Merikoski* esitteli ensimmäisen kerran teoksessaan »Vapaa harkinta hallinnossa» v. 1958 (toinen p. 1968) ja *Merikoski* 1968a s. 8, 56 ja 147. Jaottelun teoreettisuudesta *Vilkkonen* LM 1972 s. 385. Vakiintuneesti on puhuttu näiden kahden harkinnan välillä aste-erosta. Ks. esim. *Sipponen* LM 1965 s. 207 ss. vrt. *Hyvönen* 1976 s. 247 ss. Lupaharkinnasta erityisesti rakennuslupien osalta ks. *Holopainen* LM 1980 s. 521 ja *Majamaa* 1981 s. 144 ss. sekä *Hyvönen* 1988 s. 451—496.

[70] Ks. esim. *Hollo* 1976 s. 361, myös *Vilkkonen* LM 1972 s. 393, missä todetaan, ettei harkinnan sisällöllistä eroavuutta voida johtaa prosessuaalisista seikoista. KHO torjui lausunnossaan hallituksen esityksestä vesistölaiksi ehdotuksen vesiasioiden käsittelyn keskittämisestä vesituomioistuimille ja KKO:lle mm. sillä perusteella, että käsiteltävät hakemusasiat (myös rakennusluvat) tulisivat olemaan olemukseltaan julkisoikeudellisia hallintoasioita. KHO:n mielestä lakiehdotuksen luonteenomaisena piirteenä saatetaan pitää sitä, että siinä ns. vapaalle hallintoiminnalle varataan huomattavan laaja ala sidottuun hallintotoimintaan verraten. Ks. KHO 1946 s. 545—546. KHO näki näin lausunnossaan vapaallekin harkinnalle käyttöalaa vesiasioissa. Tosin KHO arvioi lakiehdotuksen aineellisten säännösten perusteella, että päätapauksissa hakijalla on subjektiivinen oikeus saada hakemansa lupa.

[71] Ks. esim. *Pietilä* 1979 s. 173.

[72] Esim. **KHO 1981 A II 92.**

Eri asia on, että vesilain rakentamista koskeviin normeihin sisältyvät arvostelmatunnusmerkit ilmaistaan siinä määrin epämääräisin sanoin, että normin mukainen (oikeudellinenkin) harkintavalta on laaja. Vesilain 2 luvun rakentamista koskevat aineelliset säännökset ovat täynnä ns. joustavia oikeusnormeja[73]. Esimerkkeinä voidaan mainita vesilain 2 luvun 3 §:n säännökset rakentamisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen mukaan rakentaminen on suoritettava siten, ettei yrityksestä aiheudu »vältettävissä olevaa vahinkoa», ettei »huononneta vesistön soveltuvuutta virkistyskäyttöön» ja ettei »vähennetä luonnonkauneutta».[74] Oikeuskäytännöstä ilmenee, että silloin, kun korkein hallinto-oikeus ei ole pitänyt rakennusluvan myöntämistä suotavana, se on katsonut luvan oikeudellisten edellytysten puuttuneen.

Esimerkiksi Huopanankosken voimalaitoksen rakentamisasiassa korkein hallinto-oikeus katsoi, että »Huopanankoski on eräs harvoista Keski-Suomessa vielä olevista luonnonvaraisista tai entistämiskelpoisista koskista. Arvioitaessa voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuvan vahingon määrää on otettava huomioon rakennettaessa häviävän koskialueen erityinen luonnonkauneus ja sen muut maisemalliset arvot sekä koskeen tässä tapauksessa liittyvät kulttuurihistorialliset arvot samoin kuin tuhoutuva vaelluskalakanta. Yleiseltä voimatalouden kannalta katsottuna ei kosken rakentamisella, kun otetaan huomioon hakemuksessa tarkoitetusta voimalaitoksesta saatavan energiamäärän vähäisyys, ole nykyisin huomattavaa merkitystä. Hankkeen työllistävä vaikutus olisi paikallinen ja verrattain vähäinen sekä rajoittuisi voimalaitoksen rakentamisen aikaan. Kosken merkitys luontonsa puolesta säilytettävänä alueena sekä siihen liittyen mahdollisena virkistysalueena ja matkailukohteena tulee, varsinkin jos koski saatetaan entistämistoimenpitein vastaamaan sen luonnontilaa, harvinaisuutensa vuoksi kasvamaan. Ottaen huomioon kosken säilyttämisen merkityksen ja sen, ettei vesistön tarjoamien etujen saamiseksi hyödylliseen käyttöön ole välttämätöntä rakentaa koski, korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei yleinen tarve vaadi rakentamista ja ettei puheena olevasta hankkeesta saatavaa hyötyä voida katsoa siitä johtuvaan vahinkoon verrattuna huomattavaksi. Kun edellytyksiä rakentamisluvan myöntämiselle näin ollen ei ole, — — ottaen huomion vesilain 2 luvun 6 ja 11 §:n sekä 3 luvun 3 §:n 2 momentin säännökset, harkitsee oikeaksi — — hylätä hakemuksen.» (**KHO 10. 5. 1978 t. 2210.**)[75]

Niissä tapauksissa, joissa korkein hallinto-oikeus on asettunut samalle kannalle kuin vesioikeus luvan myöntämisessä — näitä ratkaisuja on ylivoimainen

---

[73] Merikosken joustavien normien tyypittelystä ks. tarkemmin *Merikoski* 1968a s. 54, 188 ja 213.

[74] Joustavat (ja samalla tulkinnanvaraiset) normistot ovat varsin tavanomaisia ympäristön käyttöä koskevissa lupajärjestelmissä. Vrt. esim. MaL 3 §, RakL 5, 6, 27 ja 135 §:t.

[75] Vastaavanlainen huomiota herättänyt ratkaisu oli ns. Kaitforsin voimalaitoksen rakentamislupa-asia, jossa KHO kumosi VO:n luvan. Ks. **KHO 26. 8. 1981 t. 1053** ja **1054**.

enemmistö — perustelut ovat yleensä niukat. Tavallisesti tuomioistuin tyytyy lausumaan, ettei »ole syytä muuttaa» vesioikeuden päätöstä.

Mitä erityisesti tulee voimalaitosten rakentamislupiin, niin koskiensuojelulailla ja Ounasjoki-lailla eduskunta asettui vesioikeuden asemaan ja epäsi voimalaitosluvat mainittujen lakien piiriin kuuluvien vesistöjen tai vesistön osien osalta. Mikäli voimalaitosten rakentamista koskevia hankkeita vielä suojelulakien jälkeenkin tulee näiden lakien piirissä olevissa vesistöissä vireille, sovelletaan niihin vesilain säännöksistä poiketen erityislakeja.[76] Suojelulakeja säädettäessä suhteet vesilakiin jäivät selvittämättä. Vesilaissa on jo säädetty, missä ympäristöoloissa voimalaitoslupaa ei saa koskaan myöntää (VL 3: 3). Rakentamisen yleisiä edellytyksiä koskevia normistoja on tehostettu vesilain osittaisuudistuksessa (L 467/87) nimenomaan ympäristönsuojelunäkökohtien huomioon ottamiseksi. Tästä syystä ei ole pelkästään makuasia, sisältyvätkö määräykset tiettyjen vesialueiden rakentamattomuudesta erityislakiin vai vesilakiin. Ainakaan erityislait eivät voi antaa aihetta sellaiseen tulkintaan, että ympäristönsuojelua koskeville arvoille ja arvostuksille olisi annettava vähemmän painoa, kun rakennuslupa ratkaistaan vesilain mukaan.

Koskiensuojelulain säätämistä perusteltiin mm. sillä, etteivät vesioikeudet olleet riittävästi käyttäneet hyväkseen niille annettua mahdollisuutta evätä voimalaitoslupia.[77] Sama käsitys tuli käänteisenä esille voimalaitosyhtiöiden lausunnoissa. Yhtiöt vastustivat erityislakien säätämistä, koska laki estäisi niitä käyttämästä oikeuttaan rakentaa suunnittelemiaan voimalaitoksia, joihin ne joka tapauksessa olisivat saaneet vesioikeuden luvat.[78] Vaikka luparatkaisukäytäntö antaakin aihetta tähän arviointiin, vesilain täydentäminen suojeltavia vesistöjä koskevilla normeilla olisi ehkä ollut linjakkaampi ratkaisu.[79]

---

[76] VL 2: 5.2 sisältää viittaussäännöksen po. erityislakeihin.

[77] Ks. HE 25/1986 vp s. 4.

[78] Tämä käsitys tuli esille mm. PeV:ssa Kemijoki Oy:n ja Imatran Voima Oy:n lausunnoista OunasjokiL:n käsittelyn yhteydessä. Mainitut lausunnot on kopioitu PeV:n pöytäkirjaan PeVL 18/1983 vp käsittelyn yhteydessä.

[79] KoskiensuojeluL:ssa ja OunasjokiL:ssa otettiin käyttöön uudentyyppinen korvausjärjestely, jolla suojeltavien vesien omistajalle maksetaan vesien käytön rajoittamisesta korvausta. Tästä on aiheutunut sikäli erikoinen tilanne, että VL:ssa noudatettavien yleisten periaatteiden mukaan vesien hyväksikäytön rajoittamisesta ei makseta korvausta. Jos rakennuslupa evätään VL 2: 5:n perusteella, korvauksia ei makseta. Suojeltavan vesialueen omistajalle sen sijaan mainittujen erityislakien perusteella kuuluu korvaus, tahtoipa hän rakentaa tai ei. Suurimman osan suojeltavista vesistä omistavat sitä paitsi yhtiöt, joilla oli ehkä perusteltujakin rakentamistarpeita. Yhtiöt ovatkin käyttäneet erityislakien korvauksenhakumahdollisuutta täysimääräisesti hyväkseen. Korvaussäännöksen ottaminen KoskiensuojeluL:iin onkin nähtävä poliittisena ratkaisuna, koska asiallisia perusteita korvausten maksamiseen ei ole osoitettavissa.

Joustavan oikeusharkintaisen normin puitteissa voidaan luparatkaisussa päätyä sekä lupahakemusta puoltavaan että sen hylkäämistä koskevaan päätökseen. Vesioikeudellisten lupa-asioiden luonteen vuoksi lupapäätös ei ole tuomio, jossa yksittäistapauksessa määrättäisiin, mitä on pidettävä oikeana. Ratkaisua voidaan luonnehtia eräänlaiseksi eri intressien keskinäistä järjestämistä tarkoittavaksi *kompromissiratkaisuksi*. Tämä luparatkaisuun liittyvä *intressipunninta* on myös, kuten myöhemmin tullaan osoittamaan, vesioikeudelliseen lopputarkastukseen liittyviä keskeisiä elementtejä.

Rakentajalle lupa on kompetenssin tuottava oikeutusnormi. Rakennuslupapäätös sisältää joukon määräyksiä, ehtoja, joilla muotoillaan luvan saajan oikeudet ja velvollisuudet. Luvasta aiheutuu kolmansille sellaisia seuraamuksia, joita he eivät olisi ilman lupaa velvollisia sietämään. Tätä luparatkaisun piirrettä *Hollo* kutsuu luvan *muotoavaksi* vaikutukseksi, pohdittuaan ensin laajasti vesioikeudellista (pilaamis)lupapäätöstä vahvistustuomion, konsession, erivapauden, poikkeusluvan ja lainkäytön kannalta.[80] Samaa vesirakentamisluville ominaista luonnetta voidaan kutsua myös lupien kaksivaikutteisuudeksi. Vesirakentamisluvassa ei ole kysymys tyypilliselle hallintoluvalle luonteenomaisesta kaksiasianosaissuhteesta luvanantaja/luvansaaja, vaan luvalla puututaan lisäksi kolmansien tahojen oikeuksiin ja asemaan. Tässä suhteessa vesirakentamisluvalla on yhtymäkohtia pakkolunastuslupaan.[81] Lupapäätöksellä on myös rasitteen kaltaisia piirteitä.[82] Lupapäätöksellä muotoillaan, miten ja millaisen hankkeen luvansaaja saa toteuttaa ja millaisiin toimenpiteisiin hän vahinkojen ja haittojen estämiseksi on velvoitettu. Mikäli toimenpiteillä (lupaehdoilla) ei pystytä korvaamaan vahinkoa tai haittaa, tulevat kysymykseen erityyppiset korvaukset (lunastaminen, rahakorvaus).

2.3 Rakentajan oikeudet ja velvollisuudet

Lainvoimainen rakentamislupapäätös ratkaisee, miten saa rakentaa, kuka saa rakentaa, miten rakennusta saa käyttää sekä minkälaisia muita oikeutuksia ja velvollisuuksia rakentaminen tuo mukanaan. Tämän jälkeen seuraa päätöksen mukaan tapahtuva rakentaminen. Se tulee suorittaa joko lupapäätöksessä määrätyssä tai vesilaissa (VL 2: 12) säädetyssä ajassa (10 v). Vesioikeus voi erityisistä syistä myöntää pidennystä.

---

[80] Ks. *Hollo* 1976 s. 263, myös *Uotila* LM 1965 s. 238.

[81] Vrt. LunL 1977/603 ja RakL 52 , 53 ja 111 §:t. Ks. myös *Hyvönen* 1976 s. 16 ja kaksivaikutteisista hallintoluvista yleisesti *Mäenpää* 1985 s. 73 ss.

[82] Rasitteen ja oikeuksia perustavan luvan rajanvedosta ks. *Wirilander* 1979 s. 70—95 ja *Hollo* 1984 s. 301.

Lupapäätöksellä rakentaja on siten saanut oikeuden tehdä sellaista, joka muutoin olisi kielletty vesilain normistojen perusteella. Hän on saanut juuri ne ja vain ne oikeutukset, jotka lupapäätöksessä on mainittu. Lupapäätös oikeuttaa mutta ei velvoita rakentamaan. Rakentamislupapäätös on tältä osin rakentajan suhteen positiivinen mutta ei negatiivinen. Jos rakentamista ei suoriteta määräajassa, seuraa tästä luvan raukeaminen. Jos rakentaja haluaa kuitenkin toteuttaa hankkeensa määräajan mentyä umpeen, ei rakentaminen voi tapahtua muutoin kuin uudella vesioikeuteen tehtävällä lupahakemuksella. Tuolloin vesioikeus ei ole sidottu aikaisemmin tekemäänsä luparatkaisuun.[83]

Vesioikeuslain ajalta on oikeuskirjallisuudessakin käsiteltyjä tuomioistuimen ratkaisuja siitä, oikeuttiko lupapäätös, jos rakennus jostakin syystä tuhoutui, rakentamaan sen tilalle uuden samoilla ehdoilla.[84] Vesilaissa vanhan rakennuksen korvaaminen uudella on järjestetty niin, että uutta lupaa ei vaadita, mikäli työ tehdään entisiä määräyksiä noudattaen ja siihen ryhdytään kahden vuoden kuluessa siitä, kun entinen rakennelma poistettiin tai sitä lakattiin käyttämästä. Jollei rakennustyötä saateta päätökseen viiden vuoden kuluessa, uusi lupa on kuitenkin tarpeen (VL 2: 2.4). Rajanveto ennestään olevaa rakennusta muutettaessa samoin kuin rakennusta poistettaessa tapahtuu arvioimalla, aiheutuuko toimenpiteestä laissa (VL 1: 12—15) tarkoitettu muutos. Tällöin uusi lupa on tarpeen. Käytännössä vanhan rakennushankkeen korvaaminen uudella saattaa olla moniulotteinen asia.

Kysymys vanhan ja uuden voimalaitoksen vaikutuksista tuli esille, kun Ylitornion kunnasta oleva Tornionlaakson Voima Oy haki lupaa Portimokosken voimalaitoksen rakentamiseen Tengeliöjokeen ja Portimojärven säännöstelyyn sekä käyttöoikeutta erinäisiin, hakemuksesta tarkemmin ilmenneisiin veden ja rakenteiden alle jääneisiin maa-alueisiin. Samassa Tengeliöjoen vesistössä oli myös hakijan omistama Haapakosken voimalaitos, joka oli rakennettu Oulun

---

[83] Esimerkkinä siitä, että tuomioistuin ei ole sidottu aikaisempaan lupapäätökseen voidaan mainita **KHO 16. 10. 1980 t. 5078**: VO oli pidentäessään vuonna 1970 annetussa lupapäätöksessä voimalaitoksen rakentamiselle asetettua määräaikaa VL 2: 12:n nojalla 10 vuodella jättänyt kysymyksessä olevaan hakemusasiaan kuulumattomana tutkimatta VH:n vaatimuksen lupaehtojen muuttamisesta niin, että niissä otetaan huomioon luvan voimassaoloaikana tapahtuneen vesirakentamisen kalastovaikutuksiin kohdistuneen tutkimus- ja selvitystyön tulokset. KHO katsoi, että puheena olevan määräajan pidentämistä koskevaa asiaa ratkaistaessa oli tutkittava myös, oliko hakijalle asetettava määräajan pidentämisen ehdoksi erityisiä velvoitteita. VO:n olisi näin ollen tullut käsitellä VH:n muistutuksessaan esittämä vaatimus tällaisten velvoitteiden asettamista sanotulla päätöksellä koskevana vaatimuksena. Sen vuoksi KHO kumosi vesioikeuden päätöksen valituksenalaiselta osin ja palautti asian vesioikeudelle tältä osin uudelleen käsiteltäväksi.

[84] Ks. esim. *Haataja* III s. 224—225 ja siinä alaviitteessä 2 olevat oikeustapaukset.

läänin maaherran luvalla 28. 5. 1920. Asiallisesti kysymys oli tämän teholtaan pienen voimalaitoksen korvaamisesta suuremmalla ja näin ollen voimantuotannon lisäämisestä. Uuden voimalaitoksen valmistuttua Tengeliöjoen vedet oli tarkoitus johtaa Haapakosken voimalaitoksen ohi uuden voimalaitoksen käyttöön. Hakija esitti kuitenkin, että vanha voimalaitos ja sen luvat pysytettäisiin, koska voimalaitokselle riittäisi vettä kuitenkin tulvan aikaan. Silloin laitosta voitaisiin käyttää ja mahdollisesti myös häiriön sattuessa Portimokosken voimalaitoksella.

Jako- ja kalastuskunnat vaativat muun ohella vanhan voimalaitoksen purkamista ja jokiuoman entisöimistä kalatieksi. Lisäksi jako- ja kalastuskunnat vaativat pohjapatojen rakentamista vanhaan uomaan sekä esittivät vaatimuksia uomaan juoksutettavan veden määrästä. Perusteluiksi jako- ja kalastuskunnat viittasivat mm. Haapakosken voimalaitoksen lupaehtoihin, joissa oli ollut määräys kalatiestä. Tällainen määräys oli sisältynytkin Haapakosken voimalaitoslupaan vuodelta 1920. Siinä oli määrätty: »Kalan kulkua varten on kartassa osoitetulle paikalle ja siinä merkityllä tavalla tehtävä tarkoitustaan vastaava kalaporras ottaen huomioon kalastusten tarkastelijan ehkä tarpeelliseksi katsomat huomautukset ja muutokset ja on se laissa määrättynä aikana avoinna pidettävä eikä siinä saa kalan kulkua millään tavoin estää tai häiritä». Määräyksen vastaisesti kalatie oli tukittu jo vuonna 1950. Kun laitoksen lupaehdot muutoinkin oli 22. 7. 1970 pidetyssä valvontatarkastuksessa havaittu epätarkoituksenmukaisiksi, vesipiiri oli kehottanut vesilaitoksen omistajaa hakemaan uutta lupaa vuoden 1971 loppuun mennessä. Vesioikeuden antaman uuden lupapäätöksen ehdoissa oli kalataloudelle aiheutuvien vahinkojen katsottu tulevan kompensoiduksi sillä, että hakija suorittaa maa- ja metsätalousministeriölle vuosittain 7 000 markan suuruisen kalanhoitomaksun. Varat tuli käyttää siian ja harrin istuttamiseen.

Vesioikeus myönsi luvan Portimokosken voimalaitoksen rakentamiseen erinäisillä ehdoilla. Päätöksessään vesioikeus mm. jätti tutkimatta jako- ja kalastuskuntien Haapakosken voimalaitoksen purkamista koskevan vaatimuksen samoin kuin muutkin vanhaa uomaa koskevat vaatimukset. Korkein hallinto-oikeus, jonne jako- ja kalastuskunnat valittivat, pysytti vesioikeuden päätöksen Haapakosken voimalaitoksen purkamista koskevan vaatimuksen tutkimatta jättämisestä. Sen sijaan jako- ja kalastuskuntien vaatimus uuden voimalaitoksen kautta juoksutettavan veden enimmäis- ja vähimmäismääristä tutkittiin ja uuden voimalaitoksen lupaehtoja muutettiin tältä osin. Haapakosken voimalaitoksen luvasta korkein hallinto-oikeus katsoi » — — ottaen huomioon sen, että Portimokosken voimalaitoksen kautta juoksutetaan lupapäätöksen mukaan osa Haapakosken voimalaitoksen kautta kulkeneesta Tengeliöjoen virtaamasta, eikä Haapakosken voimalaitoksen toiminta näin ollen voi tapahtua enää Oulun läänin maaherran 28. 5. 1920 myöntämän luvan ja siinä annettujen määräysten mukaisesti, vesioikeuden ei olisi tullut, kun otetaan huomioon vesilain 3 luvun 8 § ja 2 luvun 31 §, jättää — — vaatimuksia tutkimatta.» Korkein hallinto-oikeus palautti tältä osalta vesioikeuden päätöksen ja määräsi, että vesioikeuden tuli tutkia Portimokosken voimalaitoksen rakentamiseen annetun luvan vaikutukset Haapakosken voimalaitoksen lupaan ja sen ehtoihin ja myös mitä mää-

räyksiä tämän johdosta oli annettava ja mitä velvollisuuksia voimalaitoksen omistajalle oli asetettava. Samassa yhteydessä vesioikeus voi tehdä tästä johtuvia tarpeellisia muutoksia Portimokosken voimalaitoksen rakentamislupa-asiassa annettuun päätökseen. (**KHO 27. 12. 1985 t. 5989**). Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen sanamuodosta näkyy, että tuomioistuin pitää *mahdollisena* mm. kalatievelvoitteen asettamista hakijalle.

Kuulutusmenettelyllä tapahtuneessa vesioikeuden uudessa käsittelyssä avustavan virkamiehen laatimassa kalatalousselvityksessä, johon toimitusmiehet yhtyivät, esitettiin Haapakosken voimassa olevia lupaehtoja kalanhoitomaksusta korvattavaksi istustusvelvoitteella. Vesioikeus, hylättyään jako- ja kalastuskuntien vaatimuksen Haapakosken voimalaitoksen purkamisesta, tutki voitaisiinko Haapakosken voimalaitoksen rakentamiseen ja osittaiseen käyttämiseen myöntää lupa. Korkeimman hallinto-oikeuden kalatien tutkimiselle myönteinen linja näkyy vesioikeuden päätöksessä, jossa sanotaan mm.: »— — Tässä yhteydessä (ts. Haapakosken rakennnuslupa-asiassa) voidaan kalatien rakentamisasia ottaa uudestaan harkittavaksi ja asiaa ratkaistaessa on tarkasteltava päätöksen antamishetkellä vallitsevia olosuhteita — —». Vesioikeus kuitenkin hylkäsi kalatievaatimuksen katsoen, ettei kala pystyisi nousemaan kahden lähekkäisen voimalaitoksen kautta. Muutoin vesioikeus korvasi Haapakosken voimalaitosluvan uudella luvalla ja uusilla lupaehdoilla, joissa mm. kalanhoitomaksu muutettiin istutusvelvoitteeksi, joka arvoltaan vastasi aiemmin voimassa ollutta maksuvelvoitetta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi päätöksessään (**KHO 30. 12. 1988 t. 5337**) hakijan väitteen siitä, että kalaportaan rakentamista koskevaa vaatimusta ei olisi saanut tutkia. Myös kalastuskuntien vaatimukset hylättiin. Muiltakin osin vesioikeuden päätös jäi voimaan.

Edellä selostetussa ratkaisussa oli kysymys kahdesta erillisestä ja myös eri paikkaan tulevasta, tosin saman omistajan hallinnassa olevasta rakennuksesta. Asiallisesti hankkeet muodostivat yhteisen kokonaisuuden. Hankkeiden yhteisvaikutusten osalta asia käsiteltiin yhdessä. Lopuksi on huomautettava, että asian käsittelyssä keskeisen sijan saanut vaatimus kalatien rakentamisesta on milloin tahansa mahdollista saattaa vesilain 2 luvun 22 §:n nojalla hakemuksella uudelleen tutkittavaksi, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet.

Vesirakentamislupiin usein liittyvät *pakkotoimiluvat* oikeuttavat rakentajan ryhtymään toisen oikeutta loukkaaviin toimenpiteisiin, esim. toiselle kuuluvan alueen tai vesivoiman käyttöön ottamiseen korvausta vastaan ja eräissä tapauksissa kiinteän omaisuuden lunastamiseen.[85] Tavallisena lakina säädetyn vesilain pakkotoimiluvat perustuvat valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n määräämässä järjestyksessä säädettyyn lakiin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (L 266/61).[86]

Rakentajan *velvollisuudet* käyvät selville yleensä lupapäätökseen liittyvistä

[85] Jaottelusta yritysluvat ja pakkotoimiluvat ks. *Pietilä* 1979 s. 102.

[86] Aiemman lupakäytännön kritiikistä tältä osin ks. *Haataja* LM 1951 s. 194 ss.

lupaehdoista. Lupaehtoihin kytkeytyvät myös lupapäätöksen kolmansiin tahoihin kohdistuvat oikeutukset ja velvollisuudet. Lupapäätöshän koostuu varsinaisesta lupapäätöksestä ja siihen liitetyistä erilaisista lupaehdoista. Varsinainen lupapäätös sisältää vain myönteisen tai kielteisen vastauksen siihen, voidaanko lupa myöntää. Ratkaisu voi luonnollisesti olla osittain kielteinen tai osittain myönteinen.

Lupapäätöksen aineellisen sisällön selvittämisen kannalta *lupaehdot* ovat itse asiassa keskeisin osa päätöstä. Lupapäätöksen ja lupaehdon välinen suhde ei ole yksiselitteinen eikä yksinkertainenkaan.

Hallinto-oikeudessa lupapäätöstä on yleensä pidetty yhtenä kokonaisuutena. Hallintopäätöstä säänneltäessä keskeisenä on pidetty lähinnä päätöksen lopputulosta. Tässä tarkastelukulmassa lupapäätöksen ja sen eri osien suhde jää vähälle huomiolle.[87] *Ståhlberg* katsoo, että hallintotoimiin voidaan liittää ehtoja ja sivumääräyksiä.[88] *Merikoski* tyytyy toteamaan, että »ehtoja ovat kaikki hallintotoimeen liittyvät lähemmät määräykset».[89] *Uotilan* mukaan ehtoja ovat kaikki sellaiset ehdot ja määräykset, »joita lupapäätökseen sisältyy sen välttämättömän yksilöinnin lisäksi».[90] *Kaliman* mielestä ehdolla tarkoitetaan »lupapäätökseen sisällytettyä, yksittäistapauksessa annettua määräystä».[91] *Mäenpään* mukaan »olennaista on ehdon luonne varsinaisen myönteisen tai osaksi myönteisen lupapäätöksen lisämääreenä».[92] Ehdoille ei ole annettu, kuten edellä olevista lainauksista voi päätellä, lupapäätökseen nähden riippumatonta asemaa.

Lupaehdot ovat käytännössä ympäristöluvissa yleisiä. Hallinnon lainalaisuuden periaate edellyttää, että toimivalta lupaehtojen asettamiseen on voitava johtaa laista. Muun ehtojen asettamista koskevan normin puuttuessa viranomaisen ehtotoimivalta on johdettu niistä säännöksistä, joiden perusteella viranomainen voi hylätä lupahakemuksen.[93] Hakija voi saada hakemuksensa hyväksytyksi määrätyillä ehdoilla. Ehtoja käytetäänkin lupapäätöksissä varsin yleisesti asioissa, jotka liittyvät hankkeen toteuttamisen edellytyksiin ja hylkäämisperusteisiin.

Vesirakentamislupien osalta on vesioikeudellisessa kirjallisuudessa tyydytty korostamaan luvan ja lupaehtojen *kiinteää* yhteyttä. Ehto on arvioitu eräänlaiseksi *lisämääreeksi.* Lisämääreeksi vesioikeudellisen luvan ehtoa ni-

---

[87] Samasta asiasta myös *Mäenpää* 1985 s. 216.
[88] *Ståhlberg* 1913 s. 339.
[89] *Merikoski* 1968a s. 127.
[90] *Uotila* 1967 s. 43.
[91] *Kalima* 1980 s. 298.
[92] *Mäenpää* 1985 s. 215.
[93] Ks. *Larma ym.* 1983 s. 479, *Mäenpää* 1985 s. 228 ja *Hyvönen* 1988 s. 419 ss.

mittää mm. *Hollo*.[94] Myös *Eronen* huomauttaa, että »varsinaisia luvan ehtoja nuo määräykset (lupaehdot) eivät kuitenkaan ole siinä mielessä, että jonkin määräyksen täyttämättä jättämisestä olisi seurauksena luvan voimaantulon siirtyminen tai sen raukeaminen».[95] Kysymys ei ole luvan myöntämisedellytyksestä siinä mielessä, että lupa annetaan ehdolla, että luvanmyöntämisedellytykset ovat voimassa. Tyypillinen tällainen lupa on esim. oikeus harjoittaa ammattimaista liikennettä.[96] Sanaparilla ehto/lisämääre on selvästi yhteydet saksalaisessa hallinto-oikeustieteessä kehitettyyn jaotteluun *Vorbehalt/Auflage* ja siihen liittyvään siviilioikeudelliseen sopimustoimioppiin.[97] Vesirakentamisluvan ehdon luonnetta ei voi kuitenkaan arvioida selittämällä ehto lisämääre- tms. nimityksellä. Vesirakentamisluvan ehto ja sen asettaminen tuskin eroaa siitä, miten ympäristöluvissa yleensäkin ehtoja voidaan asettaa.

Hallinto-oikeudessa puhutaan yleisesti *suspensiivisista* eli luvan voimaantuloa lykkäävistä ehdoista ja *resolutiivisista* ehdoista, jotka merkitsevät luvan voimaantulon päättymistä jonkin ajan kuluttua.[98] Kannanotto siihen, voidaanko vesirakentamislupiin liittää varsinaisia ehtoja, edellyttää vastausta siihen, millainen pysyvyys vesirakentamisluville ylipäänsä Suomen oikeudessa annetaan. Pysyvyyselementtien korostuminen on johtanut siihen, että lupaehdolle on annettu jossain määrin epämääräinen lisämääräyksen luonne. Lupaehtojen noudattamatta jättämisestä ei ole katsottu voivan aiheutua luvan peruuntumista.[99] Sen sijaan lupaehdot voidaan kyllä saattaa voimaan vesilain 21 luvun 3 §:ssä säädetyin pakkokeinoin. Korvausten osalta täytäntöönpano voinee tapahtua välittömästi vesilain 21 luvun 6 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Vesirakentamisluvan luonteesta ja menettelyssä noudatettavasta virallisperiaatteesta seuraa, että vain lakiin perustuvat ehdot ovat sallittuja. Vesilain joustavien normistojen puitteissa tätä on tosin pidettävä kovin yleisluonteisena

---

[94] *Hollo* (1976 s. 320) toteaa mm.: Ehdot, jotka eivät vaikuta luvan voimaantuloon ja voimassaoloon ovat sen sijaan »lisämääräyksiä».

[95] Ks. *Eronen* 1965 s. 66.

[96] Ks. AjokorttiA 22.1 §, myös AMA 9.1 ja 4 §. Samantyyppisestä sääntelystä on kysymys esim. VartioimisliikeA (1983/743) 6 §. Ehdosta ja luvan myöntämisedellytyksistä yleisesti esim. *Willgren* 1925 s. 86 ja *Uotila* 1967 s. 144.

[97] Tällä saksalaisperäisellä jaottelulla on yhteyksiä oikeustoimien siviilioikeudelliseen sopimusoppiin. Esim. *Merikoski* (1964 s. 50) katsoo, että mm. hallintoluvat hallintotoimina ovat eräissä suhteissa verrattavissa siviilioikeudellisiin oikeustoimiin ja niihin, kuten tuollaisiin siviilioikeudellisiin oikeustoimiinkin, voidaan liittää ehtoja ja aikamääräyksiä. Saksalaisesta aiheen käsittelystä ks. esim. *Mayer* I s. 259 ja *Kormann* 1910 s. 135 ss.

[98] Tähän tapaan »ehdon varsinaisessa merkityksessä» määrittelevät mm. *Ståhlberg* 1913 s. 123, *Merikoski* 1964 s. 51 ja *Hollo* 1976 s. 320.

[99] Ks. esim. *Eronen* 1965 s. 66 ss. ja *Hollo* 1976 s. 320.

ohjeena. Lupaehdon täytyy myös olla riittävän kiinteässä yhteydessä lupasääntelyn *tavoitteeseen* ja *tarkoitukseen.*[100] Lupaehtoa asetettaessa on noudatettava *suhteellisuuden* periaatetta. Ehdon sisältämän velvoitteen on oltava oikeassa suhteessa koko lupapäätökseen ja sen tarkoitukseen.[101]

Selvää on, että lupaehdon täytyy olla *tarpeellinen.* Lupaehdosta täytyy käydä ilmi, mihin luvanhaltija on oikeutettu ja velvoitettu. Tämä *selkeyden* vaatimus yhdessä edellä mainittujen tarpeellisuuden, suhteellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kanssa ovat yleisiä hallintomenettelylaista ja hallinnon yleisistä oikeusturvanäkökohdista johdettavia periaatteita. Vesirakentamislupiin liittyy kuitenkin paljon sellaisia ehtoja, joiden voidaan katsoa johtuvan *asian luonteesta.* Vesirakentamisluvassa lupaehtojen asettaminen liittyy luparatkaisussa sovellettavaan *intressiharkintaan* ja siinä tapahtuvaan eri etujen punnintaan. Samoin kuin muissakin ympäristöluvissa myös vesirakentamislupaan voidaan asettaa ehtoja yleensä niissä asioissa, jotka liittyvät hankkeen toteuttamisen edellytyksiin ja hylkäämisperusteisiin. Tätä osoittaa esim. edellä selostettu Haapakosken voimalaitoksen luparatkaisu (**KHO 27. 12. 1985 t. 5989** s. 112), jossa asiaa käsiteltiin vesioikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ikään kuin kysymyksessä olisi ollut uusi lupakäsittely. Tosiasiassa vesioikeuskäsittelyssä puututtiin vain lupaehtoihin. Vanhan voimalaitoksen lupa jäi voimaan. Lupaehdoilla voimalaitoksen toiminta kuitenkin muotoiltiin olennaisesti toisenlaiseksi sekä suhteessa luvansaajaan että kolmansiin kuin alkuperäisessä luvassa oli määrätty.

Vesioikeudellisten lupien lupaehtojen sallittavuudesta, sisällöstä, valituskelpoisuudesta jne. on syntynyt oikeuskäytännössä eräänlaisia nyrkkisääntöjä. Lupaehtojen näennäinen irrallisuus ei vapauta siitä, että rakennuslupapäätöksessä on lausuttava ainakin niistä asioista, joista vesilain 16 luvun 23 § (VA 72.2 §) määrää. Lupaehdot ja luvan myöntämisen perustana oleva *intressiharkinta* ja toisaalta *lupaehdot* ja *korvausjärjestelyt* ovat sellaisessa keskinäisessä riippuvuussuhteessa, että intressiharkinta määrää, millaisiksi lupaehdot muodostuvat. Lupaehdoilla puolestaan voidaan vähentää mahdollista korvausvelvollisuutta.[102]

---

[100] Tätä mieltä ovat mm. *Merikoski* 1974 s. 62, *Uotila* 1967 s. 147, *Sinisalo* 1973 s. 102, *Holopainen* 1979 s. 11 ja *Kalima* 1980 s. 298. Samasta asiasta Norjan oikeudessa *Eckhoff* 1976 s. 137 ss.

[101] Esim. MaL:ssa lupaehdoista todetaan mm.: »Määräykset eivät saa aiheuttaa luvan saajalle sellaista vahinkoa ja haittaa, jota on pidettävä hankkeen laajuuteen ja hänen saamaansa hyötyyn nähden kohtuuttomana» (MaL 11.3 §).

[102] Periaate ilmenee jo Hällforsin komiteassa.

Vesirakentamisluvan jälkivalvonnassa kysymys luvanmyöntämisedellytyksistä on useimmissa tapauksissa ollut suhteellisen selvä. Olennaiseksi asiaksi jälkivalvonnan toteuttamisen kannalta jää, millaisia *lupaehtoja* tai *muita määräyksiä* lupapäätökseen on liitetty. Lupapäätös on tuottanut hakijalle kompetenssin toteuttaa luvan mukainen hanke, mutta vasta lupaehdoilla on muotoiltu, *miten* hänen on tullut toteuttaa hankkeensa. Jo lupapäätöstä annettaessa lupaehdot on saatettu jättää niin väljiksi tai puutteellisiksi, ettei rakentaja ole voinut toteuttaa niitä.

3 LUPAPÄÄTÖKSEN LAINVOIMA JA OIKEUSVOIMA

3.1 Yleistä

Vesirakentamisluvan pysyvyys ja muutettavuus liittyvät kysymykseen vesirakennusluvan *lainvoimaisuudesta* ja *oikeusvoimaisuudesta*. Edellinen on jälkimmäisen välttämätön edellytys. Lainvoimaisuus tarkoittaa, että päätökseen ei saa hakea muutosta säännöllisin muutoksenhakukeinoin. Vain lainvoimainen päätös on oikeusvoimakykyinen. Oikeusvoimalla ymmärretään, missä materiaalisessa kysymyksessä päätös saavuttaa pysyvyyden.

Lainvoimaa ja oikeusvoimaa koskevat opit on lainattu niin vesioikeuteen kuin hallinto-oikeuteenkin prosessioikeudesta. Lainvoiman ja oikeusvoiman käsitteitä voidaan pitää oikeuskielessämme melko vakiintuneina. Tosin oikeuskirjallisuudessamme on muutamissa yhteyksissä mainintoja »muodollisesta ja aineellisesta lainvoimasta» ja »muodollisesta ja aineellisesta oikeusvoimasta».[103] Sanapari »muodollinen — aineellinen» lienee kuitenkin vain ulkomaisista esikuvista omaksuttuja lainauksia, ilman että niillä olisi sanottavaa merkitystä tarkasteltaessa, mitä lainvoimalla ja oikeusvoimalla Suomen oikeudessa tarkoitetaan.

Vesirakentamislupien pysyvyyteen ovat vaikuttaneet yleisten lainvoima- ja oikeusvoimaoppien ohella monet muutkin tekijät. Tällaisia ovat olleet mm. siviilioikeudelliset traditiot ja saksalaisessa hallinto-oikeustieteessä tämän vuosisadan alussa kehitellyt käsitelainopilliset mallit erilaisten hallintolupien luonteesta. Vähäinen vaikutus ei voine olla myöskään vesirakentamislupien omalla kehityshistorialla ja siihen liittyvillä erityispiirteillä.

---

[103] Ks. esim. *Merikoski* 1968b s. 79 ja *Tirkkonen* Sp II s. 316.

3.2 Lainvoimasta ja oikeusvoimasta prosessioikeudessa

Tuomion lainvoimalla (*laga kraft, formell Rechtskraft*) prosessioikeudessa on perinteisesti ymmärretty sitä tuomioistuinratkaisun ominaisuutta, että siihen ei voida hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin.[104] Näillä tarkoitetaan niitä muutoksenhakukeinoja, joiden käyttämisellä on lykkäävä (suspensiivinen) vaikutus juuri lainvoimaisuuteen nähden. Tuomio tulee lainvoimaiseksi, jos muutosta ei ole haettu tai muutoksenhakuaste puuttuu.[105]

Oikeudenkäynnissä annettuun tuomioon sisältyy aina lopullinen arvovaltainen (auktoritatiivinen) vahvistaminen. Tuomiossa vahvistetaan tulevaisuuteen nähden, mitä asiassa on oikeaksi katsottava. Tätä tuomion vahvistusvaikutusta kutsutaan oikeusvoimaksi (*rättskraft, rettskraft, Feststellungswirkung, materielle Rechtskraft, res judicata, la chose jugée, estoppel*).[106] Oikeusvoimavaikutus on tärkein tuomion vaikutuksista. Sitä voidaan luonnehtia tuomion *yleiseksi vaikutukseksi*. Tuomiolla on myös muita vaikutuksia, joista tärkeimpiä ovat mm. *eksekutiivinen vaikutus* eli tuomion täytäntöönpanokelpoisuus ja *muotoamisvaikutus*.[107] Viimeksi mainittu tuomion vaikutus liittyy siviiliprosessissa annettaviin ns. *muotoamis-* eli *konstitutiivisiin tuomioihin*, jotka aikaansaavat oikeudenmuutoksen.[108] Kysymyksessä on siten oikeussuhteen tai oikeustilan perustaminen, täydentäminen, kumoaminen tai rajoittaminen. Tyypillinen tällainen tuomio on esim. avioerotuomio. Muotoamistuomion oikeusvoimavaikutus ilmenee siinä, että tuomion oikeusvoima ulottuu kaikkiin nähden (*inter omnes*), kun yleensä siviiliprosessissa annetun tuomion ulottuvuus rajoittuu oikeusriidan asianosaisiin.

Oikeusvoimasäännöstön noudattaminen perustuu meidän oikeusjärjestyksessämme oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 1 §:n säännökseen tuomion rikkomisesta.[109] Lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen kuuluvana sitä tulee lähtö-

---

[104] *Tirkkonen* Rp II s. 430 ja *Tirkkonen* Sp II s. 323.

[105] Ylimääräisten ja varsinaisten muutoksenhakukeinojen erottelemisessa juuri suspensiivisella vaikutuksella on ratkaiseva merkitys. Ks. asiasta tarkemmin *Tirkkonen* Rp II s. 476 ja *Lager* 1975 s. 41 ss.

[106] Oikeusvoiman erilaisista määrittelyistä ks. tarkemmin *Tirkkonen* 1933 s. 30 ss. ja *Tirkkonen* Sp II s. 261, *Kallenberg* II s. 1235 ss., *Eckhoff* 1945 s. 15 ss., *Wade* 1982 s. 239 ss. Oikeusvoimasäännöstön historiallisesta kehityksestä ks. *Tirkkonen* 1937 s. 54 ss., *Wrede* II s. 233 ss. ja *Welamson* 1956 s. 64 ss., vrt. *Olivercrona* 1960 s. 34 ss. Aiheen (oikeusvoimaoppi) käsittelystä saksalaisessa ja itävaltalaisessa kirjallisuudessa (mm. Stein, Wolff, Petschek, Klein) ks. *Tirkkosen* Sp II s. 261 ja 274 olevia kirjallisuusluetteloja.

[107] Ks. tarkemmin *Tirkkonen* Sp II s. 263 ss. Vrt. *Tirkkonen* 1937 s. 492—493.

[108] Ks. *Tirkkonen* Sp II s. 242 ja s. 263 ss.

[109] Oikeusvoimaa koskeva pääsäännös sisältyi alun perin OK 25: 1:een, joka on myöhemmin kumottu. Ks. *Tirkkonen* 1933 s. 31.

kohtaisesti noudattaa myös hallintolainkäytössä.[110] Positiivisen oikeuden säännöksiä oikeusvoimasta sisältyy oikeusjärjestykseemme vähän. Kun toisaalta lainvoima on oikeusvoiman edellytys, on muutoksenhakua koskevilla säännöksillä keskeinen merkitys myös oikeusvoimavaikutuksen kannalta.

Oikeusvoimavaikutus ilmenee käytännössä siten, että jos sama asia saatetaan uudessa oikeudenkäynnissä käsiteltäväksi, se on jätettävä tutkimatta (*ne bis in idem*), ja siten, että aikaisempi ratkaisu on tulevassa ratkaisutilanteessa otettava ratkaisun perusteeksi tutkimatta uudelleen sen oikeellisuutta. Näitä oikeusvoiman eri puolia kutsutaan oikeusvoiman *negatiiviseksi* ja *positiiviseksi* vaikutukseksi. *Pietilä* kutsuu edellistä *pysyvyysvaikutukseksi* ja jälkimmäistä *normatiivivaikutukseksi.*[111] Siviiliprosessissa annetulla tuomiolla on toisaalta rajoituksensa. Sitovuus koskee säännönmukaisesti vain tuomiolauselmaa eli lopputulosta.[112] Sitovuus rajoittuu tavallisesti oikeusriidan asianosaisiin (*res judicata jus facit inter partes*).[113]

Oikeusvoiman eräänlaisen yleisesti hyväksytyn määritelmän on esittänyt *Tirkkonen* vuonna 1933 julkaistussa väitöskirjassaan. Sen mukaan oikeusvoimalla tarkoitetaan tuomioistuinratkaisun sisällyksen uudessa oikeudenkäynnissä ilmenevää sitovaa vaikutusta.[114] Tirkkonen itse on huomauttanut, ettei hänen esityksensä sisällä mitään oikeusvoiman pohjimmaisen luonteen selvittelyä.[115] Hänen oikeusvoimamääritelmänsä on kuitenkin saanut eräänlaisen aksiooman arvon. Tällaisen aseman on erityisesti saanut kriteeri, että ratkaisun sitovan vaikutuksen, ollakseen oikeusvoimaa, tulee ilmetä uudessa oikeudenkäynnissä.[116] Yleisellä tasolla oikeusvoima voitaneenkin määritellä tuomioistuinratkaisun pysyvyysvaikutukseksi, joka ilmenee uudessa oikeudenkäynnissä.

Edellä olevasta voidaan päätellä, että siviiliprosessissa oikeusvoimavaikutuksessa korostuvat *prosessuaaliset (muodolliset)* elementit.[117] Prosessuaalinen oikeusvoimaoppi johtaa siihen, että tuomio on lähtökohtaisesti oikeusvoimakykyinen silloinkin, kun se on aineellisesti väärä. Tärkeimmät keinot oikeusvoi-

---

[110] Ks. KHOL 14 §, LoL 25.2 § ja liikevaihtovero-oikeudesta annetun lain 7 §.

[111] *Pietilä* 1979 s. 197.

[112] Ks. rikosprosessin osalta jossakin määrin laajemmasta ulottuvuudesta *Tirkkonen* Rp II s. 443, vrt. *Tirkkonen* Sp II s. 343 ss.

[113] Myös tuomioistuin tulee oikeusvoimavaikutuksen sitomaksi. *Tirkkonen* Sp II s. 331 ja Rp II s. 436 sekä *Tirkkonen* 1933 s. 519. Ks. myös edellä kysymystä muotoamistuomioiden vaikutuksista.

[114] Ks. *Tirkkonen* 1933 s. 31 ja *Tirkkonen* Sp II s. 261.

[115] Ks. *Tirkkonen* 1933 s. 31.

[116] Ks. *Tirkkonen* Sp II s. 262.

[117] Puhtaan prosessuaalisen oikeusvoimavaikutuksen heikkouksista erityisesti (materiaalisesti) väärien tuomioiden kannalta ks. laajemmin *Tirkkonen* 1933 s. 515 ss.

mavaikutuksen kumoamiseksi siviiliprosessissa ovat oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säännellyt ylimääräiset muutoksenhakukeinot.[118]

3.3 Lainvoimasta ja oikeusvoimasta hallinto-oikeudessa

Lainvoima- ja oikeusvoimavaikutuksen ulottuvuus hallinnon alalla on jäänyt yleisluonnehdintojen varaan. Toisaalta jo hallinnon luonteen vuoksi yleisprosessuaalisia oikeusvoimaoppeja ei voida sellaisenaan soveltaa hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi voidaan ottaa hallinto-oikeudellisen luparatkaisun oikeusvoima. Riita-asiain oikeudenkäynnissä annetun tuomion oikeusvoima ilmenee siinä, että se sitovasti vahvistaa lopullisesti sen asianosaisten välisen yksityisoikeudellisen suhteen, joka on ollut oikeudenkäynnin kohteena.[119] Rikosasian oikeudenkäynnissä vahvistetaan sitovalla tavalla lopullisesti valtion rankaisuvaateen (tai rikoksesta johtuvan yksityisoikeudellisen vaateen) olemassaolo ja laajuus syytettyä vastaan.[120] Sen sijaan hallinnossa hakemusasian käsittelyssä ja siinä noudatettavassa hallinnollisessa lainkäyttömenettelyssä annetun lupapäätöksen oikeusvoima määräytyy monessa suhteessa toisin. Hakemusasian käsittelyssä annettu päätös ja sen lainvoimaiseksi tulo eivät sinänsä »sitovalla tavalla» vahvista tai luo mitään oikeussuhdetta. Hakijan oman tahdon vallassa on, haluaako hän toteuttaa hankkeen, jota varten lupa on myönnetty. Luvan oikeutukset ja velvollisuudet tulevat voimaan kaikkine, myös kolmansiin ulottuvine oikeusvaikutuksineen vasta sitten, kun hakija on ryhtynyt käyttämään luvassa hänelle suotua oikeutusta.

Hallintopäätöksen lainvoimaisuuden määrittely on jäänyt oikeuskäytännön varaan.[121] Käytännössä tämä ei ole tuottanut sanottavia ongelmia. Päätös tulee lainvoimaiseksi silloin, kun varsinainen muutoksenhaku on kielletty. Samoin päätös tulee lainvoimaiseksi, kun muutoksenhaulle varattu aika on kulunut umpeen. Päätökseen tulevat sidotuiksi asianosaiset. Päätöksellä voi olla myös muotoava vaikutus (*inter omnes*).[122]

---

[118] Tuomionpurun edellytyksistä ks. *Lager* 1972 passim.

[119] Ks. *Tirkkonen* Sp II s. 261 ja *Tirkkonen* Rp I s. 246.

[120] Ks. *Tirkkonen* Rp II s. 400—401.

[121] HPurkuL:n esitöissä lähdettiin siitä, että lakiin olisi tullut määritelmä, milloin hallintopäätös on lainvoimainen. Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt tätä määritelmää, vaan katsoi, että asia on syytä jättää vakiintuneen oikeuskäytännön ja oikeustieteen varaan. Ks. tarkemmin Lvk 1960: 5 ja 1965: 5 ehdotusten 2 §:t. Asiasta laajemmin *Hallberg* 1986 s. 62 ss.

[122] Ks. esim. *Ståhlberg* 1928 s. 437, *Merikoski* 1968b s. 96, *Andersson* 1970 s. 184 ss. ja *Hallberg* 1986 s. 147.

Vanhastaan hallinto-oikeudessa on päätöksen pysyvyysvaikutusta arvioitaessa annettu painoa ratkaisun kohteena olevan asian laadulle.

Hallintopäätösten pysyvyyden osalta *Ståhlberg* korostaa periaatetta, ettei hallintotoimen kautta muodostuneita oloja tule koska tahansa järkyttää. Toisaalta hän kuitenkin katsoo hallinnon tarkoituksen saavuttamisen vaativan olojen vaihteluiden ja uusien tarpeiden huomioon ottamista.[123] Tämän lausuttuaan Ståhlberg tyytyy toteamaan, että »päätösten pysyvyys on vasta myöhempien erityistutkimusten nojalla selvitettävissä».[124] Ståhlberg esittää sen, myöhemmin usein hallinto-oikeustieteessämme toistetun kannan, että yleisen lainkäytön piirissä kehiteltyjen käsitysten suora soveltaminen hallintoon ei ole mahdollista, kun »hallinnon tarkoituksena on toimiminen lain rajoissa, julkisten tehtävien toteuttamiseksi, ei siinä ole katsottu mahdolliseksi yleistä toimenpiteiden muuttumattomuutta, vaan tämä on rajoitettu ainoastaan *eräänlaisiin hallintoviranomaisten toimenpiteisiin*».[125] Ståhlbergin kannanotoista tulee esille hänen käsityksensä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta, joka merkitsee mm. suojaa mielivaltaisilta päätöksiltä.[126] Ståhlberg korosti kolmea päätöksen pysyvyyttä vahvistavaa ominaisuutta. Tällaisia kriteerejä olivat seuraavat: 1) päätöksellä sovelletaan lakia yksityiseen tositapaukseen, 2) päätöksellä ratkaistaan vastakkaisia oikeuksia ja vaatimuksia ja 3) päätöksenteossa yksityisten oikeus on etualalla eikä yksinomaan tai pääasiassa julkinen etu. Etenkin oikeuksia perustavat luvat ja erityisessä menettelyssä myönnettävät luvat saavuttivat erityisen pysyvyyden. Vaikka Ståhlberg kieltää hallintopäätösten yleisen pysyvyyden ja korostaa oikeusvoiman ulottuvuuden erilaisuutta erityyppisissä hallintopäätöksissä, hänkin tunnustaa varsin laajan ulottuvuuden hallintopäätösten pysyvyydelle.

Merikosken kanta hallintopäätösten pysyvyyteen nojautui pitkälti pohjoismaisessa hallinto-oikeustieteessä esitettyihin yleisiin periaatteisiin.[127] Oikeusvoimalla hallinto-oikeudessa tarkoitetaan Merikosken mukaan päätöksen pysyvyyttä ja järkkymättömyyttä. »Sitä ei päätöksen antanut eikä ylempi viranomainen voi toisensisältöiseksi muuttaa. Se tarkoittaa järjestää ratkaistavana olleen asian lopullisella tavalla.»[128] Hän katsoo *hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä* annettujen päätösten oikeusvoimaisuuteen voitavan yleensä soveltaa

---

[123] *Ståhlberg* 1913 s. 331 ss.

[124] Ibid.

[125] Mts. 334. Kursivointi tämän kirjoittajan.

[126] Tähän hallinnon oikeuturvaan *Ståhlberg* (1913 s. 113) lukee myös sen, ettei ylempi viranomainen eikä samakaan viranomainen saa perusteitta puuttua tehtyyn päätökseen. Tämä näkyy mm. varovaisuutena käyttää erilaatuisia oikaisumenettelyjä.

[127] Teoksessaan »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä» *Merikoski* nojautuu tulkinnoissaan mm. Poul Andersenin, Frede Castbergiin ja Halvar Sundbergiin. Tässä viitataan ensin mainitun yleisesitykseen »Dansk forvaltningsret» sekä kahden viimeksi mainitun hallinto-oikeuden yleiskommentaareihin. Merikoski viittaa erityisesti ruotsalaisen Westerbergin tutkimukseen »Om rättskraft i förvaltningsrätten».

[128] *Merikoski* 1968b s. 80.

yleisprosessuaalisia periaatteita, mutta *hallintotoimien* oikeusvoimakysymysten selvittely osoittautuu usein vaikeaksi.[129] Merikoski tyytyy luonnehtimaan, että hallinnossa on päätöksiä, joille oikeusvoima myönnetään ja sellaisia, jotka ovat sitä vailla. Merikoskikin korostaa Ståhlbergin tapaan, että oikeusvoimaa vaille jääneillekin hallintopäätöksille on ominaista hyvin vahva pysyvyys. Perusteluna tälle hallintopäätösten oikeusvoiman yleisluonnehdinnalle on, ettei oikeusvaltiossa pidä kajota hallintoviranomaisen päätökseen, ellei »voida katsoa asian tulleen jollakin tavalla uuteen vaiheeseen taikka uuteen valaistukseen esim. sen vuoksi, että on ilmennyt uusia asiaan vaikuttavia syitä tai että olosuhteet ovat muuttuneet. Ja silloinkin on näiden syiden painavuutta punnittava sitä haittaa ja vahinkoa vasten, mitä asiaan kajoaminen saattaa asianosaiselle merkitä».[130]

Merikoski tyypittelee neljä kategoriaa päätöksiä, jotka saavuttavat oikeusvoimalle ominaisen pysyvyyden. Näitä ovat päätökset, joilla 1) on sovellettu lakia yksityiseen tositapaukseen tai 2) on ratkaistu samalla tavalla kuin riitaasian oikeudenkäynnissä vastakkaisia oikeuksia ja vaatimuksia tai 3) on perustettu yksityiselle taloudellista laatua olevia oikeuksia taikka 4) jotka on tarkoitettu muuttumattomaksi.[131] Merikosken pysyvyyttä korostavat hallintopäätösten elementit ovat varsin samantyyppisiä kuin Ståhlbergin esittämät. Luvat Merikoski jakaa 1) oikeuksia perustaviin tai vain tietyn tosiasiallisen olotilan muodostaviin sekä 2) velvoittaviin tai oikeuksia rajoittaviin lupiin. Toisaalta hän jaottelee hallintoluvat sidottua harkintaa edellyttäviin ja vapaaharkintaisiin lupiin. Näissä kategorioissa sidottu harkinta implikoi aina luvalle vahvaa pysyvyyttä.[132] Merikoski korostaa yleisesti hakijalle myönteisten lupapäätösten pysyvyyttä sekä viranomaisen harkintavallan laajuuden ja lupapäätöksen pysyvyyden välistä yhteyttä.[133] Kielteisen päätöksen hän katsoo jäävän pysyvyysvaikutusta vaille.[134]

Erittelevämpää arviota hallintopäätösten oikeusvoiman luonteesta ja ulottuvuudesta edustaa ruotsalaisen tutkijan *Ole Westerbergin* monografia »Om rättskraft i förvaltningsrätten» (1951). Hän analysoi erityyppisten hallintopäätösten pysyvyyttä erilaisista näkökulmista, mm. turvallisuusintressistä, yleisen edun vaatimuksesta ja taloudellisista näkökohdista. Eri maiden hallinto-oikeutta vertaillessaan hän päätyy arvioimaan hallintopäätösten saaneen *Itävallassa*, *Ruotsissa* ja *Suomessa* huomattavan pysyvyyden.[135]

---

[129] Ibid.

[130] Mts. 85.

[131] Mts. 80—81.

[132] Ks. *Merikoski* 1968b s. 70 ja *Merikoski* I 1974 s. 207—208.

[133] Samoin *Castberg* 1955 s. 165, samoin *Andersen* 1946 s. 481 ss., vrt. *Jellinek* 1908 s. 272.

[134] *Merikoski* I 1974 s. 270—271, myös Ruotsissa oikeusvoiman katsotaan yleensä puuttuvan kielteisiltä päätöksiltä ks. *Ragnemalm* 1981 s. 89 ss. Myös HMenL:n säätämisen yhteydessä katsottiin korjaussäännösten käyttöä vähentävän sen, että hakemuksen hylkäävä päätös ei estä panemasta uutta hakemusta samasta asiasta vireille. Ks. HE 88/1981 vp s. 55 ss.

[135] *Westerberg* 1951 passim.

Hallintopäätösten oikeusvoiman osalta Suomen oikeudessa on vakiintunut suhteellisen tiukka, päätösten pysyvyyttä korostava oppi. Maamme hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä on päätösten oikeusvoimaisuus usein pantu ratkaisujen pohjaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöskokoelmiin on kertynyt melkoinen oikeusvoimaisuuden vaikutuksia ja ulottuvuutta valaiseva aineisto. Varsinkin hallintotoimissa linjan muotoutuminen on jäänyt enemmänkin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen kuin tieteisopin varaan.

Jossain määrin kannatusta on saanut käsitys, että olosuhteiden muuttuessa hallintopäätöstä tulee voida tarkistaa. Tätä on perusteltu hallinnon tehtävällä yleisen edun toteuttajana (*clausula rebus sic stantibus -periaate*).[136] Ruotsissa esim. *Westerberg* katsoo, että olosuhteiden olennainen muutos oikeuttaa poikkeamaan päätöksen oikeusvoimavaikutuksesta, jos »pakottava julkinen etu» edellyttää tätä.[137] Samalla kannalla on myös *Sundberg*, joka mm. *rebus sic stantibus* -periaatteeseen nojautumalla perustelee, etteivät kaikki hallintopäätökset saa sellaista pysyvyyttä kuin siviiliprosessissa annetut tuomiot.[138]

Vallitseva kanta hallinto-oikeustieteessämme on korostanut hallintopäätösten pysyvyyttä. Tästä syystä päätösten muutettavuuteen on suhtauduttu varsin varovaisesti. Viime aikoina on ollut havaittavissa jossain määrin muutosta käsityksissä hallintopäätösten pysyvyydestä ja muutettavuudesta hallinnon eri osa-alueilla.

Hallberg toteaa väitöskirjassaan »Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta» (1978), ettei oikeusvoima ole saanut hallinto-oikeudessa »täysin vakiintunutta sisältöä».[139] Westerbergiin nojautuen hän arvioi, että julkishallinnon moninaisissa ratkaisutilanteissa painottuvat yksityinen ja julkinen etu hyvinkin eri tavoin, minkä vuoksi monissa tapauksissa on tingittävä ehdottomasta, riita- ja rikosprosessissa annettujen tuomioiden oikeusvoimaan verrattavasta sitovuu-

---

[136] Periaatteen taustasta saksalaisessa hallinto-oikeustieteessä ks. erityisesti *Westerberg* 1951 s. 327 ss.

[137] *Westerberg* JFT 1948 s. 193 ss. ja *Westerberg* 1951 s. 157 ss. Samoin *Merikoski* 1968b s. 84—85. *Rytkölä* (1948 s. 309) katsoi, että oikeusvoimaa hallinnon alalla rajoittavat julkisoikeuden erityisestä luonteesta johtuvat piirteet kuten yleisen edun vaatimus ja hallinnon luonne julkisten tehtävien toteuttajana. Tämän vuoksi Rytkölä päätyi arvioimaan, että hallinnon alalla tehdyt ratkaisut ovat voimassa vain niin kauan kuin ne olosuhteet pysyvät muuttumattomina, jotka vaikuttivat ratkaisevasti päätöksen antamiseen. Näin puhtaana ns. *clausula rebus sic stantibus* -periaatetta ei ole Suomen oikeudessa hyväksytty. Vrt. *Rihto ym.* 1979 s. 249.

[138] *Sundberg* (1955 s. 199—200) tosin huomauttaa, ettei pysyvyyden rajoituksista saa tehdä sellaista johtopäätöstä, ettei hallintopäätöksiin liity ollenkaan pysyvyysvaikutusta, vaan että oikeusvoimalla »— — inom förvaltninsrätten kan hava ett mycket förtunnat innehåll».

[139] Ks. *Hallberg* 1978 s. 187.

desta.[140] Hallberg kuitenkin korostaa, että »kokonaisuutena arvioiden hallintopäätökset ovat meillä saaneet poikkeuksellisen suuren sitovuuden».[141] Teoksessaan »Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa» (1986) Hallberg toteaa oikeusvoiman sisällön hallinnossa muotoutuneen lähinnä oikeusturvan vaatimuksesta, suojan antamisesta yksityisille ja hallintoviranomaisten toiminnan sitomisesta asianomaisiin toimivaltasäännöksiin.

Hallbergin oikeusvoiman määrittely vaikuttaa ståhlbergilaiselta. Määritelmästä tulee esille hallinnon lainalaisuuden periaate. Hallbergin kanta oikeusvoiman ulottuvuudesta on realistinen: »Samoin voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa hallintopäätösten sitovuuteen liittyvät ongelmat niillä aloilla, joilla päätösten vaikutuksia pitkällä aikavälillä on vaikea arvioida ja joilla uusi tutkimustieto tuo esille uusia vaatimuksia päätöksenteolle.»[142] Esimerkkinä Hallberg mainitsee »käytännön tarpeista» kehittyneen määräaikaisten lupien järjestelmän vesiasioissa.

Hallintopäätöksen pysyvyyttä korostavaan tulkintaan *oikeuksia perustavien ja muotoavien* hallintolupien osalta päätyy myös *Mäenpää*.[143] Vertailtuaan ja analysoituaan varsin laajasti erityyppisiä hallintolupia ja niiden oikeusvaikutuksia hän torjuu hallinto-oikeustieteessä lupapäätöksen pysyvyyden perustana käytetyt argumentoinnit harkintavallan laajuudesta, lupatyypittelyn (konsessiot, poliisiluvat jne.) käyttämisen luvan pysyvyyttä koskevan argumentoinnin perustana sekä hallinnon yleisestä lainalaisuudesta tehdyt johtopäätökset. Hänen mielestään ne eivät »sellaisenaan pätevästi vastaa todellista tilannetta modernissa hallinnossa».[144] Mäenpää päätyy korostamaan *materiaalisen oikeusvarmuuden vaatimusta* ja *lupasääntelyn funktiota*.[145] Materiaalinen oikeusvarmuus tarkoittaa hänen mukaansa sitä, että lupapäätöksen pysyvyydestä kiinnipitäminen vain (muodolliseen) oikeusvarmuuteen ja etenkin hallinnon lainalaisuuteen vedoten saattaa merkitä huomattavasti olennaisempaa (materiaalisen) oikeusvarmuuden loukkausta kuin pysyvyydestä luopuminen tai tinkiminen. Esim. ympäristöluvissa tällainen materiaalinen oikeusvarmuus saattaisi edellyttää lupaan kajoamista. Materiaalisen oikeusvarmuuden toteutumisen esteeksi saattaa kuitenkin tulla se, ettei viranomaisella ole muodollista toimivaltaa puuttua lainvoimaiseen lupaan.[146] Myös Mäenpää päättelee luvan funktiosta, millainen py-

[140] Ibid. Ks. myös *Westerberg* 1951 s. 8.
[141] *Hallberg* 1978 s. 187.
[142] *Hallberg* 1986 s. 63.
[143] *Mäenpää* 1985 passim.
[144] Mts. 315 ss.
[145] Mts. 318.
[146] Mts. 319. *Mäenpää* (mts. 320) suositteleekin, että *de lege ferenda* oikeusvoiman

syvyys hallintoluvalle on annettava. Oikeuksia perustavilla ja muotoavilla luvilla on hänenkin mielestään yleensä varsin voimakkaat vaikutukset kansalaisten välisiin sekä valtion ja kansalaisten välisiin oikeussuhteisiin. Mäenpää katsoo: »Vaikka nämä luvat saattavat liittyä yhteiskunnalliseen ohjaukseen (esim. »rakennuspoliittinen lunastuslupa»), niiden tarkoituksena on ensisijaisesti ratkaista tietty oikeudellinen kysymys ja järjestää siihen liittyvät, myös yksityisoikeudelliset, oikeussuhteet julkisen luotettavuuden vaatimalla tavalla. Myös yleinen etu edellyttää siten tällaisen oikeudellisilta vaikutuksiltaan monitahoisen lupapäätöksen suhteellisen vahvaa pysyvyyttä.»[147]

Mäenpään tulkintalinjassa asetetaan eräällä tavalla vastakkain siviiliprosessissa ja hallintoprosessissa omaksuttu prosessuaalinen oikeusvoimaoppi päätöksen aineellisesti oikean lopputuloksen kanssa. Tässä päädytään oikeusvoimaoppien klassiseen pohdintaan, voiko väärä tuomio saavuttaa pysyvyyden. Asiallisesti Mäenpään tulkintasuositus ei kovinkaan paljon poikkea hallintopäätöksen pysyvyyteen kohdistuvista rajoituksista, jotka ovat jo voimassa eräillä hallinnonaloilla Suomen oikeudessa ja myös muualla Euroopan maissa.

3.4 Palautuspäätöksen pysyvyys

Onko hallintolainkäytössä annetuilla, osaratkaisun sisältävillä *palautuspäätöksillä* oikeusvoimaa? Tämä kysymys on hallinnossa ollut epäselvä ja riitaisa jo kolmen vuosikymmenen ajan.[148] Asiasta on esitetty kirjallisuudessa erilaisia käsityksiä. Oikeuskäytäntö on epäyhtenäinen. Osaratkaisun sisältävät palautuspäätökset kuuluvat kuitenkin hallintolainkäytössä vakiintuneeseen käytäntöön.

Ensimmäisiä kannanottoja palautuspäätöksen sitovuudesta hallintolainkäytössä on kirjallisuudessa esittänyt *Ellilä*.[149] Vuoden 1970 Lakimiehen artikkelissa *Autere* päätyy katsomaan, että lainvoimaiset pääasiaa koskevat ratkaisut palautuspäätöksissä sitovat paitsi asianosaisia päätöksen antanutta ja muita instansseja sekä periaatteessa myös korkeinta hallinto-oikeutta, hallintolainkäy-

---

muodollisten perusteiden lieventämistä materiaalisen oikeusvarmuuden turvaamiseksi joko yksittäiseen lupasäännöstöön liittyen tai yleisessä hallintomenettelyä koskevassa säädöksessä. Samoin *Silenti* (LM 1989 s. 44 ss.) on osaratkaisujen oikeusvoimaa koskevassa artikkelissaan päätynyt jaottelemaan hallintolainkäytössä tehdyt ratkaisut *staattisiin* ja *dynaamisiin* asioihin, jolloin staattisiin päätöksiin (esim. verotus) kuuluu vahvempi pysyvyys kuin dynaamisiin (esim. rakennusluvat).

[147] *Mäenpää* 1985 s. 322.

[148] Tässä yhteydessä viitataan *Silentin* artikkeliin »Osaratkaisujen antaminen, valituskelpoisuus ja sitovuus hallintomenettelyssä ja lainkäytössä» (LM 1989 s. 10—63).

[149] Ks. *Ellilä* LM 1961 s. 770 ss.

tön korkeinta oikeusastetta.[150] *Merikoski* sivuuttaa kysymyksen todeten harvinaisiksi sellaiset tapaukset, joissa alempi viranomainen ei mukaudu ylemmän viranomaisen päätökseen.[151] *Andersson* ja *Hallberg* ovat molemmat lähinnä oikeusturva- ja kohtuussyillä argumentoiden päätyneet siihen tulokseen, että väliasteen palautuspäätös on tosin valituskelpoinen, mutta se ei saa oikeusvoimaa, vaikkei valitusta tehdäkään.[152] *Kurvinen* on katsonut paitsi täytäntöönpanoluonteisten ja osatuomion muotoisten palautuspäätösten ja myös välituomion tyyppisten päätösten pääsääntöisesti tulevan lainvoimaisiksi ja oikeusvoimaisiksi.[153] Kurvinen tekee kuitenkin sen varauksen, että palautuspäätöksiin sisältyvät »evästysvahvistukset» päätöksen perusteluihin rinnastettavina lausumina eivät ole oikeusvoimakelpoisia.[154] Vuoden 1989 Lakimiehen artikkelissa *Silenti* toteaa ensin, että osaratkaisut on oikeusjärjestyksessämme tarkoitettu poikkeuksiksi. Hänen mielestään palautuspäätöksen lainvoimaisuus ja oikeusvoimaisuus voivat määräytyä yleisten sääntöjen mukaan, silloin kun tällainen päätös on valituskelpoinen.[155]

Mikäli osaratkaisujen täysimääräinen oikeusvoimaisuus asetetaan lähtökohdaksi, oikeusvoimasta voitaisiin poiketa vain kohtuussyistä. Nähtävästi asianosaisen käytettävissä olisi vain ylimääräinen muutoksenhakutie, ellei säännöksiä *de lege ferenda* muuteta.[156] Tällöin osaratkaisuissa korostuisivat päätöksen muodollista lainvoimaisuutta ja oikeusvoimaisuutta korostavat elementit tavalla, jota ei voitane asianosaisten oikeusturvanäkökulmasta tai koh-

---

[150] Ks. *Autere* LM 1970 s. 456—485. Autereen päätelmä sitovuudesta KHO:n osalta on, että KHO:lla purkuinstanssina on valitusasian ratkaisemisen yhteydessä oikeus purkaa hallintopäätös ilman hakemusta ja esitystä. Ks. HPurkuL 6 ja 7.1 §.

[151] Ks. *Merikoski* 1968a s. 219 ss.

[152] Ks. *Andersson* 1970 s. 128 ja 353 ss. Hän viittaa Westerbergin ja Reinikaisen tutkimustuloksiin. Ks. *Westerberg* 1951 s. 278 ja *Reinikainen* 1956 s. 356 ss. Ks. myös *Hallberg* 1978 s. 416—418.

[153] Ks. *Kurvinen* 1985 s. 65 ss.

[154] Ks. mts. 65.

[155] Palautussäännösten historiallisesta kehityksestä ks. *Reinikainen* 1956 s. 467. Yleisprosessissa palautuspäätöksiä koskeva muutoksenhakukielto on katsottava tulleen kumotuksi OK 30 luvun kokonaisuudistuksen yhteydessä (L 104/79). Menettelyä koskevan palautuspäätöksen osalta myönteinen ratkaisu **KKO 1981 I 2**. Tapausta on kommentoinut *Silenti* LM 1989 s. 35. Ehdotonta muutoksenhakukieltoa palautuspäätösten osalta ei sisälly HVaL:iin. Ks. myös *Hallberg* 1978 s. 410 ja *Silenti* LM 1989 s. 37. Tällaiset palautuspäätökset eivät ole valituskelpoisia, silloin kun hallintolainkäytössä on kysymys palauttamisesta puhtaasti prosessuaalisista syistä kuten palauttaminen uuden selvityksen perusteella, uuden vaatimuksen johdosta tai asian muuttuneeseen tilaan nähden.

[156] *Silenti* (LM 1989 s. 62—63) ehdottaa *de lege ferenda* oikaisumenettelyn käyttöönottamista HMenL:n 23 §:n tapaan.

tuussyistä eikä myöskään hallinnon joustavuuden kannalta pitää tarkoituksenmukaisena. Ratkaistavana olevassa asiakysymyksessä on saattanut tapahtua esim. korkeimman hallinto-oikeuden kannanmuutos.

3.5 Mahdollisuudet puuttua lainvoimaiseen lupapäätökseen

Voimassa olevaan oikeuteemme sisältyy eräitä järjestelyjä, joiden perusteella lainvoimaiseen lupapäätökseen voidaan puuttua. Tällaisia säännöksiä sisältyy mm. *naapuruussuhdelakiin* (L 26/20).

Mainitun lain 21 §:n mukaan naapurilla on oikeus vaatia, että tämän lain mukaan perustetun laitoksen omistaja tai haltija ei myöhemminkään aiheuta kohtuutonta rasitusta kuten kaasua, höyryä, jyskettä tms. naapurilleen laitoksen toiminnan johdosta, vaikka laitos olisikin perustettu naapuruussuhdelain tarkoittamassa järjestyksessä.[157] Naapurilla ei ole kuitenkaan oikeutta vaatia laitoksen toiminnan lopettamista eikä varaston poisviemistä. Mielenkiintoinen on myös mainitun lain 23 §. Tämän säännöksen mukaan tapauksissa, joissa laitosta ei ole perustettu naapuruussuhdelain mukaisella tavalla ja myöhemmin osoittautuu, että laitoksesta aiheutuu naapurille kohtuutonta rasitusta, naapurilla ei ole oikeutta vaatia laitoksen toiminnan lopettamista, jos olotila on jatkunut kolme vuotta eikä ole ilmennyt suurempaa rasitusta kuin ennen.

Kaivoslain (L 503/65) 60 §:n perusteella kauppa- ja teollisuusministeriön määräämä tarkastaja voi *tarkastuksen* perusteella määrätä, että kaivoksessa on tehtävä laitteita ja töitä mm. yleisen turvallisuuden vuoksi. Niin ikään tarkastajalla on valta kieltää sellaisen työn suorittaminen tai laitteen käyttäminen, jonka katsotaan saattavan hengen tai omaisuuden vaaran alaiseksi. Tällainen kielto tulee välittömästi voimaan, vaikka siitä valitettaisiinkin.[158] Kun kaivosoikeuden haltija on luopunut kaivospiiristä tai menettänyt kaivosoikeutensa, hänen on viipymättä saatettava alue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon.

Myös *terveydenhoitolain* (L 469/65) 82 §:n mukaan terveyslautakunnalla on oikeus terveydenhoitoviranomaisen toimittaman tarkastuksen nojalla antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydenvaaran tai ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamiseksi.[159]

---

[157] Ks. NaapL 17 §.

[158] KaivosL 50 §:n mukaan kaivosoikeus voidaan julistaa menetetyksi, jos kaivosoikeuden haltija ei ole kymmenen vuoden kuluessa kaivospiirin määräämisestä lukien ryhtynyt kaivostyöhön eikä ministeriön kehotuksestakaan ole kahden vuoden kuluessa kehotuksen antamisesta ryhtynyt em. kaivostyöhön.

[159] Esimerkkinä TervL 82 §:n soveltamisesta voidaan mainita **KHO 21. 12. 1983 t. 5496**, jossa oli kysymys sahan melun alueen loma-asutukselle aiheuttamista haitoista. Terveysltk:n

Edellä olevan perusteella havaitsemme, että lainvoimainen lupa ei ole esteenä luvanhaltijalle epäedullisten uusien määräyksien antamiselle, kun on kysymys *yleisestä turvallisuudesta, terveydenvaaran tai ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamisesta.*[160]

Useissa ympäristölupajärjestelmissämme tunnetaankin jo normistoja, joiden perusteella viranomainen voi puuttua luvan kohteena olevaan toimintaan lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä.

Maa-aineslain nojalla lupaviranomainen voi muuttaa mainitun lain 16 §:n säännöksessä tarkemmin määrätyillä edellytyksillä annettua lupaa sekä muuttaa lupaehtoja ja jopa peruuttaa luvan. *Rakennussuojelulain 13.3* §:n mukaan suojellun rakennuksen omistajalla, haltijalla tai valtiolla on oikeus saattaa kysymys oikeudesta korvaukseen uudelleen harkittavaksi, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet. Terveyslautakunnalla on *terveydenhoitolain 82* §:ssä säädetyin edellytyksin valta antaa lainvoimaisesta luvasta huolimatta terveydenhoidon kannalta tärkeitä määräyksiä.

Myös *ydinenergialaki* (L 990/87) antaa viranomaiselle oikeuden määrätyin edellytyksin puuttua lainvoimaiseen lupaan. Lain 25 §:n perusteella ydinlaitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen annettuun lupaan liittyviä ehtoja voidaan

---

valvontaosasto, jonka päätöksen lääninoikeus oli pysyttänyt, oli määrännyt eräälle sahalle loma-asukkaiden vaatimuksesta tiukempia määräyksiä melutasosta.

Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntainliiton terveysltk:n valvontaosasto oli 11. 3. 1974 myöntänyt yhtiölle TervL 26.2 §:ssä tarkoitetun sijoituspaikkaluvan muun ohella sellaisin sahan melutasoa koskevin ehdoin, ettei sahan koneista ja laitteista ympäröivälle asuntoalueelle aiheutunut melu kohonnut lääkintöhallituksen yleiskirjeen n:o 1551/73 asuntoalueiden melutasolle antamaa 55 dB (A):n arvoa suuremmaksi mittattuna ulkona asuntoalueella. Suoritetuissa mittauksissa ei ollut ilmennyt, että tuota meluarvoa olisi sahaa lähimpänäkään olevien asuinrakennusten pihapiirissä ylitetty. Se seikka, että tätä melutasoa ei ollut osoitettu ylitetyn, ei kuitenkaan *sinänsä ollut esteenä antaa TervL 82 §:n nojalla aikaisemmasta poikkeavia määräyksiä* ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamiseksi mainitussa lainkohdassa säädetyin edellytyksin. Lääkintöhallituksen melua koskevaan uuteen yleiskirjeeseen n:o 1676/79 oli sisältynyt aikaisempaan yleiskirjeeseen verrattuna uusia suosituksia melun vähentämisestä mm. loma-asuntoalueilla. Asiassa ei ollut kuitenkaan esitetty sellaista selvitystä, että sahan koneista ja laitteistoista tai sahan toiminnasta muutoin aiheutuisi *terveyden vaaraa tai ympäristölle viime mainitussa lainkohdassa tarkoitettua terveydellistä haittaa.* Sen vuoksi ja kun terveysltk:n valvontaosastolla ei siis ollut saadun selvityksen pohjalta oikeutta antaa po. tiukempia määräyksiä meluhaittojen poistamiseksi, KHO kumosi lääninoikeuden ja terveysltk:n valvontaosaston päätökset. (Kursivoinnit tämän kirjoittajan).

Em. KHO:n ratkaisu sisältää sen periaatteellisen kannan, että lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä terveysltk:lla on oikeus antaa mm. melutasosta tiukempia määräyksiä. Melun aiheuttama haitta loma-asutukselle todettiin, mutta koska ei ollut selvitystä siitä, että melu aiheutti terveydellistä haittaa, uusia määräyksiä ei voitu antaa.

[160] Vrt. VwVfg 49 §.

jälkikäteen muuttaa, milloin se on tarpeen turvallisuussyistä. Lupa voidaan mainitun lain 26 §:n perusteella peruuttaakin. Tällaisissa tapauksissa rakentajalla on oikeus saada kohtuullinen korvaus ydinlaitoksen rakentamisen suoranaisista kustannuksista. Korvausta ei kuitenkaan makseta, jos lupa joudutaan peruuttamaan, koska laitoksen käyttäminen ei ole enää turvallista (YdinenergiaL 27 §).

Tiukahkoa suhtautumista ympäristölle vaaralliseksi katsottavaan toimintaan edustavat myös *jätehuoltolain* 23, 23 a, 23 b, 23 c, 23 d ja 23 e §:iin sisältyvät säännökset ongelmajätteiden käsittelemiseen annettavista luvista. Tällainen käsittelylupa voidaan peruuttaa määräajaksi tai kokonaan, jos olosuhteet ovat lain tarkemmin määräämällä tavalla muuttuneet (23 c §). Toiminta voidaan määrätä myös keskeytettäväksi (23 d §).[161]

Ilmansuojelulaki (L 67/82) antaa myös viranomaiselle oikeuden muuttaa lainvoimaista päätöstä, jos päätöksen perusteiden havaitaan olevan olennaisesti toiset kuin päätöstä annettaessa oli edellytetty. Tästä on säädetty lain 17 §:ssä.

Yleiset säännökset hallintopäätösten muuttamisesta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin Suomen oikeudessa on järjestetty *hallintovalituslaissa* (L 154/50, HVaL). *Hallintopurkulaki* (L 200/66, HPurkuL) koskee lainvoiman saavuttaneen hallintopäätöksen muuttamista. Repressiivistä oikeusturvaa koskeva säännöstö on myös *hallinto-oikeudellinen oikaisumenettely.*

Suhteellisen vakiintuneet oikaisumenettelyn muodot *oikaisuvaatimukseen perustuva itseoikaisu, teknisluonteinen kirjoitus- ja laskuvirheen oikaisu ja var-*

---

[161] Oikeuskäytäntöä ongelmajätteiden käsittelyluvan osalta riittänee kuvaamaan seuraava suhteellisen tuore ratkaisu: lääninhallitus oli 14. 1. 1986 myöntänyt yhtiölle jätehuoltolain 23 §:n mukaisen ongelmajätteiden käsittelyluvan jäteöljyjen polttoon. Päätöksensä voimassaoloajasta lääninhallitus oli määrännyt, että uusi käsittelylupahakemus oli esitettävä 31. 12. 1990 mennessä, ja sen nyt antama päätös oli voimassa siksi, kunnes se teki asiaa koskevan uuden päätöksen. Yhtiö haki muutosta.

KHO katsoi ratkaisussaan **(21. 1. 1988 t. 276)**, että jäteöljyjen käsittely noudattaen lääninhallituksen asettamia ja KHO:n muuttamia ehtoja täytti tuolle ongelmajätteiden käsittelylle ympäristönsuojelun kannalta asetettavat vaatimukset. Lupa ongelmajätteiden käsittelyyn oli tämän huomioon ottaen myönnettävä yhtiölle toistaiseksi. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ollut selvitystä siitä, täyttikö tuo käsittely ympäristönsuojelun vaatimukset jätehuoltolain 23 a §:n 2 kohdan edellyttämällä tavalla vielä 1990-luvulla eikä siitä, miten jäteöljyjen polttamisessa syntyvien ympäristöhaittojen estämistä oli *muuttuvissa olosuhteissa* ja uusien teknisten mahdollisuuksien ehkä ollessa käytettävissä kehitettävä. Luvan ehdot oli tämän vuoksi tuolloin otettava uudelleen tarkasteltavaksi. KHO muutti lupapäätöksen voimassaoloaikaa koskevan ehdon niin, että lupapäätös oli voimassa toistaiseksi. Luvan tarkistushakemus oli kuitenkin pantava vireille 31.12.1990 mennessä, ja siihen oli liitettävä selvitys siitä, miten päästöjä voitiin vähentää. Päätös tuo esille problematiikan määräaikainen lupa/toistaiseksi annettu lupa. Päätöksessä KHO muutti lääninhallituksen määräaikaisen luvan pysyväksi, mutta liitti siihen jätevesilupien tarkistamislauseketta muistuttavan ehdon, jossa otettiin huomioon muuttuvien olosuhteiden ja uuden tietämyksen mahdollinen vaikutus luvan sisältöön.

sinainen oikaisumenettely on suurelta osin kirjattu hallintomenettelylakiin. Viimeksi mainittu eli varsinainen oikaisumenettely on monilla aloilla kehittynyt säännönmukaiseksi muutoksenhakukeinoksi (esim. verotus).

Oikaisumenettelyn tarkoituksena on korjata hallinnossa tehty virhe mahdollisimman joustavasti. Oikaisun tekemistä on kuitenkin hallintomenettelylaissa monella tavalla rajoitettu. Asiavirhettä ei saa korjata asianosaisen suostumuksetta (HMenL 26 §). Kirjoitusvirheen korjaaminen ei saa johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen (HMenL 27 §).

Olennaista on huomata, että Suomen oikeus ei tunne yleistä mahdollisuutta muuttaa lainvoimaista päätöstä sillä perusteella, että olosuhteet ovat muuttuneet, elleivät ne tekijät, joiden perusteella olosuhteiden katsotaan muuttuneen, olleet olemassa jo päätöstä tehtäessä.[162] Hallintopäätöksen muuttamiseen on siten suhtauduttu varovaisesti. Tähän kantaan on vaikuttanut vallitseva oppi hallintopäätösten oikeusvoimasta, jolle on ominaista vahva pysyvyys.[163] Oikeuskäytännön ratkaisut, joissa olosuhteiden muuttuminen on tai ei ole otettu huomioon, vaikuttavat jossain määrin hajanaisilta.[164] Oikeuskäytännönkin mukaan voidaan kyllä katsoa, että kielteinen päätös ei ole ollut esteenä asian

---

[162] Ks. tarkemmin *Rihto ym.* 1979 s. 254 ss.

[163] Tämä näkyy mm. HMenL:n valmistelutöistä, joissa todetaan mm.: »— — Lainvoimaiseen päätökseen kohdistuvan itseoikaisun tavallisuutta vähentävät käytännössä yleiset opit hallintopäätösten oikeusvoimasta. — — Tämä on johtanut siihen, että hallintopäätös on katsottu ehkä tarpeettoman usein oikeusvoimaiseksi ja sen mukaisesti suhtauduttu varovasti oikaisumahdollisuuksien esilläoloon — —». Ks. *Rihto ym.* 1979 s. 249.

[164] Olosuhteiden muuttuminen on ollut uuden, samaa asiaa koskevan päätöksen perusteena mm. ratkaisussa **KHO 1969 II 200**: Lääninhallitus oli hylännyt sosiaaliltk:n hakemuksen elatusvelvollisen vapauttamisesta korvaamasta hänen lapsilleen maksettuja elatusavun ennakkoja ja päätös oli saanut lainvoiman. Kun elatusvelvollisen oloissa oli päätöksen antamisen jälkeen tapahtunut muutoksia, päätös ei ollut esteenä myöhemmin tehdyn, hänen korvausvelvollisuudesta vapauttamistaan koskevan hakemuksen tutkimiselle. **KHO 18. 12. 1972 t. 4989**: Päätöksessä oli kysymys sikatalouden harjoittamisesta. HO oli lainvoiman saaneella päätöksellä määrännyt NaapL 23 §:n nojalla sikatalouden harjoittamisen lopettettavaksi Y:n omistamassa rakennuksessa. Tämän jälkeen Y haki rakennusltk:lta lupaa po. rakennuksen käyttämiseen sikalana ja toimitettuaan NaapL 18 ja 19 §:ssä tarkoitetun katselmuksen rakennusltk myönsi luvan, jonka lääninhallitus pysytti. KHO katsoi, että »lupahakemuksen kohteena oleva sikala oli sama ja että olosuhteet olivat vastaavanlaiset kuin mitä ne olivat olleet sinä ajankohtana, jonka olosuhteiden perusteella hovioikeus oli antanut tuomionsa. — — kun selvitystä puuttui siitä, että rasituksen syntyminen tultaisiin vastedes estämään toimenpiteellä tai menetelmillä, jotka eivät olleet käytössä hovioikeuden tuomiossa tarkoitettuna aikana», KHO kumosi rakennusltk:n ja lääninhallituksen päätökset. Olosuhteiden muuttumisen huomioon ottaminen voi luonnollisesti perustua erityissäännökseen. Esim. **KHO 23. 1. 1973 t. 254**, jossa eläkeasia tutkittiin, kun oli saatu uutta selvitystä. Päätös perustui KunEläkeL 10.1 §:ään. Olosuhteiden muutttumista ei otettu huomioon. Esim. **KHO 1952 II 796, KHO 1962 II 341**.

uudelleen käsittelemiselle.[165] Yhtenäistä linjaa oikeuskäytännön valossa suhtautumisesta olosuhteiden muuttumiseen on vaikea nähdä.[166]

Useissa Euroopan maissa hallintomenettelylakiin on sisällytetty yleissäännökset lainvoimaisen hallintopäätöksen muuttamisesta olosuhteiden muuttumisen vuoksi. Tällaiset säännökset sisältyvät mm. Saksan liittotasavallan, Norjan ja Ruotsin hallintomenettelylakeihin.[167]

Ulkomaisia esimerkkejä arvioidessa on muistettava, että käsitykset hallintopäätösten oikeusvoimasta poikkeavat toisistaan. Norja ja Tanska kuuluvat tässä suhteessa ns. angloamerikkalaisen tradition maihin, joissa hallintoviranomaisen päätökset voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Englannin oikeudessa hallintopäätöksen oikeusvoimaa rajoittaa ns. *ultra vires* -oppi, jonka sisältöä *Wade* luonnehtii ytimekkäästi »No estoppel can legitimate action which is ultra vires.»[168] Hallintopäätös ei saavuta pysyvyyttä, jos viranomainen on ylittänyt toimivaltansa. Päätöksen pysyvyysvaikutus ei ulotu myöskään hallituksen päätöksiin.[169] *Frihagen* määrittelee oikeusvoiman toteamalla: »I samsvar med dansk og anglo-amerikansk rett — men i motsetning till finsk og tysk — har spørsmålet om forvaltningens andgang til å omgjøre sine vedtak hos oss i det vesentlige vaert et materiell rettslig, ikke et prosessuelt spørsmål.»[170] Hallintomenettelylain oikaisumenettelyä koskevaa yleissäännöstä (35 §) hän nimenomaan kommentoi: »— — omgjøringsadgangen ikke har vaert avhengig av formelle regler og frister, men av generelle prinsipper og konkret vurdering av behovet for stabilitet og endringer ved den type avgjorelse det er tale om — —.»[171] *Andersenin* mukaan »Forvaltningens Retsanvendelse vaere behaeftet med saadene Mangler (i huvudsak lagstridighet), at Forvaltningsakten bliver ugyldig, enten saaledes, at den uden videre bliver uden Retsvirkninger (Nullitet), eller saaledes at Forvaltningsmyndighederne eller Domstolene af egen Drift eller efter Klage skal annulere den (Anfaegtelighed)».[172] Andersenin

---

[165] **KHO 1970 A II 138**: VO:n aikaisemmin antama jäteveden johtamista koskeva päätös ei ollut esteenä uuden, saman alueen jätevesiin johtamista koskevan hakemuksen tutkimiselle. **KHO 4. 11. 1974 t. 4282**, jossa meijeri oli kolmatta kertaa hakemassa muutosta ylituotantomaksuihin (L sianlihan ylituotannosta 21 §) olosuhteiden pysyessä kaiken aikaa samoina. KHO katsoi, etteivät MaatH:n kielteiset päätökset olleet esteenä asian tutkimiselle, tutki ja hylkäsi hakemuksen.

[166] *Hallbergin* (1986 passim) havainto siitä, että HPurkuL:n säännökset ovat tuoneet tarpeellista joustavuutta muutoin hallintopäätösten vahvaa pysyyttä korostavaan traditioomme.

[167] Ks. ed. s. 60.

[168] Ks. *Wade* 1982 s. 233.

[169] Ks. tarkemmin esim. *Wade* 1982 s. 234—235.

[170] Ks. *Frihagen* III s. 57, tanskalaisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Andersen* 1946 s. 481—521 ja *Harder* 1962 s. 161—170, vrt. *Westerberg* 1951 s. 91, SOU 1964: 27 s. 477—479.

[171] *Frihagen* III s. 57.

[172] *Andersen* 1946 s. 286 ss.

termein lainvoimainen päätös voidaan muuttaa sillä perusteella, että päätös oli alun perin lainvastainen (Tilbagekaldelse), tai olosuhteiden muuttumisen vuoksi.[173] Saksalaisessa tieteisopissa on laajasti käsitelty hallintopäätösten lainvoiman ja oikeusvoiman ulottuvuutta. Myös siinä on jaoteltu lainvoimaisen päätöksen muuttaminen (Der Widerrüf gültiger Verwaltungsakte) olosuhteiden muuttumisen vuoksi (jolloin ei edellytetä päätökseltä lainvastaisuutta) ja päätöksiin, jotka alun perin olivat lainvastaisia (eines ungültiges Verwaltungsaktes).[174]

Lainvoimaiseen hallintopäätökseen voidaan puuttua useiden vertailumaiden hallintomenettelylaeissa varsin samantyyppisillä perusteilla. Tällaisia syitä ovat lähinnä muuttuneet olosuhteet, yleiselle hyvinvoinnille aiheutuneet vakavat haitat (Saksa), painava yleinen syy, muuttuneet olosuhteet (Norja), ilmeinen virheellisyys muuttuneissa oloissa (Ruotsi). Asiallisesti kysymys on lainsäätäjän asettamasta normistosta, jolla pyritään turvaamaan päätöksen materiaalinen oikeusvarmuus. Esim. Ruotsin FVL:n 27 § oikeuttaa viranomaisen oikaisemaan hallintopäätöstä, jos olosuhteet ovat muuttuneet. Kun uudestaan tutkiminen ei saa aiheuttaa haittaa asianosaiselle, etuja suovat päätökset eivät tule kysymykseen.[175] Tällöin myöskään korvauskysymykset eivät aktuaalistu kuten Norjan ja Saksan liittotasavallan järjestelmissä.[176]

Edellä olevan johdosta on pääteltävissä, että olosuhteiden muuttuminen on perusteena myös erityyppisiä ympäristölupia koskevien päätösten muuttamiselle useissa maissa. Modernissa hallinnossa suhtautuminen nimenomaan ympäristölupien pysyvyyteen näyttääkin olevan varsin suhteellinen ilmiö. Tunnustetaan, että olosuhteet ja tietämys tällaisista asioista voivat ajan myötä suurestikin muuttua. Lainvoimaisia lupia on tästä syystä voitava tarkastella uudestaan.[177]

3.6 Ylimääräinen muutoksenhaku

Eräänlaista hallinnon jälkivalvontamenettelyä merkitsee myös *ylimääräinen muutoksenhaku*, josta on säädetty hallintopurkulaissa. Menettelyn nojalla korkein hallinto-oikeus voi päätöksen lain- tai oikeusvoiman estämättä tutkia tehdyn muutoksenhakemuksen sekä kumota päätöksen. Kun vesirakentamisluvista on säädetty vesilaissa, muutoksenhaussa noudatetaan vesilain sään-

[173] Mts. 466 ss.

[174] Ks. esim. *Mayer* I s. 171 ja *Fleiner* 1928 s. 274 ss. sekä *Ipsen* 1932 s. 19,

[175] Vrt. HMenL 28 § ja *Rihto ym.* 1979 s. 255.

[176] Korvauksista ks. *Ule — Laubinger* 1977 s. 256 ss. ja *Eckhoff* 1982 s. 520 ss., myös *Frihagen* I s. 42 ss. ja III s. 58 ss.

[177] Ympäristölupien pysyvyydestä esim. *Bengtsson* NU 1976:25 s. 66—69 ja *Pedersen* NAT 1973 s. 99—100, *Mersing* UfR 1975 s. 79—80, ML 23—25 §, MBL 42 § ja Forurensningsloven 19 §.

nöksiä. Periaatteellista estettä hallintopurkulain soveltamiseen myös vesiasiaan ei ole.[178]

Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa on annettu 1. 4. 1966 (L 200/66). Laki on yhdessä hallintovalituslain (L 154/50) ja eräiden hallintoriita-asian oikeuspaikasta annetun lain (L 446/54) kanssa hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmämme runko. Ennen hallintopurkulain säätämistä hallintoasioihin etsittiin analogioita oikeudenkäymiskaaresta, jonka säännökset ylimääräisen muutoksenhaun osalta uudistettiin helmikuun 20. päivänä 1960 annetulla lailla (L 109/60). Sittemmin havaittiin, että oikeudenkäymiskaaren yksityiskohtaiset säädökset eivät sellaisenaan sovellu hallintolainkäyttöön ja päädyttiin hallintopurkulain säätämiseen. Hallintopurkulain säännökset ovat lähinnä määräaikojen osalta joustavammat ja väljemmät kuin oikeudenkäymiskaaren vastaavat säännökset.[179]

Purkuperusteet hallintopurkulain 6 §:n perusteella jakautuvat kolmeen ryhmään: 1) ne perusteet, joilla vanhastaan on voitu tehdä kantelu tuomiovirheen nojalla, eli menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, 2) ilmeisesti väärän lain soveltaminen ja erehdys sekä 3) sellainen uusi selvitys, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu selvityksen jättäminen esittämättä. Viimeksi mainittu purkuperuste vastaa alkuperäisessä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa tarkoitettuja tapauksia. Tuolloin purulle edellytettiin uusia perusteita tai erinomaisia syitä ja perusteita.[180] Hallintopäätöksen lainvoimaisuutta ei ole määritelty laissa, vaan se on jätetty oikeuskäytännön varaan.[181]

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevista tutkimuksista mainittakoon *Lagerin* »Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa» (1972) ja *Hallbergin* »Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa» (1986). Lager on selvittänyt oikeudenkäymiskaaren 31 luvun ja hallintopurkulain säännösten systematiikkaa. Pääpaino on vertailussa ja prosessilajien erilaisuuden selvittelyssä. Ruotsissa ei ole yleisiä säännöksiä muutoksenhausta hallintoasioissa. Mainittakoon kuitenkin *Ragnemalmin* monografia »Extraordinära rättsmedel i förvalt-

[178] Ks. *Vihervuori* 1978 s. 113 ss.

[179] Ylimääräisen muutoksenhaun historiasta tyydytään tässä viittamaan Ståhlbergin ja Tirkkosen yleisesityksiin. Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 435 ss. Ks. myös *Tirkkonen* 1937 s. 77, jossa selostetaan kehityskulkua armahduksen ja purun välillä. HPurkuL:n valmisteluhistoriasta ks. esim. ehdotus ylim. muutoksenhakua koskevaksi laiksi (Lvk 1960:5), OKA:n lausunto OM:lle 3. 10. 1960 kirje n:o 1865, KHO:n lausunto 30. 5. 1963 n:o 23031, Lvk:n tarkistettu ehdotus 1. 10. 1965 ja HE 165/1965 vp.

[180] Vertailusta HPurkuL 6 §:n 3 kohdan ja vanhan OK 31 luvun välillä ks. esim. HE 165/1965 s. 4 ja *Hallberg* 1986 s. 101.

[181] Lvk 1960: 4 ja 1965: 5 kyllä esittivät lakiehdotuksen 2 §:ään lainvoimaisuuden määritelmää, mutta eduskuntakäsittelyssä sekaannuksen välttämiseksi lainvoimaisuuden määritelmät jätettiin pois. Lakiesityksen eduskuntakäsittelystä ks. Hallberg 1986 s. 101.

ningsprocessen» (1973). Hallberg on tutkinut hallintopurkulain soveltamiskäytäntöä lain voimaantulosta eli vuodesta 1966 lähtien. Tutkimuksen lähteenä on 2203 korkeimman hallinto-oikeuden ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa ratkaisua. Tutkimuksessa osoitetaan, että ylimääräisellä muutoksenhaulla, erityisesti purkumenettelyllä, on kiistatta ollut asianosaisten oikeusturvan kannalta reaalista merkitystä.[182] Tutkimuksessa on otettu huomioon hallinnon oikeusturvakomitean (KM 1981: 64) selvitys ylimääräisen muutoksenhaun ratkaisuista.

Selvityksen mukaan valtaosa ylimääräisistä muutoksenhakemuksista oli purkuhakemuksia. Määräajan palauttamista haettiin 289 tapauksessa (13 %), kanteluita oli 23 (1 %) ja purkuhakemuksia 1894 (86 %). Puruista hyväksyttiin lähes puolet.

Kaikista hallintopurkulain voimassaolon aikana tehdyistä purkuhakemuksista vesiasioita koskevia purkuhakemuksia on tehty erittäin vähän. Menetetyn määräajan palauttamista koskevia hakemuksia oli kolme, jotka kaikki hylättiin. Kaksi oli sellaista ylimääräistä muutoksenhakemusta, joita ei tutkittu. Yhdessä tapauksessa asian ei katsottu olleen hallintopurkulain tarkoittama hallintopäätös.[183] Viimeksi mainitussa päätöksessä rajanveto liittyi tuolloin voimassa olleeseen vesiasioiden kaksivaiheiseen muutoksenhakujärjestelmään. Korkeimman hallinto-oikeuden oli siirrettävä korvausta koskevat kysymykset vesioikeuden käsiteltäväksi. Tämän katsottiin myös purkuasioissa merkitsevän toimivallan jakaantumista kahtaalle niin, että korvauskysymyksissä korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ollut toimivaltaa, vaan rahakorvauksia koskevat purkuhakemukset oli osoitettava korkeimmalle oikeudelle.[184]

Sekä oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä että hallintopurkulain 2 §:ssä on säädetty, että tuomio ja hallintopäätös voidaan määräajassa tehtävän kantelun nojalla poistaa sillä perusteella, ettei henkilölle, jonka oikeutta tuomio tai päätös koskee, ole varattu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa.

Oikeuskäytäntö on näissä kysymyksissä varsin johdonmukainen. Kuulematta jättäminen johtaa herkästi palautusratkaisuun:

> **KHO 1966 A II 128:** Katselmuskokouksia ei ollut pidetty jokaisessa niistä kunnista, joiden alueella voimalaitoksen rakentamisen kalastukseen

---

[182] HPurkuL:n merkitystä *Hallberg* (1986 s. 172) luonnehtii: »Kun hallintopäätöksiin muutoin liittyy oikeusjärjestelmässämme huomattava sitovuus ja periaatteessa oikeusvoima, ylimääräinen muutoksenhakumahdollisuus on voinut tuoda järjestelmäämme tarpeellista joustavuutta.»

[183] KHO:lle tehty purkuhakemus koski hakemusasiassa määrätyn korvauksen jakautumista yhteisomistajien kesken. Kun otettiin huomioon VL 17: 1, 17: 4 ja 17: 5, VO:n päätöstä puheena olevalta osalta ei ollut pidettävä HPurkuL 1 §:ssä tarkoitettuna hallintopäätöksenä. Hakemuksen ratkaiseminen ei kuulunut KHO:n toimivaltaan. **KHO 7. 3. 1974 t. 1020.**

[184] HPurkuL:n soveltamisesta ennen 1. 12. 1987 voimaan tullutta VL:n muutosta (L 467/87) ks. laajemmin *Vihervuori* 1978 s. 146 ss.

ja kalakantaan kohdistunut vaikutus ulottui, minkä vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden päätöksen kalastuksen, kalansaaliiden ja kalastusvälineiden korvaamista koskevalta osalta ja palautti asian tältä osin vesioikeuden uudelleen käsiteltäväksi.[185]

KHO 18. 12. 1975 t. 4989: Vesioikeuden antama Porttipahdan ja Lokan tekojärvien sekä Vuotson kanavan rakentamista koskeva lupapäätös purettiin osittain savukoskelaisen Eelis Sakon hakemuksesta, kun katselmuskokousta ei ollut pidetty hankkeen vaikutusalueella olevassa Savukosken kunnassa, jossa Sakko omisti kiinteistön ja harjoitti porotaloutta. Sakolle ja muille Luirojokivarressa Savukosken kunnassa oleville oikeudenhaltijoille tuli varata tilaisuus tulla kuulluksi uudessa asian käsittelyssä vesioikeudessa.[186]

Päätöstä ei hallintopurkulain 6 §:n 2 momentin mukaan saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai ellei julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista.[187] Julkinen etu vaatii päätöksen purkamista siinä tapauksessa, että päätös aiheuttaa yksityiselle oikeudenloukkauksen. Kun hallintoluvilla ei lopullisesti ratkaista omistus- tai muita yksityisoikeudellisia oikeussuhteita, ne eivät kelpaa purkuperusteiksi.

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisin on ehkä hallintopurkulain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen uusi selvitys, joka oikeuttaa purkamaan päätöksen. Hallituksen perustelujen mukaan selvityksen tulee olla niin olennainen, että sen havaitaan vaikuttavan päätöksen sisältöön.[188] *Tirkkonen* korostaa, että uusien perusteiden tulee olla sellaisia, jotka jo tuomionhetkellä olivat olemassa, mutta joita hakija ei tuntenut tai joiden arvosta hän ei ollut selvillä.[189] Tirkkosen tapaan myös *Hallberg* huomauttaa, että uutta eli siis ennestään tuntematonta selvitystä voi olla, että aikaisempi tosiseikasto osoitetaan virheelliseksi.[190] Olennaista kirjallisuuden pohjalta on, että purkuperusteena olevan uuden selvityksen täytyy perustua tosiasioihin tai olosuhteisiin, jotka olivat jo päätöksentekohetkellä olemassa tai joiden olisi pitänyt olla viranomaisen tiedossa. Uusiin seikkoihin ei voi vedota. Tämä näyttää olevan myös oikeuskäytännön linja.

Tyyppiesimerkki purkutapauksesta on **KHO 1967 II 88**: Apulaisoikeuskansleri oli hakenut kuljettajantutkinnon hyväksymistä ym. koskevien päätös-

---

[185] Samoin uittosäännön muuttamista koskevassa asiassa **KHO 1967 A II 139**.

[186] Vrt. kiinteistötoimituksen purkaminen kuulemisvirheen vuoksi. Ks. *Hyvönen* 1970 s. 219. JL 349 §:n erityissäännöksen perusteella esim. **KKO 22. 12. 1972 t. 2692**.

[187] Ks. lähemmin LaVM n:o 41/HE 165/1965 vp s. 2.

[188] HE 165/1965 vp s. 4.

[189] Ks. *Tirkkonen* 1937 s. 177 ss.

[190] Ks. *Hallberg* 1986 s. 122.

ten purkamista sillä perusteella, että asianomaisen ajokortin saaneen henkilön ajokokemuksesta oli sittemmin saatu uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätöksiin. Päätökset purettiin hallintopurkulain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 2 momentin nojalla.

Tapaus, jossa olosuhteiden muuttuminen ei oikeuttanut purkamaan päätöstä on esim. **KHO 1973 II 127**. Ratkaisussa oli kysymys maanhankintalain mukaisesta lisäalueen myymisestä asukkaaksi hyväksytyille. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi maatilahallituksen hakemuksen aikaisemman, asuntohallituksen päätöksen purkamisesta, kun hakemuksen perusteena esitetty selvitys tilojen myymisestä koski päätöksen jälkeistä kauppaa. Siten näitä seikkoja ei voitu pitää päätöksen purkamiseen oikeuttavana uutena selvityksenä (äänestys 3—1 perusteluista). Myöskään oikeuskäytännön tulkinnan muuttuminen ei ole purkuperuste.[191]

Suhde *oikaisumenettelyyn* on hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä järjestetty muuttamalla hallintopurkulain 12 §:n säännöksiä kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisesta. Asiallisesti säännös on pysynyt samana. Hallintomenettelylain 26 §:ssä säädetyn asiavirheen korjausedellytykset ja hallintopurkulaissa säädetyt purkuedellytykset lähenevät toisiaan. Korjaussäännöstön käyttöalaa rajoittaa kuitenkin se, että siinä edellytetään asianosaisten suostumusta.

Asiallista estettä ei ole myöskään sille, että päätökseen haetaan purkua samanaikaisesti, kun päätökseen haetaan muutosta *valitusluvan* perusteella. Toisaalta on selvää, että ylimääräinen muutoksenhaku jää silloin käytännössä toissijaiseksi.[192] Vesiasioissa valituslupa on nykyään järjestetty yhdenmukaisesti oikeudenkäymiskaaren 30 luvun säännösten perusteella, jolloin valituslupa vesiylioikeuden päätökseen voidaan myöntää vain, jos asian saattamiseen muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi on erityisen painava syy. Pääsääntöisesti valituslupahakemus vesiylioikeuden päätöksistä hakemusasioissa tehtäisiin korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Poikkeuksena ovat korvausta koskevat ratkaisut siten, että niistä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle vain, jos kysymys on sellaisesta vahingosta, haitasta tai muusta edunmenetyksestä, joka johtuu vesilaissa tarkoitettuun lupaan perustuvasta toimenpiteestä taikka vesilain nojalla myönnetystä oikeudesta tai määrätystä rajoituksesta. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuuluvat myös ne ratkaisut, joissa korvaushakemus on käsitelty hakemusasian yhteydessä vesilain 11 luvun 8.2 tai 8.3 §:n tai 16 luvun 24.4 §:n nojalla. Muissa tapauksissa korvausasiat kuuluvat korkeimman oikeuden käsiteltäviin asioihin. Samoin korkeimmalle oikeudelle kuuluvat valitukset vesiylioikeuden päätöksestä riita- ja rikosasioissa.[193]

---

[191] **KHO 30. 8. 1974 t. 3165**, jossa oli kysymys kunnan huostaan otetun lapsen laitoshoidon kustannusten korvaamisesta. Tapausta on kommentoinut *Hallberg* 1986 s. 128.

[192] Ks. *Hallberg* 1986 s. 67—68.

[193] Ks. tarkemmin HE 266/1984 vp s. 26—27.

Vaikka valituslupaa koskevat perusteet ovat erilaiset, tosiasiassa valituslupa lähenee ylimääräistä muutoksenhakua.

Hallintopurkulain 6 §:n perusteet ovat sovellettavissa vesirakentamisasioihin. Kuulemisvirheitä lukuun ottamatta (esim. **KHO 1966 A II 128** ja **KHO 18. 12. 1975 t. 4989**) hallintopurkulakia ei ole vesiasioissa kuitenkaan sovellettu. Tämä lienee johtunut pääosin aiemmin voimassa olleesta vesilain kaksijakoisesta muutoksenhakutiestä.[194]

Vesirakentamisasiassa purku voi tulla kysymykseen ainakin tilanteissa, joissa luvan saanut hanke osoittautuu hallintopurkulain 6 §:n nojalla esitetyn uuden selvityksen perusteella vesilain 2 luvun 5 §:n vastaiseksi. Mainittu vesilain pykälä sisältää niin ehdottoman luvan myöntämisesteen, ettei luvan pysyvyyssuojan voida katsoa ulottuvan tällaisiin tapauksiin. Hallintopurkulain 6 §:n nojalla esitetty uusi selvitys saattaa johtaa myös tilanteeseen, jossa lupaa ei olisi vesilain 2 luvun 6 §:n nojalla voitu myöntää.

Hallintopurkulain soveltaminen vesirakentamisasiassa on kuitenkin monessa suhteessa ongelmallinen, vaikka periaatteellista estettä säännöksen soveltamiselle ei ole. On otettava huomioon hallintopurkulain 7 §:ssä asetettu määräaika. Päätöksen purkamista on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Päätöksen purkaminen myöhemmin voi tapahtua vain erityisen painavista syistä.

Perimmiltään kysymys on kuitenkin siitä, millaiseen tilanteeseen vesirakentamislupapäätöksen purkaminen johtaa. Meillä vesilain mukaisen rakentamisluvan purkamiseen liittyviä kysymyksiä ei ole juurikaan käsitelty. Rakennuslain alalla hallintopurkulakia on sen sijaan sovellettu usein.[195] Jos rakennus on jo rakennettu, purkuhakemuksiin on oikeuskäytännössä suhtauduttu varovaisesti. Usein tällaisissa tapauksissa hakemus hylätään, koska julkisen edun ei katsota vaativan purkamista.

Seuraavat esimerkit valaisevat jossain määrin rakennuslain mukaisten rakennuslupien käytäntöä:

> **KHO 16. 5. 1985 t. 1999**: Rakennuslupaa ei voitu myöntää ilman lääninhallituksen poikkeuslupaa. Rakennuslautakunnan rakennuslupapäätös saunarakennusta varten perustui ilmeisesti väärän lain soveltamiseen. Kun kuitenkin hakijan viereinenkin rakennuspaikka oli rakennettu ja kun julkinen etu ei vaatinut rakennuslautakunnan päätöksen purkamista, päätöksen purkamisen edellytyksiä ei ollut.
>
> **KHO 15. 3. 1979 t. 3770**: Lääninhallitus oli hylännyt poikkeuslupahakemuksen taaja-asutuskiellosta omakotitalon rakentamista varten Ou-

[194] Ks. laajemmin *Vihervuori* 1978 s. 101 ss.

[195] Asiasta laajemmin ks. *Majamaa* 1981 s. 227 ja *Hyvönen* 1988 s. 955 ss.

lunsalon kylässä. Tämän jälkeen Oulunsalon rakennuslautakunta myönsi 9. 10. 1978 rakennusluvan saman omakotitalon rakentamiseen. Lääninhallitus haki päätöksen purkamista ja sen täytäntöönpanon kieltämistä. KHO kielsi hallintovalituslain 11 §:n nojalla rakennuslautakunnan päätöksen täytäntöönpanon siksi, kunnes hakemus päätöksen purkamisesta ratkaistiin.

Vesirakentamispäätöksen purkamiseen liittyvät ongelmat olivat esillä 1980-luvun alussa ns. *Kaitforsin voimalaitoksen* rakentamisluvan yhteydessä. Kysymys oli voimalaitoksesta, joka oli vesioikeuden antaman *työluvan* perusteella rakennettu käyttövalmiiksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden antaman rakentamisluvan. Tapaus johti sittemmin vesilain 2 luvun työlupasäännöstön muuttamiseen.[196]

Ruotsissa luvan purkamisen aiheuttamaa tilannetta on pohdittu vesilain esitöiden yhteydessä. Ruotsin vesilakia valmistellut komitea ehdotti, että tällaisissa tapauksissa maa tuli palauttaa mahdollisimman pitkälle samaan kuntoon kuin se oli ollut ennen rakentamista.[197] Ehdotettuja säännöksiä ei kuitenkaan sisällytetty Ruotsin vesilakiin nähtävästi juuri seurausvaikutusten ongelmallisuuden vuoksi.

Vesirakentamislupapäätöksen purkaminen edellyttäisi *de lege ferenda* erityisiä säännöksiä vesilakiin. Samassa yhteydessä olisi ratkaistava, miten järjestetään purkupäätöksen jälkeen hankkeen vaikutusalueen jälkihoito. Ovatko rakentajan käyttöön ottamat maa- ja vesialueet palautettavissa ennalleen? Voidaanko rakentaja velvoittaa tällaisiin ennallistamistoimiin?

4 VESIRAKENTAMISLUVAN LAINVOIMA

4.1 Yleistä

Vesirakentamislupa tulee lainvoimaiseksi silloin, kun siihen ei voi enää hakea valittamalla muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin tai kun muutoksenhaku on nimenomaisella säännöksellä kielletty. Tässä suhteessa vesirakentamisluvat eivät poikkea muista viranomaisratkaisuista. Asianosaispiirin laajuudesta ja aiemmin myös muutoksenhakutien kaksihaaraisuudesta johtui eräitä erityispiirteitä, mutta niillä ei ole ollut vaikutusta tähän pääsääntöön. Vain lain-

[196] Ks. VL 2:26.2 (L 606/82) sekä **KHO 26. 2. 1981 t. 1053** ja **1054**.
[197] Ks. SOU 1977: 27 s. 180—181.

voimaiseen lupaan liittyvät täysimääräiset oikeudet ja velvollisuudet. Lainvoimaisuus mainitaan vesilaissa nimenomaan (esim. VL 2: 26, töiden aloittamislupa). Myös muutoksenhakukielto sisältyy vesilakiin (mm. VL 17: 4 ja 2: 26.4).

Yleensä vesirakentamislupa tulee lainvoimaiseksi silloin, kun vesiylioikeus on antanut päätöksensä.[198] Vesioikeudellisessa kirjallisuudessa on myös pohdittu kysymystä vesioikeudellisten ratkaisujen osittaisesta lainvoimasta.[199] Tätä kysymystä on tarkasteltu varsinkin aiemmin voimassa olleen kaksivaiheisen muutoksenhakutien aiheuttamien ongelmatilanteiden kannalta. Vesiasioissa muutoksenhakumenettelyä on nyttemmin yksinkertaistettu (L 467/87). Monet tähän menettelyn monimutkaisuuteen liittyvät tulkintaongelmat voidaan tästä syystä sivuuttaa. Kokonaan osittaisen lainvoiman problematiikkaa ei voida kuitenkaan sivuuttaa väittämällä asian tulleen vesilain osittaisuudistuksella ratkaistuksi.

Prosessioikeudellisia säännöksiä voisi luonnehtia »oikeudenkäynnin laillisiksi esteiksi ja raja-aidoiksi». Ne ovat asianosaisen tiellä hänen yrittäessään puolustaa etuaan. Vesirakentamislupa on kokonaisuudessaan lainvoimainen silloin, kun siihen ei voi miltään osin hakea muutosta. Lainvoimaan liittyvät ongelmat eivät silloin tulee ajankohtaiseksi kuin ehkä *sitä hetkeä määritettäessä*, jolloin päätös on lainvoimainen.[200] Osittaisesta lainvoimasta on kysymys silloin, kun asia on osaksi vireillä ja osaksi ratkaistu.[201]

Vesilainsäädäntömme tuntee joitakin eräällä tavalla virallistettuja osaratkaisun antamistilanteita. Tällainen on vesilain 16 luvun 24 §:n 2 momentin säännös, joka mahdollistaa hakemusasian ratkaisemisen muilta kuin korvauksia koskevalta osalta.[202] Kaksivaiheinen menettely on osapäätöksen erikoinen muoto sikäli, että sitä koskevat tiukemmat soveltamisedellytykset.[203] Korvauskysymyksen siirtäminen tapahtuu määräämällä ennakkokorvaukset ensimmäisessä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa annetun luvan pysyvyysvaikutus on relatiivista, sillä annetun luvan ehtoihin voidaan myöhemmin tehdä muutoksia. Tämä on mahdollista vesioikeuden antaessa päätöksensä siltä osin, kun asiaa ei ole

---

[198] Ks. VL 21: 6 ja HE 266/1984 vp s. 25—26.

[199] Osittaisen lainvoimaisuudesta vesiasioissa ks. esim. *Pietilä* 1979 s. 194—195 ja *Vihervuori* 1974 passim.

[200] Lainvoimaiseksi tulemisen ajankohtaan liittyvistä kysymyksistä ja tuomion täytäntöönpanokelpoisuudesta ks. esim. *Lindholm* LM 1981 s. 414 ss., vrt. *Tirkkonen* Sp II s. 316 ja *Ellilä* 1970 s. 7.

[201] Osittaisen lainvoiman problematiikasta yleisesti Suomen oikeudessa *Tirkkonen* Rp II s. 433 ss., 496, 503, Sp II s. 329 ss., myös *Ellilä* 1970 s. 226 ss. ja *Lager* 1975 s. 52 ss.

[202] Ks. myös HE 266/1984 vp s. 19 ss.

[203] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 481, vrt. *Silenti* LM 1989 s. 49.

vielä ratkaistu. Kaksivaiheinen menettely johtaa velvollisuuteen määrätä ennakkokorvauksista. Korvauskysymys on silloin käsiteltävä alustavasti tarpeellisilta osin.

Muutoksenhakulupa, joka on pääsääntönä valitettaessa vesiasioissa ylimpiin tuomioistuimiin, merkitsee eräällä tavalla »virallistettua» osittaisen lainvoiman tilannetta. Osittaisesta lainvoimasta on kysymys silloin, kun vain yksi asianosaisista on hakenut muutosta, kun muutosta on haettu vain määrättyyn osaan päätöstä tai kun ratkaisu on joltakin osin palautettu ylemmältä tuomioistuimelta alemman tuomioistuimen käsiteltäväksi.[204]

Virallisperiaatteen vuoksi vesituomioistuimet eivät ole sidoksissa hakemusasiassa pelkästään siihen, mitä asianosaiset ovat esittäneet ja vaatineet.[205] Aineellisen virallisperiaatteen olemassaoloa ei muuta muuksi se, että siitä on säädetty eräitä poikkeuksia. Oikeuskirjallisuudessa onkin korostettu, ettei vesioikeuden hakemusasiassa antama päätös tule miltään osin lainvoimaiseksi ennen kuin kaikki siitä tehdyt valitukset on lainvoimaisesti ratkaistu.[206] Tähän on totunnaisesti lisätty, että virallisperiaate ulottuu muutoksenhakuasteisiin vain näiden tutkimisvallan rajoissa.

Käytännössä muutoksenhakuasteet ovat soveltaneet virallisperiaatetta varsin rajoitetusti. Tästä on päätelty, että virallisperiaate onkin muutoksenhakuasteessa ehkä vain eräänlainen vesioikeuden päätöksen tarkastusmahdollisuus.[207] Silti vesioikeudellisessa kirjallisuudessa on torjuttu, että prosessioikeudessa kehitetyt opit osittaisesta lainvoimaista olisivat sellaisenaan sovellettavissa vesiasioihin.[208] Tällä kannalla on vahvat perustelut, mikäli pidetään silmällä vesioikeudellisen luparatkaisun julkisoikeudellisia elementtejä, kuten aineellista virallisperiaatetta, lupapäätökseen sisältyvien määräysten keskinäistä suhdetta samoin kuin selvän kaksiasianosaissuhteen puuttumista hakemusprosessissa. Vähäiselle huomiolle on silloin jäänyt vesiasioiden *siviilioikeudellinen traditio*. Se on luparatkaisun, lähinnä vesiylioikeuden toimintaa koskevista säännöksistä hahmottuva, toinen puoli. Vesiylioikeuden ratkaisukäytännöllä on ollut vähintään yhtä suuri merkitys vesioikeudellisen luparatkaisun pysyvyyssuojaan kuin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä. Tätä ei puolestaan muuta muuksi se,

---

[204] Näistä prosessioikeuden periaatteista yleisemmin ks. *Fasching* IV 1962 s. 11, *Ellilä* 1971 s. 165, *Aalto* 1965 s. 128, *Tirkkonen* Sp II s. 412 ja *Lager* 1975 s. 58—59.

[205] Virallisperiaatteesta vesiasioissa laajemmin *Eronen* 1965 s. 17—19 ja *Pietilä* 1979 s. 195.

[206] Tätä mieltä on *Pietilä* 1979 s. 195, samoin *Vihervuori* 1974 passim.

[207] Näin KHO:n roolista *Vihervuori* 1974 s. 5.

[208] Näin *Vihervuori* 1974 s. 4, samoin *Pietilä* 1979 s. 194—195. Ks. myös *Jokela* 1983 s. 254 alav. 169.

selitettiinpä vesirakentamisluvan hallinto-oikeudellisia elementtejä kirjallisuudessa kuinka vahvoiksi hyvänsä.

4.2 Muutoksenhakujärjestelmän siviilioikeudellinen traditio

Vesiylioikeus toimi vesilain voimaantulosta aina 1. 12. 1987 saakka (L 467/87) vesiasioissa muutoksenhakuasteena riita-, rikos- ja valitusasioissa kokonaan sekä hakemusasioissa korvauskysymyksiä käsittelevänä tuomioistuimena. Hakemusasiat kiersivät vesiylioikeuteen korkeimman hallinto-oikeuden kautta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella oli, sen jälkeen kun lupakysymys ja siihen liittyvät lupaehdot oli ratkaistu, eräänlaisen postikonttorin rooli. Tuomioistuimen tuli siirtää rahakorvauksia koskevat vaatimukset vesiylioikeuden ratkaistaviksi. Käytännössä tästä aiheutui runsaasti ongelmia, sillä lupapäätöksen lupaehdot eivät ole edunmenettäjien kannalta mitään »teknisiä ehtoja». Lupaehdot ovat toimenpiteitä koskevia ratkaisuja, joilla vaikutetaan siihen, mitä sellaista vahinkoa jää jäljelle, joka vaatii rahakorvauksen.[209]

Elimellisesti vesiylioikeus on toiminut osana Vaasan hovioikeutta. Jo ennen vuotta 1962 eli vesilain voimaantuloa Vaasan hovioikeudelle oli ennättänyt muotoutua pitkä traditio vesi- ja kalastusasioita koskevien siviilioikeudellisten riita-asioiden muutoksenhakutuomioistuimena.[210] Tämä perustui siihen, että korvauskysymysten käsittely kuului vanhastaan yleiselle alioikeudelle. Tämä tilanne oli voimassa myös vesioikeuslain voimassa ollessa. Vesioikeuslain menettelyltään monimutkaisten säännöstöjen perusteella korvauskysymyksistä valitettiin luparatkaisuissa yleiseen alioikeuteen. Vesistötoimikunnan perustaminen (L 62/34) jätti korvauskysymysten käsittelemisen tältä osin vesioikeuslain säännösten varaan.

Hällforsin komitea ehdotti kaksiportaista muutoksenhakutietä, jossa niin riita-, rikos- kuin hakemusasiatkin olisi ensimmäisessä asteessa käsitelty toimivaltaisessa vesituomioistuimessa, joita komitea ehdotti Ruotsin mallin mukaan perustettavaksi, ja muutosta vesituomioistuimen päätökseen olisi haettu korkeimmalta oikeudelta.[211] Hällforsin komitean malli, jonka pohjalta hallitus valmisteli ehdotuksen hallituksen esitykseksi vesistölaiksi vuonna 1944 sai osakseen jyrkkää arvostelua muutoksenhakumenettelyn osalta. Katsottiin, että sinänsä hyväksytty tavoite vesiasioiden keskittämisestä kaksiportaiseen muutoksenhakumenettelyyn mallin vesituomioistuin — korkein oikeus pohjalta rikkoisi vakiintunutta toimivallan ja tehtävien jakoa hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välillä.

Korkein hallinto-oikeus esitti vuonna 1946 antamassaan lausunnossa hallituksen esityksestä vesistölaiksi erityisen vesistöylioikeuden — vesiylioikeuden — perustamista. Korkeimman hallinto-oikeuden hahmottelemassa mallissa ve-

---

[209] Vrt. *Kainlauri* 1987 s. 2.

[210] Vaasan HO:ssa v. 1630 — 1930 käsitellyistä vetojutuista n. 1500 oli vesioikeus- ja kalastuslainsäädännön alaan kuuluvia riita-asioita. Ks. *Favorin* 1975 passim.

[211] KM 1939: 3 s. 391 ja s. 419 ss.

siylioikeudesta olisi tehty hallintotuomioistuimen tyyppinen erityistuomioistuin. Tämä tulee esille korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa olevista perusteluista, joissa todetaan mm.: »— — Jos tässä tarkoituksessa (yhtenäisen lainsoveltamisen vaatimus vesiasioissa) erityinen vesistöylioikeus saataisiin aikaan, sille voitaisiin uskoa ja olisikin uskottava myöskin valituksenalaisten päätösten tarkoituksenmukaisuuden arvosteleminen, mikä tehtävä on luonteeseensa nähden nimenomaan kielletty Korkeimmalta hallinto-oikeudelta eikä myöskään sovellu Korkeimmalle oikeudelle. — — Ja mitä erityisesti tulee vesirakennusasioihin, ovat ne tosin *oleellisesti laadultaan hallinnollisia*, mutta liittyy niihin usein kysymyksiä, joilla on yksityisoikeudellinen merkitys. Sama konkreettinen vesioikeusasia voi siis olla sekaluontoinen. —— Tällaiset sekaluontoisetkin vesioikeusasiat sopisivat hyvin käsiteltäviksi edellämainitunlaisessa ylioikeudessa, joka omalla erikoisalallaan vastaisi korkeinta oikeutta, korkeinta hallinto-oikeutta ja valtioneuvostoa — —.»[212]

Vesilakikomitean hahmottelemassa mallissa päädyttiin ehdottamaan kaksiportaista muutoksenhakutietä, jossa ensimmäisenä asteena mm. rakennuslupaasioita olisivat käsitelleet vesioikeudet. Vesioikeuden päätökseen hakemus-, riita-, rikos- tai valitusasioissa olisi haettu muutosta Helsingin hovioikeuden yhteyteen omaksi jaostoksi perustettavasta vesiylioikeudesta. Vesiylioikeuden päätökseen hakemusasiassa ei olisi saanut hakea muutosta muutoin kuin korvauskysymyksissä korkeimmalta oikeudelta.[213]

Vesilakikomitean vesiylioikeus rakentui olennaisesti toisenlaiselle perustalle kuin korkeimman hallinto-oikeuden hahmottelema hallintotuomioistuinmalli. Menettelyllisenä esikuvana näyttää olleen *siviilioikeudellisen riita-asian käsittelyjärjestys*. Tämä näkyy komitean säännösehdotuksissa: vesiylioikeus olisi Helsingin hovioikeuden jaosto (15: 14) ja korkein oikeus vahvistaisi vesiylioikeuden työjärjestyksen (15: 21). Oikeudenkäyntiin vesiylioikeudessa oli sovellettava, mitä hovioikeudesta oli vastaavilta osin voimassa (15: 23). Haettaessa muutosta vesiylioikeuden päätökseen (ts. myös rakentamislupa-asiassa) korkeimmalta oikeudelta sovellettiin samaa menettelyä kuin haettaessa muutosta hovioikeuden päätökseen riitajutussa (17: 4). Vesiylioikeuden tuli valvoa vesioikeuksien toimintaa ja lainkäyttöä soveltuvin osin noudattaen, mitä hovioikeuksien valvonnasta sen alaisten tuomioistuinten osalta on säädetty (15: 22).

Samalle kannalle vesiylioikeuden asemasta rakentui sittemmin myös HE 64/1959 vp, jossa vesiylioikeuden toiminnan esikuvana säilytettiin hovioikeuden riita-asian käsittelyjärjestys. Tuomioistuimen sijaintipaikaksi tuli Vaasan hovioikeus.[214] Muutoksenhaun ongelmalliseksi osoittautunut kaksijakoisuus li-

---

[212] Ks. KHO:n lausunto 22.5.1946 s. 549.

[213] Ks. KM 1958: 97 s. 78 ss. ja erityisesti s. 86. Muutoksenhakukieltoa VYO:n päätöksestä perusteltiin mietinnössä mm.: »Koska vesiylioikeus — — on katsottava hakemusasioiden käsittelyssä ja niiden ratkaisemisessa erityisen päteväksi ja kun yleinen etu vaatii tällaisten asian mahdollisimman joutuisaa päätökseen saattamista, ehdotetaan säädettäväksi, että vesiylioikeuden hakemusasiassa antamaan päätökseen ei saada hakea muutosta.»

[214] »— — Muutoin on hakemus-, riita- ja valitusasian käsittelystä vesiylioikeudessa voi-

sättiin hallituksen esitykseen suuren valiokunnan käsittelyssä. Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä asiantuntijoiden puheenvuorot tiettävästi menivät muutoksenhakujärjestelmän osalta jyrkästi eri suuntiin. Näitä puheenvuoroja ei ole valitettavasti taltioitu eduskunnan asiakirjoihin. Niukasta valiokuntien pöytäkirjojen aineistosta voi vain päätellä, ettei hovioikeusmallisen vesiylioikeuden asemaan kiinnitetty juurikaan huomiota muutoksenhakujärjestelmää koskevia säännöksiä säädettäessä. Vesiylioikeuden sijoittamiseen Vaasaan vaikuttivat myös hyvin irrationaaliset syyt.[215]

Vesiylioikeuden toiminnan ohjenuoraksi vesilain valmisteluaineiston pohjalta valittiin *siviilioikeudellinen riita-asiain käsittelyjärjestys*. Riita-, rikos- ja hakemusasian käsittelystä vesiylioikeudessa oli siten voimassa, mitä oli säädetty riita-asian käsittelystä hovioikeudessa. Periaate on nimenomaan lausuttu julki erityisesti vesilain 17 luvun 3 ja 4 §:ssä. Tällainen oli Suomen oikeuden kanta joulukuun ensimmäiseen päivään 1987 saakka, jolloin uudistettiin vesiasioiden muutoksenhakujärjestelmä (L 467/87).

Alioikeuden siviiliprosessissa antamaan lopulliseen pääasiaratkaisuun eli tuomioon haetaan muutosta *valituksella*. Valituksen historiallinen perusta on *vedoksi* (vad) kutsuttu muutoksenhakukeino.[216] Hovioikeusuudistus (L 661/78) tosin yhdenmukaisti muutoksenhakukeinoja. Myös muutoksenhakumenettelyä pyrittiin yksinkertaistamaan. Vanha veto-nimike jäi historiaan. Asiallisesti menettelyltään muutokset eivät aiheuttaneet itse hovioikeuskäsittelyyn suurempia muutoksia. Uudistuksella vahvistettiin vanhastaan hovioikeuksien käsittelyssä vallalla ollut periaate, että käsittelytavan määrää asian laatu.[217]

Siviiliprosessin määräämisperiaatteesta johtuu, että alioikeuden tuomio joutuu hovioikeuden harkittavaksi pääsääntöisesti vain siinä laajuudessa kuin muutoksenhakija on vaatinut.[218] Asianosainen ei saa esittää hovioikeudessa sel-

---

massa, mitä riita-asian käsittelystä hovioikeudessa on säädetty — —.» HE 64/1959 vp s. 114 esityksen 17: 3.

[215] Vaasa tuli VYO:n sijaintipaikaksi, kun tuolloin katsottiin että Vaasan HO:ssa oli juttupulaa. Haastattelutieto E.J. Mannerilta toukokuu 1989. Myöhemmistä yrityksistä muuttaa kaksijakoista muutoksenhakujärjestelmää vesiasioissa ks. HE 63/1961 vp ja HE 112/1962 vp, joista edellistä eduskunta ei hyväksynyt ja jälkimmäisen tasavallan presidentti jätti vahvistamatta.

[216] Vedon historiasta ks. esim. *Hemmer* 1968 s. 138, myös *Tirkkonen* Sp I s. 47.

[217] Hovioikeusuudistuksesta ks. tarkemmin HE 184/1977 vp ja uudistusta valmistelleen työryhmän mietintö OM Lvk 25/1975. Ks. myös *Virolainen* LM 1978 s. 472 ss., joka katsoo, ettei muutos lisännyt oikeusturvaa kansalaisten kannalta. Toisessa yhteydessä *Virolainen* (LM 1980 s. 345) arvioi, että »uudistuksessa kirjattiin voimassa oleva käytäntö, pyrkimättä tosiasiallisiin muutoksiin».

[218] Tähän periaatteeseen tehtävistä poikkeuksista ks. *Tirkkonen* Sp II s. 347, myös *Kallenberg* I 1922 s. 164 ss.

laista vaatimusta, jota ei ole tehty alioikeudessa. Hovioikeus saattaa myös palauttaa jutun alioikeuden käsiteltäväksi. Laissa ei ole varsinaista säännöstä itse palauttamisesta, ts. siitä milloin, minkä perusteen nojalla ja kuinka laajalti se on sallittava.[219]

Oikeuskäytännön valossa palauttaminen voi tulla kysymykseen useista eri syistä. T*irkkonen* on ryhmitellyt ne siten, että syynä palauttamiseen voivat olla 1) menettelylliset virheet ja 2) muutoksenhakutuomioistuimessa esitetty uusi näyttö tai vaatimus, joihin on rinnastettu ylemmän instanssin havainto lisänäytön tarpeellisuudesta.[220] Käytännössä syitä voi olla paljon enemmän: ennakkokysymyksen selvittäminen, kuultavan kuulematta jättäminen, uusi todistusaineisto vasta muutoksenhakutuomioistuimessa, puutteellinen näyttö jne. Luettelo osoittanee, että silloin kun juttu palautetaan, se palautetaan yleensä kokonaisuudessaan. *Lager* on katsonut, että kaikki vakiintuneet palautusperusteet merkitsevät yleensä sitä, että asia on käsiteltävä kokonaisuudessaan.[221] Myös *Tirkkonen* toteaa, että palautusratkaisu on luonteeltaan väliratkaisu ja merkitsee, että aikaisempi ratkaisu poistetaan ja asianosainen osoitetaan jatkamaan oikeudenkäyntiä alioikeudessa. Hän kuitenkin täsmentää, että kun vain osaan alioikeuden tuomiosta on haettu muutosta, niin sääntönä on, että palauttaminenkin koskee vain tätä osaa.[222]

Edellä olevan perusteella riita-asian käsittelyjärjestys näyttää määräävän jutun käsittelylle varsin ahtaat menettelylliset rajat. Riita-asian oikeudenkäynnissä lainvoimavaikutuksen voidaan katsoa kohdistuvan varsinaisesti vain *siihen asianosaiseen*, joka ei ole hakenut muutosta, tai *siihen asian osaan*, johon ei ole haettu muutosta.

Riita-asian käsittelyjärjestyksen määrääminen vesirakentamisluvan käsittelyn perustaksi vesiylioikeudessa on rajoittanut vesiasiassa noudatettavien yleisten periaatteiden toteutumista muutoksenhakuasteissa. Näitä periaatteita ovat ennen muuta kontradiktorinen periaate, viranomaisen velvollisuus omasta aloitteestaan huolehtia tarpeellisten selvitysten saamisesta asiaan, toimituksen julkisuus ja virallisperiaate.[223] Selvää on, että katselmustoimituksessa ja vesioikeuden ratkaisussa on noudatettava näitä periaatteita. Erityisesti on korostettava virallisperiaatteen merkitystä, koska näin on nimenomaan vesilaissa säädetty

---

[219] Ks. *Tirkkonen* Sp II s. 361 ja *Lager* 1975 s. 99.

[220] Ks. *Tirkkonen* Sp II s. 357, myös *Reinikainen* 1956 s. 64. Näin myös Ruotsissa. Palauttamisratkaisuista Ruotsin prosessioikeudessa ks. esim. *Ekelöf* 1977 s. 70 ss. ja *Welamson* 1974 s. 128 ss.

[221] Näin *Lager* 1975 s. 100.

[222] Ks. *Reinikainen* 1956 s. 316 ss. ja *Tirkkonen* Sp II s. 360.

[223] Periaatteista katselmustoimituksen osalta ks. esim. *Eronen* 1965 s. 17.

(VL 16: 21). Näin tulisi olla koko vesirakentamisluvan hallinto-oikeudellisessa menettelyssä, joka päättyy korkeimpaan hallinto-oikeuteen.[224]

Käytännössä korkein hallinto-oikeus on soveltanut virallisperiaatetta varsin rajoitetusti. Vesilain 17 luvun 5 §:n perusteella lienee myös selvää, että korkeimman hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä, jolla rahakorvausten käsittely oli siirretty vesiylioikeudelle tai palautettu vesioikeudelle, ei muiden asioiden osalta enää voinut valittaa eikä muutoinkaan tämän prosessin yhteydessä voitu saattaa muutoksen kohteeksi. Vesiylioikeuden tai korkeimman oikeuden korvausasiassa antama ratkaisu ei voinut enää millään tavalla muuttaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa lopullisesti ratkaistuja luvan oikeudellisia edellytyksiä. Korkein hallinto-oikeus on joutunut tuolloin ottamaan ennakkokannan rahakorvauksiin määrätessään luvan yhteydessä sellaisista vesilain 11 luvun 13 §:ssä säädetyistä toimenpiteistä, joita voidaan määrätä suoritettavaksi rahakorvauksen sijaan.

Periaatteessa intressivertailussa korkein hallinto-oikeus ja toisaalta vesiylioikeus — korkein oikeus saattoivat siten kulkea aivan eri poluilla. Asianosaisten suhteen luparatkaisu tuli hallinto-oikeudelliselta käsittelyltään lainvoimaiseksi sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli antanut ratkaisunsa. Kun kuitenkaan kysymys ei ole prosessioikeudellisin termein kokonaislainvoimasta, ei päätöksellä ollut (vielä) täytäntöönpanokelpoisuutta.[225] Korkeimmassa hallinto-oikeudessa virallisperiaatetta toteutettiin varsin rajoitetusti. Vesiylioikeuden osalta voi kysyä, toteutettiinko siellä virallisperiaatetta lainkaan?

Vesilain 17 luvun 3 §:ssä tosin annetaan ohje, että muutoksenhakemusta käsitellessään vesiylioikeus voi kuulla vastapuolta tai muuta asianosaista noudattamalla soveltuvin osin tämän luvun 2 §:n säännöksiä. Mainittu 2 § (VL 17: 2) sisältää yleiset menettelyohjeet asian käsittelemisestä vesioikeudessa. Samoin vesiylioikeus voi toimittaa katselmuksen tai pyytää viranomaisilta selvityksiä tai lausuntoja. Molempien osalta huomio kiinnittyy lakitekstin sanamuodon vesiylioikeudelle antamaan harkintaan (»soveltuvin osin», »voi»).

---

[224] Virallisperiaatteen merkitystä KHO:n ratkaisuissa korostaa erityisesti *Pietilä* 1979 s. 194. Samoin periaatteessa *Vihervuori* 1974 s. 4.

[225] *Lager* (1975 s. 104—105) puhuu tässä yhteydessä ratkaisevana kriteerinä muutoksenhaun vireilläolovaikutuksesta. Kun juttu on lakannut olemasta vireillä, kysymys on aidosta lainvoimasta. Ts. jos jonkun asianosaisen vaatimus jätetään tutkimatta sen vuoksi, että asia katsotaan hänen osaltaan tulleen lainvoimaisesti ratkaistuksi, mutta itse asia joidenkin muiden vaatimusten vuoksi on edelleen muutoksenhakuasteessa vireillä. Kysymys on osittaisesta lainvoimasta asianosaisen kannalta, mutta ei lainvoimasta itse asian kannalta. Tästä päädyttäneen siihen arvioon, että erilaisilla määritelmillä, kuten osittainen lainvoima, osittainen oikeusvoima, aito lainvoima jne., on varsin suhteellinen merkitys oikeudellisia ilmiöitä ja tosiseikastoja selvitettäessä.

Säännöksen loppu, joka koskee asian yleistä käsittelyä vesiylioikeudessa on sen sijaan tiukka: »Muutoin *on* — — vesiylioikeudessa *voimassa, mitä riita-asian käsittelystä hovioikeudessa on säädetty*».

Käytännössä vesiylioikeus lienee käyttänyt varsin laajasti lausuntojen ja selvitysten hankkimismahdollisuutta etenkin suurissa rakentamishankkeissa. Virallisperiaatteen ilmentymänä on pidettävä myös sitä, että vesiylioikeus on tutkinut vasta siellä esitetyn korvausvaatimuksen. Näin on menetelty, vaikka asianosainen ei ole muistuttanut toimitusmiesten lausunnosta, jos korvausta on muissakin samanlaisissa tapauksissa määrätty (VL 18: 11). Tämä perustuu siihen tulkintaan, että vesioikeus olisi määrännyt maksettavaksi korvauksia, jos asianomainen olisi sinne muistuttanut.[226]

Yleensä on huomautettu, että vesiylioikeuden ratkaistavaksi jäivät vesiasiassa yleensä vain rahakorvaukset. Verrattuna lupaviranomaisen eli korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin vesiylioikeuden päätökset eivät siksi olisi tärkeitä. Niiden osalta jo vesioikeuden ratkaisumahdollisuutta oli rajoitettu siten kuin vesilain 16 luvun 21 §:ssä on säädetty.[227] Suurissa rakentamishankkeissa palautuspäätökset eivät olleet harvinaisia, jolloin korkein hallinto-oikeus on saattanut antaa päätöksen rakentamisluvasta, joka on saavuttanut lainvoiman, mutta vesiylioikeus tai korkein oikeus on palauttanut korvausasian vesioikeuteen tai katselmusmiehille. Tällöin vesiylioikeuden noudattama riita-asiain käsittelyjärjestys määräsi vesioikeuden uuden ratkaisun linjan, vaikka palauttamisen syynä olivat saattaneet olla esim. korkeimman hallinto-oikeuden asettamat uudet lupaehdot ja tämän johdosta muodostunut uusi tilanne vesirakentamishankkeessa. Käytännössä tämä asetelma usein johti siihen, että vesiylioikeus jätti vaatimukset tutkimatta. Yhtä ongelmallinen on ollut tilanne, jossa korkein hallinto-oikeus palautti luparatkaisun vesioikeuteen, mutta vesiylioikeus jatkoi rahakorvausten käsittelemistä.

Siviilioikeudellisen tradition vuoksi käsittely vesiylioikeudessa on painottunut *menettely*kysymysten tarkastelemiseen. Ellei muistutusta toimitusmiesten lausunnosta ole esitetty, puhevalta on vesilain 18 luvun 11 §:n nojalla pääsääntöisesti menetetty.[228] Vesiylioikeuden ratkaisukäytäntö ei anna selvää vastausta esim. siihen, milloin muistutus katsotaan jätetyn tekemättä.

---

[226] Näin esim. **VYO 11. 6. 1982 (VYO 33/1982)**.

[227] Ks. esim. *Eronen* 1965 s. 18 ja *Uotila* LM 1965 s. 239. Erityisesti Uotila korostaa korvauskysymyksen liitännäistä luonnetta hakemusasiaan nähden. Nyttemmin on luovuttu VO:n sitomisesta korvauskysymyksissä toimitusmiesten lausuntoon ks. HE 55/1989 vp s. 1.

[228] Puhevaltaa ei ole menetetty, jos olosuhteet asian vireillä ollessa ovat olennaisesti muuttuneet tai jos vesioikeus on poikennut valittajan vahingoksi toimitusmiesten lausunnosta tai jos puhevallan menettäminen muutoin olisi ilmeisen kohtuutonta (L 467/87).

Seuraava esimerkki valaissee jossain määrin puhevaltaan liittyvää problematiikkaa asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta. Vesioikeus oli 20. 6. 1972 antamallaan päätöksellä (51/72/I), jonka korkein hallinto-oikeus oli 14. 2. 1974 antamallaan päätöksellä eräiltä osin vahvistanut, myöntänyt Helsingin kaupungista olevalle Kemijoki Oy -nimiselle osakeyhtiölle luvan voimalaitoksen rakentamiseen Kemijoen Taivalkoskeen Kemin maalaiskunnassa ja Tervolan kunnassa. Vesiylioikeus antoi päätöksensä rahakorvauksista 11. 2. 1976, jonka korkein oikeus 3. 10. 1979 pysytti. **PSVO 8. 11. 1974 (87/74/I)** muutti lupaehtoja yhtiön hakemuksesta.

Kemijoki Oy oli vesioikeuteen 3. 3. 1977 saapuneessa kirjeessä ilmoittanut, että voimalaitoksen rakentamistyöt olivat valmistuneet. Vesihallitus oli 20. 11. 1979 antamassaan lausunnossa ilmoittanut pitävänsä *lopputarkastusta* tarpeellisena.

Vesioikeus määräsi 22. 11. 1979 pidettäväksi lopputarkastuksen. Toimitusmiehet antoivat lausuntonsa 22. 12. 1981. **PSVO 5. 4. 1981 (17/84/I)** palautti uskotun miehen esteellisyyden vuoksi lopputarkastusasian kalastukselle ja kala- ja nahkiaiskannalle aiheutuneiden vahinkojen osalta toimitusmiehille uuden lopputarkastuksen toimittamista varten. Korkein hallinto-oikeus 11. 10. 1985 pysytti vesioikeuden päätöksen ja siirsi rahakorvaukset vesiylioikeudelle.

Uuden lausunnon toimitusmiehet antoivat 28. 10. 1986. Vesioikeus antoi päätöksensä **1. 7. 1988 (28/88/I)** ja **VYO 31. 3. 1989 (VYO 54/1989)**.

Toimitusmiehet esittivät mm. korvauksia paikalliskalastolle, kalastukselle ja sen tuotolle aiheutuneista haitoista ja vahingoista. Korvauksen saajina olisivat ne koskitilojen omistajat, jotka Kemijoella olivat pidättäneet kalastusoikeuden **(VYO 9. 6. 1982 VYO 33/1982)**.

Asianosaiset (jako- ja kalastuskunnat) esittivät muistutuksessaan toimitusmiesten lausunnon johdosta mm. korvausten maksamista koskitilojen omistajien sijaan jakokunnille ja »— — etteivät toimitusmiesten esittämät korvaukset ole perusteiden osalta oikeat, eikä korvattavaksi esitetyn ajanjakson ja rahamäärien osalta riittävät — —» (Alapaakkolan jako- ja kalastuskunta). »On kohtuutonta, että vuoden 1983 jälkeen jatkuvat kalavahinkokorvaukset pitäisi hakea eri vesioikeusasiana kuin mikä nyt on vireillä. Kalavahingon lähtökohtana on saalis, jota istutustoimenpiteet eivät ole palauttaneet ja jota ei ole tai edes saataisi toimenpitein palautetuksi» (muut jako- ja kalastuskunnat). Vaatimus kalavahinkojen korvaamisesta niin kauan kuin vahinkoa ilmenee, on esitetty myös lopputarkastuskokouksessa. Vesiylioikeudelle jätetyssä yhteisessä valituskirjelmässä jakokunnat vaativat korvausta kalastukselle aiheutuneista vahingoista »vuosittain tarkastettavin kalanhinnoin». Vaatimus näyttää siis olleen vuotuiskorvaus niin kauan kuin vahinkoa ilmenee.

Vesioikeus totesi, että toimitusmiesten arviota vahingon laadusta, määrästä ja ajasta on pidettävä oikeana, sekä katsoi, ettei ollut syytä muuttaa myöskään korvausperusteita.

Vesiylioikeus: »Koska Alapaakkolan jakokunta myötäpuolineen ei ole tehnyt puheena olevin osin muistutusta toimitusmiesten lausunnon johdosta — — jakokunta on menettänyt puhevaltansa kysymyksessä olevan vaatimuksen osalta asiassa — —». Vesiylioikeus jätti vaatimuksen tutkimatta.

Vesiylioikeuden päätökselle jättää asia tutkimatta on vaikea löytää muita perusteita kuin tiukka muodollinen tulkintalinja siitä, mitä on sanatarkasti vaadittu. Täsmällinen vaatimus »vuosittain tarkastettavin kalanhinnoin» ilmenee jakokuntien kirjelmässä vasta vesiylioikeudessa. Kaikissa lopputarkastuksen eri vaiheissa jakokunnat olivat kuitenkin vaatineet kalatalousvahinkojen korvaamista vuotuiskorvausperiaatteella sen jälkeen (vuodesta 1983), kun Kemijoen vaelluskalakantoja koskevia hoitovelvoitteita oli ryhdytty toteuttamaan täysimääräisesti ja siihen asti kunnes istutustoiminnasta oli todettavissa tuloksia. Toimitusmiehille ja vesioikeudelle ei näytä jääneen epäselväksi, mitä valittajat olivat tarkoittaneet. Vesiylioikeus kuitenkin jätti koko vaatimuksen tutkimatta.

Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastuspäätös on laajalle rakentamishankkeelle sikäli tyypillinen, että vielä jälkivalvontavaiheessa asian käsittely palautusratkaisuineen kesti vuosia. Vastausta vaille jää, tuliko *rakentamishanke kokonaisuudessaan* milloinkaan asialliseen käsittelyyn. Lopputarkastushan jakautui, kuten edellä on selostettu, siten että kalatalousvahingot palautettiin uudestaan toimitusmiehille, muut seikat, myös lupaehtoja koskevat kysymykset käsiteltiin erikseen. Tässä korkein hallinto-oikeus käsitteli kaksi kertaa samaa tarkastusta (ratkaisut 11. 10. 1985 ja 30. 12. 1986). Samoin VYO 26. 6. 1987 ja 22. 12. 1988.

Vastaavanlaisia epäilyksiä herättää vesiylioikeuden päätös **31. 10. 1980 (VYO 19/1976)**, jossa oli kysymys vesioikeuden 14. 1. 1974 antamasta päätöksestä Haukiveden—Joensuun syväväylään kuuluvan Vihtakannan kanavan rakentamisesta Savonrannan kunnassa. Tie- ja vesirakennushallitus oli pyytänyt vesioikeudelta lupaa avokanavan, laivajohteiden, väylän alittavan kaapelin ja uiton ohjepenkereen rakentamiseen sekä oikeutta eräiden maa- ja vesialueiden lunastamiseen. Vesiylioikeus määräsi korvauksia maksettavaksi vesialueen likaantumisesta sekä korvauksia kalastolle, puustolle aiheutuneista vahingoista. Korvauksia määrättiin maksettavaksi myös vesialueen käyttämisestä läjitysalueena. Lisäksi eräitä alueita määrättiin lunastettaviksi. Vesiylioikeuden päätöksen perusteella korvatuiksi eivät tulleet kaikki hankkeen toteuttamisesta aiheutuneet vahingot (mm. pengerrystyöt). Asiakirjoista ei käy ilmi, pidettiinkö asian johdosta tielain mukaista toimitusta, jossa vesilain mukaisessa hakemusasiassa korvaamatta jääneet vahingot olisivat tulleet arvioiduiksi.

Puhevallan menettäminen näyttää problematisoituvan erityisesti jälkivalvontavaiheessa. Näihin kysymyksiin palataan tarkemmin tässä tutkimuksessa lopputarkastusmenettelyn yhteydessä. Seuraavassa esimerkiksi muutamia esille nousevia ongelmia: 1) Kun jako- ja kalastuskunnan puhevalta voimalaitoksen lopputarkastusasiassa hylätään, koska jakokunta ei omista aikoinaan tehtyjen vesialuekauppojen johdosta vesialuetta voimalaitoksen alueella, puhevaltaansa ei menetä pelkästään yksittäinen jakokunta, vaan sen saattaa menettää kokonainen kyläkunta. Rannan asukkaat ovat vuosikymmeniä tottuneet käyttämään puhevaltaa vesiasioissa oman vesi- ja kalatalousyhteisönsä, jako- ja kalastuskunnan kautta.

VYO 13. 5. 1983 (VYO 86/1982): »— — koska voimalaitoksen vaikutusalueella ei ole sellaista jakamatonta yhteistä vesialuetta, jonka puolesta jakokunta tai kalastuskunta voivat käyttää puhevaltaa — — VYO jättää muutoksenhakemuksen tutkimatta».
VYO 22. 8. 1985 (VYO 85/1983): »— — ettei jako- ja kalastuskunnalle kuuluvaa vesialuetta ole vahinkoalueella.»

2) Asianosaisten oikeusturvan kannalta *rakennushankkeen valmistumisajankohdalla* on merkitystä, sillä eräät jälkivalvonnan muodot (esim. ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaaminen) ovat sidoksissa rakentamishankkeen valmistumisesta laskettaviin määräaikoihin. Mikä merkitys on annettava sille, että luvanhaltija laiminlyö velvollisuutensa ilmoittaa rakennus valmistuneeksi?

Vesiylioikeus ei näytä ratkaisukäytännössään antavan merkitystä sille, onko luvanhaltija ilmoittanut työn valmistuneeksi vai ei. Esim. **VYO 9. 3. 1988 (VYO 17/1988)** ja **LSVO 7. 4. 1987 (19/1987/4)**. Tässä ratkaisussa oli kysymys ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta, jotka on pantava vireille vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella 10 vuoden kuluessa siitä, kun rakennustyö on valmistunut. Vesiylioikeus katsoi korvausvaatimuksen vanhentuneen ja jätti korvaushakemuksen tutkimatta. Päätökseen liittyy eriävä mielipide.

Kun asianosainen on menettänyt jollakin menettelyperusteella puhevaltansa, päätös on tullut hänen kohdaltaan lainvoimaiseksi. Siten esim. *reformatio in pejus -kielto* ei hänen kohdaltaan realisoidu. Mainittu kielto estää muutoksenhakutuomioistuinta muuttamasta muutoksenalaista ratkaisua sen haitaksi, joka on hakenut muutosta.[229] Säännönmukaisesti kielto tulee sovellettavaksi silloin, kun vain yksi asianosainen on hakenut muutosta. Erityisesti rikosoikeuden alalla kiellolla on merkitystä.[230] Tapauksessa, jossa oikeussuojapyyntöä ei voida tutkia, on siitä johdonmukaisena seurauksena, ettei sen tarkoittamaa päätöstä voida myöskään muuttaa. *Reformatio in pejus* -kiellon noudattaminen voi osoittautua mutkikkaaksi sen sijaan silloin, kun päätös tutkitaan. Vesiasiassa ei ole aina helppoa arvioida, milloin päätöstä on muutettu aineellisen sisällön osalta muutoksenhakijan vahingoksi. Tämä problematiikka ei liity päätöksen lainvoimaisuuteen vaan oikeusvoimaan, vaikka erottelu tuntuu välistä keinotekoiselta lupapäätöksen oikeusvaikutuksia analysoitaessa.

Siviilioikeudelliseen traditioon perustuen vesiylioikeuden ratkaisukäytännössä ovat korostuneet lupapäätöksen muodollista (prosessuaalista) lainvoimaa

---

[229] *Reformatio in pejus* -kiellon käyttöalaa on tarkastellut *Virolainen* monografiassaan (1977 passim). Ks. myös osittaisen lainvoiman ja *reformatio in pejus* -kiellon suhteesta *Lager* 1975 s. 60 ss.

[230] Ks. esim. *Tirkkonen* Rp II s. 24 ss. ja *Virolainen* 1977 s. 216 ss.

korostavat tekijät. Vesiylioikeuden ratkaisukäytännöllä on saattanut olla seurannaisvaikutuksia koko lupaprosessiin ja myöhemmin jälkivalvontamenettelyihin.

Lainvoima asianosaissuhteessa on siten saattanut olla esteenä aineellisen oikeuden mukaisen ratkaisun aikaansaamiselle. Yleisten periaatteiden mukaan kertaalleen tutkittua ja tuomittua vahinkoa ei voida jälkivalvontamenettelyssäkään tutkia uudestaan.

Vesiylioikeuden ratkaisukäytännön valossa voidaan nostaa esille joitakin »lainvoimaopin nyrkkisääntöjä». Tällaisia ovat em. *tutkimatta jättämisen* periaatteen ohella esim. vahingoista ja haitoista maksettavan korvauksen *puolittamisen* periaate, sekä toisaalta vesiylioikeus — korkein oikeus, toisaalta vesioikeus — korkein hallinto-oikeus ratkaisujen *itsenäisyys* ja *eriytyminen toisistaan*. Seuraavat esimerkit on tietoisesti valittu laajoista rakentamishankkeista, koska niillä on merkitystä myös jälkivalvontamenettelyssä.

VYO 10. 4. 1968 (VYD 26/1968): Päätös koski V:n voimalaitoksen rakentamista R:n kuntaan. Päätöksessä vesiylioikeus katsoi valittajan osalta, ettei ollut syytä muuttaa vesioikeuden päätöstä muutoin kuin että korvausta kysymyksessä olevista laitteista pienennettiin.

VYO 27. 11. 1987 (VYO 57/1987): Asiassa oli kysymys valituksista, joita **PSVO:n 24. 2. 1984 (9/84/II)** antamasta Uljuan altaan rakentamisesta Siika- ja Lamujoen kala- ja rapukannoille aiheutuneen vahingon korvaamista koskevassa hakemusasiassa olivat tehneet vesihallitus, useat kalastuskunnat, kunnat ja yksityiset. Toimitusmiehet olivat esittäneet korvattavana vahinkona 600 000 rapukannan menetyksen kalastuskunnille. Vesioikeus katsoi vahingon määräksi 300 000 kpl silloisessa hintatasossa 2,25 mk kappaleelta. Vesiylioikeus muutti vesioikeuden päätöstä ja katsoi, että korvauslaskelman perusteena käytettävänä Siikajoen ja Lamujoen samentumisalueen saaliina oli pidettävä 200 000 rapua vuodessa, mikä määrä vastaa noin *puolta* hyvän rapuvuoden saaliista.

Myös vesiylioikeuden Kemijoen patoamisen kalastukselle ja kalastusvälineille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta antamassa ratkaisussa **(VYO 9. 6. 1982 VYO 33/1982)** esiintyy vahinkojen puolittamisen periaate: »—— Ehdoilla 1, 3, 4 ja 7 A tehdyissä kaupoissa myyjille on jäänyt oikeus *puoleen* myydylle vesialueosuudelle laskettavasta korvauksesta ——». Kemijoen kalastusvahinkojen korvaamiseen liittyy erityispiirteitä, joita tässä ei ole aihetta käsitellä laajemmin. Tässä Suomen ilmeisesti laajimmassa vesioikeudenkäynnissä vesiylioikeus katsottuaan ensin lohen ja meritaimenen pyynnin Kemijoessa olleen ns. valtion kalastusregaali poisti vesioikeuden asianosaisille määräämät korvaukset. Korvauksia määrättiin kalastusta harjoittaneille yksityisille, koska valtio oli tosiasiallisesti antanut suostumuksen lohen ja meritaimenen kalastuksen harjoittamiseen ja tämä asiantila oli ollut kauan voimassa (ts. eräänlainen *deseotudo*). Normaali riita-asian käsittelyjärjestys näkyy vesiylioikeuden päätöksen perusteluissa, jossa katsotaan päätöksen palauttaminen aluksi aiheelliseksi. Vesiylioikeus joutui kuitenkin toteamaan, että merkittävää lisäselvitystä ei ollut enää saatavissa ja ratkaisi asian. Tähän lopputulokseen

vaikuttivat tuolloin käyty laaja keskustelu Kemijoen oikeudenkäynnin viivästymisen aiheuttamista ongelmista sekä ennakkokorvausten maksaminen poikkeuslailla.[231]

Korkeimman hallinto-oikeuden suorittaman vesilain 17 luvun 5 §:n mukaisen asian siirtämisen jälkeen vesiylioikeuden tuli ratkaista kohdaltaan asian oikeudenkäyntiedellytykset, eikä vesiylioikeus ollut sidottu korkeimman hallinto-oikeuden suorittamaan oikeudenkäyntiedellytysten tutkimiseen. **KHO 1979 II 49.**

Hakemusasian yhteydessä ei ollut tutkittava ns. vanhojen eli vesioikeuden luvan myöntämistä edeltäneenä aikana tapahtuneiksi väitettyjen vahinkojen ja haittojen korvaamista koskevaa kysymystä. **KKO 1975 II 58.**[232]

Lainvoimakysymys problematisoitui vesiasiassa juuri vesiylioikeudessa, sillä vesiylioikeudella ei ollut viran puolesta valtaa lainvoiman saaneen päätöksen poistamiseen eikä purkamiseen. Ylimmillä oikeuksilla purkumahdollisuus on virankin puolesta. Ylimmässä tuomioistuimessa voidaan lainvoimankin saavuttanut päätös purkaa turvatumalla tuomiovirhekanteluun tai purkuun.[233] Lainvoimalla on siten erilainen vaikutus eri muutoksenhakuasteissa. Vesiasioiden kaksihaarainen muutoksenhakumenettely on tosin käytännössä ollut ilmeisenä esteenä purkumahdollisuuksien hyväksikäyttämiselle niin oikeudenkäymiskaaren kuin hallintopurkulainkin säännösten perusteella.

4.3 Vesiylioikeuden asema vesilain muutosten (L 467/87) jälkeen

Loppuiko siviilioikeudellinen traditio vesiasioiden käsittelystä, kun vesilain uudistuksessa (1.12.1987, L 467/87) siirryttiin kaksiportaiseen muutoksenhakumenettelyyn vesiasioissa ja vesiylioikeudesta muodostettiin itsenäinen ylioikeus kaikkia vesiasioita varten? Kysymykseen on ehkä uhkarohkeaa antaa suoraa vastausta. Uusien säännösten valossa monet vesirakentamislupien menettelyn monimutkaisuudesta aiheutuneista ongelmista poistuivat.

Vesilain muutoksella (L 467/87) vesiylioikeudesta on tehtiin itsenäinen tuomioistuin. Se käsittelee niin lupa- kuin korvauskysymyksetkin. Vesiylioikeuden päätös on yleensä lopullinen. Hakemusasioissa vesiylioikeuden päätöksestä on muutoksenhakuoikeus *valitusluvan* perusteella korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusluvan perusteena tulee olla *painava syy*. Tällaisena painavana syynä pidetään ratkaisun tärkeyttä ennakkotapauksena tai oikeus-

---

[231] Ks. ed. s. 6 alav. 18.

[232] Tällaisten ns. vanhojen vahinkojen korvaaminen on nyt järjestetty lainsäädännössämme toiselta pohjalta. Ks. HE 266/1984 vp s. 12, myös *Kotkasaari* 1986 s. 7 ss.

[233] Erilaisista purkutilanteista ks. *Lager* 1972 s. 127 ja *Tirkkonen* Sp II s. 517 ss.

käytännön yhtenäisyyttä. Kun vesiasiat ovat usein laajoja ja koskevat monia ihmisiä ja heidän olojaan, painavaksi syyksi vesilaissa hyväksytään muutkin kuin oikeudenkäymiskaaren vastaavassa säännöksessä mainitut. Hallituksen esityksessä vesilain 17 luvun 4 §:n soveltamisesta painotetaan, ettei jutulla tarvitse olla välttämättä merkitystä ennakkotapauksena tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Painavaksi syyksi riittäisi asian erityinen merkittävyys (laajat ympäristövaikutukset, hanke koskee suurta joukkoa ihmisiä ja heidän olojaan).[234] Hakemusasioissa korkein hallinto-oikeus tutkii myös asiaan liittyvät *korvauskysymykset*. Vesirakentamisasiassa noudatetaan toimivaltaisten muutoksenhakuasteiden osalta hallintovalituslinjaa.

Hallintotuomioistuintyyppistä käsittelyä on pyritty vahvistamaan myös menettelysäännöksillä. Yhteys Vaasan hovioikeuteen on katkaistu irrottamalla vesiylioikeus Vaasan hovioikeudesta omaksi tuomioistuimeksi. Tavoitteena ollut vesiylioikeuden kehittäminen itsenäiseksi hallintotuomioistuimeksi näkyy niin lain säännöksissä kuin sen perusteluissakin (HE 266/1984 vp).235 Menettelyä koskeva vesilain 17 luvun 3 § kuuluu nyt seuraavasti:

> »Muutoksenhakemusta käsitellessään vesiylioikeus voi kuulla vastapuolta tai muuta asianosaista noudattamalla soveltuvin kohdin tämän luvun 2 §:n säännöksiä. Tarvittaessa vesiylioikeus voi pitää suullisen käsittelyn, toimittaa katselmuksen taikka pyytää 16 luvun 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaista tai vesilautakuntaa antamaan oikeudelle sen tarpeellisiksi katsomat lausunnot ja selvitykset. Selvityksen hankkimisesta hakemusasiassa on lisäksi vastaavasti voimassa, mitä 16 luvun 20 §:n 1 momentissa on säädetty.
>
> Vesiylioikeuden määräyksestä sen puheenjohtaja, jäsen tai esittelijä voi suorittaa paikalla tarkastuksen, josta laadittu kertomus on liitettävä käsiteltävänä olevan asian asiakirjavihkoon.»

Aiemmin säännökseen (VL 17: 3) sisältynyt ohje, että vesiylioikeudessa on noudatettava, mitä riita-asian käsittelystä hovioikeudessa on säädetty, on poistettu. Vesiylioikeuden työjärjestyksen vahvistaa korkeimman oikeuden asemesta korkein hallinto-oikeus. Kun aiemmin määrättiin (VL 15: 23), että vesiylioikeuteen ja oikeudenkäyntiin siinä sekä sen osalta muutoinkin on noudatettava, mitä hovioikeudesta on vastaavilta osilta säädetty, ellei vesilain säännöksistä muuta johdu, niin nyt (VL 15: 23) määrätään: »— — Mikäli laissa ei ole toisin säädetty, asian käsittelyssä vesioikeudessa muutoin noudatettava soveltuvin osin laillista oikeudenkäymisjärjestystä — —». Tämä menettelyllinen ohje

---

[234] Ks. HE 266/1984 vp. s. 80, myös *Kotkasaari* 1986 s. 11 ss. ja *Kainlauri* 1987 s. 4 ss.

[235] Ks. HE 266/1984 vp. s. 22 ss.

viittaa lähinnä oikeudenkäymiskaareen, joka koskee lähtökohtaisesti myös menettelyä hallintotuomioistuimessa. Hallintotuomioistuinlinjan perusteella lienee johdonmukaista katsoa, että tässä yhteydessä on tahdottu viitata hallintomenettelylain, hallintovalituslain ja hallintopurkulain säännöksiin siltä osin kuin vesilaissa ei ole asiasta erityissäännöksiä.

Lainmuutoksen jälkeenkin korkein oikeus säilyy eräissä vesiasioissa ylimpänä muutoksenhakutuomioistuimena, jonne päästään valitusluvan kautta. Pelkästään korvauksia koskevia hakemusasioita voi mennä edelleenkin korkeimpaan oikeuteen.[236] Samoin riita- ja rikosjutuissa korkein oikeus on edelleen ylin tuomioistuin.

Vesilain uudistamisella on saatu aikaan menettelylliset edellytykset vesirakentamisasian joustavalle, yleiset periaatteet huomioon ottavalle hallintotuomioistuintyyppiselle käsittelylle. Menettelylliset muutokset mahdollistavat sen, että vesirakentamisluparatkaisu voidaan toteuttaa kokonaisharkintana. Hallinto-oikeudellisessa menettelyssä käytännön syistäkin painotetaan enemmän ratkaisun lopputulosta kuin (muodollista) menettelyä. Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeuskäytännön ohjaajana tulee olemaan keskeinen nimenomaan ajateltaessa, miten vesiylioikeudessa omaksutaan hallintotuomioistuimelle ominaiset toimintatavat.

5 VESIRAKENTAMISLUVAN PYSYVYYS

5.1 Lähtökohtia

Voimassa oleva vesilainsäädäntömme ei ota kantaa rakentamislupapäätösten pysyvyyteen.[237] Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 64/1959 vp) sen enempää kuin vesilakikomiteakaan (KM 1958: 97) eivät käsitelleet rakentamislupapäätöksen oikeusvoimaan liittyviä kysymyksiä. Rakentamisluvan pysyvyysvaikutusta tarkasteltaessa on pidettävä erillään kysymys siitä, myönnetäänkö lupa *pysyvänä* vai *määräaikaisena*.

---

[236] Poikkeuksena siitä pääsäännöstä, että hakemusasiat menevät KHO:een, ovat VL 11: 2:ssa tarkoitetusta laitteen tai rakennelman epäkuntoon joutumisesta aiheutuneet korvaushakemukset sekä korvaukset VL 11: 8.4:n perusteella sellaisen vesilakiin perustuvan toimenpiteen johdosta, johon ei tarvita lupaa. Ei kuitenkaan vaikuta kovin tarkoituksenmukaiselta, jos korvauksia haetaan KKO:lta ja samanaikaisesti joudutaan toimenpiteeseen hakemaan lupaa KHO:lta. Lain esitöissä ei asiasta ole mainintoja. Tällaisissa tapauksissa KHO tuntuisi oikealta muutoksenhakutieltä. Ks. myös *Kainlauri* 1987 s. 7 ss.

[237] Vrt. pilaamisluvat ks. VL 10: 24 b.1.

Hällforsin komitealla sen sijaan oli kanta tähänkin kysymykseen. Todettuaan ensin, että rakentamislupapäätös oli hallinto-oikeudellinen ja tästä syystä sen oikeusvoima oli julkis- eli hallinto-oikeudellinen, komitea katsoi, että lupapäätöksen oikeusvoima ei ulottunut päätöksen yksityisoikeudelliseen puoleen. Komitea korosti lupapäätöksen konstitutiivista (ts. muotoavaa) luonnetta. Komitean kannan mukaan lupapäätöksen oikeusvoima suhteessa rakentajaan oli positiivinen, mutta ei negatiivinen. Toisin sanoen rakentaja sai rakentaa ja nauttia hyväkseen ne oikeudet, joita lupapäätös hänelle soi, mutta se ei estänyt häntä myöhemmin hakemasta laajempia oikeuksia tai panemasta uutta hakemusta vireille, jos hänen hakemuksensa oli aiemmin hylätty.[238]

Rakentamisluvan pysyvyyden osalta Hällforsin komitea päätyi varsin tiukkaan päätöksen pysyvyyttä korostavaan kantaan toteamalla, että »sitten kun rakennus on tehty päätöksen mukaan, jää tämä rajattomaksi ajaksi voimaan — —».[239] Perusteluissaan komitea viittasi siihen, että myös vanhemmassa vesilainsäädännössä (VesilaitosA 1868 33 §) ja vesioikeuslaissa oli omaksuttu se periaate, että rakentamisluvat myönnettiin pysyviksi. Kun rakennus oli rakennettu annetun luvan mukaisesti, rakennuksen haltija ei ollut velvollinen ilman korvausta vastaamaan muusta vahingosta tai haitasta kuin sellaisesta, josta oli erikseen säädetty (VOL 1: 21). Tämä komitean kanta tulee esille ehdotuksista, jotka koskevat lupapäätöksen muuttamista.

Hällforsin komitean työn jälkeen vesilainsäädäntömme valmistelutöissä ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota lupapäätöksen oikeusvoimaan. Lainvalmistelutyöhön perustuen voitaneen voimassa olevan vesilain lähtökohtana pitää varsin tiukkaa, päätöksen pysyvyyttä vahvistavaa oikeusvoimatulkintaa rakentamislupa-asioissa. Välillisesti tämä tulee esille mm. vesilain 11 luvun korvaussäännöksistä. On nimittäin katsottu, että lupa sinänsä on mm. vesilain 11 luvun 3 §:ssä tarkoitettu »erityinen oikeus» ja siten korvattava.[240]

Vesilainsäädännön lainvalmistelutyöt heijastavat kulloisenkin ajan oikeustieteessä ja -käytännössä esitettyjä käsityksiä ympäristölupien oikeusvoiman luonteesta ja ulottuvuudesta. Voidaankin hahmotella eräitä doktriineja, joilla on ollut ilmeistä vaikutusta siihen, miksi vesirakentamisluville on oikeuskirjallisuudessa ja myös -käytännössä tunnustettu varsin vahva pysyvyys. Tällaisia oppeja ovat ennen muuta tämän vuosisadan alussa saksalaisen hallinto-oikeustieteen piirissä kehitetty *käsitelainopillinen suuntaus,* pääosin siviilioikeudellisista traditioista peräisin oleva *oppi saavutetuista oikeuksista* ja *oppi hallinnon lainalaisuudesta.*

---

[238] Ks. KM 1939:3 s. 140 ss.
[239] Mts. 141.
[240] Ks. myös *Hollo* 1990 s. 47 ss.

Oikeuskirjallisuuden perusteella vaikuttaa siltä, että nämä suuntaukset eivät ajallisesti ole hahmoteltavissa peräkkäisiksi tai erityisesti johonkin ajanjaksoon kuuluviksi. Kun oikeuskirjallisuudessa on esitetty käsityksiä vesirakentamisluvan oikeusvoimasta ja lupapäätöksen pysyvyydestä, kirjoittajan argumenttien perusta voidaan johtaa jostakin tai joistakin doktriineista. Lopuksi pyritään etsimään vastausta, onko hahmoteltavissa *moderni ympäristöoikeustieteellinen käsitys vesirakentamislupien pysyvyydestä.*

5.2 Käsitelainopillinen suuntaus

Käsitelainopillinen lähestymistapa omaksuttiin Saksasta hallintolupia koskevan yleisen tulkinnan perustaksi ennen muuta *R. F. Hermansonin, K. J. Ståhlbergin, Karl Willgrenin ja K. A. Moringin* tieteellisen työn vaikutuksesta. Käsitelainopilliselle lähestystavalle on ominaista, että luvan oikeusvaikutukset päätellään luvan käsitteestä. Käsitelainoppiin kuuluu lupien jaottelu erilaisiin kategorioihin, esim. poliisilupiin ja toimilupiin (konsessioihin).

Käsitelainopillinen lähestymistapa näkyy mm. Ståhlbergin hallinto-oikeuden yleisesityksessä, jossa hän jaottelee luvat varsinaisiin lupiin, joita on etenkin poliisihallinnon alalla, ja toimilupiin eli konsessioihin.[241] Varsinaisille luville on ominaista, että ne eivät laajenna luvansaajan oikeuksia sinänsä. Ståhlbergin mukaan, kun tällainen lupa annetaan, »niin se ei käsitä mitään, jota ei ilman luvattakin voisi tehdä, ellei kielto olisi esteenä, se ei perusta varsinaisesti mitään uutta oikeutta, vaan tekee ainoastaan luvalliseksi, mikä ilman sitä olisi kielletty — —».[242] Sen sijaan toimilupa eli konsessioni perusti Ståhlbergin mukaan oikeussuhteen. Käyttämällä esimerkkinä mm. yksityisen rautatien perustamista, Ståhlberg katsoo, että toimiluvan saajalle annetaan osa julkista hallintoa toimitettavaksi.[243] Lähinnä Kormannin oppien mukaan Ståhlberg erottelee kelpoisuuden perustavat luvat[244] ja oikeuksia perustavat hallintotoimet. Viimeksi

---

[241] Ks. *Ståhlberg* 1913 s. 344—346 ja 349.

[242] Ks. *Ståhlberg* 1913 s. 345. Lähteinä hallintolupia koskeville käsityksilleen Ståhlberg mainitsee saksalaisia mm. Fleinerin, Mayerin ja Kormannin teokset. Ståhlbergin varsinaisen luvan määritelmä on lähes identtinen Mayerin poliisiluvan määritelmän kanssa. Mayer käyttääkin luvista määritelmää Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Toimiluvalla voidaan sen sijaan perustaa oikeussuhde. Toimiluvalla (konsessiolla) saksalaisen käsitelainopillisen ajattelun mukaan laajennetaan toimiluvan saajan oikeuksia ja velvollisuuksia ja hänelle uskotaan julkista hallintoa toimitettavaksi. Ks. *Mayer* I s. 249 ss.

[243] Ks. *Ståhlberg* 1913 s. 348—349. Perusteluissa Ståhlberg viittaa Georg Mayerin hallinto-oikeudelliseen yleisesitykseen (v. 1898) sekä Otto Mayerin, Fleinerin ja Kormannin esityksiin. *Mayer* (I s. 253 ss.) operoi hallinto-oikeudellisissa tarkasteluissaan erittäin paljon poliisiluvan käsitteellä, joka ei antanut luvansaajalle minkäänlaista uutta, subjektiivista oikeutta. Konsessio eli toimilupa sen sijaan antoi tällaisen oikeuden, mts. 264 ss. *Fleiner*

mainittu ei Ståhlbergin mukaan ole lupa, vaan »oikeastaan oikeuden myöntäminen pakkolunastukseen».[245]

Hermansonin ja Ståhlbergin tieteellinen työ tulisi kuitenkin varsin yksipuolisesti arvioiduksi, jos heidät mainittaisiin vain käsitelainopillisen lähestymistavan »kotiuttajiksi» Suomen hallinto-oikeudessa, vaikka saksalaisvaikutteet ovatkin helposti molempien tuotannosta havaittavissa. Hermansonia ja erityisesti Ståhlbergia voidaan perustellusti pitää liberaalin oikeusvaltion teoreetikkoina. Hermanson toi tohtorinväitöskirjassaan »Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner» (vuodelta 1881) esille periaatteen lainsäädännön luomista erilaisista oikeuspiireistä, joissa yksilöllä on suojattu toimintavapaus.[246] Ståhlbergin korostus oikeusvaltioajattelussa on, että myös valtio itse on sidottu luomaansa oikeuteen.[247]

Tutkimuksiksi, joissa käsitelainopillinen suuntaus varsinaisesti sovitettiin Suomen oikeuteen, voidaan katsoa Willgrenin vuonna 1891 ilmestynyt kulkukaupan harjoittamista ja Moringin vuonna 1908 vesilaitoslupia koskenut erityistutkimus.

Moring pyrki erottamaan vesilaitoslupien hallinnolliset ja yksityisoikeudelliset vaikutukset. Lähinnä Otto Mayeriin nojautuen Moring katsoi, että vesilaitoslupa ei luonut oikeutta (rättighet) vesilaitoksen rakentamiseen, koska ei ollut säädetty yleistä kieltoa rakentaa vesistöön. Rakennusoikeus perustui sen sijaan omistusoikeuteen ja lupa täsmensi tuon oikeuden rajat.[248] Saksalaisten esikuvien mukaan Moring selitti luvan julkisoikeudellisen puolen suppeaksi.[249]

(1911 s. 274 ss.) perusteli pitemmälle konsession käsitettä ja katsoi, että kysymys ei ollut luvan myöntämisestä vaan oikeuksien perustamisesta. Konsession perustana oli Fleinerin mukaan valtion regaali tiettyyn toimintaan. Erityisesti Fleinerin perustelut näkyvät Ståhlbergin konsessionin määrittelyssä.

[244] Ks. *Kormann* 1910 s. 82—124, joka Mayerin ja Jellinekin kehittämien oppien pohjalta esitti pitkälle eritellyn lupatyypittelyn. Hän erotti oikeuksia perustavat luvat kuten oikeuden pakkolunastukseen, varsinaiset eli »aidot» luvat kuten elinkeinokonsessiot ja poliisiluvat. Vrt. *Jellinek* 1919 s. 109—111.

[245] Tällaisia oikeuksia perustavia hallintotoimia olivat pakkolunastuksen ohella Ståhlbergin mielestä mm. kun annettiin oikeus tientekoon ja kunnossapitoon. Ks. *Ståhlberg* 1913 s. 348. Vrt. Georg *Mayer* 1910 s. 34, *Kormann* 1910 s. 82—124 ja *Fleiner* 1911 s. 153—175.

[246] Hermansonin esikuvat Saksasta olivat Paul Laband, jonka teokseen »Das Staatsrecht des Deutschen Reiches (I v. 1876 ja II v. 1878)» hän viittaa sekä C. F. von Gerberin »Über öffentliche Rechte» (v. 1852) ja »Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatrechts» (v. 1868). Ks. *Hermanson* 1881 s. 88 ss.

[247] Tämän periaatteen Ståhlberg tuo esille tohtorinväitöskirjassaan »Irtolaisuus Suomen lain mukaan» (v. 1893) s. 54. Samoin hallinto-oikeudellisessa yleisesityksessään, ks. *Ståhlberg* 1928 s. 322—326.

[248] Ks. *Moring* II 1908 s. 24: vrt. *Mayer* I s. 287—290.

[249] *Moring* II 1908 s. 25.

Moringin mielestä vaatimus saada lupa rakentamiseen oli *hallintolainkäyttöä*, jolloin valtion viranomainen tutki lupahakemuksen lähinnä prosessuaaliselta kannalta. Kun Moring perusteli rakentamisoikeutta lähinnä siviilioikeudellisten kategorioiden avulla, hän päätteli lupamenettelystä, että »— — det kan därför icke sammanfalla med det ur eganderätten härflytande anspråket på att ostörd få använda vattenkraften — —».[250] Lupa oli vain välttämätön ehto rakentamiselle. Sen sijaan lupaan liittyvät ehdot (pålagor) Moring rinnasti saksalaiseen Auflage (lisämääräykset) -käsitteeseen. Lupa antoi rakentajalle sen varmuuden, ettei laitosta tulevaisuudessa julisteta laittomaksi eikä ehtojen toteuttamatta jättämisen vuoksi lupaa voinut peruuttaa.[251]

Moringin määritelmän mukaan rakennuslupapäätöksellä vahvistetaan, ettei suunniteltu rakentaminen ylitä niitä rajoja, joihin luvanhakija omistus- tai käyttöoikeuden pohjalta on oikeutettu. Lisäksi luvalla rajoitetaan tätä oikeutta sekä perustetaan rasitteita ja ehtoja. Moring erottaa siten päätöksentekoprosessissa omistajan kelpoisuuden (Befogenhet) määrittelyn ja itse luvan myöntämisen.[252]

Kun Moring oli selittänyt vesilaitosluvan luonteeltaan hallintolainkäytön alaan kuuluvaksi päätökseksi, on luonnollista, että hän päätyi lupapäätöksen pysyvyyttä koskevassa arviossaan katsomaan, että vesilaitosluvat saivat vahvan pysyvyyden. Ne oli tarkoitettu olemaan voimassa kauan aikaa (»— — Dessa omständigheter skola beröras längre fram — —»).[253] Siitä, kuinka hyvin saksalainen käsitelainoppi oli sovitettavissa suomalais-ruotsalaisen vesilainsäädännön historiallisiin perusteisiin, on osoituksena, että Moring saattoi tutkimuksessaan samalla kertaa vedota paitsi saksalaisiin hallinto-oikeusoppineisiin myös vesilainsäädäntömme historiaan.

Vesilaitosluvan pysyvyyden lähtökohtana Moringin tutkimuksessa oli, että lupaa ei edellytetä pelkästään vahinkojen torjumiseksi, vaan myös rakentajan

---

[250] Ibid.

[251] Lupaehdoista *Mayer* (I s. 297) sanoo: »Die Auflage bedeutet eine Vorschrift, welche dem Unternehmer als Nebenbestimmung einer Erlaubnis gegeben wird zum Zweck der Verhütung polizeilicher Schädlichkeiten, welche aus dem erlaubten Unternehmen entstehen könnten.» *Moring* (II 1908 s. 27) kuitenkin myöntää, ettei politiakategorioilla voida määritellä lupaehtoja tyhjentävästi, koska ehtojen tarkoitus on julkis- eikä politiaoikeudellinen.

[252] Moringin tutkimus sai osakseen myös ankaraa kritiikkiä. *Serlachius* (1909 s. 514—517 ja 527—530) kritisoi perustamisluvan liiallista korostamista lainsäädännön ja oikeuskäytännön selvittämisen sijaan. *Ståhlberg* (1913 s. 336) puuttui Moringin käyttämään luokitteluun. Hänen mielestään vesilaitoksen perustamislupaa ei voinut pitää hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön kuuluvana, vaan hallintotoimena. Ståhlbergin mukaan »— — se on kylläkin päätös (Entscheidung), vaan ei lainkäyttöpäätös, tuomio (Urteil) — —». *Moring* (1919 s. 72—74) muuttikin myöhemmin jossain määrin käsityksiään.

[253] *Moring* II 1908 s. 26.

oikeuksien turvaamiseksi rakentamisesta aiheutuvien arvaamattomien vahinkojen varalta. Juuri viimeksi mainitusta syystä lupapäätöksellä oli katsottava olevan myös oikeusvoima (materiell rättskraft).[254] Moring katsoi, että vanhastaan suomalais-ruotsalaisessa vesilainsäädännössä oli ollut voimassa periaate, ettei laillisen luvan saaneen rakentajan oikeuksiin saanut puuttua muutoin kuin korvausta vastaan.[255] Tästä syystä hän selittää, että vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ään sisältyvää säännöstä ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta on tulkittava poikkeussäännöksenä suppeasti.[256] Tällaisen vahingon ilmetessä ei myöskään olisi mahdollista peruuttaa lupaa.[257] Olosuhteiden muuttuminen ei oikeuttanut puuttumaan lainvoiman saavuttaneen luvan ehtoihin. Jos laitoksesta aiheutui haittaa toisille, siihen voitiin puuttua vain pakkolunastuksella.[258]

Lupapäätöksen vahvaa pysyvyyttä perustellessaan Moring vetosi saksalaisiin oikeusoppineisiin.[259] Perusteita hän löysi myös tammikuun 10. päivältä vuodelta 1759 olevasta kuninkaallisesta asetuksesta, joka koski eräiden talous- ja järjestysasioissa annettujen päätösten saavuttamaa oikeusvoimaa. Kun Moring oli käsitelainopillisten kategorioiden perusteella päätynyt siihen, että vesilaitoslupa oli lainkäyttöpäätös, hän valitsi mainitusta asetuksesta ne päätökset, jotka tehdään hallinnollisessa lainkäytössä ja jotka saavuttavat oikeusvoiman.[260] Tästä Moring sai aiheen päätellä »—— om staten finner lämpligt att anordna ett prosessuellt förfarande inom förvaltningen, så ställer den rättssäkerheten högre än de offentliga intressen, som möjligen kunde lida af ett origtigt utslag. Dessa intressen kunna ju tillgodoses genom expropriation eller återflytande af det origtiga utslaget».[261] Johdonmukaisesti edellä olevan perusteella Moring

---

[254] Mts. 134.

[255] Tässä *Moring* viittaa mm. seuraaviin säännöksiin: v. 1734 L RakK 20: 3: »Bergverk, så ock skattlagde qvarnar, och fiskverk, niute then rätt och frihet, som them förund är», sekä VesilaitosA 1868 33 §:ään.

[256] Ks. *Moring* II 1908 s. 131—135 ja 139.

[257] Mts. 135.

[258] Mts. 134.

[259] Moringin käyttämät saksalaiset hallinto-oikeuden kirjoittajat olivat esityksissään käsitelleet nimenomaan hallinto*lainkäyttöä*. *Tezner*: »Die deutschen Theorieen der Verwaltungsrechtspflege» (v. 1901), *Zorn*: »Kritische Studien zur Verwaltungssgerichtsbarkeit (v. 1893)», *Loening*: »Die Rechtskraft verwaltungsgerichtlicher Urtheile» (v. 1898).

[260] Ks. *Moring* II 1908 s. 135, ks. K.A.:sta myös *Ståhlberg* 1913 s. 334—335.

[261] Ks. *Moring* II 1908 s. 138. Yksi aukko Moringin kehittämään vahvan pysyvyyden omaavan vesilaitosluvan teoriaan jäi. Nimittäin VOL 1: 5.2:n perusteella valtaväylä voitiin määrätä avattavaksi laitoksen rakentamisen jälkeenkin ilman korvausta. *Moring* (mts. 140) huomauttaa tästä: —— »detta stadgande innebär icke, att utslaget i denna del skulle sakna materiell rättskraft ——» ja katsoo, että lupa oli alun perinkin annettu ehdollisena.

päätyi siihen, että lainvoiman saavuttanut lupa oli kumottavissa vain oikeudenkäymiskaaressa säädetyssä tuomionpurun järjestyksessä.[262] Moring päätyi siten varsin muodolliseen vesilaitosluvan pysyvyyttä korostavaan oikeusvoimatulkintaan.

Myös *Haataja* erotti vesirakentamisluvan oikeusvoimaa arvioidessaan luvan yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen puolen toisistaan.[263] Hallintoviranomaisen ratkaisu ei ratkaise oikeusvoimaisella tavalla rakentajan oikeutta rakentaa. Hänen rakentamisoikeutensa yksityisoikeudellista perustetta on arvosteltava yksityisoikeudelliselta pohjalta. Haatajan mukaan rakentamislupaan sisältyy oikeus rakentaa vesilaitos ja kaikki siihen kuuluva sillä tavalla kuin rakennuslupa määrää, käyttää rakentamiseen sitä maa- ja vesialuetta, jonka käyttäminen on rakentamista varten tarpeen, pitää laitos sen tultua rakennetuksi käynnissä sekä käyttää siinä sitä vettä, jonka käyttämistä rakentamislupa edellyttää. Laitoksen omistaja saa aiheuttaa myös sellaisen vahingon tai haitan, joka lupapäätöksen mukaan aiheutuu. *Näissä kohdin* Haatajan mielestä rakentamislupapäätöksellä oli muodollinen ja aineellinen lainvoima.[264] Lupapäätöksen oikeusvoima ei sen sijaan ulottunut rakentajan oikeuteen suhteessa maa- ja vesialueisiin.[265] Rakennuksen käyttö saattoi aiheuttaa vastaisuudessa riitoja ja erimielisyyksiä, jotka oli ratkaistava vesilainsäädännön yleisiä säännöksiä ja periaatteita noudattaen.[266]

Vaikka Haatajakin operoi käsitelainopin luokituksella poliisilupa/konsessio analysoidessaan vesirakentamisluvan luonnetta ja oikeusvaikutuksia, hän pyrki jossain määrin irtautumaan saksalaisen tieteisopin piirissä kehiteltyjen mallien suoranaisesta kääntämisestä Suomen oikeuteen.[267] Käsitelainopilliseen perinteeseen kuuluu Haatajan tapa selittää rakentajan oikeudet »subjektiivisiksi oikeuksiksi, joita ei saa toisen hyväksi vähentää ilman korvausta». Samoin käsitelainopillista heijastumaa on hänen arvionsa siitä, että »rakentamislupaa voidaan pitää konsession tapaisena päätöksenä, johon voi sisältyä oikeuksia perus-

---

[262] Mts. 143 ss.

[263] *Haataja* III s. 243.

[264] Mts. 223.

[265] Vesialueen omistusta koskevat riidat eivät edelleenkään kuuluu VO:n toimivaltaan. Ks. VL 14: 3.

[266] *Haataja* III s. 224.

[267] Haatajan käsitelainopillisista tulkinnoista uittosäännön osalta ks. *Haataja* II s. 408 ss. ja rakennusluvan osalta *Haataja* III s. 247 ss. Haatajan tutkimuksista löytyvät jo Moringin tutkimuksista tutut saksalaiset kirjoittajat: Mayer (erityisesti Mayer II (v. 1917), Fleiner (v. 1928), mutta myös modernimpia pohjoismaisia hallintotieteilijoitä kuten Poul Andersen (Dansk forvaltningsret v. 1946).

tavia eli konstitutiivisia aineksia».[268] Tästä hän päätyi varsin tiukkaan lupapäätöksen pysyvyyttä korostavaan tulkintaan. »— — Kun vesilaitos on luvan perusteella ja sen mukaisesti rakennettu, on sen omistaja oikeutettu sitä pitämään ja sitä käyttämään lain ja lupamääräyksien mukaan. Hän on turvattu kaikkia ulkoapäin tulevia moitteita ja myöskin kaikkia viranomaisen toimenpiteitä vastaan — —.»[269] Lupapäätöksellä myönnetyt oikeudet, jotka siis olivat kiinteistökohtaisia oikeuksia, ovat voimassa jokaista kohtaan ja nauttivat hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa.[270]

Pohtiessaan kysymystä myöhemmin ilmenevän vahingon korvaamisesta Haataja pyrkii lähestymään ongelmia realistisesti. Haataja samoin kuin Moring torjuu sen mahdollisuuden, että lainvoiman saavuttanut lupapäätös voitaisiin peruuttaa, mutta myöhemmin ilmenevien vahinkojen osalta hän katsoo mm.: »— — Vaikka siis rakentamislupapäätös muodostaa lainvoimaisen ratkaisun niihin korvauskysymyksiin nähden, jotka on ollut rakennuslupapäätöksen yhteydessä ratkaistava tai jotka on VOL 6: 15.2:n perusteella jätetty erikseen ratkaistaviksi, on vesilaitoksen omistajan kuitenkin aina varauduttava siihen, että muita korvausvaatimuksia voidaan panna häntä vastaan vireille 10 vuoden kuluessa siitä lukien kuin laitos on pantu käyntiin — —».[271]

Haataja painotti rakentamiselle määrätyn kymmenen vuoden määräajan ehdottomuutta. Hän suhtautui torjuvasti rakentamiselle määrätyn ajan pidentämiseen. Hänen mielestään kymmenen vuoden kuluessa olosuhteet saattoivat jo muuttua siten, ettei lupaa niillä ehdoilla ehkä enää olisi voitu myöntää.[272] Haataja edellytti viranomaisilta huolenpitoa siitä, että annettuja määräyksiä ja ehtoja noudatetaan etenkin, kun vesilaitosten rakentamiselle ei ollut määrätty toimitettavaksi vesioikeuslain säännösten perusteella minkäänlaista lopputarkastusta.[273] Toisaalta Haatajakin myöntää, että viranomaisen keinot puuttua puutteellisuuksiin rakentamisessa rajoittuivat vain tapauksiin, joissa oli kysy-

[268] Ks. *Haataja* III s. 286—287, vrt. *Mayer* II s. 182 ss.

[269] *Haataja* III s. 235.

[270] Mts. 223, samoin myös *Moring* II 1908 s. 134. HM 6 §:n tulkintansa osalta Haataja viittaa *Kastarin* (LM 1949 s. 495) eräässä yhteydessä ottamaan kantaan, jonka mukaan »silloin, kun elinkeino-oikeus on saanut sellaisen erityisen turvatuksi tarkoitetun ja samalla tavallisesti suuriin taloudellisiin uhrauksiin liittyvän luonteen, jota useimmiten tarkoitetaan sanalla konsessio, — — voidaan hallitusmuodon 6 §:n säätämän omaisuudensuojan varmuudella katsoa ulottuvan siihenkin — —». Vrt. *Kastari* 1947 s. 29, jossa hän toteaa mm. »— — elinkeino-oikeus ei sellaisenaan — — yleensä ole omaisuusarvo, joka nauttisi perustuslainsuojaa». Kastarin kanta (elinkeinolupien osalta) näyttää siten muuttuneen.

[271] *Haataja* III s. 241.

[272] Mts. 228.

[273] Ibid.

myksessä ilmeinen laittomuus.[274] Yksityisen vahingonkärsijän oikeusturvatie oli vieläkin monimutkaisempi, koska laittomuuden korjaamista rakentamisasioissa voitiin vesioikeuslain säännösten perusteella hakea vain ulosotonhaltijalta virka-apuasiana. Samoin kuin Moring Haataja päätyi katsomaan, että lainvoiman saanut rakentamislupapäätös oli purettavissa vain tuomionpurusta oikeudenkäymiskaaressa säädetyssä järjestyksessä.[275]

Varsin tiukasta lupapäätöksen pysyvyyttä korostavasta tulkintalinjastaan huolimatta Haataja kuitenkin näyttää tiedostaneen, että vesistörakentamisessa voi aiheutua ongelmia, joita lupapäätöksessä ei ole voitu ottaa huomioon. Kun tuolloin voimassa oleva vesilainsäädäntö sisälsi kuitenkin varsin vähän keinoja puuttua lainvoimaiseen lupapäätökseen ja siinä määrättyihin lupaehtoihin (VOL 1: 20 ja 1: 21), Haataja painotti ennakkokontrollin keinoja ja viranomaisten velvollisuutta valvoa, että rakentaminen tapahtui oikein ja lupapäätöksen mukaisesti. Siihen, että Haatajan tarkastelukulma painottui rakentamisvaiheen tarkasteluun ja siinä oikeudellisten näkökohtien tarkkaan huomioon ottamiseen, olivat ilmeisesti syynä ne monet havaitut epäkohdat ja selvät laittomuudet, joita ns. poikkeuslakien perusteella toimeenpannuissa rakentamishankkeissa oli ilmennyt.[276]

Käsitelainopillisesta jaottelusta ei ole vapaa *Pietiläkään*, joka yleisesityksessään erittelee lainvoimaisen yritysluvan oikeusvaikutuksia mm. seuraavasti: »— — Muotoamisvaikutuksen analyysin kannalta tällaisilla tarkasteluilla (poliisiluvat/konsessiot) onkin merkitystä. Poliisiluvan ja konsession käsitteiden käyttäminen tässä yhteydessä kohtaa kuitenkin vaikeuksia siitä syystä, että hallinto-oikeutemme piirissä ei vallitse niistä yksimielisyyttä — —».[277]

Voimassa olevan vesilain kannalta vesirakentamisluvan pysyvyyttä tarkastellut *Manner* päätyy artikkelissaan »Näkökohtia lupapäätöksen pysyvyydestä» erittäin tiukkaan päätöksen pysyvyyttä korostavaan tulkintasuositukseen. Mannerin mukaan sekä vesioikeuslain että vesilain nojalla annetut, lainvoiman saaneet rakennuslupapäätökset (voimalaitos- ja säännöstelyhankkeissa) ovat sekä periaatteessa että käytännössä pysyviä.[278]

Manner viittaa tosin uudemmassakin tieteisopissa esitettyihin käsityksiin vesioikeudellisen lupapäätöksen oikeusvoimasta (Hollo), mutta pääosin Manner nojautuu argumentoinnissaan edellä selostettuihin Moringin esittämiin kantoihin siitä, että rakentamislupa on hallintolainkäyttöä ja että lupaa ei voida pe-

[274] Mts. 220 ss.
[275] Mts. 226. Vrt. Ruotsin VaL 4: 5.
[276] Ks. esim. *Haataja* III s. 418 ss.
[277] Ks. *Pietilä* 1979 s. 196, vrt. *Uotila* 1967 s. 55—65.
[278] *Manner* 1985 s. 195 ss.

ruuttaa.[279] Koska vesistöön rakentamista on meillä pidetty vanhastaan vesialueeseen kohdistuvien yksityisten oikeuksien hyväksikäyttönä, Manner katsoo tämän periaatteessa vaikuttaneen siihen, että vesistöön rakentamista varten myönnetyt luvat ja niihin perustuvat oikeudet ovat pysyviä. Tosin hän huomauttaa, ettei pelkästään vesirakentamisluvan yksityisoikeudellisista elementeistä voida tehdä johtopäätöksiä luvan pysyvyydestä.[280]

Manner torjuu poliisilupa/konsessio-dikotomian. Kuitenkin hän käyttää mm. Moringin ja Haatajan näiden käsitteiden avulla lupien pysyvyydestä tekemiä johtopäätöksiä.[281] *Willgren*, johon Manner perustaa myös lupapäätöksen pysyvyyttä tukevan kantansa, nojasi vesirakentamislupien tulkinnassaan pitkälti Moringin käsityksiin.[282] Manner viittaa myös Ruotsin oikeuden kantaan (VaL:n säännökset lupapäätöksen muutettavuudesta). Nyttemmin säännökset lupien muuttamisesta on järjestetty SVL:n säännösten perusteella toiselta pohjalta. Lupa on kuitenkin eräin rajoituksin pysyvä.[283]

Mannerin tulkinnan lähtökohtana on katsoa vesirakentamislupa hallinnollisen lainkäytön alaan kuuluvaksi. Tälle kannalle hän löytää tukea myös *Merikosken* hallintoprosessuaalisista opeista. Merikoski jakaa päätökset pysyvyydeltään sidottuihin ja vapaaharkintaisiin hallintotoimiin, joista ensin mainitut saivat pysyvyyssuojan.[284]

---

[279] Ibid. Vrt. *Moring* II 1908 s. 134 ss.

[280] *Manner* 1985 s. 195 ss.

[281] Vrt. *Haataja* II s. 248.

[282] *Willgren* (1925 s. 93 ss.) mainitsee vesilaitosten rakentamisluvat, joilla on »täysi oikeusvoima» ainakin luvansaajan eduksi. RakK 20: 3:een ja Moringin tulkintaan viitaten hän katsoo, että meidän oikeudessamme on ollut voimassa vanhastaan se periaate, ettei vesilaitokselle annettua lupaa voida peruuttaa, vaikka laitoksen havaittaisiinkin aiheuttavan myöhemmin vahinkoa tai haittaa.

[283] Ks. SVL 15: 1—13. Manner viittaa lisäksi Westerbergin Ruotsin vesilainsäädännön uudistamisen yhteydessä laatimaan kirjoitukseen, joka on julkaistu Svenska Kraftverksföreningens Publikationer -julkaisussa (v. 1978). Kirjoituksessa Westerberg toteaa lainvoimaisten lupapäätösten tarkistamisen yleensä olevan vaikea ongelma ja lausuu mm. seuraavaa: »I princip synes gälla att myndighete icke äger att på grund av ekonomiska skäl eller ideella skäl ändra meddelande beslut, om den enskilde därigenom skulle försättas i sämre ställning än förut. Grunden för nämnda ståndpunkt är, att största möjliga hänsyn bör tagas till tillståndshavarens behov att i trygghet kunna planera och engagera sig i den tillåtna verksamheten. — — Man får tänka icke blott på det enskilda fallet, utan på den allmänna otrygghet, som skulle uppstå om man inte kunde lita på givna tillstånd — —.» Westerbergin arvio oli, että lupapäätöksen muuttaminen voi tapahtua vain painavista syistä. Ks. *Westerberg* 1978 s. 42 ss.

[284] Ks. *Merikoski* 1968b s. 80 ss. Kuitenkin Merikoskikin katsoo, että yleensä jo syntyneeseen oikeustilaan kajoaminen ja olemassa olevan olotilan häiritseminen oli aina ankarampi toimenpide kuin tällaisen oikeuden syntymisen ehkäiseminen. Ks. myös *Merikoski* I 1974 s. 159. Tässä perustelut ovat pitkälle samanlaiset kuin *Mayerin* (I s. 264).

Mannerin johtopäätös on seuraava: »Ulottaen Moringin käsityksen rakentamislupien oikeudellisesta luonteesta koskemaan myös voimassa olevan vesilain mukaista lupamenettelyä, voidaan täydellä syyllä lähteä siitä, että vesituomioistuinten päätökset ovat hallinto-oikeudellisen lainkäytön alaan kuuluvia ratkaisuja — eivätkä siis pelkästään hallintotoimia. Niihin on sovellettava lainvoimaisen päätöksen aineellista oikeusvoimaa koskevia yleisprosessuaalisia periaatteita.» Tätä tukee Mannerin mielestä myös se, että »vesioikeudelliset lupapäätökset yleensä perustavat yksityiselle taloudellista laatua olevia oikeuksia. Luvansaajan täytyy voida luottaa siihen, että oikeusjärjestys kohtuullisissa rajoissa turvaa näiden oikeuksien hyväksikäyttöön uhratut varat ja työsuoritukset. Myös yritystoiminnan vakavuutta puoltavat sosiaaliset näkökohdat tukevat em. tulkintaa.»[285] Mannerin mielestä lupapäätöksen muuttamista koskevia vesilainsäädännön säännöksiä on poikkeussäännöksinä tulkittava ahtaasti. Kun hän toisaalta katsoo, että vesirakentamisluvat ainakin voimalaitos- ja säännöstelyhankkeissa ovat »sekä periaatteessa että käytännössä pysyviä», jää pohtimaan, syntyykö lupapäätöksen muutettavuudelle ylipäänsä minkäänlaisia edellytyksiä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että käsitelainopilliset heijastukset ulottuvat aivan näihin päiviin asti. Käsitelainopillisessa tulkinnassa päädytään tiukkaan prosessuaaliseen oikeusvoiman korostamiseen. Olosuhteiden muutos ei sinänsä oikeuta kajoamaan lainvoiman saavuttaneen luvanhaltijan oikeuksiin. Kun lupa on (Moringin ja Mannerin tulkinnan mukaan) lainkäyttöpäätös — tuomio, sillä on lainvoimaisella tavalla lopullisesti ratkaistu eri tahojen intressit ja sovitettu ne yhteen. Tässä tulkinnassa luvan funktioksi itse asiassa jää luvanhaltijan oikeuksien suojaaminen.

5.3 Oppi saavutetuista oikeuksista

Julkisoikeustieteen kehityksessä on usein haettu johtoa yksityisoikeudellisista kategorioista. Näihin kuuluu myös kysymys ns. *saavutetuista oikeuksista.* Yksityisoikeudessahan on vanhastaan systematisoitu ja eritelty erilaisten oikeuksien, kuten omistusoikeuden, panttioikeuksien tai velvoiteoikeuksien laajuutta, sisältöä ja suojaa erityyppisiä vaateita vastaan.[286] Myös tuomioiden oikeusvaikutuksista prosessioikeuden piirissä syntyneet käsitykset ovat saaneet muotonsa etenkin oikeudenkäymiskaaren säännöksissä. Hallinto-oikeudessa etenkin viime vuosisadan loppupuolella haettiin hallintotointen ja erityyppisten hallintolupien oikeusvaikutuksia analysoitaessa johtoa yksityisoikeudellisista

[285] Ks. *Manner* 1985 s. 214.
[286] Ks. esim. *Zitting — Rautiala* 1982 s. 283 ss.

käsitteistä. Kysymyksessä oli toisaalta saksalaisperäisten käsitelainopillisten suuntausten soveltaminen Suomen oikeudessa. Toisaalta saavutettujen oikeuksien opin omaksumiseen vaikuttivat myös vuoden 1772 hallitusmuodon säännökset. Vuoden 1772 hallitusmuodon 39 §:n mukaan jokaisen tuli saada nauttia »laillisia oikeuksiansa ja rehellisesti saamiansa erioikeuksia», ja 2 §:n mukaan kuninkaan tuli hallita maata »kenenkään henkeä ja kunniata, ruumista tai onnea turmelematta».

Vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja wakuuskirja jäivät meillä voimaan koko Venäjän vallan ajaksi ja saivat varsinkin autonomian ajan loppupuolella suuren käytännöllisenkin merkityksen.[287] Historiallisten syiden vuoksi säännökset olivat erityisen merkityksellisiä virkamiehille. Esim. vuoden 1772 hallitusmuodon 2 §:ssä turvattu »onni» (välfärd) tulkittiin aikoinaan siten, että se merkitsi virkamiehille mm. erivapaudella tai muutoin saadun virkakelpoisuuden säilymistä saavutettuna oikeutena myöhemmin lainsäädäntöä muutettaessa.[288] Säännöksistä johdettiin perustuslainsuoja ns. saavutetuille oikeuksille. Tämä merkitsi mm., että varallisuusarvoisiin etuisuuksiin tai virkamiehen asemaan ei saanut puuttua uudella lailla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[289]

Vaikka oppi saavutetuista oikeuksista tuli nykyistä hallitusmuotoa säädettäessä hylätyksi, on opilla ollut ajattelutapana merkitystä lähinnä omaisuudensuojaa koskevassa lainsäädännössä.[290] Vesirakentamislupien pysyvyyttä koskevissa tulkinnoissa oppi saavutetuista oikeuksista sai vahvan sijan vanhemmassa vesioikeudellisessa kirjallisuudessa sekä käsitelainopillisen tradition että vuoden 1772 hallitusmuodon säännösten perusteella.

Moring nojautui saksalaisiin hallintotieteilijöihin (lähinnä Mayeriin) mutta myös Willgreniin katsoessaan, että rakentajan oikeus saada lupa rakentamiseen oli »julkinen subjektiivinen oikeus».[291] Koska Saksan oikeudessa vedet olivat julkisessa omistuksessa, saksalaisen tieteisopin ajattelutapa lähti siitä, että valtion regaalista (monopolista) uskottiin konsessiolla (toimiluvalla) oikeuksia ja velvollisuuksia yksityiselle subjektiivisena oikeutena. Vaikka Moring myöntää

---

[287] Ks. tarkemmin esim. *Kastari* 1972 s. 11—28.

[288] Ks. *Kastari* 1972 s. 59—67 ja *Kastari* 1977 s. 308.

[289] Samoista kysymyksistä Ruotsin oikeudessa ks. esim. *Jägerskiöld* 1973 s. 236 ss.

[290] Ks. KM 1917: 11. Perustuslakikomitea tosin esitti saavutettuja oikeuksia koskevien säännösten sisällyttämistä HM:oon. Ks. perustuslakikomitean mietintö n:o 7/1917. *Kastari* (1977 s. 346) tosin toteaa, että »nyttemmin oppia saavutetuista oikeuksista voidaan pitää voitettuna kantana».

[291] *Mayer* (I s. 287—290) korosti yksityisoikeudellisten periaatteiden keskeistä merkitystä.

saksalaisen tieteisopin soveltamiseen liittyvän rajoituksia, se ei estä häntä soveltamasta sitä lähes sellaisenaan Suomen vesilainsäädäntöön.[292] Moringin toisena päälähteenä käyttämä Willgren sovelsi kulkukaupan harjoittamisoikeutta koskevassa tutkimuksessaan näitä saksalaisoppeja suoraan elinkeinolupiin (ts. kulkukaupan harjoittamista koskevaan lupaan) ja katsoi, että kulkukauppakonsessiolla perustettu oikeus oli saavutettu oikeus. Willgrenin mielestä lupapäätöksellä ei saanut taannehtivasti puuttua saavutettuihin oikeuksiin.[293] Voimassa olevan hallitusmuodon säätämiseen mennessä oppi saavutetuista oikeuksista oli ennättänyt jo vakiintua lainsäädäntötyössä.[294]

Juuri elinkeino-oikeuksien yhteydessä saavutetuista oikeuksista esiintyi kuitenkin erilaisia käsityksiä. *Ståhlberg* asettui työnvälitystoimistojen asemaa koskevassa lausunnossa (vuonna 1912) sille kannalle, ettei vapaan, ilmoitusvelvollisen elinkeinon harjoittamisoikeus kuulunut saavutettuihin oikeuksiin. Se voitiin uudella lailla lakkauttaa tai säätää rajoitettavaksi joko korvausta vastaan tai ilman sitä. Samassa yhteydessä Ståhlberg katsoi, ettei kaikkia toimilupaan perustuvia oikeuksia ohjesääntöisen elinkeinon harjoittamiseen voitu pitää saavutettuina oikeuksina. Ståhlberg ottaa kantaa myös siihen, mitkä luvanvaraiset elinkeinot olivat saavutettuja oikeuksia. Teoksessaan »Suomen sisäasianhallinto» (v. 1915) hän toteaa mm.: — — »Mikäli oikeus jonkin ohjesääntöisen elinkeinon harjoittamiseen on tarkoitettu *varsinaiseksi subjektiiviseksi oikeudeksi* ja siis katsottava saavutettuihin oikeuksiin kuuluvaksi, on se HM 39 §:n turvassa — —».[295] Käytännön ratkaisuissa noudatettiin Ståhlbergin hahmottelemaa linjaa.

Niinpä *Haataja* pohtiessaan vesirakentamisluvan ja uittosäännön oikeusvaikutuksia ja luvan oikeudellista luonnetta luonnehtii molemmat saksalaisten esikuvien mukaan *subjektiivisiksi julkisiksi oikeuksiksi*.[296] Vesirakentamisluvan antamat oikeudet ovat hänen mukaansa »pysyviä — — ja nauttivat myös, samoin kuin muukin omistusoikeus, HM 6 §:n säätämää omistusoikeuden turvaa».[297] Viittauksella omaisuuden suojaan on selvät yhteydet mm. Ståhlbergin

---

[292] Ks. *Moring* II 1908 s. 24—25.

[293] Ks. *Willgren* 1891 s. 94—95, vrt. HM 1772 2 §.

[294] Saavutettujen oikeuksien oppia kannattivat tuonaikaisista oikeusoppineista mm. Hermanson, Erich, Ståhlberg, Grotenfelt ja Björksten. Ks. *Hermanson* JFT 1888 s. 191—215, *Erich* 1924 s. 34—41, *Ståhlberg* 1913 s. 327 ss., *Björksten* JFT 1925 s. 457—493, *Grotenfelt* 1909 passim. Tosin useat em. varauksin.

[295] Ks. *Ståhlberg* 1915 s. 778.

[296] Erityisesti Haataja arvosteli Serlachiuksen tuolloin esittämää kantaa siitä, että uittajan oikeus oli yleisoikeus. Ks. *Haataja* III s. 300 ss., vrt. *Serlachius* 1909 s. 534.

[297] *Haataja* III s. 248.

saavutetuista oikeuksista elinkeinolupien yhteydessä esittämiin käsityksiin.[298] Haataja viittaa tosin vain *Kastarin* kantaan. Kastari kannattikin tuolloin saavutettujen oikeuksien oppia mm. vuonna 1947 ilmestyneessä, sosialisoimisen perustuslaillisia edellytyksiä koskeneessa tutkimuksessaan ja Haatajan mainitsemassa, vuonna 1949 vakuutuslaitosten sosialisoimista koskeneessa artikkelissaan. Myöhemmin Kastari kuitenkin katsoi, ettei »saavutettuja oikeuksia» koskevista opinkappaleista voida saada mitään johtoa sen enempää hallitusmuodon 6 §:n kuin muidenkaan perusoikeuksien tulkintaan.[299]

Hällforsin komitea ei lähtenyt teoretisoimaan rakentamisluvan pysyvyyttä tieteisopin kategorioilla. Komitealla oli realistinen ote luvan oikeusvoimasta. Tavoitteena oli mahdollisimman tarkasti selvittää, mitä (konkreettisia) oikeuksia ja velvollisuuksia rakentaja sai ja mitä tästä aiheutui.[300] Sen sijaan *korkein hallinto-oikeus* määritteli vesirakentamisluvan *rakentajalle kuuluvaksi subjektiiviseksi oikeudeksi* lausunnossaan hallituksen esityksestä vesistölaiksi.[301]

Saavutettuja oikeuksia koskevan opin hylkäsi hallinto-oikeudessa selkeästi *Uotila*. Elinkeinolupia koskevassa tutkimuksessaan (vuonna 1967) hän päätyi toteamaan mm.: — — »Elinkeino-oikeutta — — ei suinkaan ole tarkoitus samaistaa »subjektiiviseen oikeuteen», sillä tällainen samaistus voisi helposti johtaa kehäpäätelmiin, kuten myös »saavutetut oikeudet» ovat tehneet.»[302] Analyyttisesti hän päätyy katsomaan, että »— — kysymys on — — siitä, minkälainen on elinkeinonharjoittajan oikeusasema ts. mitä elinkeino-oikeus eri tilanteissa sisältää». Vastauksia näihin moninaisiin kysymyksiin ei ole syytä ryhtyä ennakoimaan sanomalla, että elinkeino-oikeus on tai ei ole subjektiivinen oikeus.[303]

---

[298] Perustellessaan omaisuuden suojaa *Haataja* (III s. 248 alav. 1) viittaa myös oikeuteen ns. kanta-apteekin pitämiseen, jonka osalta omaisuuden suojan on »katsottava varmuudella ulottuvan siihen». Apteekkioikeuksia onkin runsaasti käsitelty vanhemmassa oikeuskirjallisuudessamme. Ks. *Hermanson* 1914 passim ja PeVL n:o 12/1926, joka liittyi hallituksen esitykseen laiksi apteekkilaitoksen uudelleen järjestämisestä, HE 65/1926 vp. Lain käsittelyä ovat selostaneet *Uotila* 1967 s. 80—82 sekä *Mäenpää* 1985 s. 133.

[299] Näin *Kastari* LM 1961 s. 560—561, myös *Kastari* 1977 s. 346.

[300] Ks. KM 1939:3 s. 140 ss.

[301] Sanatarkasti KHO (1946 s. 546) lausui: — — »Kun lakiehdotuksen mukaan luvanhakumenettelyn päätapauksissa hakijalla on subjektiivinen oikeus määräedellytyksin saada hakemansa lupa — —».

[302] *Uotila* 1967 s. 87.

[303] Ibid. Hallintoluvan ei voida katsoa olevan sinänsä suojattu lainsäätäjää vastaan. Asiaa on meillä laajimmin pohtinut *Uotila* 1967 s. 86 ss. Hänen käyttämänsä jaottelun mukaan mm. rakennusluvat ovat pysyviä, eikä niitä voida uudella lailla kumota. Perusteluna hänen mukaansa on, että »uusi laki ei kumoa aikaisemmin suoritettuja, jo lainvoiman saaneita hallintoimia». Mts. 97. Samasta asiasta myös *Mäenpää* (1985 s. 138 ss.), joka katsoo, että lupa ei

Vaikka viimeaikaisessa vesioikeudellisessa kirjallisuudessamme ei saavutettuihin oikeuksiin ole enää vedottu, eräänlaisena erikoisuutena voidaan mainita perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksen johdosta laiksi Ounasjoen erityissuojelusta (PeVL n:o 18/1983, HE 279/1983 vp). Tässä lausunnossa valiokunta katsoi, että »lakiehdotuksella puututtaisiin jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voida pitää hyvän tavan vastaisina tai kohtuuttomina, joten lakiehdotukset tältä osin edellyttävät valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyä käsittelyjärjestystä».[304]

Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan Ounasjoen vesivoimasta 96 % oli valtionyhtiön (Kemijoki Oy) omistuksessa, ja 4 % jäi yksityisten henkilöiden ja jakokuntien omistukseen. Valtionyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan osakkaat olivat panneet yhtiöön ottamiaan osakkeita vastaan vesivoimaoikeuksia. Näitä vesivoimaoikeuksia vastaan annettu osake tuotti omistajilleen oikeuden ostaa yhtiön voimalaitoksissa kulloinkin kehitettävästä sähkövoimasta yhtiöön panemiaan vesivoimaoikeuksia vastaavan suhteellisen määrän ns. osakashintaan sähkövoimaa. Valtion vesivoimaoikeudet oli luovutettu Kemijokilailla (L 458/52). Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöön pannusta rakentamiskelpoiseksi arvioidusta vesivoimasta noin 16 % sijaitsi Ounasjoen vesistössä, jonka rakentaminen lisäisi yhtiön voimantuotantoa runsaalla neljänneksellä.

Yhtiön perustuslakivaliokunnalle toimittamassa asiantuntijalausunnossa (professori Matti Ylöstalo ja oikeustieteen tohtori Mikko Tulokas 24. 1. 1983) vedottiin siihen, että Ounasjoen rakentamisesta on yhtiön osakkaiden välillä vallinnut »yhteisymmärrys» ja että yhtiön osakkaat ovat jo »oikeudellisesti ryhtyneet hyödyntämään vesivoimaoikeuksiaan panemalla ne panokseksi Kemijoki Oy:öön». Valtio ei voisi näin ollen asettaa esteitä vesistön rakentamiselle. Tähän myös yhtiön edustajat perustuslakivaliokunnassa vetosivat, katsoen yhtiön perustamisen käsittäneen myös Ounasjoen rakentamisen.[305] Laki koskee kuitenkin vain valtion vesivoimaoikeuksien luovuttamista perustettavalle yhtiölle.[306]

---

muodosta »saavutettua oikeutta». Vrt. myös *Forsthoff* (1958 s. 140), johon Uotila rakennusluvan pysyvyyttä koskevassa kannassaan viittaa. Forsthoff kuitenkin turvautuu tässä yhteydessä nimenomaan »saavutetun oikeuden käsitteeseen».

[304] Ks. PeVL n:o 18/1983 s. 7.

[305] Kemijoki Oy:n lausunto 10. 2. 1983 PeV:lle.

[306] Yhtiön perustamisvaiheet olivat varsin sekavat. Yhtiö perustettiin kahteen kertaan. Kemijoki-laki (L 458/52) hyväksyttiin 29. 12. 1952, joten yhtiö voitiin perustaa. Yhtiösopimus allekirjoitettiin 24. 1. 1953 Rovaniemellä. Tämän jälkeen syntyi kuitenkin erimielisyyksiä koskiosuuksien luovuttamisesta uudelle yhtiölle lain ja yhtiösopimuksen perusteella. VN asetti 19. 12. 1953 komitean selvittämään syntyneitä ongelmia. Komitea valmisteli kaksi osamietintöä, joista toinen valmistui 20. 1. 1954 ja toinen 15. 6. 1954. Alkuperäinen yhtiösopimus muuttui 15. 10. 1954 pidetyssä uudessa yhtiökokouksessa. Tämän tutkimusaiheen kannalta muutokset eivät ole relevantteja. Lähinnä näyttää kahta yhtiösopimusta keskenään verrattaessa käyneen niin, että alun perin sähkövoiman luovuttaminen ensi sijassa Lapin voimantarpeen tyydyttämiseen oli korvattu myöhemmässä yhtiösopimuksessa väljemmällä ilmauksella.

Valiokunnan kannanotosta saattaisi päätellä, että valiokunta olisi katsonut Ounasjoen rakentamisoikeudesta tulleen eräänlainen »saavutettu oikeus» yhtiösopimuksen ja Kemijoki-lain (L 458/52) perusteella. Näin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei käsitykseni mukaan voida tehdä. Pikemmin voitaneen katsoa, että Ounasjoki-laki säädettiin vaikeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä »varmuuden vuoksi». Tähän kannanottoon ei ehkä vähiten vaikuttanut eduskuntavaalien läheisyys.[307] Eräänlaisena erikoisuutena valiokunnan kannanotto, sellaisena kuin se on kirjoitettu, jää heijastelemaan »saavutettujen oikeuksien suojaa».[308] Tämä osoittanee, että tällä viime vuosisadan lopulla hallinto-oikeustieteessä kehitetyllä opilla on vahvat juuret tähän päivään saakka.

5.4 Hallinnon lainalaisuuden periaate

Hallinnon lainalaisuuden periaate edellyttää, että viranomaistoiminnan on perustuttava aina oikeusnormiin. Vesirakentamisluparatkaisua sitovat siten vesilain säännösten ohella yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joista harkintavallan laajuuden kannalta keskeisiä ovat tarkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden ja suhteellisuuden periaatteet sekä ne menettelysäännökset, jotka on nykyisin ilmaistu hallintomenettelylaissa. Sitten kun luparatkaisu on tehty, päätöksen pysyvyyden kannalta keskeinen merkitys on annettava käsitykselle *kansalaisen suojatusta ja oikeudellisesti määritellystä toimintapiiristä*. Tämä *hallinnon lainalaisuuden periaate* on pysynyt voimassa lähes sellaisenaan, millaiseksi *Ståhlberg* asian oikeusvaltion kulmakivenä on määritellyt. Hän luonnehti hallinnon lainalaisuuden periaatetta mm. seuraavasti:

> »Hallintokin on lainalainen. — — Hallintotoiminnan tulee — — pysyä lain rajoissa, siinä ei saa tehdä mitään, minkä laki kieltää, ei menetellä toisin kuin laki säätää eikä mennä sitä ulommaksi, minkä laki myöntää. Siten valtio hallinnon alalla tunnustaa lain, niin kauan kuin sitä ei ole laillisessa järjestyksessä kumottu tai muutettu, valtiota itseäänkin sitovaksi.»[309]
>
> »Kun oikeussääntöjen antaminen yhä enemmän vakaantuu kansaneduskunnan myötävaikutuksella tehtäväksi, niin tämä eduskunta tulee siten olemaan yksilön oikeuspiirin turvana. — — Sikäli kuin yleisesti vel-

[307] Oikeustieteellisessä tutkimuksessa vedotaan usein lainvalmisteluasiakirjoihin ja eduskunnan valiokuntien kannanottoihin. Perusteluilla on epäilemättä merkitystä pyrittäessä päättelemään eri normistojen sisältöä ja lainsäätäjän tarkoitusta. Eduskunnan valiokuntien kannanotot ovat kuitenkin monenlaisille arvostuksille alttiita poliittisten elinten kannanottoja. Tutkijalle eivät useinkaan avaudu ne todelliset syyt, miksi perustelut on kirjoitettu niin kuin on kirjoitettu. Mielestäni esim. OunasjokiL:n yhteydessä lopputulos, lain aikaansaaminen, oli valiokunnalle tärkeämpi kuin se, miten perustelut kirjoitettiin.

[308] Vlk:n kannanotosta ks. myös *Mäenpää* 1985 s. 138.

[309] Ks. *Ståhlberg* 1913 s. 4.

voittava oikeussääntö ulottuu, on kaikkia sen mukaisesti kohdeltava samalla tavalla; hallintoviranomaisen ehdonvaltaa menetellä kussakin yksittäistapauksessa, joka ehdonvalta saattaa johtaa mielivaltaan, supistetaan entistä ahtaampiin rajoihin — —.»[310]

Myöhempikään hallinto-oikeustieteemme ei ole tuonut olennaista uutta Ståhlbergin kehittelemään periaatteeseen yksilön oikeudellisesti suojatusta toimintapiiristä, jota viranomainenkaan ei saa miten tahansa ylittää. Merikosken tyypittely hallintovaltio/oikeusvaltio ja kategoriat sidottu/vapaa harkinta vain täydensivät ståhlbergilaista mallia.[311] Hallinnon lainalaisuuden periaate merkitsee, että hallinto on sidotumpaa suhteessa hallintoviranomaisiin kuin lainsäätäjään (HM 92 §).[312]

Lupapäätöksen pysyvyyden kannalta hallinnon lainalaisuuden periaatteella on katsottava edelleen olevan tärkeä merkitys. Hallinnon lainalaisuudesta on johdettavissa mielivallan kielto, joka estää hallintoviranomaista perusteettomasti puuttumasta lainvoiman saavuttaneen lupapäätöksen luvanhaltijalle antamiin oikeutuksiin tai velvollisuuksiin.[313] Tätä edellyttää erityisesti luvansaajan oikeusturva ja muotoavien lupien yhteydessä myös niiden oikeusturva, joiden oikeussuhteita luvalla järjestetään. Kun vesirakentamisluparatkaisun on katsottava olevan oikeusharkintaa, hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta relevantti kysymys on, miten lainsäädäntö on järjestänyt viranomaisen harkintavallan.[314] Tässä suhteessa vesilain monet lupaharkintaan liittyvät joustavat normit (esim. VL 2: 5 ja 2: 6) osoittavat, että erottelu oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan viranomaisen ratkaisutoiminnassa on suhteellista ja siinä voidaan puhua enemmänkin aste-eroista kuin suurista oikeudellista linjaeroista.

Hallinnon lainalaisuuden periaatteesta johdettu hallintopäätöksen pysyvyyttä korostava kanta heijastuu vesioikeudellisessa kirjallisuudessamme mielestäni

---

[310] Mts. 324.

[311] Ks. *Merikoski* 1968b s. 8. Nykyään puhutaan mieluummin oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

[312] Hallinnon ja lainkäytön välisistä rajoista ks. KHOL 5 §, myös *Sinisalo* LM 1968 s. 19—31 ja *Hallberg* SK 10/1984 s. 26. Hallinnon ja lainkäytön välisestä erosta myös *Wade* 1982 s. 70 ss.

[313] Tämän mielivallan kiellon Ståhlberg (1913 s. 332) kiteyttää seuraavasti: — — »Toiselta puolen on oikeusturvallisuuden kannalta tärkeää, ettei hallintotoimien kautta muodostuneita oloja voida koska tahansa järkyttää — —.»

[314] Harkintavallan laajuutta koskevan oikeuskäytännön valossa rakennuslupien osalta on havaittavissa 1970-luvun loppupuolelta lähtien KHO:n kontrollin vahvistuminen. Joustavat oikeusnormit on katsottu oikeusharkintaisiksi ja vapaaharkintaisen hallintoiminnan kontrollia on vahvistettu. Tämä näkyy erityisesti RakL:n mukaisissa poikkeusluparatkaisuissa. Näkökohtia asiasta ovat esittäneet mm. *Holopainen* Oikeus 1984 s. 55 ss., *Suviranta* Kanava 1984 s. 40 ss. ja *Mäenpää* 1985 s. 152 ss.

selvimmin *Haatajan* kannanotoissa, vaikka hän ei luparatkaisun pysyvyyttä koskevassa argumentoinnissaan juuri viittaakaan Ståhlbergin esityksiin. Hallinnon lainalaisuuden periaatetta ilmentävät mielestäni Haatajan tiukan oikeudellisista lähtökohdista korostamat argumentoinnit siitä, että rakentamisessa on noudatettava tarkasti luvan määräyksiä ja ehtoja ja että rakentamisen tulee yleensäkin tapahtua lain ja luvan mukaisesti.[315] Laillisuuden periaatteen korostuminen Haatajan kannanotoissa johtui ilmeisesti pääosin siitä, että v. 1934 — 1941 lakien perusteella annetuissa voimalaitosten väliaikaisissa luvissa oli ilmennyt paljon puutteita ja lainvastaisuuksia. Ståhlbergin — Haatajan linjan legalistisen tulkinnan johtopäätös vesirakentamisluvan pysyvyyden osalta oli päätöksen purkaminen silloin, kun lakia oli tulkittu virheellisesti tai luparatkaisua käsiteltäessä oli menetelty virheellisesti.[316] Mutta kun laillinen lupa oli saatu, siinä perustetut oikeutukset nauttivat Haatajan mukaan hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suojaa.[317] Johdonmukaista lienee päätellä tällaisesta tulkintalinjasta, että lupapäätös on myöhemmin muutettavissa valtuuttavan normin perusteella.

Vesiasioissa hallinnon lainalaisuuden periaatteella on katsottava edelleen olevan tärkeä merkitys asianosaisten oikeusturvan kannalta. Lainalaisuusperiaatteen soveltaminen vesirakentamisluvan pysyvyyden määrittelyssä on kuitenkin monessa suhteessa ongelmallista. Lainalaisuusperiaatteesta katsotaan johtuvan, että viranomaisen päätöksen tulee perustua lakiin. Viranomainen ei siten saa ilman toimivaltasäännöstä puuttua sellaiseen päätökseen, josta on jo olemassa viranomaisratkaisu.[318] Tältä pohjalta tehty arvio vesirakentamislupien pysyvyyssuojasta olisi kuitenkin omiaan johtamaan erittelemättömään, luparatkaisun pysyvyyttä korostavaan tulkintaan.

Hallintotoimella luotu oikeustila ei aina ole sellainen kansalaisen suojattu toimintapiiri, johon kajoaminen vaatii lain perustaa. Lainalaisuusperiaatteen soveltamisessa on otettava huomioon toimivaltasäännösten puutteellisuus tai aukollisuus. Oikeuskäytännössä jo ennen ensimmäisenä päivänä joulukuuta 1987 voimaan tullutta vesilain muutosta (L 467/87) oli voitu myöntää pilaamislupa määräaikaisena, vaikka toimivaltasäännös puuttui vesilaista. Vesilain säännöstöjen soveltamisen perusteella pysyvyyssuojaa on hallinnon lainalaisuuden näkökulmasta sovellettu vaihtelevasti. Jo hallinnon lainalaisuudesta toisaalta johtuu, että lupapäätökseen liittyvillä ehdoilla voidaan antaa vain sellaisia velvoitteita ja rajoituksia, jotka liittyvät lupapäätöksen tarkoitukseen ja lu-

[315] Ks. *Haataja* III s. 222.
[316] Mts. 423.
[317] Ks. mts. 248, asiallisesti samoin *Ståhlberg* 1913 s. 336—337.
[318] Määrittelystä ks. esim. *Mäenpää* 1985 s. 317 ss.

pasääntelyn kohteena lainsäädännön alaan. Selvää on, että luvallistetun toiminnan aiheuttamia yhteiskunnallisia rasituksia ja vahinkoja voidaan pyrkiä estämään rajoittavilla ehdoilla ja luvan määräaikaistamisella.[319]

5.5 Moderni ympäristöoikeustieteellinen näkemys vesirakentamisluvan pysyvyydestä

5.5.1 Yleistä

Ympäristöoikeudessa on luontevaa ottaa päätösten pysyvyyden arvioinnin lähtökohdaksi meillä ja muualla tunnustettu tosiasia, että olosuhteet ja tietämys tällaisista asioista voivat ajan myötä suurestikin muuttua. Myös myönnettyjä ympäristölupia on siksi voitava niiden lainvoiman estämättä tarkastella uudestaan. Tämä merkitsee pyrkimystä *materiaaliseen oikeusvarmuuteen* lupasääntelyn tarkoituksen puitteissa.[320]

Ympäristöoikeuden alalla jo asian luonteen vuoksi ei ehkä kyetä arvioimaan kaikkia ympäristöluvan aiheuttamia vaikutuksia.[321] Luonto itsessään on arvaamaton elementti. Olosuhteiden muuttumisesta saattaa aiheutua, ettei lupaa enää myöhemmin samoilla ehdoilla voitaisi myöntää tai sitä ei voitaisi myöntää ylipäänsä lainkaan. Ympäristöluvassa on toisaalta otettava huomioon hallinnon lainalaisuudesta johdettava periaate, ettei luvansaajan asemaa *perusteitta* pyritä järkyttämään. Ympäristöluvassa ei yleensä ole kysymys kaksiasianosaissuhteesta, jossa järjestettäisiin vain luvansaajan ja luvanantajan välinen oikeussuhde. Luvalla perustetaan ja muutetaan yksityisiä oikeussuhteita. Asianosaisten oikeusturva edellyttää, ettei lainvoimaiseen lupapäätökseen saa kajota muutoin kuin erityisellä kelpuuttavalla normistolla. Tällaisen normin kysymyksessä ollessakin lähtökohdaksi on mielestäni asetettava, että myös puuttumisen oikeudelliset rajat on tarkkaan määritelty. Puuttumisen tulee perustua oikeusharkintaan.

Ongelmallista ja jossain määrin ristiriitaista on se, missä määrin moderni ympäristöoikeudellinen näkemys lupapäätöksen pysyvyydestä on hahmoteltavissa *de lege lata* voimassa olevan vesilainsäädäntömme periaatteista. Tutkijoiden käsitykset ovat menneet eri suuntaan lupapäätösten pysyvyyttä arvioitaes-

---

[319] Missä kulkee raja lainsäädännön alan ja hallintoviranomaisen päätöksen välillä? Ks. asiasta yleisesti esim. *Sipponen* 1965 s. 460 ss. ja *Tuori* 1983b s. 494 ss.

[320] Materiaalisen oikeusvarmuuden merkityksestä yleisemmin ks. Olaus Petrin tuomarinohjeet ja ed. s. 24 sekä esim. *Westerlund* SvJT 1980 s. 465 ss. ja *Mäenpää* 1985 s. 317 ss.

[321] Tähän kiinnitti huomiota jo *Haataja* III s. 237.

sa. Toisaalta oikeuskäytännössä on muotoutunut oma linja. Sitä voidaan arvioida lähinnä tarkastelemalla, milloin ja millä ehdoilla vesirakentamislupia on muutettu. Kun rakentamislupapäätöksen pysyvyyttä ei ole nimenomaisilla säännöksillä normitettu, tutkijat ovat saattaneet päätyä aivan vastakkaisiin käsityksiin vesioikeudellisten lupien pysyvyydestä. Edellä on jo viitattu Mannerin kantaan, joka tuoreudestaan huolimatta on perustaltaan sovitettavissa vanhaan käsitelainopilliseen pysyvyysargumentointiin (ks. s. 164.).

Tutkijoista *Uotila* ja *Pietilä* ovat halunneet kiistää vesioikeudelliselta lupapäätökseltä pysyväisvaikutuksen. Uotila esitti kantansa lähinnä pilaamislupien osalta, jonka mukaan vesilain 10 luvun 25 § (sellaisena kuin se oli ennen 1. joulukuuta 1987 voimaan tullutta vesilain muutosta L 467/87): »—— ger vid handen, att förorensningstillståndet aldrig vinner rättskraft ——.»[322]

Myös Pietilä toteaa (teoksessaan »Vesioikeus») varsin kategorisesti: »Monet vesilain säännökset osoittavat, ettei vesitaloudellisen yrityksen lupapäätöksen oikeusvoima käsitä pysyvyysvaikutusta».[323] Kantansa Pietilä perustelee vesilain ns. *permutaatioklausuuleilla* (VL 2: 27 ja 2: 28). Niiden perusteella lainvoiman saavuttanutta lupapäätöstä voidaan muuttaa ja lainvoimaisen luvan estämättä voidaan hakea korvausta ennalta-arvaamattomista vahingoista.

Ellilä arvosteli voimakkaasti erityisesti Uotilan kantaa. Artikkelissaan (LM 1975) Ellilä toteaa: »—— lupapäätöksen oikeusvaikutuksista on ilmennyt mielestäni vähemmän oikeita käsityksiä mm., ettei sillä muka olisi lainkaan oikeusvoimavaikutusta sen johdosta, että VL:n erinäisten lainkohtien mukaisin kiintein oikeusedellytyksin — ei vapaasti harkiten — annettua lupapäätöstä voidaan uudestikin järjestellä tai määrätä ennalta-arvaamattomien vahinkojen varalta lisäkorvausta ——».[324]

Asiallisesti Uotilan pilaamisluvissa omaksuma kanta »ei pysyvyyttä» on jossain määrin epäjohdonmukainen suhteessa hänen hallintolupien pysyvyydestä esittämiinsä yleisiin tulkintoihin. Uotilahan katsoo »oikeusjärjestyksen yleensä ja kauttaaltaan suojelevan jo saavutettua oikeusasemaa paremmin kuin toiveita ja aikomuksia».[325] Uotilan ja Pietilän esittämä vesirakentamisluvan pysyvyyden epäävä kanta ei ole myöskään sopusoinnussa vesilain valmistelutöiden kanssa. Vaikka vesirakentamisluvan pysyvyydestä ei ole nimenomaista mainintaa vesilain säännöksissä, voidaan perustellusti katsoa lainvalmistelutöiden lähtökohtana olleen pysyvän luvan periaatteen. Uotilan ja Pietilän kannanotot ovat

---

[322] Ks. *Uotila* 1967 a s. 17. Ks. myös *Hinkka* 1974 s. 239 ss.
[323] Ks. *Pietilä* 1979 s. 198. Asiallisesti samoin *Hinkka* 1974 s. 239 ss.
[324] *Ellilä* LM 1975 s. 48 ss.
[325] Ks. *Uotila* 1967 s. 192.

sikäli oikeansuuntaisia, että niissä kiinnitetään huomiota oikeusvoiman rajoituksiin.

Hollon kannassa vesioikeudellisen lupien pysyvyydestä tulevat mielenkiintoisella tavalla esille sekä vanhat, vesioikeudellisen luvan pysyvyyttä korostavat opit että nykyaikainen ympäristöoikeudellinen käsitys luvan oikeusvoiman rajoituksista. Hollo, joka väitöskirjassaan »Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan» irrottautuu käsitelainopillisista traditiosta toteamalla mm.: »—— lupapäätöksen luonnetta koskevan tutkimuksen yhteydessä voidaan varsin hedelmättömästi kysyä, onko hakemusasian käsittely vesioikeudessa lainkäyttöä vai hallintoa tai: onko lupaa pidettävä konsessionluontoisena, erivapautena tai poikkeuslupana jne.»[326] Analyyttisessa arviossaan luvan oikeusvaikutuksista hän päätyy korostamaan pilaamisluvan *muotoavaa* luonnetta.[327]

Hollon lupa-analyysin lähtökohta on sen tosiasian tunnustaminen, että hallinnollisille luville (Suomen oikeudessa) on tunnusomaista niiden pysyvyys. Hänen mielestään pysyvyysvaikutus koskee kestoltaan rajoitettuakin lupaa.[328] Arvioituaan pilaamislupien muutettavuutta luvansaajan ja eri sivullisrelaatioiden suhteessa hän päätyy katsomaan, että vesioikeudellisessa luvassa oikeusvoimalla on *erikoinen ulottuvuutensa*.[329] Määritelmä ei kerro kovin paljon (pilaamis)luvan oikeusvoiman rajoituksista. Tärkeää lieneekin havaita, että pilaamisluvan pysyvyyssuojan katsotaan olevan rajoitettua.

Hollo torjuu Pietilän ja Uotilan kannan, että lainvoiman saavuttaneen luvan muuttamista koskevien säännösten (esim. VL 10: 25, 2: 27 tai 2: 28) perusteella olisi johdettavissa kielteinen kanta pilaamislupapäätöksen oikeusvoimavaikutuksiin nähden. Hollon oikeusvoimavaikutukselle myönteinen kanta perustuu lähinnä kahteen argumenttiin: vesioikeudellisia lupia ei voida peruuttaa, ja lupapäätöstä voidaan muuttaa vain nimenomaisen säännöksen perusteella. Hollon tulkinnassa myönnetty lupa pysyy aina ja vain sen sisältö on muutettavissa. Hänen päätelmänsä lupien muutettavuudesta on, että pysyvyysvaikutusta rajoittavia säännöksiä on tulkittava ahtaasti.[330] Hallinnon lainalaisuuden periaatteen heijastumaa Hollon arvioissa on mm., kun hän lausuu: »Oikeusvoimavaikutuksena saatetaan pitää myös sitä, ettei luvan sisältöä tulisi epävarmoja lupaehtoja käyttäen olennaisesti heikentää, vaan luvansaajan tulee voida tietyn ajan luottaa ehtojen pysyvyydestä johtuvaan toiminnan mielekkyyteen.»[331]

---

[326] Ks. *Hollo* 1976 s. 261.
[327] Mts. 263, samoin *Uotila* LM 1965 s. 238.
[328] Samoin ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 85 ss.
[329] *Hollo* 1976 s. 398.
[330] Mts. 400.
[331] Ibid.

Vesioikeudellisten lupien pysyvyyssuojan arviointia rasittaa rakentamislupien ja muiden lupien, kuten pilaamislupien, jyrkkä erottelu. Modernin ympäristöoikeustieteen näkökulmasta vesioikeudellisten lupien pysyvyyssuojaa on arvioitu vain vähän, jos lainkaan. Vallitseva kanta on näihin päiviin asti ollut luvan pysyttäminen voimassa ympäristön muutoksista riippumatta. Pilaamisluvissa kuitenkin tunnustetaan oikeusvoiman rajoitukset. Sen sijaan rakentamisluvissa on tyydytty korostamaan niiden pysyvyyttä. Mielestäni Hollon hahmottelemat yleiset lähtökohdat pilaamislupien pysyvyydestä ovat käyttökelpoisia arvioitaessa myös vesirakentamisluvan pysyvyyssuojan ulottuvuutta.

5.5.2 Vesilain eri kiellot ja luvan pysyvyys

Onko vesilain 1 luvun 19 §:ssä säädetty pilaamiskielto katsottava ankarammaksi kielloksi kuin saman luvun 15 ja 16 §:ssä säädetyt muuttamis- ja sulkemiskiellot? Olisiko eri kieltojen poikkeamiseen oikeuttavien lupien pysyvyysvaikutuksia arvioitava jo lähtökohtaisesti toisella tavalla? Tähän lopputulokseen saatetaan päätyä, jos pysyvyysvaikutusta arvioidaan vain niiden säännösten perusteella, jotka koskevat tällaisten lupien muutettavuutta.

Vesioikeus voi vesilain 10 luvun 25 §:ssä säädetyin edellytyksin lainvoimaisen luvan estämättä kieltää sen perusteella harjoitetun toiminnan tai määrätä tiettyjä toimenpiteitä sen jatkamisen edellytykseksi. Toisin kuin rakentamislupia koskevassa vesilain 2 luvun 28 §:ssä pilaamislupia koskevassa kohdassa (VL 10: 25) ei puhuta mitään luvanhaltijalle maksettavista korvauksista.[332] Pilaamislupien osalta tästä on tehty sellainen mielestäni oikea johtopäätös, ettei kenellekään voida turvata pysyvää ja sellaisena asianomaisen varallisuuteen kuuluvaksi luettavaa oikeutta luonnon pilaamiseen.[333]

Toisaalta yksistään siitä, millaisin ehdoin vesirakentamisluvat ovat muutettavissa, ei voida päätellä, millaisen pysyvyysvaikutuksen muuttamis- ja sulkemiskielloista annetut luvat saavat.[334] Johtoa on haettava vesilain 2 luvun 5 §:n säännöksestä, jossa on ehdoton luvan myöntämiseste. Tämä säännös on sisällytetty vesilakiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Sen mukaan luvan epäämisestä ei makseta korvausta. Säännöksen perusteella on pääteltävissä meidän vesilainsäädäntömme lähtevän siitä, ettei omistusoikeuteen sisälly

---

[332] Tämä argumentointitapa esitetään mm. LTK 2/1980 s. 29—30.

[333] Näin mm. LTK 2/1980 s. 29.

[334] Perusteluksi ei mielestäni myöskään kelpaa se lainvalmistelutöissä muuttamis- ja pilaamiskielloista annettujen lupien pysyvyydestä käytetty argumentti, että lupa on luvanhaltijan saavutettu oikeus. Näin KM 1939: 3 s. 143. Asiallisesti samoilla perusteilla LTK 2/1980 s. 30.

suojattua valtaa aiheuttaa huomattavaa vahinkoa ympäristölle ja siellä toteutuville toisten oikeuksille ja eduille. Toisaalta lainsäätäjän on täytynyt ottaa huomioon yhteiskunnallisen kehityksen vaatimukset, joiden mukaan rakennusluvan varaan rakentuvaa toimintaa sekä siihen investoituja varoja on tiettyyn rajaan saakka pyrittävä turvaamaan. Tämä vesilain kanta perustuu kahden toisilleen vastakkaisen ajatuksen yhteensovittamiseen.

Vesirakentamisluvan vahvempaa pysyvyyttä pilaamislupiin verrattuna ei voida myöskään kestävästi perustella vetoamalla esim. voimalaitos-, säännöstely- tai järjestely-yritysten osalta suoritettuihin suuriin taloudellisiin uhrauksiin.[335] Myös jätevesilupien haltijoilla voi olla takanaan mittavat teolliset investoinnit. Tämä seikka ei ole estänyt lupien määräaikaistamista. Lähtökohtaisesti ei muuttamis- ja sulkemiskiellosta annettuja vesioikeudellisia lupia voida asettaa pysyvyysvaikutuksiltaan suojatumpaan asemaan kuin pilaamislupia.

5.5.3 Asian luonne ja pysyvyyssuoja

Voidaanko vesirakentamislupien pysyvyyttä perustella »asian luonteella», ts. sillä, että luvat on tarkoitettu pysyviksi?[336] Asiayhteydellä ja luvan tarkoituksellahan hallinto-oikeudessa perustellaan usein sitä, ettei luonteeltaan pysyväksi tarkoitettuun lupaan voida liittää esim. määräaikaisuusehtoa.

Oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että esim. rakennuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen poikkeuslupaan ei voida liittää määräaikaisuusehtoa.[337] Rakennuslaki ei tosin nimenomaisesti mainitse taaja-asutusta koskevissa säännöksissä (RakL 4 ja 5 §) mitään pysyvästä luvasta. Tämä voidaan johtaa kuitenkin epäsuorasti ainakin siitä, että lain 132.1 §:n nojalla voidaan antaa määräaikainen poikkeuslupa luonteeltaan tilapäisen rakennuksen rakentamiseen. Jos katsotaan, ettei vesirakentamislupaan rakennuslain rakentamislupien tapaan voida liittää määräaikaisuusehtoa, tästä seuraa se johtopäätös, ettei tällaisiin lupiin voi liittää resolutiivisia ehtoja.[338]

---

[335] Vrt. *Manner* 1985 s. 206, jossa hän toteaa mm.: »— — Tätä (so. lupien pysyvyyttä) tukee myös se, että vesioikeudelliset lupapäätökset yleensä perustavat yksityiselle taloudellista laatua olevia oikeuksia ja että luvan saajan täytyy voida luottaa siihen, että oikeusjärjestys kohtuullisissa rajoissa turvaa näiden oikeuksien hyväksikäyttöön uhratut varat ja työsuoritukset. Myös yritystoiminnan vakavuutta puoltavat sosiaaliset näkökohdat tukevat tulkintaa — —.»

[336] Ks. *Manner* 1985 s. 207.

[337] Esim. **KHO 20. 9. 1978 t. 3893** ja **KHO 20. 9. 1978 t. 3894**. Eri asia on kysymys luvan voimassaoloajasta. Ks. *Hyvönen* 1988 s. 416—418.

[338] Vrt. *Larma ym.* 1983 s. 662.

Ongelmana on, ettei vesilainsäädännössämme ole tässä mielessä määritelty rakentamislupien luonnetta. Asian luonteesta johtuvalla argumentoinnilla päästään vesirakentamisluvissa siihen, että mikäli lupa annetaan määräajaksi, tällaisen ehdon täytyy olla sopusoinnussa rakentamisen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa. Lupa ei voi olla määräaikainen, ellei luvan ajallisen keston ja siten myös pysyvyysvaikutuksen rajaaminen ole perusteltavissa lupafunktion ja toisaalta myös asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Pilaamislupia koskevan oikeuskäytännön perusteella on pääteltävissä, ettei ole merkitystä, onko hakija itse hakenut lupaa nimenomaan pysyvänä vai ei.[339]

5.5.4 Pysyvyyssuoja ja luparatkaisun yksityisoikeudelliset vaikutukset

Yhteneväisesti vanhemman vesilainsäädännön kanssa on katsottava, ettei vesirakentamisluvan pysyvyysvaikutus ulotu luparatkaisun *yksityisoikeudelliseen puoleen*. Rakentamislupaa haettaessa hakijan on esitettävä selvitys omistusoikeudestaan tai hankkimastaan käyttöoikeudesta vesivoimaan. Tämä on ehdoton luvanmyöntämisedellytys. Luvalla ei kuitenkaan ratkaista, onko hakijalla tällainen oikeus. Mikäli omistusoikeudesta nostetaan myöhemmin riita erikseen tai lupakäsittelyn yhteydessä, tällaisen asian käsitteleminen ei kuulu vesioikeuden toimivaltaan (VL 14: 3).[340] Rakentamislupapäätöksellä ei lopullisesti ratkaista hakijan omistusoikeutta tai käyttöoikeutta vesivoimaan.[341] Sen sijaan *toisten* oikeuksien käyttämisen osalta lainvoimaisella lupapäätöksellä on katsot-

[339] Näin esim. **KHO 5. 5. 1986 t. 1634**: Yhtiö oli pyytänyt lupaa pohjaveden ottamiseen vuokraamallaan määräalalla sijaisevasta lähteestä käytettäväksi kalahautomossa kalanviljelylaitokseen. Haettu vesimäärä vastasi lähteen luonnollisen antoisuuden mukaista virtaamaa. Vesipiiri oli lausunnossaan todennut, että lähteestä tuskin jatkuvasti saatiin yhtiön hakemaa vesimäärää ja että yhtiölle voitiin myöntää vain määräaikainen lupa. Vesioikeus myönsi yhtiölle luvan enintään 1 700 kuutiometriä/d suuruisen vesimäärän ottamiseen sanotusta lähteestä. VH muutoksenhakemuksessaan KHO:ssa vaati lupaa määräaikaiseksi, koska lähde sijaitsi tärkeällä pohjavesialueella, jonka eteläpäässä oli kunnan kirkonkylän vedenottamo. Pohjavesialueesta oli arvioitu saatavan vettä yhteensä 2 000 kuutiometriä/d. Vesioikeuden päätöksen jälkeen koko pohjavesiesiintymän antoisuus tuli varatuksi. Tämä oli arveluttavaa, koska kirkonkylän vedenkulutus oli vuonna 1984 keskimäärin 153 kuutiometriä/d ja se oli kasvamassa. Myös teollisuuden tuleva vedensaantimahdollisuus oli turvattava. Lupa tuli myöntää määräaikaisena enintään hakijan ja maanomistajan välisen vuokrasopimuksen voimassaoloajaksi. KHO: »Kun otettiin huomioon odotettavissa oleva asutuksen lisääntyminen ja sen tuleva vedentarve, asiakirjoissa olevan selvityksen perusteella ei voitu tehdä riittävän luotettavia päätelmiä pohjaveden riittävyydestä.» Ratkaisussaan KHO muutti VO:n päätöksellä annetun luvan määräaikaiseksi siten, että luvan voimassaoloaika päättyi vuoden 2009 lopussa. Luvanhaltijan ja maanomistajan vuokrasopimus oli voimassa vuoteen 2010 saakka.

[340] VOL:n säännösten kannalta asiaa on selostanut mm. *Haataja* III s. 243 ss.

[341] Hällforsin komitealla oli Ruotsin VaL:n esimerkkien mukaan kehitelty varsin moni-

tava olevan samanlainen pysyvyysvaikutus kuin luparatkaisun muillakin osilla. Voimalaitoslupien osalta vesilain 3 lukuun sisältyvät erityiset säännökset. Niiden mukaan voimalaitoksen rakentamiseen myönnetty lupa pysyy voimassa, vaikka oikeus voimalaitoksen käyttämiseen oikeuttavaan vesivoimaan tai alueeseen joutuu pois luvansaajalta (VL 3: 14—17). Näillä säännöksillä on asiallinen yhteys vesilakia edeltäneisiin poikkeuslakeihin. Niiden perusteella lupia nähtävästi myönnettiin ilman, että luvan myöntämisedellytyksiä yksityisoikeudelliselta puolelta olisi riittävästi selvitetty. Kun väliaikaisten lupien nojalla rakennettujen voimalaitosten lopulliset luvat ratkaistiin vesilain mukaan, säännöksillä pyrittiin varmistamaan alun perin ehkä oikeudellisesti hataralle pohjalle perustettu oikeustila. Uusi laki ei tietenkään voi tehdä lailliseksi sellaista, mikä on mahdollisesti laittomasti rakennettu. Asiallisesti vesilain 3 luvun 14 §:ään sisältyvä voimalaitosluvan pysyttämistä koskeva säännös näyttää johtavan siihen, ettei oikea omistaja, joka menestyksellä voittaa vesioikeuden tai ehkäpä olennaisen osan siitä luvansaajalta, voi ajaa lupapäätöksen purkamista oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännösten nojalla.[342]

5.5.5 Pysyvyyssuoja ja luvan peruuttaminen

Vesirakentamislupa voi olla tarkoitettu olemaan voimassa joko pysyvästi tai määräajan. Sekä ajallisesti rajattuun että rajoittamattomaan lupaan liittyy se pysyvyysvaikutus, jonka nämä luvat yleensäkin saavat. Tätä näkökantaa puoltaa, ettei vesilainsäädäntömme tunne luvan peruuttamista.

Myös Ruotsin SVL:n säännökset rakentuvat sille periaatteelle, että yritysluvat (vesirakentamisluvat mukaan lukien) ovat *pysyviä* (»gäller för all framtid», SVL 15: 1), ellei lupaa ole myönnetty ajallisesti rajoitettuna luvanhakijan omasta hakemuksesta.[343] Toisaalta SVL:n säännösten perusteella hylätään sellainen lupahakemus, jonka hakijalla on vain määräaikainen käyttöoikeus vesialuee-

---

mutkainen säännösehdotus niiden tapausten varalta, että rakentamisen jälkeen luvanhaltijalta tuomittiin pois rakentamisen perustana oleva vesi- tai maa-alue. Ks. KM 1939: 3 s. 152 ss.

[342] Vastaavanlainen poikkeuslakien heijastuma lienee myös VL 3:16:n säännös, jolla haluttiin järjestää VL:n voimaan tullessa väliaikaisten lupien pohjalla toimivien voimalaitosten asema. Esim. KM 1958: 97 s. 29 lausutaan: »— — voitaneen odottaa, että eräiden väliaikaisen luvan varassa edelleen toimivien rakennushankkeiden osalta jatkuva epävarma tilanne uuden lain voimaan tultua asianomaisella tavalla voidaan lopullisesti järjestää — —.»

[343] Ks. *Strömberg* 1984 s. 271 ss. Ruotsin vesilain esitöissä ehdotettiin määräaikaisia lupia. Ks. SOU 1977: 27 s. 180—181. Lupien määräaikaistamiseen liittyvästä problematiikasta komitea käsitteli mm. kysymystä, mitä tapahtuu kiinteälle omaisuudelle, jonka luvansaaja on lupapäätöksen yhteydessä saanut ottaa käyttöönsä. Komitean ehdotus oli, että maa tuli palauttaa takaisin »i såvitt möjligt samma skick som då det togs i anspråk». Mts. 181.

seen.[344] Samoin kuin meidän vesilainsäädännössämme myös Ruotsissa lupa raukeaa, jos rakentamista ei suoriteta rakentamiselle määrätyssä ajassa (SVL 15: 2). Toisaalta lupapäätöksen pysyvyyttä Ruotsin oikeudessa on rajoitettu omprövning-menettelyllä. Säännösten lähtökohtana on kuitenkin, että vain lupaehtoja muutetaan, mutta itse lupa pysyy voimassa.

Toisin kuin meidän vesilainsäädännössämme Ruotsin oikeudessa huomattava poikkeaminen lupaehdoista oikeuttaa vesituomioistuimen julistamaan luvan *menetetyksi*. Samanlainen oikeus vesituomioistuimella on myös silloin, kun yrityksen ylläpitäminen on laiminlyöty tai luvan antamaa oikeutta vaikuttaa vesistöolosuhteisiin ei ole pitkään aikaan käytetty hyväksi.[345] SVL näyttää siten poikkeavan ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa korostetusta periaatteesta, että vesioikeudelliset luvat eivät ole peruutettavissa.[346]

Ei ole kovin hedelmällistä vertailla pysyvyysvaikutusta niiden maiden järjestelmiin, joissa vedet ovat pääosin julkisessa omistuksessa. Esim. Saksan ja Itävallan vesilainsäädännössä vesirakentamisluvat ovat yleensä määräaikaisia, joten ne voidaan myös peruuttaa. Niihin voidaan jälkikäteen liittää myös rajoittavia ehtoja.[347] Pääperiaate esim. Saksan oikeudessa on kuitenkin, ettei luvansaajan asemaan voi puuttua muutoin kuin korvausta vastaan, sen jälkeen kun lupapäätös on saavuttanut lainvoiman. Lainvoimaiseen lupaan puuttuminen edellyttää säädettyä puuttumiseen oikeuttavaa normia. Tällaisia säännöksiä ovat esim. WHG:n 5 ja 12 §. Luvansaajan asemaan voidaan puuttua, jos lupaehtoja ei noudateta tai lupa ylitetään. Sen sijaan luvanhaltijan omaa moitittavaa käyttäytymistä ei tällaisissa lupaehtojen ylitystapauksissa edellytetä, vaikka lupa sitten korvauksetta peruutettaisiin.[348]

---

[344] Mts. 271.

[345] SVL 15: 5 vrt. VL 21: 3.

[346] Esim. *Sundberg* (1955 s. 202) toteaa:»Med avseende å förvaltningsåtgärderna har redan vid behandlingen av frågan om återkallelsemöjligheten anförts, att dylik i regel är möjlig men däremot *icke föreligger*, när förvaltningsakten grundlagt en s.k. förvärvad rättighet eller eljest skapat ett ekonomisktvärde, som ingår i den enskildes av RF § 16 skyddade välfärd och gods.» Tässä Sundberg vetoaa Haatajan tavoin HM:oon ja oppiin saavutetuista oikeuksista. Vrt. *Haataja* III s. 248. Samoilla perusteilla ts. vetoamalla RF § 16 säännöksiin myös Westerberg katsoo, että lainvoiman saavuttanut voimalaitoslupa ei ole uudella laillakaan peruutettavissa. Ks. *Westerberg* 1951 s. 413, jossa Westerbergin käsittelemässä asiassa oli kysymys, voidaanko valtiolle antaa lailla oikeus lunastaa yksityinen rautatie. Hän (mts. 413) katsoo, ettei näin voida menetellä, ellei toimiluvassa ole lunastamiseen oikeuttavaa ehtoa. Tämän kannanoton hän katsoo olevan sovellettavissa myös voimalaitosyrityksiin.

[347] Ks. esim. Itävallan WRG 21 § ja Saksan liittotasavallan WHG 12 §.

[348] Periaatteesta esim. *Gieseke — Wiedemann* (1979 s. 275 ss.) lausuvat seuraavaa: »Die Bewilligung kann grundsätzlich nur gegen Entschädung beschränkt oder züruckgenommen werden. Ohne Entschädung ist dies nur in bestimmten Fällen zulässig.»

Norjan vesistöjen säännöstelemiseen liittyvän konsessiojärjestelmän kehittymiseen ovat vaikuttaneet ennen muuta historialliset tekijät.[349] Vesirakentamisluvat ovat Norjassa hallintolupia. Erityissäännösten perusteella lupa voidaan peruuttaa. Niinpä esim. kalankasvatustoimintaa koskevassa laissa (oppdrettsloven) kalastusministeriöllä on oikeus milloin tahansa peruuttaa lupa, jos laitoksen havaitaan aiheuttavan veden pilaantumisvaaraa tai se tulee aiheuttamaan kalatautivaaran. Pilaamislupia koskevan forurensningsloven (lov om vern mot og om avfall 13. 3. 1981 nr 6) 18 §:n mukaan säädetään lupien määräaikaisuudesta seuraavasti: »— — Tillatelse kan i all fall tillfeller tilbakekalles eller endres når det har gått 10 år etter at den ble gitt». Kun Norjan järjestelmään liittyy vielä hallintolupien tuomioistuinkontrolli, voitaneen perustellusti katsoa, että lähtökohtaisesti vesioikeudellisten lupien pysyvyys on Norjassa rajoitetumpaa kuin meillä. Toisaalta säännöstelylupa Norjan oikeudessa voidaan antaa stortingetin päätöksellä 60 vuodeksi. Luvan voimassaoloaika jatkuu, ellei valtio käytä lunastusoikeuttaan. Siten käytännössä vesirakentamisluvat saavuttavat huomattavan pysyvyyden myös Norjan järjestelmässä.

Onko vesirakentamislupa peruutettavissa uudella lailla? Millainen on rakentamisluvan pysyvyyssuoja lainsäätäjää vastaan? Tähän kysymykseen palataan jäljempänä. Vesirakentamislupien pysyvyyssuojaa hallintopurkulain kannalta on tarkasteltu edellä (s. 138).

5.5.6 Pysyvyyssuoja ja luvan hylkääminen

Hallinnon yleisten oikeusvoimaoppien mukaan on katsottava, ettei hylätty rakennuslupahakemus ole *res judicata* hakijan kannalta. Hän voi siten uudistaa lupahakemuksensa.[350] Eri asia on silloin, jos hakija uudistaa lupahakemuksensa sen jälkeen, kun rakentamiselle määrätty aika on kulunut umpeen.

---

[349] Yksityisten oikeudesta hankkia ja omistaa suurempia koskia ks. VRL 1 ja 16 §.

[350] Esim. HMenL:n esitöissä korostetaan, että lain korjaussäännösten käyttötarvetta vähentää se, ettei hakemuksen hylkäävä päätös estä panemasta asiaa uudestaan vireille. Ks. HE 88/1981 vp. Myös *Merikoski* 1968 b s. 80 ss. Myös Ruotsin oikeudessa oikeusvoiman katsotaan yleensä puuttuvan kielteisiltä päätöksiltä. Ks. esim. *Ragnemalm* 1981 s. 89 ss.

Osoituksena oikeuskäytännön liberaalisuudesta uuden hakemuksen tekemiselle asiassa, josta on jo aiemmin annettu kielteinen ratkaisu, lainataan tässä meijerisikalan ylituotantomaksua koskevaa KHO:n ratkaisua (**KHO 1974 A II 164**): Kun meijerin sikalassa oli äskettäin ja ennen 31. 12. 1970 suoritettu suureksi katsottava sikalainvestointi, MaatH myönsi meijerille 14. 6. 1972 antamallaan päätöksellä vapautuksen sianlihan ylituotantomaksun suorittamisesta siinä tapauksessa, että sikojen ja sianlihan myynnistä vuodelta 1972 saatu tulo ei ylittänyt vuoden 1971 myyntiä vähennettynä 20 prosentilla. MaatH ilmoitti lisäksi päätöksessään, ettei sen päätös ollut esteenä asian ottamiselle uudelleen käsiteltäväksi, mikäli todettai-

5.5.7 Rakentamiselle määrätystä ajasta

Rakentamiselle vesilain 2 luvun 12 §:ssä määrättyä aikaa on pidettävä ehdottomana. Lupa on katsottava rauenneeksi, ellei rakentamista ole suoritettu »olennaisilta osiltaan» loppuun ennen kuin rakentamiselle määrätty aika on päättynyt. Rakentamiselle on varattu kymmenen vuotta aikaa, jota vesioikeuden päätöksellä voidaan vielä erityisistä syistä pidentää. Käytännössä olosuhteet voivat muuttua jo rakentamisen aikana. Oikeuskäytännön valossa on arvioitava, ettei lupapäätös ole *res judicata* myöskään silloin, jos rakentamisen määräaikaa anotaan pidennettäväksi.

Esimerkkinä määräajan pidentämisestä ja tässä yhteydessä suoritetusta lupaehtojen muuttamisesta voidaan mainita **KHO 16. 10. 1980 t. 5078**. Valituksenalaisessa asiassa vesioikeus oli pidentäessään vuonna 1970 annetussa lupapäätöksessä voimalaitoksen rakentamiselle asetettua määräaikaa vesilain 2 luvun 12 §:n nojalla 10 vuodella, jättänyt kysymyksessä olevaan hakemusasiaan kuulumattomana tutkimatta vesihallituksen vaatimuksen lupaehtojen muuttamisesta niin, että niissä otetaan huomioon luvan voimassaoloaikana tehdyn vesirakentamisen kalastovaikutuksiin kohdistuneen tutkimus- ja selvitystyön tulokset. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että määräajan pidentämistä koskevaa asiaa ratkaistaessa oli tutkittava myös, oliko hakijalle asetettava määrärajan pidentämisen ehdoksi erityisiä velvoitteita. Vesioikeuden päätös kumottiin ja asia palau-

---

siin, että päätös oli tehty virheellisten tai puutteellisten selvitysten perusteella. Meijerin pyydettyä maatilahallitukselle 13. 7. 1972 saapuneessa kirjoituksessa, että sen aikaisempi hakemus otettaisiin uudelleen tutkittavaksi, MaatH jätti 3. 11. 1973 antamassaan päätöksessä asian aikaisemman päätöksensä varaan. Meijerin uudistettua MaatH:lle 20. 11. 1972 saapuneessa kirjoituksessaan aikaisemmat hakemuksensa, MaatH jätti 14. 6. 1972 annetun päätöksen voimaan. KHO tutki meijerin valituksen ja jätti MaatH:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi katsoen, etteivät MaatH:n aikaisemmat päätökset olleet esteenä meijerin kolmannen hakemuksen käsittelemiselle ja kun erityisten syiden ei voitu kohtuullisesti katsoa edellyttävän, että meijerille myönnettiin vapautus sianlihan ylituotantomaksun suorittamisesta laajemmalti kuin MaatH jo oli myöntänyt.

Edellä selostetussa ratkaisussa kysymys oli päätöksestä, johon alun perin sisältyi ehto, että päätöstä voitaisiin tarkistaa, »jos päätös oli tehty virheellisten tai puutteellisten selvitysten perusteella» nähtävästi myös hakijan vahingoksi. Tässä meijeri oli jo kaksi kertaa anonut maatilahallitukselta päätökseen muutosta olosuhteiden pysyessä koko ajan samana. Nämä kaksi hylättyä hakemusta eivät olleet esteenä sille, että KHO tutki vielä kolmannenkin samaa asiaa koskevan hakemuksen, olosuhteiden pysyessä edelleen täsmälleen samoina.

Samoin **KHO 1970 A II 138**: VO:n aikaisemmin antama jäteveden johtamista koskeva päätös ei ollut esteenä uuden, saman alueen jätevesiin johtamista koskevan hakemuksen tutkimiselle. Vrt. **KHO 1960 II 675**: ASO:n ratkaistua päätöksellä kysymyksen asuntotontin myymisestä ei AsutusH voinut ottaa asiaa uudelleen ratkaistavaksi. **KHO 1961 II 173**: Kun kunnanhallituksen hakemus, joka koski valtionavustusta ja -lainaa syväkaivon kustannuksiin, oli hylätty KouluH:n päätöksellä, ei samaa asiaa koskevaa uutta hakemusta tutkittu. Samoin **KHO 1961 II 260** ja **360, KHO 1969 A II 196.**

tettiin vesioikeuden uudelleen käsiteltäväksi. Tässä ratkaisussa painoi, ettei rakentamista ollut vielä edes aloitettu. Periaatteessa ei ollut estettä hakemuksen käsittelemiseen ikään kuin kysymyksessä olisi uusi lupahakemus.

5.5.8 Palautuspäätöksen pysyvyys

Edellä on viitattu siihen, että kysymykseen osaratkaisun sisältävän *palautuspäätöksen oikeusvoimasta* on hallinto-oikeudessa suhtauduttu sekä oikeuskäytännössä että kirjallisuudessa perin ristiriitaisesti.[351] Selvää on, että puhtaasti prosessuaalisella perusteella palautettu asia (esim. uusi selvitys) ei saa pysyvyysvaikutusta.[352] Epäselvää sen sijaan on, missä määrin osatuomion kaltainen palautuspäätös tulee pysyväksi.

Vesioikeudellisessa hakemusasiassa palautusratkaisu merkitsee sitä, että muutoksenhakuelin kumoaa alemman instanssin tekemän ratkaisun ja asia palautetaan uudestaan käsiteltäväksi. Tältä osin palautuspäätöksen oikeudelliset ongelmat mm. puhevallasta ja vaatimusten tutkimisesta eri asianosaisrelaatioissa liittyvät lähinnä lupapäätöksen lainvoimainstituutioon. Päätöksen lainvoimalla ja oikeusvoimalla on sikäli samanlainen vaikutus, ettei päätökseen voida enää hakea muutosta normaalissa järjestyksessä. Palautuspäätös on ongelmallinen asianosaisille silloin, kun kysymyksessä on päätös, joka palautetaan vesioikeudelle tai katselmustoimitukseen vain tietyiltä osin (esim. kalatalousvahingot).

Vesioikeudellinen luparatkaisu tulee lainvoimaiseksi *vaiheittain*. Luparatkaisu on kokonaisuus ja lupaehdoilla vaikutetaan korvattavaksi jäävän vahingon määrään. Eri osien irrottaminen toisistaan ei hankkeen kokonaisvaikutuksien selvittämiseksi ole ongelmatonta. Kun asia palautetaan vesituomioistuimessa tai katselmustoimituksessa uudestaan käsiteltäväksi, viime kädessä tuomioistuin ratkaisee tapauskohtaisesti harkinnan rajat, miltä osin asia on »avattu uudestaan». Tätä taustaa vasten on vaikea hahmottaa korkeimman hallinto-oikeuden ja vesiylioikeuden linjaa palautuspäätösten ratkaisukäytännössä.

Korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä tarkasteltaessa näyttää linjaksi tulleen, ettei palautuspäätöksiin liity pysyvyysvaikutusta. Tuomioistuin ei siten ole uudessa ratkaisussa sidoksissa omaan palautuspäätökseensä.[353] Sitä vastoin vesiylioikeuden käytännössä yksistään prosessuaaliset seikat näyttävät asialli-

---

[351] Ks. ed. s. 132—133.

[352] Ks. myös VL 16: 24.4.

[353] Tämä periaatelinja näkyy esim. uiton pudotuspaikkaa koskevissa ratkaisuissa **KHO 1981 A II 92** ja **KHO 1985 A II 97**. Samoin esim. **KHO 24. 1. 1961 t. 206** vrt. **KHO 2. 11. 1960 t. 3322** ja **KHO 20. 12. 1960 t. 3306**. Viimeksi mainitut esimerkit eivät ole vesiasioita.

sesti määränneen, miltä osin lupapäätös on tullut pysyväksi. Oikeuskäytännön yhtenäistämiseen on ilmeistä tarvetta. Tätä osoittaa mm. se, että kalastuksen tuoton nettoarvo on 1980-luvun oikeuskäytännössä vaihdellut 400—6 000 mk/ha. Suuret erot eivät selity yksinomaan vesialueiden luonnontaloudellisista tai paikallisista eroista.[354]

6 PÄÄTELMIÄ

Nykyaikaisen ympäristöoikeustieteen näkökulmasta on jossain määrin hedelmätöntä pohtia vesirakentamislupien pysyvyyttä erilaisten sanaparien, kuten saavutettu oikeus, asian luonne jne. avulla. Arveluttavalta tuntuu myös vetoaminen oikeushistorialliseen traditioon (pysyvän luvan periaate) ympäristöoikeuden alalla, sillä tämän oikeudenalan luonteeseen kuuluu arvaamattomien tekijöiden ilmaantuminen, olosuhteiden muuttuminen ja toisaalta inhimillisen tietämyksen lisääntyminen eri hankkeiden ympäristövaikutuksista. Pysyvyyssuojaa voitaneen siten pitää tarkoituksenmukaisuussääntelynä.

Lähtökohtaisesti vesirakentamislupia ei Suomen oikeudessa ole *de laga lata* asetettu pysyvyysvaikutuksiltaan muista vesioikeudellisista luvista poikkeavaan asemaan. Vesirakentamisluvan erityyppisten oikeusvaikutusten, myös pysyvyysvaikutuksen, arvioinnin perustana on se meillä ja muualla voimassa oleva periaate, ettei omistusoikeuteen sisälly suojattua valtaa aiheuttaa huomattavaa vahinkoa ympäristölle ja siellä toteutuville toisten oikeuksille ja eduille. Vesirakentamislupien pysyvyys on monella tavalla rajoitettua. Sitä rajoittaa ensinnäkin se, ettei annetun luvan pysyvyysvaikutus ulotu luvan yksityisoikeudelliseen puoleen. Lisäksi luvan pysyvyyssuojaa on rajoitettu vesilainsäädännössämme erityisillä säännöksillä. Siitä, miten rakentamislupien muuttamista koskevat säännökset on *de lege lata* järjestetty, ei voida päätellä lupien pysyvyysvaikutuksista. Kun vesirakentamisluvassa puututaan myös toisten yksityisten oikeuksiin ja etuihin ja velvoitetaan heitä sietämään jotain sellaista, jota he ilman luvalla laillistettua toimintaa eivät olisi velvollisia sietämään, on sekä *de*

[354] Kalastuksen tuottoa koskevien tietojen osalta viitataan tässä *Anttilan* selvitykseen 1980-luvun oikeuskäytännöstä. Ks. *Anttila* 1989 passim. Vesilainsäädännössämme ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan »kalastuksen tuotolla». KaL 14 §:n mukaan kalastusoikeuden luovuttamisesta on suoritettava sen täyttä arvoa vastaava korvaus. Jollei arvo muutoin ole määrättävissä, katsotaan sen vastaavan saadun saaliin perusteella laskettuna kaksikymmenkertaista viiden vuoden aikana harjoitetun kalastuksen keskimääräistä vuotuista puhdasta tuottoa. Ks. mts. 2, myös *Vihervuori* 1979 s. 113 ss. ja *Turpeinen* 1985 s. 40 ss.

lege lata että *de lege ferenda* lähdettävä siitä, että lainvoimaisella luvalla saavutettuun oikeustilaan kajoaminen edellyttää aina kelpuuttavaa oikeusnormia. Mielestäni sekä luvan myöntämisen että lupaan puuttumisen tulee aina perustua oikeusharkintaan.

Vaikka sekä oikeuskäytännössä että -kirjallisuudessa vesirakentamislupien oikeusvaikutuksissa on omaksuttu lupien vahvaa pysyvyyttä ja luvansaajan suojattua asemaa korostava tulkintalinja, vesilainsäädäntömme ei aseta estettä tällaisen luvan myöntämiseen myös kestoltaan rajoitettuna, mikäli se lupasääntelyn tarkoitusten ja toisten yksityisten etujen turvaamisen kannalta havaitaan tarkoituksenmukaiseksi. Pääsääntönä on toki pidettävä sitä, että vesirakentamislupa myönnetään kestoltaan rajoittamattomana.[355]

Millaisen pysyvyyden ajallisesti rajoittamattomat tai rajoitetut vesirakennusluvat *tosiasiassa* saavat? Asiaa voidaan luotettavasti arvioida tarkastelemalla, antavatko lupapäätösten muuttamista koskevat säännökset edunmenettäjätahoille reaalista oikeusturvaa, ts. miten nämä luvat ovat muutettavissa, kenen toimesta muutettavissa, miten luvanhaltija voi reagoida perusteettomia muutosvaatimuksia vastaan suojatakseen etunsa jne. Tällöinkin johtopäätösten tekemisessä on syytä olla varovainen, sillä vesioikeudellisille luparatkaisuille tyypillinen hanke- ja tapauskohtainen ratkaisukäytäntö aiheuttaa sen, ettei kahta täysin samankaltaisissa oloissa tehtyä ratkaisua ole aina helposti osoitettavissa. Tällöin luparatkaisun muutettavuutta koskevien normistojen sisällöstä jää pitkälle riippumaan, miten joustavasti vesituomioistuin voi ottaa huomioon tilanteet, joissa on perusteltua aihetta kajota aikoinaan luparatkaisulla vahvistettuun oikeustilaan.

Vesioikeudellisten ratkaisujen tapauskohtaisuudesta ehkä osaltaan johtuu, että vesirakentamislupien pysyvyyssuojan muotoutumiseen käytännössä ovat vaikuttaneet enemmän prosessuaaliset kuin materiaaliset seikat. Rakentamisluparatkaisujen käytännön valossa prosessuaaliset seikat näyttävät määränneen, milloin ja missä vaiheessa luparatkaisu saavuttaa pysyvyyden jopa materiaalisen oikeusvarmuuden saavuttamisen ja lupasääntelyn funktion kustannuksella.

---

[355] Ruotsin vesilainsäädännön uudistamisen yhteydessä on pohdittu ongelmia, joita aiheutuu siitä, että määräaikainen lupa lakkaa ja jos luvan antamisen yhteydessä rakentaja on saanut oikeuden ottaa haltuunsa toiselle kuuluvia maa- ja vesialueita. SOU 1977: 27 esitti, että sen jälkeen kun luvan voimassaoloaika lakkaa, luvanhaltija »bör återställa området till ägaren i såvitt möjligt samma skick som då det togs i anspråk». Ks. SOU 1977: 27 s. 181. Vrt. MaL 11 §, joka sisältää määräykset siitä, millaisia velvollisuuksia maa-aineksen ottajalle ainesten ottamiseen annettavassa luvassa voidaan asettaa alueen suojaamiseksi ja siistimiseksi ottamisen päätyttyä.

7 LUVAN MUKAISEN TOIMINNAN AJALLINEN RAJOITTAMINEN

7.1 Vesirakentamisluvan myöntämisestä määräaikaisena

Toisin kuin pilaamisluvissa oikeuskäytäntö ei ole rakentamisluvissa lähtenyt määräaikaisten lupien linjalle, vaikka määräaikaisuuden kieltävä säännös puuttuu laista.[356] Ne harvat oikeuskäytännön ratkaisut, joissa vesirakentamislupa on annettu määräaikaisena, pikemminkin vahvistavat yleisperiaatetta, että myös oikeuskäytäntö on ollut pysyvän rakentamisluvan kannalla.

Seuraavat esimerkit selventänevät jossain määrin, millaisissa tapauksissa määräaikainen lupa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

KHO 1983 A II 149: Pumppuvoimalaitoksen rakentamista koskevassa asiassa katsottiin, että hankkeesta, joka oli laatuaan ensimmäinen maassamme, saattoi aiheutua ennalta-arvaamattomia edunmenetyksiä vesistössä ja sen rannoilla. Lisäksi kalastuksen tuotolle aiheutuva menetys saattoi osoittautua toisenlaiseksi kuin lupaa myönnettäessä edellytettiin. Tämän vuoksi ja nojautuen vesilain 11 luvun 8 §:n 1 momentissa ilmenevään oikeusohjeeseen luvan saaja voitiin velvoittaa määräajassa laitoksen käyttöönoton jälkeen tekemään vesioikeudelle hakemus sen toiminnasta vesistössä ja sen rannoilla siihen mennessä mahdollisesti aiheutuneiden ja vastedes aiheutuvien edunmenetysten selvittämiseksi ja hyvittämiseksi ja pyytämään tässä hakemuksessa myös lupapäätöksessä määrätyn kalanistutusvelvoitteen tarkistamista.

Em. voimalaitoksen rakentamista koskevassa päätöksessä kysymys oli pumppuvoimalaitoksen rakentamisesta, joka oli laatuaan ensimmäinen maassamme. Ratkaisun perusteella kysymys oli myönnettyyn lupaan liitetystä tarkistamislausekkeesta, joka asiallisesti johtaa samaan tulokseen kuin lupapäätöksen raukeaminen, ellei uutta lupahakemusta lupaehtojen tarkistamisesta pantu määräajassa vireille.

Asiallisesti luvan määräaikaistamista koskevan ehdon liittämisestä päätökseen oli kysymys luonnonravintolammikon rakentamista, lammikon käyttöä varten tarpeellisen veden juoksun säännöstelemistä ja säännöstelypadon rakentamista ym. koskevassa päätöksessä **KHO 5. 6. 1986 t. 2255**. Vesioikeus oli myöntänyt em. luvan pysyvänä, mutta KHO lisäsi seuraavan ehdon: »—— Luvan saajien on pantava vesioikeudessa vuoden 1991 loppuun men-

---

[356] Pilaamislupien myöntäminen määräaikaisena perustui aktiiviseen oikeuskäytäntöön. Tässä suhteessa tärkeä päätös oli **KHO 1971 II 94:** VO oli myöntänyt yhtiölle toistaiseksi luvan johtaa puunjalostustehtaan jätevedet selkeytysaltaassa käsiteltyinä mereen. KHO katsoi, että esitetyn selvityksen perusteella ei voitu luotettavasti todeta, minkä laatuisia ja laajuisia vaikutuksia jätevesillä määrätyllä tavalla käsiteltyinä tuli ajan mittaan olemaan vesistössä, eikä niin ollen lupaa myönnettäessä myöskään ratkaista, millä ehdoilla jätevesien johtaminen voi jatkua vastaisuudessa. Sen vuoksi KHO muutti luvan määräaikaiseksi ja velvoitti yhtiön hyvissä ajoin hakemaan uutta lupaa, jos se tahtoi johtaa jätevettä määräajan päätyttyä. Nyttemmin määräaikaisuuden salliva normi sisältyy VL 10:24 b:ään. Ks. HE 266/1984 vp s. 3 ss.

nessä vireille hakemus juoksutussäännön mahdolliseksi tarkistamiseksi ja liitettävä hakemukseen asianmukaiset selvitykset säännöstelystä aiheutuneista vaikutuksista».

Alkuperäiseen lupapäätökseen sisältyneestä lupaehtojen tarkistamislausekkeesta oli kysymys myös seuraavassa ratkaisussa: II vesistötoimikunta oli 17. 1. 1959 antamallaan päätöksellä myöntänyt Kymi-Strömberg Oy:lle luvan Nilsiän reittiin kuuluvien Syvärin ja Vuotjärven vedenjuoksun säännöstelyyn mm. näin kuuluvalla ehdolla: »—— Hakija on velvollinen viimeistään 10 vuoden kuluttua säännnöstelyn alkamisesta lukien hakemaan katselmuksen tämän päätöksen lupaehtoihin sisältyvien säännöstelymääräysten tarkistamiseksi säännöstelyn toimeenpanossa saatujen kokemusten perusteella». Kun yhtiö oli pyytänyt vesioikeudelta määräystä, mihin toimenpiteisiin sanotun lupaehdon mukaan oli ryhdyttävä, niin seuranneessa kuulutusmenettelyssä muistutuksia olivat esittäneet mm. maataloushallitus ja Nilsiän kunnanhallitus. Maataloushallitus oli lausunut, että säännöstelystä aiheutui vahinkoja ja haittoja, joita lupahakemusta tehtäessä ei ilmeisesti ollut voitu edellyttää syntyvän ja joiden poistamiseksi tai vähentämiseksi säännöstelymääräyksiä oli nyt tarkistettava. Myös kunnanhallitus oli vaatinut säännöstelymääräysten muuttamista.

Vesioikeus oli 18. 12. 1970 antamallaan päätöksellä (**ISVO n:o 110/II/70**) katsonut, ettei ollut syytä tehdä sanottuihin säännöstelymääräyksiin muutoksia, koska voimassa olevat säännöstelymääräykset olivat osoittautuneet käytännössä tarkoituksenmukaisiksi ja noudattamiskelpoisiksi.

KHO (28. 10. 1971 t. 4513) katsoi mm.: »—— että vesistötoimikunnan päätökseen sisältyvien lupaehtojen ao. kohdan mukaan kysymyksessä olevia säännöstelymääräyksiä voitiin tarkistaa myös niiden kokemusten perusteella, joita säännöstelyä toimeenpantaessa on saatu säännöstelyn seuraamuksista sen vaikutusalueella. Asian ratkaisemiseksi olisi siten muun ohella ollut selvitettävä, mitä seuraamuksia säännöstelystä kokemuksen mukaan voidaan otaksua aiheutuvan sekä miten ne suhtautuvat siihen, mitä säännöstelylupaa annettaessa on katsottava edellytetyn. Tämän selvittelyn pohjalta ja ottaen huomioon sellaisten seuraamusten merkitys yksityiseltä ja yleiseltä kannalta, joita vesistötoimikunnan päätöksessä ei ole katsottava edellytetyn, asiassa olisi selvitettävä, onko lupapäätöksessä olevia säännöstelymääräyksiä tarkistettava sen tarkoituksen toteuttamiseksi, mihin vesistötoimikunnan päätöksellä on katsottava pyritty. Sen vuoksi ja kun näin ei ollut menetelty ja kun vesioikeuden ei olisi tullut jättää tutkimatta maataloushallituksen ja kunnanhallituksen muistutuksissaan tekemiä vaatimuksia niiltä osin kuin ne koskivat vahinkojen ja haittojen selvittämistä ja säännöstelymääräysten tarkistamista ——.» KHO kumosi vesioikeuden päätöksen ja palautti asian vesioikeudelle. **ISVO 14. 11. 1985 (n:o 11/Ym I/85)** sitten muutti po. säännöstelyluvan ehtoja. **KHO (31.12.1986 t. 5718)** jossain määrin tarkisti vesioikeuden em. päätöstä.

Edellä selostettu säännöstelylupaa koskeva lupaehtojen muuttamispäätös perustui siis alkuperäiseen lupaan sisältyneeseen *tarkistamislausekkeeseen*, jonka perusteella lupaehtoja voitiin muuttaa luvanhaltijalle ankarammaksi kuin ne alkuperäisessä lupapäätöksessä olivat olleet.

Erityisryhmänä rakentamislupien joukossa ovat *kalankasvatuslaitoksia* kos-

kevat rakentamisluvat, joihin on katsottu liittyvän vesilain 1 luvun 19 §:n vastaisia tilanteita. Kalankasvatuslaitoksia koskeviin lupiin on siten katsottu vakiintuneesti voitavan liittää tarkistamislausekkeita, ja itse lupakin on voitu myöntää määräaikaisena. Näissä päätöksissä vesituomioistuimet ovat nimenomaan viitanneet vesilain 10 luvun 25 §:n säännöksiin.[357]

7.2 Vesirakentamisluvan määräaikaistamisesta uudella lailla

Vesilainsäädäntömme mukaan vesien käyttö rakentuu lupajärjestelmälle. Omistusoikeuden rajoitukset perustuvat eräitä pakkotoimilupia lukuun ottamatta tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä annettuun lakiin, koska julkisen edun on katsottu vaativan lupasääntelyä.[358]

Hollo on mielestäni osuvasti luonnehtinut lupasääntelyyn sisältyvien rajoitusten merkitystä omaisuuden käytön kannalta (pilaamislupien osalta): »Vesien käytöstä kilpailevien oikeutusten joukossa omistusoikeus ei riitä korvaamaan viranomaislupaa, milloin sellainen on tarpeen, mutta toisaalta se saattaa olla hakemusvaltuuden osoitus.»[359]

Rakentamisluvista on huomautettava, että omistusoikeuden osoittaminen on näissä luvissa luvan myöntämisedellytys, sen välttämätön ehto. Omistusoikeuden hallinnollinen säätely (luvanvaraistaminen) on kuitenkin voitu toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kenelläkään ei siten ole oikeutta ilman lupaa rakentaa vesistöön, jos rakentamisesta aiheutuu vesilaissa tarkoitettuja haitallisia seuraamuksia. Toisaalta lupa ei myöskään saisi olla haitallisen toiminnan laillistaja niin, ettei vesistössä, sen luonnonolosuhteissa tai vesistön käytössä myöhemmin ilmeneviä muutoksia voitaisi lainkaan ottaa huomioon.

---

[357] Esim. **KHO 20. 2. 1985 t. 661**, jonka perusteella »lupaehdon estämättä voidaan jäteveden johtamista koskevia määräyksiä muuttaa vesilain 10 luvun 25 §:ssä säädetyin edellytyksin siitä haittaa kärsivän hakemuksesta tai valvontaviranomaisen aloitteesta — —». »— — Hakijan on jatkettava suunnitelmia ja toimenpiteitä vesistökuormituksen alentamiseksi ja tehtävä uhalla, että lupa muutoin raukeaa, vesioikeudelle vuoden 1992 loppuun mennessä uuden luvan saamista koskeva hakemus — —.» Vastaavanlainen tarkistamislauseke sisältyy kalankasvatuslaitoksen rakentamista koskevaan päätökseen **KHO 14. 6. 1988 t. 2557**.

[358] HE:ssä 64/1959 vp perustellaan vaikeutettua säätämisjärjestystä pakkotoimien osalta juuri sillä, että VL oikeuttaisi useissa tapauksissa ryhtymään toisen oikeutta loukkaaviin toimenpiteisiin. Eräät tällaiset toimenpiteet merkitsisivät kajoamista HM 6 §:ssä omaisuudelle annettuun suojaan, mm. oikeutta toiselle kuuluvan alueen ja vesivoiman käyttöönottamiseen korvausta vastaan ja eräissä tapauksissa kiinteän omaisuuden lunastamiseen. Ks. HE 64/1959 vp s. 3 ss. Aiemman oikeuskäytännön ongelmista ks. esim. *Haataja* LM 1951 s. 194 ss. Ks. myös *Hollo* 1976 s. 72 ss. ja *Pietilä* 1979 s. 30 ss.

[359] Ks. *Hollo* 1976 s. 81.

Voitaisiinko rakentamisluvat määräaikaistaa uudella lailla? Tämän kysymyksen johdosta on todettava, että meidän valtiosääntöinen järjestelmämme rakentuu sille periaatteelle, että lakien perustuslain mukaisuus tutkitaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan suorittamassa lakien ennakkovalvontamenettelyssä lakia säädettäessä. Antaessaan säätämisjärjestystä koskevan lausuntonsa ao. erityisvaliokunnalle perustuslakivaliokunta toimii kuten mikä tahansa eduskunnan valiokunta ja tekee päätöksensä enemmistöperiaatteella. Käytännössä valiokunnan kannanotot sitovat lainsäätäjää, eikä eduskunta ole enää puuttunut niihin lakiesitysten täysistuntokäsittelyssä.

Tarkasteltaessa rakentamislupien määräaikaistamista uudella lailla on huomattava, ettei *voimassa olevassa vesilainsäädännössämme* ole määräyksiä rakentamislupien voimassaoloajasta. Vesilainsäädäntömme *de lege lata* ei aseta esteitä rakentamisluvan myöntämiseen määräaikaisena, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Pilaamisluvat voidaan nimenomaisen vesilainsäädäntöön sisältyvän säännöksen perusteella antaa pysyvinä tai määräaikaisina (VL 10: 24 b ja 25). Jo aikaisemmin oikeuskäytännössä oli vakiintunut se linja, että pilaamisluvat voitiin myöntää määräaikaisina tai toistaiseksi siten, että lupamääräyksiin sisältyi tarkistamislauseke. Mainitut vesilain 10 luvun muutokset sisältävä laki (L 467/87) on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[360]

Ounasjoki-lailla ja *koskiensuojelulailla* on kielletty voimalaitosrakentaminen kokonaisiin vesistöihin ja vesistön osiin. Nämäkin lait on *kieltojen* asettamisen osalta voitu säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi näissä molemmissa lakiesityksissä luonnonsuojeluintressin niin painavaksi, että »suojelu on hallitusmuodon 6 :n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla yleisen edun vaatimaa».[361]

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/1983: »Lakiehdotuksessa tarkoitettu järjestely merkitsee poikkeusta vesilain mukaisiin veden käyttöä koskeviin säännöksiin, koska vesilain mukainen suojelu- ja rakentamisetujen välinen vertailu ei näytä mahdollistavan määrätyn koskialueen pysyvää suojelua vesilain mukaisessa järjestyksessä, joten järjestelystä on säädettävä erityislaissa.»[362]

Samoin perustuslakivaliokunnan lausunto 8/1986: »Hallituksen esityksessä mainittujen vesistöjen ja vesistön osien rauhoittamista uusien voimalaitosten rakentamiselta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana, koska on useista esi-

---

[360] Ks. HE 266/1984 vp s. 8—9.

[361] HM 6.3 §:ssä ei mainita yleistä *etua*, vaan yleinen *tarve*. Käsitteiden sekaantumisesta ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 32 ss.

[362] PeVL 18/1983 s. 3. Vlk katsoi, että lakiehdotukseen sisältynyt, vesialueen omistajille maksettavia korvauksia koskeva säännös oli säätämisjärjestyksen kannalta merkityksetön.

tyksessä mainituista syistä tärkeää säilyttää jäljellä olevat virtaavat vedet ja kosket».[363]

Edellisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsottiin, että yleinen etu vaati lakiesityksessä tarkoitettujen koskien osalta uusien voimalaitosten rakentamisen kieltämistä, ts. asiallisesti rakentamiskiellon asettamista. Jälkimmäisessä lausunnossa perustelut ovat täsmentyneet. Valiokunnan lausunnossa katsotaan yleisen tarpeen vaativan voimalaitosrakentamisen kieltämistä lain piiriin kuuluvissa vesistöissä. Ounasjoki-laissa tällainen kielto katsottiin voitavan asettaa edellyttämättä vesialueen omistajalle maksettavaa korvausta, sen sijaan koskiensuojelulaissa korvaussäännös asetettiin.

Koskiensuojelulain ja Ounasjoki-lain sekä toisaalta vesilain välisessä suhteessa on ongelmia jo systemaattisista syistä. Erityislakeja säätäessään lainsäätäjä lienee ajatellut enemmänkin luonnonsuojelulain kuin vesilain järjestelmää.[364] Vanhastaan vesilainsäädäntö on nimittäin perustunut siihen ajatteluun, ettei ratkaisua voida perustaa luvan edellytyksiä harkittaessa muuhun kuin vesilainsäädäntöön. Luvan epääminen ei puolestaan voi johtaa korvausvelvollisuuteen. Vesilain ja mainittujen erityislakien suhde on jäänyt järjestämättä.[365]

Hallitusmuodon 6.3 § lähtee siitä, että omaisuutta saadaan pakkolunastaa lailla, jos se tapahtuu täyttä korvausta vastaan ja yleisen tarpeen vuoksi. Yleislinja perustuslakivaliokunnan suhtautumisessa omaisuuden käytölle asetettaviin rajoituksiin on ollut, että rajoitusten on edellytetty tapahtuvan yleiseen tarpeeseen ja että rajoituksilla ei loukata omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä.[366] Lupasääntely on hyväksytty, kun omaisuuden käytön rajoitukset ovat pysyneet »normaalin, kohtuullisen ja järkevän» raamituksen

---

[363] Ks. PeVL 8/1986 s. 2.

[364] Vrt. LuonnonsuojeluL 71/23 ja erityisesti laki ja asetus Urho Kekkosen kansallispuistosta (L 228/83 ja A 229/83). Laki eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi (L 801/85). Em. viime aikoina säädettyjen luonnonsuojelulakien systematiikkana on tehdä luettelo suojeltavista kohteista ja määrätä korvauksista. KoskiensuojeluL:ssa on samalla tavalla luetteloitu suojeltavat vesistöt. Ongelmallinen on, täyttääkö tällainen luettelo pakkolunastukselle asetettavan yleisen tarpeen vaatimuksen. Millä perusteella voidaan päätää, että vain luettelon piiriin kuuluvat kohteet täyttävät yleisen tarpeen vaatimuksen?

[365] *Vihervuori* on epäillyt, että KoskiensuojeluL merkitsee suojeluarvojen painon vähenemistä vesituomioistuinten kentässä ja että suojeltavien vesistöjen sijoittaminen erityislakiin vahvistaa »musta-valkoista-ajattelua». Vihervuoren lausunto 25. 9. 1986 perustuslakivlk:lle HE 25/1985 vp johdosta.

[366] Ilmauksen »normaali, kohtuullinen ja järkevä» toi esille jo Kaira v. 1946, mutta oppia rajoitusten kohtuullisuudesta, järkevyydestä ja normaaliudesta kehitteli Merikoski. Ks. *Kaira* LM 1946 s. 169 ja *Merikoski* LM 1947 s. 208. Kritiikkiä on esittänyt *Hidén* (1971 s. 100 ss.) ja jo aiemmin *Jyränki* (LM 1968 s. 982). Ks. myös *Kastari* 1972 s. 93 ss. Jyränki esitti em.

puitteissa. Valiokunnan käytännössä on noussut omaisuuden käyttörajoituksia arvioitaessa keskeiselle sijalle vaatimus siitä, että kansalaisten oikeusturva on tyydyttävästi järjestetty. Lupaviranomaisen päätöksestä tulee siten saada valittaa tuomioistuimelle, ja lupaharkinnan tulee olla oikeusharkintaa.[367]

Ympäristöoikeuden alalla perustuslakivaliokunta kävi kiinnostavan rajankäynnin maa-aineslain (MaL 555/81) yhteydessä siitä, suojaako hallitusmuodon 6 § omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä myös hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen osalta. Valiokunta päätyi kielteiselle kannalle, koska kysymys oli hitaasti uusiutuvista luonnonvaroista (ts. kivi, sora, hiekka, multa ja turve).[368]

Eräänlaiseksi kompromissiksi eri etujen yhteensovittamisesta valiokuntakäytännössä on kehitelty *oppi rajoitusten tosiasiallisista vaikutuksista.* Luonnon- ja ympäristönsuojelusyistä säädettävillä rajoituksilla voidaan puuttua ylikin »normaalin, kohtuullisen ja järkevän» hyväksikäytön, jos rajoituksen *tosiasialliset* seuraukset pysyvät kuitenkin tuon sanaparin puitteissa. Niinpä esim. perustuslakivaliokunta lausunnossaan 5/1981 (HE 214/1980 vp kalastuslainsäädännön uudistamiseksi) pohtiessaan onkimisen ja pilkkimisen suhdetta vesialueen omistajan omaisuuden suojaan katsoi, että omaisuuden käytön kannalta on relevanttia, millaisia *tosiasiallisia* haitallisia seuraamuksia mm. pilkkimisestä voi aiheutua. Valiokunta katsoi, että onkimisen ja pilkkimisoikeuden rajoitukset vähensivät olennaisesti kalastusoikeuden haltijalle koituvia tosiasiallisia, haitallisia seuraamuksia. Tämän vuoksi onkimisesta ja pilkkimisestä voitiin säätää tavallisella lailla.[369]

Sinänsä *kalakannan suojelutavoite* ilmentää valtiosäännön kannalta arvioiden sellaista tärkeää yleistä etua, jollainen lainsäädäntökäytännössämme on katsottu voitavan säätää tavallisella lailla, vaikka suojelu merkitsisikin tavanomaista pidemmälle menevää puuttumista kansalaisten perusoikeuksiin. Niinpä

---

artikkelissaan omaisuuden suojan muuttamista perustuslakivlk:n tulkintakäytäntöä muuttamalla. Kritiikkiä vlk:n viime vuosien tulkintakäytäntöön on esittänyt puolestaan *Pystynen* (1984 passim).

[367] Ks. esim. PeVL 3/1981 HE 88/1980 vp esitys soranottolaiksi II LaVM n:o 1/1981 s. 32.

[368] Aikaisemmat kannanotot olivat syntyneet PeV:n myötävaikutuksetta. Niinpä aiemmin oli tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä katsottu voitavan säätää omistus- ja käyttöoikeuden rajoituksia kaivoslainsäädännössä ja laissa suojametsistä (L 196/22).

[369] Ks. PeVL 5/1981 s. 2—3, myös *Pystynen* 1984 s. 243 ja *Honkanen* 1985 s. 177 ss. Em. lausunnossaan vlk katsoi, ettei pilkkimismaksun säätäminen vaikuttanut säätämisjärjestykseen. Pilkkimisestä on siten tullut onkimiseen rinnastettava *yleisoikeus*. Näin myös KKO on katsonut eräässä ratkaisussaan (**KKO 4. 6. 1986 t. 1798**). Yleiskäytöstä vesioikeudellisena käsitteenä ks. myös *Manner* 1953 passim ja erit. s. 6 ss.

yleiskäytön luonteinen pilkkiminen ja onkiminen on suoraan lain nojalla rajoitettu useissa suhteissa (KaL 8.1 ja 9.2 §). Kalastuspiiri ja eräissä tapauksissa kalastusalueen valtuuskunta voivat kieltää pilkkimisen ja onkimisen tai rajoittaa niiden harjoittamista määrätyillä alueilla (KaL 11 §).[370]

Edellä esitetyn perusteella yleisperiaatteeksi hahmottuu, että kun rajoitukset tapahtuvat kalakannan suojelemiseksi ja näin ollen palvelevat myös omistajan etua pitemmän päälle, rajoitus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[371]

Valiokunnan pyrkimys tasapainoilla omaisuuden suoja-aspektin ja toisaalta ympäristön- ja luonnonsuojelunäkökohtien huomioon ottamisen välillä vetoamalla rajoitusten tosiasiallisiin vaikutuksiin, on käytännön tilanteita silmällä pitäen käyttökelpoinen, mutta lähtökohdiltaan altis monenlaisille arvostuksille. Aina ei ole mahdollista saada luotettavaa näyttöä rajoitusten tosiasiallisista vaikutuksista. Valiokunta joutuukin tosiasiassa perustamaan päätöksensä lopulta varsin *muodollisesti* siihen, millaisia rajoituksia ao. *säädösten* perusteella on pääteltävissä omistajalle aiheutuvan. Toisaalta selkeä linja puuttuu, kun valiokunta on kannanotoissaan ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa kysymyksissä omaksunut tapauskohtaisen arvioinnin.

Valiokunnan kannanotoista on kuitenkin pääteltävissä, ettei mikä tahansa ympäristönsuojelu- tai virkistyskäyttöedun edistäminen anna oikeutta loukata omistajan normaalia, kohtuullista tai järkevää hyväksikäyttöä.[372] Ympäristön- tai luonnonsuojeluedun merkittävyys tai painavuus on pystyttävä perustelemaan. Valiokunnan käytännössä on havaittavissa toisaalta muutamia kannanottoja, joissa jälkivalvontaa koskevissa säännöksissä on erityisesti painotettu ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluetuja. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä on maa-aineslaissa katsottu voitavan säätää niin luvan *peruuttamisesta* kuin *lupaehtojen muuttamisesta*. Maa-aineslain 16 §:n mukaan lupaviranomainen voi muuttaa lupamääräyksiä tai peruuttaa luvan, milloin ainesten ottaminen on ennalta-arvaamattomalla tavalla vaikuttanut haitallisesti ympäristöön, asutukseen tai luonnonolosuhteisiin. Ydinenergialain (L 990/87) 26 §:n mukaan

---

[370] Ks. *Hidén* 1974 s. 52—57, yleisemmin perusoikeussuojasta *Hidén* 1971 s. 5—109.

[371] Kalastuksen kieltäminen määräajaksi jostakin vesistössä, mikäli se tapahtuu kalakannan suojelemiseksi, voitaneen säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Pysyvän kalastuskiellon osalta tilanne on mielestäni toinen. Esim. Tenojoen kalastussääntöä koskevassa lausunnossa (PeVL 5/1982 HE 54/1982 vp) vlk tasapainoilee rajoitusten tosiasiallisiin vaikutuksiin perustuvan argumentoinnin ja omistajan suojattuun asemaan kohdistuvien kieltojen periaatteellisen merkityksen välillä. Kanta muuttui ks. PeVL n:o 10/1989 HE 53/1989 vp. Vrt. PeVL 13/1979 HE 281/1979 vp.

[372] Esim. Urho Kekkosen kansallispuistoa koskevan lain (L 228/83) säätämisen yhteydessä PeV katsoi, että kyseinen puisto oli *ainutlaatuinen* erämaa-alue.

määräajaksi annettu lupaa voidaan peruuttaa korvauksettakin, jos laitoksen käyttäminen ei ole enää turvallista tai siitä voi aiheutua vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle.[373] Maa-aineslaki on perustuslakivaliokunnan ympäristölupia koskevista kannanotoista se, jossa ainesten ottamisen rajoituksia perustellaan selkeästi ympäristönsuojeluperustein pohtimatta rajoitusten tosiasiallisia vaikutuksia. Lain 16 §:ään sisältyvät säännökset luvan peruuttamisesta perustuvat oikeusharkintaan. Eri asia on, miten oikeudellisesti arvioidaan toimenpide, joka on »ennalta-arvaamattoman haitallisesti vaikuttanut ympäristöön». Ydinergialain osalta lain säännöksestäkin (so. 26 §) on pääteltävissä, että tässä ratkaisussa on punnittu lain säännöstä hallitusmuodossa suojattua hengen turvaa vasten.[374]

Ympäristölupia koskevissa perustuslakivaliokunnan viime vuosien kannanotoissa on vakiintuneesti pyritty arvioimaan mm. omaisuuden suojaan ja muihin kansalaisten suojattuihin etuihin puuttuvia säännöksiä myös siitä näkökulmasta, onko kansalaisten *oikeusturva* asianmukaisesti järjestetty. Usein kysymys on ollut siitä, onko viranomaispäätöksestä valitusmahdollisuus.[375] Mainittu koskiensuojelulaki on esimerkki viime vuosina melko vakiintuneesta tavasta tehdä ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevia lakeja: laissa mainitaan suojeltavat kohteet. Tämä malli on ollut käytössä erityisesti silloin, kun suojelu on tarkoitus toteuttaa luonnonsuojelulain mukaisessa järjestyksessä. Tällaisen suojeluohjelman kohteet on usein valittu viranomaistyönä ilman laajempaa kansanvaltaista valmistelua. Toistaiseksi esim. perustuslakivaliokunta ei ole laaja-alaisesti pohtinut sitä, onko kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty niiden ihmisten oikeusturva, joiden etua tai oikeutta suojelupäätös saattaa koskea ja ovatko he saaneet vaikuttaa kohteiden valintaan ja mitoitukseen jne. Varsin vähän on pohdittu myös sitä, täyttääkö suojelulainsäädännön perustana oleva suojeltavien kohteiden luettelo pakkolunastukselle asetetun yleisen tarpeen edellytyksen.[376]

---

[373] YdinergiaL on säädetty VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, mutta vaikeutettua säätämisjärjestystä ei edellytetty em. säännöksen (so. 26 §) osalta. Ks. VvVM 33/HE 16/1985 vp ja PeVL 17/1985 vp s. 16.

[374] Vrt. VL 2: 28.2, jossa myös turvallisuustekijöiden vuoksi voidaan lupaehtoihin hakea muutosta olosuhteiden muutoksesta riippumatta. Luvanhaltijan oikeutta korvaukseen ei ole kuitenkaan muutettu siitä, mitä po. säännöksen 1 momentissa on määrätty.

[375] Esim. PeVL 11/1985 HE 266/1984 vp, jossa vlk edellytti, että kalanhoitomaksun tarkistamista koskevasta päätöksestä (VL 2: 22 b) saa hakea muutosta VO:lta.

[376] Vrt. *Kultalahti* 1990 s. 341 ss. Mielestäni Kultalahti asettaa väitöskirjassaan »Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa» (1990) perusteettomasti oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion vastakkain. Oikeusturva on myös hyvinvointivaltion kulmakiviä.

Vesirakentamislupien määräaikaistamisesta on vielä huomautettava, että taloudellista toimintaa koskevia *järjestysmääräyksiä* on vakiintuneesti katsottu voitavan antaa tavallisella lailla.[377] Perustuslakivaliokunta on usein katsonut, että liiketoimintaan voidaan tietyissä rajoissa puuttua tavallisella lailla myös tavalla, joka rajoittaa pyrkimystä mahdollisimman suureen taloudelliseen etuun.[378] Elinkeinovapaus ei ole meillä sellaisenaan perustuslaintasoisesti suojattu.[379] Kun vesirakentamislupa on perustana taloudelliselle toimeliaisuudelle, edellä olevan perusteella on pääteltävissä, ettei hallinnollinen lupa sinänsä ole perustuslailla suojattu etu. Lainsäätäjä voi uudella lailla menetellä toisin.

Johtopäätöksenä edellä olevasta on, ettei ole estettä säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä vesirakentamislupien määräaikaistamisesta. Hankekohtaisesta ratkaisusta ja itse luvan myöntämisedellytyksistä jää riippumaan, ovatko edellytykset ao. luvan määräaikaistamiseen olemassa. Valtiosäännön mukaan lupien määräaikaistaminen ei ole ongelmallinen.

7.3 Voidaanko olemassa oleva lupa peruuttaa tai muuttaa määräaikaiseksi uudella lailla?

Kysymys siitä, voidaanko uudella lailla muuttaa voimassa oleva, laillisesti saatu ja lainvoiman saavuttanut lupa määräaikaiseksi tai peruuttaa se, on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen ja liittyy lähinnä hallitusmuodon 6 §:stä johdettuun omaisuuden suojaan. Tässä yhteydessä ei puututa rakentamislupien määräaikaistamiseen vesilainsäädäntöömme sisältyvien permutaatioklausuulien kautta (VL 2:27 ja 28). Tähän kysymykseen palataan jäljempänä (luku V). Seuraavassa tarkastellaan kysymystä lähinnä valtiosäännön näkökulmasta lähtien siitä, että lainsäädäntöön on sisällytetty luvan määräaikaistamista koskeva normi, joka koskee myös ennen lain voimaantuloa toteutettuja hankkeita. Asian selvittämiseksi on syytä ensiksi tarkastella, miten lakien *taannehtivuuteen* on suhtauduttu oikeuskirjallisuudessamme ja lainsäädäntökäytännössä ympäristöoikeuden alalla ja yleisemmin. Vertailukohtia on haettu perustuslakivaliokunnan käytännöstä.

Meidän valtiosääntöömme ei sisälly normia, joka suoranaisesti kieltäisi taannehtivien lakien säätämisen. Kuitenkin voidaan *Andersseniin* yhtyen todeta, että taannehtiva lain kielto tunnustetaan tavalla tai toisella lainsäädäntömaksii-

[377] Tästä politiaoikeuden historiallisesta taustasta ks. esim. *Mäenpää* 1985 s. 15 ss.

[378] Näin esim. PeVL 2/1978 HE 15/1978 vp laiksi kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta s. 4.

[379] Esim. PeVL 5/1976 HE 22/1976 vp. Samoin *Kastari* 1972 s. 130.

miksi kaikissa nykyajan perustuslaillisissa valtioissa.[380] Oman maamme oikeusjärjestyksen osalta kirjallisuudessa on lakien taannehtivuuden kielto yleensä perustettu hallitusmuodon 6 §:n tulkintaan.[381]

Sopimus- ja velvoiteoikeuden osalta aikaisemmin argumentoitiin ns. *saavutettujen oikeuksien opilla*.[382] Hallitusmuodon 6 §:n katsottiin suojaavan tällaisia oikeuksia. Rikosoikeuden alueella on nojauduttu *nulla poena sine lege -sääntöön*. Saavutettujen oikeuksien oppi on valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa nyttemmin hylätty.[383] Oppi saavutetuista oikeuksista näyttää kuitenkin elävän sitkeästi, vaikka siihen ei enää suoranaisesti halutakaan viitata.[384]

Suomen valtiosäännön paradoksi on siinä, että kielto säätää jokin taannehtivasti ei tarkoita sitä, ettei lakia voida säätää. Lainsäädäntökäytäntömme omalaatuisen *poikkeuslakimenettelyn vuoksi* (HM 95.1 §) lainsäätäjä voi kyllä taannehtivastikin puuttua kansalaisten oikeuksiin, mutta vain vaikeutetussa säätämisjärjestyksessä. Taannehtivasti vaikuttaneita lakeja onkin säädetty runsaasti.[385]

Nimenomaan *oikeusturvanäkökohdat* ovat vaikuttaneet siihen, miksi niin meillä kuin muuallakin taannehtivaan lainsäädäntöön suhtaudutaan torjuvasti. Oikeusjärjestyksen käyttäytymissääntöjen tulee olla arvattavissa ennalta, jotta kansalaiset tietävät käyttäytyä oikein. Taannehtivat oikeusnormit horjuttaisivat luottamusta oikeusjärjestykseen ja vaarantaisivat ihmisten oikeusturvaa.[386]

Lakien taannehtivuuden ongelma ei ole yksi ja jakamaton.[387] Tapauksen mukaan on jo lähtökohtaisesti suhtauduttu eri tavoin siihen, mitä milläkin oikeudenalalla pidetään taannehtivana.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta voidaan tehdä seuraavia

---

[380] Ks. *Andersen* 1946 s. 26.

[381] Ks. taannehtivien verolakien säätämisestä *Riepula* 1971 s. 149—194.

[382] HM 6 §:n taustasta erityisesti ns. saavutettuja oikeuksia koskevalta osalta ks. esim. *Kastari* 1972 s. 31—44.

[383] Näin mm. *Kastari* LM 1961 s. 549 ss., myös *Uotila* 1967 s. 67—77. *Riepula* (1971 s. 157) on katsonut, että saavutettujen oikeuksien oppiin ei tosin enää nojauduta, mutta entinen avoin argumentointi saavutetuilla oikeuksilla on muuttunut kätketyksi »oikeuksilla», »yleisillä oikeuksilla» tms. tapahtuvaksi.

[384] Ks. edellä OunasjokiL:n säätäminen s. 168—169.

[385] Taannehtivien lakien säätämistä on selostanut laajasti *Riepula* 1971 passim ja erit. s. 158. Taannehtivuuden kiellon merkityksestä ylipositiivisena normina, ks. *Makkonen* 1981 s. 184.

[386] Esim. saksalaisessa kirjallisuudessa puhutaan tässä yhteydessä aavistamattomasta taannehtivuudesta »nicht voraussehbaren Rückwirkung». Tällaisen taannehtivuuden katsotaan vaarantavan oikeusturvaperiaatteet ja yhteiskunnallisen käyttäytymisen ennalta-arvattavuuden. Ks. esim. *Scheerbarth* 1961 s. 41.

[387] Ks. *Riepula* 1971 s. 159.

havaintoja: Kaikki *rikosoikeuden* alaan kuuluvat säännökset on säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä, mikäli niillä on taannehtivaa vaikutusta.[388]

Verolakien taannehtivuutta perustuslakivaliokunta ei ole selvästi missään tapauksessa katsonut perustuslakikysymykseksi, ellei verolakiin sisälly konfiskatorisia piirteitä.[389] Sitä vastoin viime vuosilta on useita perustuslakivaliokunnan lausumia siitä, ettei Suomen valtiosääntö sisällä taannehtivan verolain nimenomaista kieltoa.[390] Käytännössä taannehtivia verolakeja on säädetty varsin usein.[391]

Varallisuusoikeuden alueella oppi saavutetuista oikeuksista vaikutti varsinkin aiemmin hallitusmuodon 6 §:n tulkintoihin. *Kastarin* mielestä tämän vuoksi *taannehtivuuden kiellolla* saattoi käytännössä olla suurempi merkitys varallisuusoikeudessa kuin rikosoikeudessa.[392]

Varallisuusoikeuden alueella perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 1/1981 (HE 149/1980 vp laiksi perintökaaren muuttamisesta) mm. »— — siirtymäsäännöksen mukaan ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen kuolleelta henkilöltä jääneeseen maatilaan, joten ehdotus ei puuttuisi *ennen lain voimaantuloa pesänosakkaille syntyneisiin oikeuksiin saada omaisuutta perinnönjaossa*».[393]

Lausunnossaan 3/1981 (HE 88/1980 vp maa-aineslaiksi ym.) perustuslakivaliokunta myös kiinnitti huomiota siihen, ettei laki saa olla taannehtiva: »— — Ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan luvanvaraiseksi tulevan ottamistoiminnan jatkaminen voitaisiin korvauksetta evätä, jos ainesten ottaminen on aloitettu taikka sitä varten hankittu alue tai käyttöoikeus tammikuun 1 päivänä 1979 tai sen jälkeen. Edellä on jo viitattu tämän

---

[388] Merkittävin ja keskustelua herättänein tähän taannehtivuuskategoriaan kuuluva asia oli HE 54/1945 vp laiksi sotaan syyllisten rankaisemisesta ja PeVL 40/1945 vp. Lain 1 §:n mukaan tulivat rangaistaviksi eräät sellaiset sodan aikana tehdyt hallintotoimet, jotka eivät olleet rangaistavia niiden tekemisen aikana. Kielteiselle kannalle taannehtivuuden osalta vlk asettui myös HE 58/1946 vp laiksi aseellisen toiminnan luvattoman valmistelun rankaisemisesta. Ks. PeVL 76/1946 vp. Ks. myös PeVL 6/1955 vp HE 54/1945 vp johdosta esim. *M. Erich* 1947 s. 177—182, *Riepula* 1971 s. 165, *Kastari* 1972 s. 149—150 ja 257—258 sekä *Kastari* 1977 s. 271—272.

[389] Tässä suhteessa voidaan mainita PeVL 6/1970 vp, jossa vlk:n arvioitavana oli taannehtiva suhdannetalletusmaksu. Melko tiukan äänestyksen tuloksena vlk vahvisti tulkintaperiaatteeksi sen, että *välillinen* taannehtiva vero on valtiosäännön vastainen. Pääperusteluna oli, että taannehtivaa välillistä veroa ei voida tavanomaisen välillisen veron tavoin siirtää kuluttajan maksettavaksi, vaan se jää tuottajan kannettavaksi. Vero on tämän vuoksi vaikutuksiltaan konfiskatorinen ja siten HM 6 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan vastainen. Kritiikkiä em. lausunnon johdosta ks. *Riepula* 1971 passim.

[390] Näin mm. PeVL 2/1977 vp ja 12/1986 vp.

[391] Esim. HE 113/1990 vp laiksi viljan vientikustannusmaksusta.

[392] Ks. *Kastari* 1972 s. 63.

[393] Ks. PeVL 1/1981 s. 2.

ajankohdan valintaperusteeseen. Prvlk ei pidä asianmukaisena taannehtivien vaikusten ulottamista hallituksen esityksessä tehdyllä tavalla sattumanvaraisesti valittuun ajankohtaan ennen lain voimaantuloa siten, että siitä saattaa aiheutua tarpeellista ja hyväksyttävää toimintaa hyvässä uskossa harjoittaville vahinkoa. Tällaisia taannehtivia järjestelyjä olisi pyrittävä välttämään. Asianmukaisempaa olisi, että mahdollisuus jo aloitetun ottamistoiminnan taikka hankitun alueen käyttöoikeuden korvauksettomaan epäämiseen alkaa aikaisintaan hallituksen esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen.»[394]

Lausunnossaan 3/1982 (HE 247/1981 vp oikeustoimen kohtuullistuttamista koskevaksi lainsäädännöksi) perustuslakivaliokunta toteaa sopimusten sitovuuden periaatteen olevan sopimusoikeuden ja koko oikeusjärjestyksen kulmakiviä (*pacta sunt servanda*). Sopimusten sitovuuden periaatetta ei ole kuitenkaan käsitetty siten, että sopimuspuolet olisivat velvolliset aina noudattamaan sopimusta kokonaan riippumatta sopimusten tehtäessä vallitsevista olosuhteista. Oikeustoimilakiin (L 228/29) sisältyy säännöksiä, joiden perusteella oikeustoimi voidaan selittää pätemättömäksi tai tehottomaksi. Sopimusvapauteen ja sopimusten sitovuuteen on puututtu myös sääntelemällä sopimusten sisältöä pakottavin säännöksin uhkaamalla, että pakottavien säännösten vastainen sopimus on siltä osin pätemätön. Tällaisia määräyksiä on esim. vakuutussopimuslaissa (L 132/33), huoneenvuokralaissa (L 82/61) ja kuluttajansuojalaissa (L 38/78). Lisäksi tuomioistuimille on annettu tai ne ovat katsoneet itsellään olevan oikeuden sovitella kohtuuttomia ehtoja.[395]

Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä on pääteltävissä, ettei uusi laki saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalta syntyneitä oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosiaalisista lähtökohdista vaikutteita saaneen lainsäädännön alalla. Tämä voimassa oleviin yksityisoikeudellisiin ja varallisuusoikeudellisiin oikeustoimiin ja niiden ehtoihin puuttumista koskeva *pääsääntö* ilmenee useista valiokunnan lausunnoista.[396] Tätä oikeusperiaatetta ei tule tulkita kuitenkaan niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä taannehtivillakin säännöksillä *täydentää tai selventää* voimassa olevia oikeussuhteita, ellei siten tuoda aineelliseen oikeuteen mitään olennaisesti uutta.[397]

---

[394] Ks. II LaVM 1/1981 HE 88/1980 vp PeVL 3/1981 s. 33.

[395] Tällaisia kohtuuttomia ehtoja sovittelevia säännöksiä on ollut mm. merilaissa (L 167/39), lapsen elatuksesta annetussa laissa (L 704/75), vakuutussopimuslaissa (L 132/33), osamaksukaupasta annetussa laissa (L 656/67), työsopimuslaissa (L 302/70), maanvuokralaissa (L 303/74), kauppaedustajista annetussa laissa (L 389/75) ja kuluttajansuojalaissa (L 38/78). Nykyään pääosan em. erityissäännöksistä korvaa oikeustoimien kohtuullistuttamista koskeva OikTL 36 §.

[396] Esim. PeVL 5/1970 HE 246/1969 vp laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta, PeVL 5/1983 HE 205/1983 vp työsuhdeturvan kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

[397] Näin esim. PeVL 3/1983 vp s. 2, myös PeVL 9/1955 vp, PeVL 3/1960 vp, PeVL 5/1969 vp ja PeVL 3/1982 vp.

Noudatetun käytännön perusteella on selvää, että *laillisesti tehtyjen oikeustoimien sisältöön voidaan puuttua laeilla taannehtivasti vain rajoitetusti.* Tästä pääsäännöstä on voitu poiketa myös silloin, kun on ollut kysymys työväen suojelua koskevasta lainsäädännöstä työntekijän oikeusturvan lisäämiseksi. Niinpä perustuslakivaliokunta saattoi lausunnossaan 5/1983 hallituksen esityksestä työsuhdeturvan kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 205/1983 vp) vedota jo syntyneeseen tulkintatraditioon työsuhdeturvan kehittämistä koskevan lainsäädännön alueella. Hallituksen esitys sisälsi mm. irtisanomisaikojen pidentämistä ja irtisanomisehtojen tiukentamista koskevia säännöksiä, jotka em. perusteella katsottiin voitavan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, vaikka laki tuli koskemaan myös toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia eikä työnantaja voinut vapautua uusista velvollisuuksista irtisanomalla työntekijänsä.[398] Selvää on myös, ettei *lain tai hyvän tavan vastainen taikka kohtuuton oikeustoimi nauti perustuslain suojaa.*[399]

Edellä omaksuttua linjaa noudattavat perustuslakivaliokunnan lausunnot 18/1983 HE 153/1983 vp laiksi Ounasjoen erityissuojelusta ja 8/1986 HE 25/1986 vp koskiensuojelulaiksi. Edellisessä lausunnossa valiokunta katsoi, että lailla puututtiin jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voida pitää hyvän tavan vastaisina eikä kohtuuttomina. Jälkimmäisen kohdalla valiokunta lausui: »— — saadun selvityksen mukaan lakiehdotuksen tarkoittamien vesistöjen tai vesistön osien osalta ei ole olemassa vesilain mukaisesta voimalaitosrakentamisesta sellaisia sitovia sopimuksia, joihin laki puuttuu taannehtivasti — —».[400]

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 7/1984 HE 97/1984 vp laiksi luonnonsuojelulain 18 §:n muuttamisesta oli kysymys siitä, voitiinko mainittuun

---

[398] Aikaisemmista PeV:n kannanotoista ks. PeVL 9/1955 vp ja 3/1970 vp.

[399] PeVL 3/1982 s. 2—3, samoin PeVL 3/1960, PeVL 3/1963 ja PeVL 10/1973 vp. Vm. lausunnossaan vlk katsoi, »—— ettei kiskomista sisältävät ja kohtuuttomat ehdot nauti perustuslainsuojaa, joten hyvän vastaiset ja kohtuuttomat sopimusehdot sitomattomiksi julistava laki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä varsinkin, jos tällaista puuttumista oli pidettävä yhteiskunnallisesti tai puuttumisen sosiaaliset päämäärät huomioon ottaen hyväksyttävänä».

[400] Ks. PeVL 8/1986 vp s. 2—3, vrt. PeVL 18/1983 vp s. 5. Lausunnossaan HE 34/1990 vp laiksi Kyröjoen erityissuojelusta vlk katsoi esityksen vaativan vaikeutettua säätämisjärjestystä sen voimaantulosäännöksen vuoksi. Voimaantulosäännöksen perusteella määrättiin vesihallituksen ja mainitussa vesistössä vesivoimaa omistavan Jyllinkosken Sähkö Oy:n välinen sopimus puretuksi. Mielestäni kannanotto ei perustu lakiin, koska vesihallituksella on puuttunut sopimusta tehdessään toimivaltuus sopia Kyröjoen rakentamisesta. Päätöksenteko yksittäisten hankkeiden osalta tehtyjen hakemusten perusteella kuuluu VO:lle. Vaikeutettua säätämisjärjestystä puoltaisi lähinnä se, että lailla määrätään *koko* VH:n ja yksityisen yrityksen välinen sopimus purettavaksi. Sopimukseen saattaa nimittäin sisältyä muitakin osapuolia sitovia velvoitteita kuin rakentamista koskeva ehto.

säännökseen sisältyvää toimenpidekieltoa ajallisesti pidentää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Valiokunnan tässä lausunnossa käyttämät perustelut ovat erittelemättömiä. Niissä todetaan vain, että »— — taannehtiva rikoslaki on kielletty ja toiseksi kiellettyä on myös säätää taannehtivia ja osapuolille raskaita velvoitteita, jotka puuttuvat sopimussuhteisiin. — — Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan kysymys kummastakaan näihin taannehtivuuden epäämiin ryhmiin kuuluvista säännöksistä — —».[401] Valiokunta on tässä käyttänyt kahden kategorian tyypittelyä. Näin vivahteeton perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ei voida katsoa olleen.

Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisesta ratkaisukäytännöstä voidaan vielä mainita seuraavat lausunnot:

PeVL 12/1986 HE 225/1986 vp laiksi suurilta kana- ja sikatalousyrityksiltä kannettavista markkinointimaksuista annetun lain muuttamisesta. Käytännössä tällaisia taannehtivia verolakeja on säädetty varsin usein.[402]

PeVL 13/1986 HE 62/1986 vp laiksi avioliittolain muuttamisesta. Tässä lausunnossa oli mm. kysymys avioehtosopimusten kohtuullistuttamisesta. Lain voimaantulon jälkeen tehtyjen sopimusten osalta valiokunta hyväksyi taannehtivuuden nojautumalla edellä selostettuihin lausuntoihin (PeVL 3/1982 ja 10/1973) kohtuuttomista ja hyvän tavan vastaisista ehdoista, joille ei voida antaa sellaista oikeussuojaa kuin varallisuus yleensä oikeusjärjestyksen mukaan nauttii. Sen sijaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin testamentteihin ja lahjakirjoihin puuttuminen edellytti valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä.

PeVL 4/1987 HE 167/1987 vp työturvallisuuden ja työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamisesta. Uusi laki ei saa muuttaa eikä järkyttää ennen sitä voimassa olleen lain pohjalta syntyneitä oikeussuhteita. Tässä tapauksessa katsottiin, että uusi laki selvensi ja täydensi ensi sijassa voimassa olevaa oikeustilaa. Tämän vuoksi ja kun oli kysymys hengen perustuslain suojasta, lakiesitys voitiin käsitellä tavallisena lakina.[403]

HE 149/1987 vp laiksi hintasulusta oli säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, koska lailla puututtiin taannehtivasti ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin.[404]

Yhteenvetona edellä selostetusta perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöstä on pääteltävissä lakien taannehtivuuden osalta, että on pidetty kiinni seuraavasta pääsäännöstä: uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalta syntyneitä oikeussuhteita. Tämä kanta ei ole kuitenkaan erittelemätön, vaan valiokunnan ratkaisukäytännössä voidaan havaita, että

---

[401] Ks. PeVL 7/1984 vp s. 2.

[402] Ks. esim. PeVL 2/1977 vp, PeVL 3/1983 HE 110/1983 vp. Viimeksi mainitussa oli tosin kysymys sellaisesta muutoksesta tulo- ja varallisuusverolakiin, jolla helpotettiin taannehtivasti verovelvollisen asemaa.

[403] Ks. PeVL 4/1987 vp s. 1.

[404] Ks. PeVL 2/1988 vp s. 2.

1) taannehtivat rikoslait ovat kiellettyjä, että 2) taannehtivia verolakeja on säädetty varsin usein ja että 3) laillisesti tehtyjen oikeustoimien sisältöön voidaan rajoitetusti puuttua tavallisella lailla taannehtivasti. Tällaiseen puuttumiseen on oikeus, jos a) on kysymys työväen suojelua koskevasta lainsäädännöstä työntekijän oikeusturvan lisäämiseksi, jos b) on kysymys voimassa olevien oikeussuhteiden täydentämisestä tai selventämisestä siten, että aineelliseen oikeuteen ei ole tuotu mitään uutta tai jos c) on ollut kysymys lain tai hyvän tavan vastaisesta tai kohtuuttomasta sopimuksesta. Lisäksi ympäristöoikeuden alalta on vielä mainittava, että ympäristön- ja luonnonsuojelusyystä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä on voitu säätää lupien peruuttamisesta ja lupiin liittyvien määräysten tarkistamisesta (MaL 16 §, YdinergiaL 26 §).

Oikeuskirjallisuudessa hallintolupien suojaa on tarkasteltu nimenomaan lainsäätäjää vastaan. Elinkeinolupia koskevassa tutkimuksessaan *Uotila* asettaa lähtökohdaksi sen jo edellä selostetussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hahmottuvan linjan, että uusi laki ei kumoa aikaisemmin suoritettuja ja lainvoiman saaneita hallintotoimia.[405] Uotila on katsonut, että luvan peruuttaminen tavallisella lailla on mahdollista, jos lupa on myönnetty jatkuvaan toimintaan. Sen sijaan pysyviä ovat muunlaiset luvat, kuten rakennusluvat ja ammatin laillistamiset.[406] Uotilan mukaan lupa voidaan peruuttaa joko korvausta vastaan tai korvauksetta.[407] Myös *Kastari* on katsonut, että hallintoluvan ja sen peruuttamisen edellytyksiä voidaan myöhemmin muuttaa eikä »lainsäätäjää sido korvauksen suorittamiseen elinkeinon tai ammatin menettämiseksi kuin ehkä HM 5 § taikka kohtuus, mutta ei sitä vastoin HM 6 §».[408] Hallintoluvan suojaa uutta lainsäädäntöä vastaan on vaikea argumentoida kestävästi turvautu-

---

[405] Ks. U*otila* 1967 s. 97—98.

[406] Ks. ibid. Rakentamislupien osalta Uotila viittaa Forsthoffiin, joka puolestaan nojautuu nimenomaan saavutetun oikeuden käsitteeseen. Ks. *Forsthoff* 1958 s. 140.

[407] Uotilan mukaan elinkeinolupa voitaisiin peruuttaa korvauksetta silloin, kun lupa kielletään toiminnan vaarallisuuden vuoksi. Vrt. YdinergiaL 26 §.

[408] Ks. *Kastari* 1972 s. 131. Toisaalla samassa teoksessaan (s. 63) (»Kansalaisvapauksien perustuslainturva») hän hiukan aikaisemmin toteaa, ettei elinkeino-oikeus sen enempää kuin elinkeinon jatkaminenkaan kuulu HM 6 §:ssä suojatun omaisuuden suojan piiriin. Mutta sitten hän jatkaa: »— — Mutta kun elinkeinotoiminnan harjoittamiseen on usein sijoitettu huomattavia omaisuusarvoja ja niiden hankkiminen on tavallisesti sen päämääränäkin, saattaa itse elinkeinoon puuttuminen välillisesti merkitä puuttumista myös itse siihen sijoitettuun omaisuuden perustuslain suojaan — —.» Ks. ibid. Perustuslainsäätämisjärjestystä saatettaisiin edellyttää, 1) kun elinkeino-oikeus tehdään luvanvaraiseksi (tai monopoliksi) sillä tavoin, että siihen asti käytetty omaisuus käy omistajalle hyödyttömäksi tai 2) kun jonkun elinkeinonharjoittaminen on voitu aikaisemmin antaa joskus privilegioksi ja toisinaan taas konsession lainsäädännöllinen peruuttaminen on saattanut edellyttää perustuslainsäätämisjärjestystä. Ks. ibid.

matta saavutettuja oikeuksia koskeviin oppeihin.[409]

Ruotsissa *Westerberg* on käsitellyt Ruotsin vesilainsäädännön uudistamiseen liittyen hallintopäätösten oikeusvoimaa tutkimuksessa, jonka aiheena ovat rakentamisluvan ehtojen uudelleenharkintaa koskevien säännösten muuttamista koskevat ehdotukset.[410] Westerberg katsoo ehdotetun luvan pysyvyyteen vaikuttavan lainsäädännön olevan luonteeltaan taannehtivaa ja sellaisenaan kiellettyä ainakin silloin, kun lailla vaikutetaan kansalaisten oloihin.[411] Westerbergin yleislinja on selvästi erittelemättömämpi kuin on pääteltävissä meidän oikeudessamme lainsäädäntökäytännön ja kirjallisuuden perusteella.

Todettuaan ensin lainvoimaisten lupapäätösten tarkistamisen olevan yleensä vaikea ongelma erityisesti vesioikeuden alueella Westerberg lausuu mm.: »I princip synes gälla att myndighet icke äger meddela beslut, om den enskilde därigenom skulle försättas i sämre ställning än förut. Grunden för nämnda ståndpunkt är, att största möjliga hänsyn bör tagas till tillståndshavarens behov att i trygghet kunna planera och engagera sig i den tillåtna verksamheten. Man får tänka icke blott på det enskilda fallet, utan på den allmänna otrygghet, som skulle uppstå om man inte kunde lita på givna tillstånd — —.»[412] Westerberg hyväksyy lainvoimaisen vesirakentamislupapäätöksen muuttamisen vain *poikkeuksellisesta syystä* (terveydelliset syyt, turvallisuusnäkökohdat). Normaali ympäristön- tai luonnonsuojeluperuste ei hänen mielestään riitä oikeuttamaan lupapäätökseen puuttumiseen. Westerberg päätyy korostamaan, että sen, joka on saanut luvan rakentaa vesistöön, täytyy voida luottaa siihen, että kerran määrättyjä rakentamisehtoja ei ilman erityisen painavaa syytä muuteta hänen vahingokseen.[413]

Ruotsin vesilainsäädäntö, jonka valmisteluvaiheeseen edellä selostettu Westerbergin kirjoitus ajoittui, rakentuu sille periaatteelle, että omprövning-menettelyn kautta lupien ehdot voidaan yleisen edun vuoksi saattaa uudestaan tutkittavaksi. Menettely koskee myös ennen SVL:n voimaantuloa myönnettyjä lupia.[414] Laki on tältä osin siten taannehtiva.

---

[409] Varsinkin aikaisemmin argumentoitiin puhtaasti HM 6 §:stä johdetulla saavutettujen oikeuksien suojalla. Ks. esim. *Ståhlberg* 1913 s. 732 ja PeVL 12/1926 vp laiksi apteekkilaitoksen uudelleen järjestämisestä. PeV katsoi, ettei kanta-apteekkien oikeuksia voitu peruuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla. Tapausta on selostanut *Uotila* 1967 s. 80—82.

[410] Ks. *Westerberg* 1978 s. 33 ss. liittyen vesilainsäädännön uudistamista koskevaan ehdotukseen SOU 1977: 27.

[411] Mts. 42 ss. Taannehtiva rikoslainsäädäntö on Ruotsin HM:n positiivisella säännöksellä nimenomaan kielletty, mutta po. lain esitöistä käy esille mm., että »— — att man sett mycket restriktivt sådan retroaktivt lagstiftning, som gör ingrepp i enskilda förhållanden. Dit hör givetvis enskildas, på lagakraftvunna tillstånd från staten grundade rättställning.» Mts. 49.

[412] Ks. *Westerberg* 1978 s. 33 ss.

[413] Ibid. Samoin *Manner* 1985 s. 215, vrt. *Ule — Laubinger* 1977 s. 256 ss.

[414] Ks. SVL 15: 3 ja VP 20 §, myös *Strömberg* 1984 s. 370.

Meidän vesilainsäädännössämme voimassa olevan vesilain 2 luvun 22 §:n mukaan kalanhoitovelvoitteita voidaan tarkistaa, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä. Tämä säännös on tehty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[415]

Päätelmänä edellä esitetystä voidaan katsoa, ettei *vesirakentamislupa sinänsä ole suojattu uutta lainsäädäntöä vastaan.* Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voidaan taannehtivastikin puuttua myönnettyihin lupiin, jopa peruuttaa ne. Luvan myötä syntynyt tosiasiallinen tilanne voi kuitenkin olla esteenä tällaisen lain säätämiseen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Vesirakentamisluvan taustalla on nimittäin saattanut syntyä laillisia oikeussuhteita ja sopimuksia, joita taannehtivalla puuttumisella saatettaisiin loukata.

Määräaikaisten tarkistamislausekkeiden asettamiselle ja lupaehtojen tiukentamiselle uudella lailla ei sen sijaan ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä, vaikka tällaisilla uusilla ehdoilla puututtaisiin lainvoimaisiin lupiin. Näin on voitu tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä tehdyillä laeilla menetellä kalanhoitovelvoitteissa (VL 2: 22) ja jätevesiluvissa (VL 10 luku). Vesilainsäädännön kannalta on relevanttia määritellä puuttumisen rajat. Perustuslakivaliokunnan käytännön huomioon ottaen luvanhaltijan asemaan hänen toimiessaan laillisessa tilassa ei voida puuttua muutoin kuin laissa määrätyillä perusteilla. Luvan ja siihen liittyvien ehtojen osalta on sekä *de lege lata* että *de lege ferenda* lähtökohtana, että itse lupa ja siihen liittyvät ehdot ovat oikeassa suhteessa.

---

[415] Ks. PeVL 11/1985 HE 266/1984 vp s. 2. Vrt. PeVL 2/1952 HE 10/1952 vp laiksi maanmittaustoimituksissa määrättyjen maksun siirto-, tienteko- ja kuivatuskustannusten korvausten korottamisesta eräissä tapauksissa.

V VESIRAKENTAMISLUVAN MUUTETTAVUUS VESILAIN SÄÄNNÖSTEN VALOSSA

1 VESIRAKENTAMISHANKKEIDEN JÄLKIVALVONTAJÄRJESTELMÄT YMPÄRISTÖVASTUUN KANNALTA

Ympäristövastuuksi voidaan kutsua käyttäytymisnormistoa, joka ohjaa niin ympäristölle haitallista toimintaa kuin yksittäisiä vahinkotapahtumia koskevaa vastuuta.[1] Sisällölliseltä kannalta vastuu voi olla hyvin erilaista sovellettavan lain mukaan. Ympäristövastuun voi katsoa käsittävän vastuun ympäristön muuttamisesta, rikosoikeudellisen vastuun ja korvausoikeudellisen vastuun. Tässä yhteydessä sivuutetaan ne kysymykset, jotka koskevat *kansainvälisiin sopimuksiin* perustuvaa valtioiden välistä vastuuta.

Yhteiskunnalle ei voida antaa korvausta ns. yleisten ympäristöetujen kärsimistä vaurioista, vaan korvauksensaantioikeus edellyttää, että henkilöä tai hänen taloudellista asemaansa on vahingoitettu.[2] Eräänlaisina yhteiskunnalle tulevina korvauksina voitaneen kuitenkin pitää vesilainsäädäntöömme sisältyviä *maksuja* (VL 2: 22, kalanhoitomaksu, VL 8: 25, säännöstelymaksu, VL 10: 27, vesiensuojelumaksu).[3]

Tyypillistä vesioikeudelliselle lupajärjestelmälle on, että luvan antaminen antaa samalla oikeutuksen luvalla sallittujen vahingollisten vaikutusten aiheuttamiseen. Kun lupakäsittelyn yhteydessä on yleensä ratkaistava myös kysymys korvauksista, aiheutuu tästä ympäristöetujen kannalta sikäli paradoksinen tilanne, että maksamalla korvauksia saa aiheuttaa vahinkoa ympäristölle. Luvanhaltijalle kuuluu vastuu siitä, aiheuttaako luvan laillistama toiminta ympäristölle

---

[1] Ympäristövastuun määritelmistä ks. esim. *Hollo* 1988 s. 7—9.

[2] Ympäristöedun samoin kuin ympäristökäsitteen ongelmallisuudesta ks. esim. *Bengtsson* 1976 s. 14 ss., *Ule — Laubinger* 1977 s. 74, *Hollo* 1980 s. 101 ss. ja *Vihervuori* 1981 s. 41.

[3] Ympäristömaksuista yleisemmin ks. esim. *Hollo* 1980 s. 100 ss.

haitallisia vaikutuksia. Ympäristövahinkojen ongelmallisuudesta puolestaan aiheutuu, ettei luvanhaltija voi aina tietää, millaisia vaikutuksia luvan sallima toimenpide tulee aiheuttamaan.

Vesioikeudellisen rakentamislupakäsittelyn ennakkovalvonnassa pyritään ottamaan huomioon haitalliset seuraamukset. Missä määrin voidaan todeta jälkikäteen luvan aiheuttamia haitallisia vaikutuksia, riippuu myös siitä, miten tehokkaasti hankkeen *jälkivalvonta* on toteutettu. Jälkivalvontatoimenpiteet edellyttävät yleensä toimintakelpoista seurantajärjestelmää (esim. pysyväisvelvoitteiden seuraamista tarkkailuohjelmalla). Jälkivalvontaa vaikeuttaa yleisesti erityyppisten ympäristölupiemme pirstoutuneisuus, mutta myös eri ympäristövaikutusten kumuloituminen yhdessä hankkeessa.[4] Yhtenäistä jälkivalvontaa esim. kokonaistarkkailuohjelman mukaan ei ole meillä myöskään saatu aikaan siten, että se koskisi sellaisia vesistökokonaisuuksia, joihin kohdistuu useita vesioikeudellisia hankkeita ympäristövaikutuksineen.[5] Erityisesti rangaistus- ja korvausvastuun kannalta on merkityksellistä, aiheutetaanko ympäristölle vahingollinen muutos luvallisesti tai laittomasti.[6]

Vesilain järjestelmän jälkivalvonnan kannalta on relevanttia, että jo luvasta poikkeaminen johtaa toimenpiteisiin, riippumatta siitä, onko poikkeamisella aiheutettu kielteinen ympäristövaikutus vai ei.[7]

Vesilainsäädäntöömme sisältyvien ns. *permutaatioklausuulien* (esim. VL 2: 27, 2: 28, 10: 25) on katsottava ilmentävän vesioikeudellisen hankkeen *ympäristövaikutusten seuraamisen periaatetta*. Kysymys ei ole vain annettujen määräysten muodollisen noudattamisen seuraamisesta[8], vaan siitä, että olosuhteiden

[4] Ks. HE 312/1990 vp ympäristölupamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan yhdistettäväksi useita eri hallinnollisia lupa-, ilmoitus- ja suunnittelumenettelyjä. Aineellinen perusta jää edelleen nykyisten lakien varaan. Uudistus ei koske vesiasioita. Eduskunta hyväksyi lain 15. 2. 1991.

[5] Suomessa on esim. toteutettu noin 200 yli yhden neliökilometrin suuruisen järven tai tekoaltaan säännöstelyhanketta. Niistä tekojärviä on noin 20 ja merenlahdista padottuja makeanvedenaltaita noin 10. Järviemme kokonaispinta-alasta säännösteltyjen luonnonjärvien osuus on noin kolmannes. Säännöstelyjen vaikutukset ulottuvat aina koko alapuoliseen vesistöön. Säännösteltyjä vesistöjä on kaikkiaan 30. VYH on luvanhaltijana yli 70 säännöstelyhankkeessa. Toteutetuista säännöstelyhankkeista noin puolet palvelee voimatalouden tarpeita, neljännes tulvasuojelua ja neljännes vesihuoltoa. Ks. Säännöstelyhaitat 1990 s. 3 ss.

[6] Erityisesti ympäristövastuusta rikosoikeudelliselta kannalta *Hollo* (1988 s. 12) on huomauttanut, että eri lakien toimivaltasäännöksiä ei tulisi tulkita kovin väljästi, vaan että käytettävien sanktioiden tulisi liittyä rikkomukseen kyseisen säädöksen suojaamien intressien piirissä. Ks. uudistusehdotuksista Rikoslain kokonaisuudistus 1989 s. 492.

[7] Erityisesti *Haataja* (III s. 288 ss.) painotti luvanhaltijan velvollisuutta noudattaa tarkasti lupaehtoja.

[8] Rakennusluvissa myös muodollisten (teknisten) ehtojen noudattaminen on tärkeää. Sen sijaan pilaamisluvissa teknisen toteutuksen muuttaminen on nähtävästi mahdollista, edellyt-

muuttuessa aiemmin annettuun lupaan voidaan puuttua.[9] Tämän muutospaineen toteutumista vesirakentamista koskevassa järjestelmässä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Periaatteessa kysymys on toisaalta laillisesti luvan mukaan toimivan rakentajan oikeuksien turvaamisesta ja toisaalta ympäristöetujen yhteensovittamisesta.

Laillisen toiminnan aikana voi syntyä oikeudellisesti erilaisia haittavaikutuksia:

1) sellaisia, joita lupa nimenomaan koskee (ja sallii),
2) sellaisia, joita lupaa myönnettäessä ei ajateltu syntyvän, joko sen vuoksi, ettei vaikutusta osattu ottaa alun perinkään lupaa myönnettäessä huomioon tai siten että myöhemmän kokemuksen perusteella luvan mukaisesta toiminnasta oli väistämättä tällaista johtuva,
3) sellaisia, jotka johtuvat laitteiston toimintahäiriöistä, rakennuksen sortumisesta jne. ja
4) sellaisia, jotka johtuvat ulkoisesta syystä (esim. happamoitumisesta).

Selvää on, että luvanhaltijalta on edellytettävä *huolellisuusvelvoitetta*, ts. annettujen lupaehtojen huolellista noudattamista.[10] Tämä yleisperiaate koskee laajemminkin kaikkea sitä velvollisuutta, mikä varovaisuutena ja määräysten noudattamisena liittyy luvalla mahdollistettuun toimintaan. Ongelmana on, että vesilainsäädäntöömme liittyvä sanktiojärjestelmä on aukollinen. Erityisesti jälkivalvontatilanteissa vaikeutena on myös osoittaa rakentamisen ja haitallisten vaikutusten syy-yhteys, koska yleensä tämä ei vielä riitä, vaan on pystyttävä osoittamaan haittojen, vahinkojen tai muiden edunmenetysten riittävä vaikutusaste. Tämä ajankohtaistuu varsinkin tapauksissa, joissa rakentamisesta on kulunut pitkähkö aika, jolloin ympäristöä koskevat arvostuksetkin ovat ennättäneet muuttua.

Ympäristövahinko on terminä yhtä arvostuksenvarainen kuin korvauskin. Ei ole ylipäätään selvää, mitä tarkoitetaan ympäristövahingoilla.[11] Yleensä ympäristöllekin aiheutuneisiin vahinkoihin kytketään vahingosta johtuvia taloudellisia menetyksiä. Niiden mittaaminen ei ole yksinkertaista eikä yksiselitteistä.

---

täen, ettei kuormitus- ym. rajoja ylitetä. Tämä on luonteenomaista lupajärjestelmille, jossa ei rakenneta mitään, vaan luvalla annetaan oikeus tietyn ympäristövaikutuksen synnyttämiseen. Tätä ns. resipientti-periaatetta on laajasti käsitellyt *Hollo* monografiassaan (1976 passim).

[9] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 442 ja *Hollo* 1988 s. 12.

[10] *Eronen* (1965 s. 63) onkin tähdentänyt lupapäätöksessä olevien lupaehtojen huolellista ja täsmällistä muotoilemista, myös *Pietilä* 1979 s. 172.

[11] Ympäristövahinkotoimikunnan käyttämän määritelmän mukaan ympäristövahingolla tarkoitetaan ympäristön pilaantumisesta tai muusta häiriöstä kuten melusta tai säteilystä johtuvaa vahinkoa. Ks. KM 1990: 17 s. 74.

Varsinkin vesirakentamishankkeiden lopputarkastuksissa ja muissa jälkivalvontamenettelyissä usein esille nostettu kysymys vesistön *moninaiskäytön* korvaamisesta aiheuttaa melkoisia ongelmia. *Luonnontaloudellinen* tieteenala on asettanut tavoitteekseen ympäristön tilan analysoinnin koko luonnon toimintojen kannalta. Vaikeutena on, että eri tieteenalat ovat varsin sektoroituneita, vaikka ympäristölupia, ympäristötaloutta ja ympäristövahinkojen sääntelyä on pyritty selvittämään oikeustieteenkin alueella.[12] Usein jälkivalvontatilanteessa ovat vastakkain makrotason »kansantaloudelliset edut» ja mikrotason »ympäristöedut». Tavanomaisesti on totuttu sijoittamaan ympäristöetu muiden etujen joukkoon luvan intressiharkinnassa.[13] Tämä ei ole välttämättä väärin. Kysymys on siitä, saavatko ihmiset reaalista oikeusturvaa myös ajamilleen ja tärkeiksi katsomilleen ympäristöeduille.

2 VESIRAKENTAMISLUVAN PERMUTAATIOKLAUSUULIT

Vesirakennusluvan pysyvyyden luonne näkyy siinä, millä tavalla ja missä laajuudessa vesilain nimenomaisen säännöksen nojalla lainvoimainen rakentamislupapäätös on muutettavissa. Tässä yhteydessä ei puututa siihen, jos joku ryhtyy sellaiseen rakentamistoimenpiteeseen, josta voi aiheutua vesilain 13 luvun säännösten perusteella *rikosoikeudellisia* seuraamuksia. Jos esim. joku tahallaan tai tuottamuksesta rakentaa sellaista, johon olisi pitänyt hakea vesioikeuden lupa, asianosainen voi jättää asian virka-apupyyntönä valvontaviranomaiselle ja syytetoimia varten viralliselle syyttäjälle. Se, mikä on laittomasti rakennettu, voidaan siten määrätä purettavaksi.[14] Vesilain mukaisissa rikosoikeudellisissa syytteissä sovelletaan rikoslakiin sisältyviä yleisiä vanhentumisaikoja (RL 8: 1, 4 kohta ja RL 8: 6).[15] Rikosoikeudellisten syytetoimenpiteiden vanhentuminen ei luonnollisesti estä asianosaista vaatimasta laittomuutta tai

[12] Ympäristölupien osalta viittaan *Kuusiniemen* v:lta 1985 olevaan tutkimukseen. Ympäristövahingoista esim. *Hollo* 1991 s. 711 ss., myös HE 312/1990 vp.

[13] Ks. esim. *Vihervuori* 1981 s. 41.

[14] Näin esim. **KHO 1968 A II 154**: Palstan omistajan rakennettua palstansa halki johtavan laskuojan putkiojaksi siten, että ojan vedenjohtokyky heikkeni aiheuttaen vahinkoa yläpuolella oleville palstoille, määrättiin hänet poistamaan putket ojasta ja saattamaan oja entisen veroiseen kuntoon. Oja voitiin saattaa sanottuun kuntoon siten, että se noudattaen VL:n säännöksiä rakennettiin putkiojaksi, joka johti vettä yhtä tehokkaasti kuin puheena oleva oja ennen kuin poistettavat putket asetettiin siihen.

[15] Siitä, milloin syyteaika on laskettava alkaneeksi, RakL:n alalta mielenkiintoinen ratkaisu on **KHO 1986 II 88**: Syytetty oli rakennuslain 7 §:ssä säädetyn kiellon vastaisesti rakentanut uudisrakennuksen ilman lupaa eikä ollut purkanut rakennusta luvatonta rakenta-

laiminlyöntiä vesilain 21 luvun 3 §:n säännösten perusteella korjattavaksi tai ottamasta kysymystä esille esim. lopputarkastuksessa. Oikeuskäytännön valossa ei näytä olevan estettä myöskään sille, että asianosainen pyytää oikeussuojaa yhtä aikaa esim. valvontaviranomaiselta ja virka-apuasiana vesioikeudelta.[16] Tässä tutkimuksessa em. rikosoikeudelliset säännökset sivuutetaan ja tarkastellaan lupapäätöksen muutettavuutta silmällä pitäen erityisesti sellaisia tilanteita, joissa luvanhaltija on toiminut lain ja lupaehtojen mukaan tai tuottamuksetta aiheuttanut luvan tai lain vastaisen seuraamuksen.

Vesilainsäädäntöömme sisältyy useita säännöksiä, joiden perusteella lainvoiman saanut lupa voidaan muuttaa. Vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella lupapäätöksen lainvoiman estämättä voidaan po. säännöksessä tarkemmin säädetyillä edellytyksillä määrätä suoritettavaksi korvaus taikka velvoittaa rakennelman omistaja ryhtymään toimenpiteisiin vahingollisten tai haitallisten seurausten ehkäisemiseksi, jos rakentamisesta tai rakennelman käyttämisestä on aiheutunut sellainen vahingollinen seuraus, jota lupaa myönnettäessä ei edellytetty. Edellytyksenä on, että hakemus on pantu vireille viimeistään kymmenen vuoden kuluessa rakennustyön loppuunsaattamisesta, ellei lupapäätöksessä ole varattu tällaisten hakemusten tekemiselle pitempää aikaa. Vahingon tai haitan tulee

---

mista koskevan syytteen nostamiseen mennessä. Koska lainvoimainen asiantila oli jatkunut syytteen nostamiseen saakka, syyteoikeuden vanhentuminen ei vielä ollut alkanut. Vrt. **PSVO 31. 12. 1975 (n:o 89/75/I)** päätös vesistöön rakentamista koskevan lupapäätöksen lupaehtojen noudattamatta jättämistä koskevassa rikosasiassa. Tässä asiassa jakokunta vaati VL 13: 2 ja 3:n perusteella rangaistusta ja vahingonkorvausta voimalaitosyhtiöltä, joka oli jättänyt rakentamatta kalaportaan, vaikka voimalaitoksen väliaikaiseen lupaan sisältyi ehto sen rakentamisesta. Kun VO oli 18. 9. 1964 antamallaan voimalaitoksen lopullista rakentamislupaa koskevalla päätöksellä velvoittanut luvanhaltijan kalaportaan asemesta suorittamaan valtiolle VL 2: 22:n mukaisen kalakannan säilyttämisen käytettävän maksun ja mainittu päätös oli saavuttanut tältä osin lainvoiman 21. 10. 1966, VO katsoi, että syyte oli nostettu myöhemmin kuin vuoden kuluessa em. päivästä ja oli siten RL 8: 6.2:n säännökset huomioon ottaen vanhentunut. Asiasta ei valitettu eteenpäin.

[16] **KHO 8. 5. 1980 t. 2426**: T oli pyytänyt VO:lta virka-apua naapuritilalta ja TVL:n hoidossa olevan tien ojasta tulevien vesien pääsyn estämiseksi hänen tilalleen. Hakemuksessaan T oli ilmoittanut lähettäneensä vesiltk:lle pyynnön ojasta aiheutuvaa saastumista koskevan asian ottamisesta käsiteltäväksi. VO jätti hakemuksen tutkimatta lausuen, että VO oli aikaisemmalla lainvoimaisella päätöksellä todennut T:n vaatimusten VL 6: 12:n ja 10: 20:n nojalla kuuluvan vesiltk:n käsiteltäviin asioihin ja ettei T:llä ainakaan ennen kuin vesiltk oli ratkaissut asian ollut oikeussuojan tarvetta. KHO lausui päätöksessään, ettei se seikka, että T oli pyytänyt myös vesiltk:n toimenpiteitä asiassa, vaikuttanut VO:lle VL 21: 3:n mukaan kuuluvaan toimivaltaan tutkia ja ratkaista T:n vireille panemaa virka-apuasiaa ja ettei virka-apuhakemuksen tutkimisen kannalta ollut merkitystä silläkään, että VO oli lainvoimaisella päätöksellä jättänyt tutkimatta erään T:n aikaisemman samassa asiassa tekemän hakemuksen. VO:n päätös kumottiin ja asia palautettiin VO:lle uudelleen käsiteltäväksi.

lisäksi olla sellaista, että korvausta olisi määrätty tai luvanhaltija olisi velvoitettu vahinkoa estäviin toimenpiteisiin, jos tällaisten haitallisten seurausten syntymistä olisi voitu varsinaisessa lupakäsittelyssä edellyttää.

Vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella myös lupapäätökseen otettuja määräyksiä voidaan muuttaa, jos määräysten noudattaminen olosuhteiden muuttumisen vuoksi aiheuttaa haittaa. Tämän säännöksen soveltamisen edellytyksenä on, ettei muutos sanottavasti vähennä rakentamisesta saatavaa hyötyä. Vain vähäisiksi katsottavat muutokset voidaan tehdä maksamatta luvanhaltijalle korvausta. Turvallisuussyistä voidaan kuitenkin aina tehdä muutoksia luvan määräyksiin olosuhteiden muuttumisesta riippumatta.[17]

Lainvoimaisen lupapäätöksen pysyvyyteen kohdistuvia yksityiskohtaisia säännöksiä on myös rakentamisen ja uiton välisiä suhteita sääntelevissä lainkohdissa, esim. vesilain 2 luvun 18.2 §:ssä. Tämän säännöksen mukaan, jos vesistössä, jossa on valtaväylä ja jolla uiton kannalta on merkitystä, uittosääntöä muuttamalla siirrytään toiseen uittotapaan, on rakennelman omistaja lupapäätöstä muuttamalla velvoitettava tekemään sellainen uittotavan vaatima rakennelma tai laite, jonka tulee täyttää laissa erikseen säädetyt vaatimukset. Tällaisesta toimenpiteestä aiheutuvat rakentamis- ja kunnossapitokustannukset jaetaan rakennelman omistajan ja uittajan kesken uuteen uittotapaan siirtymisestä saatavan hyödyn mukaisessa suhteessa, kuitenkin niin, että rakennelman omistaja on velvollinen osallistumaan kustannuksiin enintään saamansa hyödyn määrällä.

Vesilain 2 luvun 25.3 §:n mukaan olosuhteiden olennaisesti muuttuessa vesioikeus voi hakemuksesta muuttaa sillan tai rummun kunnossapidosta antamaansa päätöstä.

Vesilain 11 luvun 8.3 §:n perusteella sellaisesta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä, jota lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty taikka jonka korvaaminen on myöhemmin jätetty ratkaistavaksi, korvausta on haettava erikseen vesioikeudelta. Tässäkään tapauksessa lainvoimainen lupapäätös ei ole esteenä korvaushakemuksen vireille panemiseen.

Mielenkiintoinen on myös vesilain 21 luvun 8.1 §:n säännös sellaisena kuin se on lainmuutoksen (L 467/87) jälkeen. Tämän säännöksen perusteella vesiylioikeuden on ilmoitettava läänin maanmittauskonttorille lainvoiman saaneesta päätöksestä, jolla on myönnetty oikeus tehdä toisen maalle uoma tai muu rakennelma, saattaa toiselle kuuluvaa aluetta pysyvästi veden alle, käyttää toisen omistamaan tilaan kuuluvaa vesivoimaa taikka muutoin jatkuvasti käyttää hy-

[17] Ks. VL 2: 29, joka koskee aikaisemmin (ts. ennen VL:n voimaantuloa) tehtyjen rakennelmien muuttamista.

väkseen toisen kiinteää omaisuutta. Sama koskee aluetta, joka on määrätty suoja-alueeksi. Maanmittauskonttorin on tehtävä päätöksestä merkintä maarekisteriin ja määrättävä tarvittaessa maanmittausinsinööri erityisessä maanmittaustoimituksessa selvittämään ne seikat, joita merkinnän tekeminen edellyttää.[18]

Kalanhoitovelvoitetta tai -maksua koskevan määräyksen vesioikeus voi muuttaa hakemuksesta, jos olosuhteet ovat muuttuneet (VL 2: 22).[19] Kaikki vesilain mukaan määrättävät maksut (kalanhoito-, säännöstely- ja vesiensuojelumaksu) ovat tarkistettavissa ilman eri hakemusta kustannustason nousua vastaavasti (VL 2: 22 b, VL 8: 25 ja VL 10: 27). Mainittu kalanhoitovelvoitteiden tarkistamista koskeva vesilain 2 luvun 22 §:n säännös on yhteinen vesilain kaikille erilaisille hanketyypeille.

Lopputarkastuksesta on säädetty mm. vesilain 16 luvun 30 ja 31 §:ssä sekä 18 luvun 12 ja 13 §:ssä.

Verrattuna pilaamislupia koskeviin vesilain 10 luvun säännöksiin (VL 10: 24, 24 a, 24 b ja 25) edellä selostetut rakentamislupien muuttamista koskevat säännökset ovat kalanhoitovelvoitteiden muuttamista ja erityyppisten maksuvelvoitteiden tarkistamista koskevia säännöksiä lukuun ottamatta pysyneet alkuperäisessä muodossaan siitä asti, kun vesilaki tuli voimaan. Edellisten muotoutuminen nykyisiksi, joustaviksi normistoiksi perustuu kehittyneeseen oikeuskäytäntöön, jonka myötä ryhdyttiin ottamaan huomioon vesiensuojelun ja toisaalta kansalaisten oikeusturvan näkökohtia.[20]

Rakentamislupien permutaatioklausuulien käsittely on jäänyt kirjallisuudessa näiden lupien pysyvyyden luonnetta koskevien yleisten pohdiskelujen varaan. Ne tutkijat, jotka ovat halunneet evätä vesioikeudellisilta luvilta pysyvyysvaikutuksen, ovat argumentoineet vetoamalla mm. vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:n normistoihin.[21] Käsittelemättä on sen sijaan jäänyt, millainen reaalinen merkitys erityyppisillä jälkivalvontamenettelyillä on ollut kansalaisten oikeusturvan kannalta vesiasioissa. Pysyvyyssuojan kannalta on lähtökohtaisesti tehtävä ero permutaatioklausuulien sanaparin »*edellyttämättömyys*» ja »*muutettavuus*» välillä. Edellyttämättömyys tarkoittaa sellaista, jota lupapäätöstä annettaessa ei osattu ottaa huomioon ja jota näin ollen luvan pysyvyyssuoja ei voine lainkaan koskea. Muutettavuus merkitsee puuttumista lupapäätökseen tai siinä oleviin ehtoihin ja näin ollen rajoituksia lupapäätöksen pysyvyyssuojaan.

---

[18] Ks. HE 266/1984 vp s. 28—29.

[19] L 467/87 ja HE 266/1984 vp s. 12—13.

[20] Pilaamislupien oikeuskäytännöstä viitataan tässä *Hollon* monografiaan (1976 passim). Myös HE 266/1984 vp s. 8—9.

[21] Näin mm. *Hinkka* 1974 s. 245 ss. ja *Pietilä* 1979 s. 198 ss.

3 ENNALTA-ARVAAMATTOMAT VAHINGOT

3.1 Vesilain 2 luvun 27 §:n normiston sisältö

Vesilain mukainen luparatkaisu rakentuu sille periaatteelle, että varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä luvan *ehdot* pyritään muotoilemaan niin, että luvan sallimasta toiminnasta aiheutuvia haittoja ja vahinkoja voidaan ehkäistä. Vahinkoa vähentävät toimenpiteet määräävät sen, paljonko jää korvattavaa vahinkoa. Nykyinen lupakäytäntö ja vesilain järjestelmä viittaavat yksityisiin etuihin kohdistuvien vahingollisten vaikutusten minimointiin. Päämääränä on, ettei vahinkoa kärsimään joutuvan henkilön varallisuusasema heikkene.[22] Aina ei vesilain mukaisessa lupaprosessissa päästä tähän, vaan luvasta aiheutuu ennakoimatonta vahinkoa.[23] Tämän viimeksi mainitun kaltaisen vahingon korvaamista koskee vesilain 2 luvun 27 §. Sanatarkasti em. korvaamista koskeva yleisperiaate on ilmaistu mainitun säännöksen 1 momentissa seuraavasti:

> Milloin rakentamisesta tai rakennelman käyttämisestä aiheutuu vahingollinen seuraus, jota lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty, voidaan siitä lupapäätöksen lainvoiman estämättä määrätä suoritettavaksi korvaus taikka velvoittaa rakennelman omistaja sen ehkäisemiseksi tai poistamiseksi muuttamaan rakennelmaa tai muutoin ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, joihin rakentaja olisi voitu velvoittaa, jos kysymyksessä olevien vahingollisten tai haitallisten seurausten syntyminen olisi voitu edellyttää. Tällainen määräys voi koskea myös tämän lain 15—25 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien täyttämistä (VL 2: 27.1).[24]

Systemaattisesti säännös näyttää viittavaan siihen, että niissä toimenpiteissä, joihin rakentaja em. säännöksen perusteella voidaan velvoittaa (VL 2: 15—25) tai niissä korvauksissa tai ns. sijaisvelvoitteissa, joiden suorittamiseen rakentaja voidaan määrätä (VL 11: 8, VL 11: 11—13), erona varsinaiseen lupakä-

---

[22] *Pietilä* 1979 s. 158 katsoo, että VL:n mukaisten korvausten tarkoituksena on päästä siihen päämäärään, ettei pakkotoimen kohteeksi joutuneen henkilön varallisuusasema pakkotoimi- tai vahinkotapahtuman johdosta huonone.

[23] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 442.

[24] HE 64/1959 vp s. 9 ehdotetun 2 luvun 27 §:n perustelut ovat varsin niukat. Niissä todetaan vain: »Lupapäätöstä annettaessa ei aina ole mahdollista tietää kaikkia yrityksen toteuttamisesta myöhemmin johtuvia vahingollisia seurauksia. Olosuhteiden muuttuminen voi myös aiheuttaa sen, etteivät lupapäätökseen otetut määräykset enää ole tarkoitustaan vastaavia. Tällaisten tilanteiden varalta ehdotetaan säädettäväksi, että annetun lupapäätöksen lainvoima ei estäisi suoritettavaksi korvausta tai velvoittamasta rakennelman omistajaa rakennelman muuttamiseen tai muihin toimenpiteisiin sellaisessa tapauksessa, jossa rakennuksesta tai sen käyttämisestä aiheutuu vahingollinen seuraus, jota lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty —.» Perustelujen osalta viittaus olosuhteiden muuttumisen huomioon ottamiseen lupapäätöksen muuttamisen perustana ei tarkoittane VL 2: 27:ää vaan 2: 28:aa.

sittelyyn on vain aikatekijä: tällaiset vahinkokysymykset tulevat tutkittavaksi jälkikäteen. Toisaalta eroa seuraa myös siitä, että joko asianomaisen viranomaisen tai edunmenettäjän tällainen vaatimus on pantava määräajassa vireille erikseen tehdyllä hakemuksella (VL 2: 2 7.2 ja 3).

Ennalta-arvaamattomien vahinkojen vaatimiselle on asetettu määräaika (10 v), johon mennessä tällaiset vaatimukset on esitettävä hakemusasiana vesituomioistuimelle, ellei lupapäätöksessä ole varattu tällaisen vaatimuksen esittämiselle pidempää aikaa. Määräajan asettamista voi perustella ennen muuta luvanhaltijan oikeusturvan näkökohdista. Sen, joka on laillisesti saanut luvan ja käyttänyt annetun luvan mukaisesti yritystään, on voitava luottaa siihen, ettei hänen tarvitse varautua mahdollisiin korvausvaateisiin määräämättömäksi ajaksi.[25]

Vanhenemisaika lasketaan siitä, kun rakentamistyö *suoritettiin loppuun.*[26] Tulkintaongelmia tulee siitä, milloin rakennustyön katsotaan tulleen suoritetuksi loppuun. Rakentajalle asetetusta *ilmoitusvelvollisuudesta* on säädetty vesilain 16 luvun 30.1 §:ssä. Kysymykseen siitä, milloin rakennus on valmistunut ja mikä merkitys on annettava sille seikalle, että luvanhaltija laiminlyö lupapäätöksessä säädetyn velvollisuutensa ilmoittaa rakennus valmistuneeksi, liittyy useita jälkivalvontamenettelyn käynnistymiseen liittyviä, asianosaisen oikeusturvan kannalta relevantteja asioita. Tätä käsitellään tarkemmin *lopputarkastuksen vireillepanoa* koskevan kappaleen yhteydessä jäljempänä. Alustavasti voitaneen katsoa, ettei tule asettaa parempaan asemaan ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvattavuudessa sellaista luvanhaltijaa, joka laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa, kuin sellaista, joka täyttää laissa ja lupaehdoissa asetetut velvollisuutensa. Muodollisesti korvausvaatimuksen vanheneminen johtaa siihen, että asianosaisen katsotaan menettäneen puhevaltansa ja vaatimusta ei tutkita. Vain rakennuksen sortuminen tai »muu arvaamaton» syy korvataan määräajasta riippumatta (VL 2: 2 7.2).

Vesilain 2 luvun 27 §:n säännöksen kirjoittamistavasta ja lain esitöistä on pääteltävissä, että säännöksellä on ensisijaisesti ajateltu hyvittää *yksityisen* edunmenettäjän yksittäistapauksessa korvaamatta jäänyt oikeudenmenetys. Selvää on, että säännös koskee myös *yleisten etujen loukkaamista.* Tällaisina tulle-

[25] Ks. myös KM 1939: 3 s. 142 ja *Haataja* III s. 239. Vastaavanlaisia määräaikoja vaatimuksen esittämiseen ennalta-arvaamattoman vahingon osalta on säädetty monien muidenkin maiden vesilainsäädännössä (Norja 10 v ja maksimi 20 v, Saksan liittotasavalta 3 v ja maksimi 30 v, Ruotsi 5 v ja maksimi 20 v). Keskieurooppalaisten järjestelmien kannalta on kuitenkin huomattava, että niissä myös rakentamisluvat ovat määräaikaisia (yleensä 30 v), joten korvausten vaatiminen tuon ajanjakson jälkeen ei ole yleensä perusteltua.

[26] Ks. VL 2: 27.2. Samoin Ruotsissa SVL 15: 17.3. Saksan liittotasavallassa määräajan laskeminen alkaa siitä, kun ao. sai vahingosta tiedon, ks. WHG 10.2 §.

vat lähinnä kysymykseen ne tapaukset, joissa vaaditaan toimenpiteitä vesilain 2 luvun 15—25 §:n perusteella.[27] Yleisten oppien mukaan lupapäätöksen lainvoimaisuus ja oikeusvoimaisuus koskevat hakijan ja kolmansien ohella myös niitä viranomaisia, joilla on asianosaispuhevalta.[28]

Kun kysymys ennalta-arvaamattomasta vahingosta on pantava vireille *hakemuksella*, johtaa tämä siihen, että hakemus määrää vesituomioistuimen tutkimisvallan rajat. Näin ollen vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella vireille pannussa hakemusasiassa sovelletaan virallisperiaatetta vain hakemuksen osoittamassa laajuudessa.

Suomen järjestelmä, jossa korvaukset määrätään pääsääntöisesti samassa yhteydessä kuin itse luvan myöntäminen ja myöhemmin ilmenevät vahingot ratkaistaan samassa järjestyksessä kuin itse lupakin eli *hakemusasiana vesioikeudessa*, on eräs malli.[29] Norjan *VDL:n* järjestelmässä korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta tai haitasta on haettava yleensä hallinnollisessa menettelyssä (skjønn), mutta voidaan eräissä tapauksissa hakea myös yleisessä tuomioistuimessa.[30] Saksan liittotasavallan järjestelmä on korvauskysymysten suhteen jossain määrin monimutkainen. Kun varsinainen lupa ratkaistaan hallinnollisessa järjestyksessä, useimpien osavaltioiden lainsäädännön mukaan muutosta korvauspäätökseen ajetaan kanteella yleisessä tuomioistuimessa.[31] Myös ennalta-arvaamattomissa vahingoissa menettelysäännökset lähtevät siitä, että toisista myöhemmin ilmenevistä vahingoista annetusta korvauspäätöksestä valitetaan yleisessä tuomioistuimessa (jälkikorvaukset WHG 10.1 §), kun taas toiset ratkaistaan hallintolainkäyttömenettelyssä (ennalta-arvaamattomat vahingot, WHG 10.2 §).[32] Myös Ison-Britannian vesioikeudellinen järjestelmä lähtee siitä, että ennalta-arvaamattomista vahingoista nostetaan kanne yleisessä tuomioistuimessa.[33] Samoin Itävallan vesistölain mukaan korvaukset ennalta-arvaamattomista vahingoista on haettava säännönmukaista oikeustietä.[34]

---

[27] Etuihin liittyvistä yleisistä ongelmista ks. *Vihervuori* 1981 s. 28 ss., myös *Häberle* 1970 s. 31.

[28] Ruotsin SVL 15: 17:n perusteella myös kunta saa hakea toimenpidevelvoitetta huomattavan (ennalta-arvaamattoman) vahingon korvaamiseksi.

[29] Samanaikaisuusperiaatteesta on käytännössä jouduttu tinkimään. Ks. VL 16: 24.

[30] VDL 113 ja 114 §.

[31] Vahinko- ja pakkotoimikorvauksilla (Schadenersatz , Entschädigung) on keskeinen sija Keski-Euroopan vesilainsäädännössä. Termeistä ks. *Pietilä* 1979 s. 157.

[32] Ks. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 258.

[33] Kun Englannin vesitaloudellisia yrityksiä ollaan nyt yksityistämässä, yksityisten kansalaisten oikeusturva pyritään näissäkin järjestämään perinteisellä tavalla: oikeudella nostaa kanne mm. huonosta palvelusta (poor service) ja ylihinnoittelusta (overcharging) yksityistä vesi-yhtiötä vastaan. Kanneoikeuden perusteita on selostettu mm. Ison-Britannian ympäristöministeriön tiedotteessa: Department of Environment News 11. 5. 1988: »Preparation for privatisation and creation of the National Rivers Authority».

[34] WRG 26.6 § ja ABGB II osan 30 luvun säännökset.

Ruotsin uudessa vesilainsäädännössä omaksuttu malli ennalta-arvaamattomien vahinkojen hakemismenettelystä perustuu siihen, että SVL:n 15 luvun 17 §:n nojalla ennalta-arvaamattomista vahingoista on *ilmoitettava* (anmäla) vesituomioistuimelle, jossa käynnistyvässä menettelyssä noudatetaan osittain hakemus- osittain riita-asian käsittelyjärjestystä.[35] Pääperiaatteiltaan Ruotsin ja meidän ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvausjärjestelmämme ovat lähellä toisiaan.[36]

3.2 Mikä on ennalta-arvaamatonta vahinkoa?

Vesilain esitöiden pohjalta vesilain 2 luvun 27.1 §:n sisältö on jäänyt varsin niukkojen yleisluonnehdintojen varaan.[37] *Hällforsin komitea* hahmotteli tällaisista ennalta-arvaamattomista vahingoista mallin, joka perustui siihen, että vesirakentamishankkeen lopputarkastus olisi pidetty heti rakentamishankkeen valmistumisen jälkeen. Edellyttämättömien vahinkojen korvausvaatimusten ajankohta oli tuossa ehdotuksessa kytketty lopputarkastuksen päättymiseen[38]. Kytkentä lopputarkastusmenettelyyn ei kuitenkaan säilynyt vesilain myöhemmässä valmistelutyössä.

Esikuva jälkikorvaustilanteiden huomioon ottamiseen sellaisena kuin ne sisältyivät vesilain 11 luvun 8.1 §:ään (ennen 1. 12. 1987, L 467/87) on otettu vanhasta pakkolunastuslaista.[39] Säännöksen sisällyttämiseen vesilainsäädäntöömme lienee osaltaan vaikuttanut korkeimman oikeuden kannanotto.

Korkeimman oikeuden valtioneuvostolle 30. 7. 1948 antamaan lausuntoon hallituksen esityksestä vesistölaiksi sisältyi tämänsuuntainen ehdotus. KKO lausui mm.: »— — Kun tässä pykälässä (ehdotuksen 38 §) puhutaan vahingosta ja haitasta, jota ei lupaa myönnettäessä ole edellytetty, lienee tarkoitettu myös niitä tapauksia, joissa vaatimus vahinkojen korvaamisesta on tosin tehty, mutta vesistöoikeus silloisen selvityksen nojalla on katsonut vaatimuksen aiheettomaksi, koska sen mielestä sellaista vahinkoa ei voida odottaa syntyvän.— — Vahinkona, josta korvausta pitäisi voida vaatia lupapäätöksen lainvoiman estä-

---

[35] Korvausjärjestelmä on sinänsä pysynyt samana. Ks. *Strömberg* 1984 s. 295.

[36] Vrt. miljöskadelagen (1986: 225) 1 §, ks. myös *Eriksson* 1986 s. 62, jossa hän toteaa: »huvudprincipen i miljöskadelagen är att det gäller ett strikt skadeståndsansvar vid miljöskador».

[37] Ks. KM 1959: 97 s. 25 ja 62 sekä HE 64/1959 vp s. 9—10 ja 24.

[38] Ks. KM 1939: 3 38 § ja sen perustelut s. 142.

[39] Ks. laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen 14. 7. 1898/27, erityisesti 37 ja 43 §. Mainituista säännöksistä 37 § koski vahinkoja, jotka tiedettiin, mutta joiden lopullista suuruutta ei voitu vielä arvioida pakkolunastustoimituksessa ja 43 § ennalta-arvaamattomia vahinkoja. LunL (L 603/77) 45 § vastaa vanhan pakkolunastuslain 37 §:ää ja 39.2 § aiemman lain 43 §:ää. Ennalta-arvaamattomista vahingoista voidaan nykyään tuomita korvausta kuitenkin vain, jos haitta tai vahinko on edunmenettäjälle kohtuuton.

mättä, olisi otettava huomioon 1) täysin odottamaton tai siinä mielessä odottamaton vahinko kuin juuri mainittiin sekä 2) sellainen vahinko, jonka suuruutta ei voida vielä lupaa annettaessa määrätä, vaikka tiedetäänkin, että vahinkoa syntyy rakentamisesta.» Pykälä näyttää koskevan vain odottomatonta eli arvaamatonta vahinkoa (vrt. pakkolunastuslain 43 §), mutta olisi se ulotettava käsittämään myös ne tapaukset, joissa tiedossa olevan vahingon suuruutta ei lupaa annettaessa käy määrääminen. Tällöin ehkä voitaisiin viimeksi mainittujen tapausten varalta samaan tapaan kuin voimassa olevassa pakkolunastuslaissa (37 §) määrätä, että ellei vahingon suuruutta voida ennakolta varmasti laskea, on korvaukseen oikeutetun vaatimuksesta toistaiseksi vahvistettava korvaukseksi se määrä, miksi vahingon katsotaan ainakin nousevan. Korvaukseen oikeutetulle olisi samalla annettava valta määräajassa vaatia lisäkorvausta.[40]

Vesilain 2 luvun 27 §:n ja 11 luvun 8 §:n välinen suhde on taas järjestetty niin, että ensin mainittu säännös koskee sekä ns. esikorvauksellisia toimenpidevelvoitteita että korvauksia, kun taas viimeksi mainittu säännös sisältää määräykset siitä, millaisista ennalta-arvaamattomista vahingoista voidaan maksaa korvausta tai määrätä vesilain 11 luvussa tarkoitettuja sijaisvelvoitteita. Mainittua 11 luvun 8 §:n säännöstä on nyttemmin täydennetty niin, että se koskee mm. ns. *vanhoja vahinkoja*, ts. ennen luvan myöntämistä aiheutettuja vahinkoja.[41] Samalla on täsmennetty myös vesioikeuden päätöstä koskevaa vesilain 16 luvun 24 §:ään sisältyvää säännöstä. Uusien säännösten mukaan vanhoista vahingoista voidaan esittää korvausvaatimus hakemusasian käsittelyn yhteydessä edellyttäen, että siitä ei aiheudu olennaista viivytystä tai hankaluutta. Vesilain 2 luvun 27 §:n säännös on sen sijaan pysynyt alkuperäisessä muodossaan koko vesilain voimassaoloajan.

Korvaus vesilain 11 luvun 8 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen perusteella voi edellä esitetyn perusteella koskea sekä luvallisen että luvattoman toiminnan aiheuttamaa vahinkoa.[42] Edellytyksenä on, että hakijana on sama, joka vaatii

---

[40] Ks. **KKO 30. 7. 1948 n:o 1943** s. 245 ss. KKO edellytti myös, että rakentamisvaiheessa aiheutetut vahingot on korvattava. Ks. myös professori *Haatajan* valmistelema luonnos v. 1944 s. 11.

[41] Vrt. hakemusasian yhteydessä ei ollut tutkittava ns. vanhojen eli VO:n luvan myöntämistä edeltäneenä aikana tapahtuneiksi väitettyjen vahinkojen ja haittojen korvaamista koskevaa kysymystä. **KKO 1975 II 58**. Tästä ennen lainmuutosta (L 467/87) vallinneesta tilanteesta ks. esim. HE 266/1984 vp s. 15.

[42] Luvan ylittävän tai luvan vastaisen toiminnan osalta asianosaisella on käytettävissään VL 21: 3:ssa säädetty virka-aputie, johon perustuen luvaton tila voidaan palauttaa ennalleen. Virka-aputiekään ei ole kovin nopea. Esim. **PSVO 2. 12. 1986 n:o 53/86/II**: Tässä päätöksessä määrättiin S Oy poistamaan K-joesta hakijan tilojen edustalla oleva kuorikasa. Hakemus virka-avusta oli jätetty 1. 3. 1982. VO:n päätös 17. 8. 1983 jätti hakemuksen osoittain tutkimatta, osittain hylkäsi sen. Sen sijaan VH:n kuorikasan suojaamista koskevat vaatimukset tutkittiin ja yhtiö velvoitettiin ryhtymään kuorikasan suojaamiseen. KHO 19. 12. 1984 katsoi,

korvausta samalla luvan mukaisen toiminnan aiheuttamista vahingoista tai haitoista.[43]

Ennalta-arvaamaton vahinko on käsitteenä epämääräinen ja tulkinnoille altis. *Haataja* rajasi ennalta-arvaamattomien haittojen ja vahinkojen ulkopuolelle saamatta jääneen hyödyn (*lucrum cessans*).[44] Vesioikeuslain nimenomainen säännös (VOL 1: 21) ja vesilain 2 luvun 27.1 § eivät edellytä, että vahingon tulee johtua välittömästi rakennelman käyttämisestä. Selvää kuitenkin on, että on pystyttävä osoittamaan syy-yhteys luvan mukaisen toiminnan ja vahingon välillä.

Ennalta-arvaamatonta vahinkoa ei voine olla pelkästään sellainen vahinko, haitta tai muu edunmenetys, jota ei ole ollenkaan käsitelty varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä, vaan myös sellainen vahinko, joka alun perin arvioitiin liian pieneksi. Tällaiset vahingot on vanhastaan Ruotsin vesilainsäädännössä luettu ennalta-arvaamattomien vahinkojen piiriin. Kun ottaa huomioon, että vesilain 2 luvun 27 §:n säännöstä laadittaessa on esikuvana pitkälle ollut Ruotsin VaL:n järjestelmä, *af Klintbergin* tyypittelystä voi etsiä johtoa pyrittäessä määrittelemään, millaisia erityyppisiä arvaamattoman vahingon lajeja vesilain 2 luvun 27 §:n säännös kattaa:

»— oförutsedd skada skall kunna utgå icke endast då domstolen i byggnadsmålet helt förbisett frågan, huruvida skada i det ifrågavarande hänseendet vore att befara. Oförutsedd skada i lagrummets mening torde föreligga även då domstolen haft sin uppmärksamhet riktad i saken men därvid gjort en

---

että kuorikasan pitämisestä vesistössä aiheutui VL 1: 19:ssä kiellettyä vesistön pilaantumista ja että kuorikasan pitämiseen vesistössä olisi pitänyt olla vesioikeudellinen lupa. Kun yhtiö ei ollut väittänytkään itsellään olevan tällaista lupaa, KHO velvoitti yhtiön mahdollisuuksien mukaan poistamaan kuorikasan vesistöstä. Asia palautettiin ja VO antoi sitten 2. 12. 1986 yhtiön esittämään suunnitelmaan perustuvan päätöksen kuorikasan poistamisesta ym. tarvittavista toimenpiteistä oikeudettoman tilan poistamiseksi.

Ks. myös **PSVO 20. 10. 1971 n:o 54/71/II**: Voimalaitosyhtiö velvoitettu VL 21: 3:n nojalla poistamaan oikeudettomasti tehty pohjapato sekä saattamaan alue siihen kuntoon kuin se oli ollut ennen kyseisen padon rakentamista. Luvan ylittävän toimenpiteen aiheuttamien vahinkojen korvaaminen edellyttää asian saattamista vireille *riita-asiana VO:ssa*. Esim. **PSVO 17. 11. 1965 n:o 73/65/I**: Suomen valtio ja Simojoen uittoyhdistys tuomittu korvauksiin voimassa olevan uittosäännön ylittävistä perkauksista. **VYO 11. 10. 1966 VYD n:o 23**: Ei muutosta, paitsi että määrättyjä korvauksia alennettiin. **KKO 19. 5. 1967 t. 1314**: Ei muutoksenhakulupaa.

[43] Kun käytännössä saattaa esiintyä tapauksia, joissa luvan haltija on aiheuttanut vahinkoa toimimalla lupamääräysten vastaisesti, niin on kohtuullista, että sellainen henkilö, joka ei ilman hakemusta saa korvausta luvan perusteellakaan aiheutetusta vahingosta, voi samassa yhteydessä hakea korvausta kummankin laatuisesta vahingosta. Ks. HE 266/1984 vp s. 15.

[44] Ks. VOL 1: 21 ja *Haataja* III s. 239, myös KM 1895: 7 s. 56.

felbedömning *antingen* på det sätt att den — som efteråt visat sig felaktigt — ansett att skada alls skulle uppkomma och därför ogillat ett framställt ersättningspråk *eller ock* så att den bedömt skadan som mindre än den i verkligheten blivit, i vilket fall ersättning utdömts med alltför lågt belopp. Det bör emellertid framhållas, att felaktigheten i domstolens tidigare bedömning måste ha hänfört sig till uppkomsten eller omfattningen av skadan —.»[45]

Edellä esitetyn kaltaisten lisävahinkojen tutkimiseen vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella sisältyy epäilemättä käytännön ongelmia.[46] Yleisten periaatteiden mukaan kertaalleen tutkittua asiaa ei voida käsitellä uudestaan. Vahinko, joka kokonaisuudessaan on tutkittu alkuperäisessä lupakäsittelyssä ja mahdollisesti arvioitu liian vähäisestä arvosta, ei oikeuta saamaan lisäkorvausta.[47] Kysymys ennalta-arvaamattomasta vahingosta voi aktuaalistua vuosikymmeniä varsinaisen rakentamisen jälkeen. Tällöin saattaa olla äärimmäisen vaivalloista selvittää, onko jokin vaatimus tutkittu vai ei.

Edellä olevan perusteella on pääteltävissä, että vesilain 2 luvun 27 §:n säännös kattaa ensinnäkin 1) *kokonaan arvaamattomat vahingot* ja 2) sellaiset arvaamattomat vahingot, joiden aiheutumista ei ole edellytetty lupapäätöstä annettaessa (*ns. edellyttämättömät vahingot)* sekä 3) sellaiset vahingot, joiden lopullista suuruutta ei ole osattu arvioida vielä lupaa myönnettäessä (ns. *jälkikorvaukset*).

Vahinkotilanteet voivat käytännössä osoittautua kuitenkin paljon moni-ilmeisemmiksi niin, että ne eivät sovi edellä mainittuihin kategorioihin. Vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä voi aiheutua myös silloin, kun lupavelvoite on jätetty lupapäätöksessä niin avonaiseksi tai epätäsmälliseksi, että sen noudattaminen on joko käytännössä osoittautunut vaikeaksi tai johtanut toisenlaisiin seurauksiin kuin luvassa on otettu huomioon. Myös tällainen *puutteellisista velvoitteista* aiheutunut ja *muunkinlainen* lisävahinko lienee katsottava kuuluvaksi ennalta-arvaamattomien vahinkojen piiriin (4).[48] Tällaisia puutteellisiksi osoittautuneita lupaehtoja saattaa usein sisältyä 1950- ja 1960-luvuilla annettuihin lupapäätöksiin esim. kalataloutta, rantojen suojausta tai talousveden järjestämistä koskevilta osin. Perimmiltään lienee kysymys siitä, että lupapäätöksen

[45] Ks. *af Klintberg* 1955 s. 131—132, vastaavasti SVL:n osalta *Strömberg* 1984 s. 293 ss. Myös Itävallan WRG 26.2 §:ssä säädöstasolla on ennalta-arvaamattomaksi vahingoksi määritelty vahingot, joita ei ollenkaan ole osattu arvioida, samoin kuin vahingot, jotka arvioitiin todellista pienemmiksi (geringeren Umfange) Ks. tarkemmin esim. *Penzinger* 1970 s. 58—60.

[46] Tämän myös *af Klintberg* (1955 s. 132) myöntää.

[47] Näin myös Ruotsin vesilainsäädännössä, ks. NJA 1965 s. 515.

[48] Kuitenkin on otettava huomioon mm. *ne bis in idem* -sääntö.

pohjana aikoinaan olleet vahinkoselvitykset eivät ole olleet riittävän kattavia, minkä vuoksi vesioikeuden päätös on saattanut jäädä puutteelliseksi.

Ennalta-arvaamattoman vahingon, haitan tai muun edunmenetyksen tunnusmerkit näyttäisi edellä olevan perusteella täyttävän mikä tahansa sellainen suojattu etu, joka mainitaan vesilain 2 luvun 3 §:ssä tai 15—25 §:ssä ja jonka turvaamiseen toimenpitein luvanhaltija olisi voitu jo lupapäätöksessä velvoittaa tai jonka korvaamisesta on säädetty vesilain 11 luvussa. Verrattuna vesilain 11 luvun 8 §:n säännökseen vesilain 2 luvun 27 §:n tarkoittamissa tapauksissa viranomaisen toimivalta on laajempi. Vesilain 2 luvun 27 §:n säännöstön perusteella voidaan puuttua itse lupaan ja siinä asetettuihin ehtoihin. Sen sijaan vesilain 11 luvun 8 §:n säännöstä sovellettaessa ei voida esittää vaatimuksia lupapäätökseen tai siinä oleviin määräyksiin vaan ainoastaan vaatia korvausta.

3.3 Ennalta-arvaamattomat vahingot ja vesilain 2 luvun 3 §:n säännös

Vesioikeudellisessa lupapäätöksellä on vahvistettu eräänlainen *status quo* -tilanne. Kun ennalta-arvaamaton vahinkokysymys tulee vesituomioistuimen tutkittavaksi, vesituomioistuin joutuu arvioimaan, millä tavalla *status quo* -tilanne on järkkynyt suhteessa vesilain 2 luvun 3 §:ään, joka sisältää yleisluonteisen huolellisuusvelvoitteen. Rakentaminen on tämän säännöksen mukaan, mikäli sen tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisäystä hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna, suoritettava siten, ettei yrityksestä aiheudu vältettävissä olevaa vahinkoa tai tiettyä muuta edunmenetystä taikka loukkausta vesistöön liittyville muille käyttämiseduille. Vesilain 2 luvun 3 § sisältää siten ympäristölainsäädännölle tyypillisiä joustavia oikeusnormeja, joiden arvioiminen riippuu ratkaisusta *in casu*.[49] Vesilainsäädännön uudistamisen (L 467/87) yhteydessä ympäristön viihtyisyys, virkistyskäyttö ja kulttuuriarvot lisättiin mainitun kohdan säännökseen suojeltavina etuina. Muutoksen ei voida katsoa asiallisesti laajentaneen säännöksen käyttöalaa.[50]

Vesilain 2 luvun 3 § ilmaisee lainsäätäjän yleisen periaatteellisen ohjeen vesistön käyttämisetujen järjestämisessä.[51] Lainvalmistelutöistä on pääteltävissä, että luvanhaltijalle voidaan asettaa velvoituksia kyseisessä pykälässä säädetyin ehdoin ja siinä osoitetussa tarkoituksessa, vaikkei suojelutoimenpiteistä olisikaan säädetty vesilain 2 luvun 15—25 §:ssä. Tämä sisältää mm. sen, että

[49] Vrt. MaL 3 §, RakennussuojeluL 2 §, RakL 135 §.
[50] Ks. HE 266/1984 vp s. 7 ss.
[51] Ks. myös *Eronen* 1974a s. 154.

viranomaisella on oikeus ja velvollisuus muuttaa rakentajan suunnitelmaa, jotta se vastaa 2 luvun 3 §:n edellytyksiä.[52]

Hällforsin komitean mietintö sisältää asiaan selvän kannanoton, jossa lausutaan mm.: »Sille viranomaiselle, jonka asiana lupahakemuksen tutkiminen tulee olemaan, joka komitean ehdotuksen mukaan olisi vesituomioistuin, säädetään — oikeus sekä samalla velvollisuus luvan myöntäessään poiketa hakemuksen perusteena olevasta suunnitelmasta ja määrätä rakennukseen tehtävistä muutoksista, milloin se havaitaan tarpeelliseksi — tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi.»[53]

Vesilain 2 luvun 3 §:n ja 15—25 §:n merkitys lupaedellytysten muotoutumiselle ilmenee kahdesta uudehkosta KHO:n ratkaisusta:

KHO 82 II 84: TVH haki lupaa kiinteän sillan rakentamiseen salmeen, johon hakijalle oli aiemmin myönnetty lupa kääntösillan rakentamiseen. Sillan alkukorkeus yläveden aikana tulisi olemaan 7,5 m. Muistuksissa vaadittiin mm. aikaisemman päätöksen pysyttämistä ja hakemuksen hylkäämistä. Mikäli salmeen kuitenkin rakennettaisiin kiinteä silta, tulisi sen alikulkukorkeuden olla vähintään 12 m. Muistutuksen johdosta TVH totesi, että varsinaisille matkustaja-aluksille riitti 7,5 m:n alikulkukorkeus ja sitä korkeammat huviveneet voisivat käyttää soveliasta kiertoreittiä. Lisäksi TVH oli laatinut vertailukustannuslaskelman. Sen mukaan kääntösilta käyttökustannuksineen olisi maksanut 3,32 milj. mk, hakemuksen mukaiset kustannukset olivat 2,75 milj. mk ja 12 m:n alikulkukorkeudella ne olisivat olleet 3,73 milj. mk. Kustannuksiin, korkean sillan maisemahaittoihin, kääntösillan liikenteelle aiheuttamaan ajanhukkaan sekä salmen kiertävän purjehdusreitin olemassaoloon viitaten TVH piti hakemuksessa esitettyä suunnitelmaa tarkoituksenmukaisimpana. Vesioikeus katsoi, ottaen huomioon mm. sen, että kustannusarvioissa oli epätarkkuutta aiheuttavia tekijöitä, ettei vaihtoehtoinen kustannusero ollut kohtuuton kokonaiskustannuksiin ja kiinteästä sillasta aiheutuviin haittoihin verrattuna. Kiinteä silta loukkaisi vesistössä kulkemista ja turmelisi ympäristön viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Näillä perusteilla sekä vesilain 2 luvun 3 ja 6 §:n nojalla vesioikeus hylkäsi hakemuksen. KHO pysytti vesioikeuden päätöksen lopputuloksen ottaen vielä lisäksi huomioon vesilain 2 luvun 16 §:n.

KHO 82 II 86: TVH pyysi lupaa sillan rakentamiseen siten, että salmen leveydestä n. 2/3 tulisi rakennettavaksi maapenkereenä. Vesi- ja ympäristöpiiri katsoi muistutuksessaan, että mikäli uuden sillan rakentami-

---

[52] Esim. **KHO 1969 A II 152**: Vesistön säännöstelyssä juoksutussäännön mukainen vähimmäisjuoksutus oli määrättävä niin, ettei aiheutettu enempää haittaa kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli tarpeen. Ks. VL 8: 9 ja 10.

[53] Ks. KM 1939: 3 s. 125. Katselmustoimituksen osalta lupahakemuksen yhteydessä esitettyyn suunnitelmaan tehtävistä muutoksista VL 2: 3:n nojalla ks. myös *Eronen* 1965 s. 56—58.

nen on tarpeen, on suunniteltua parempi vaihtoehto asiakirjoissa esitetty luonnontilaiselta rannalta toiselle ulottuva rakentamisvaihtoehto. TVH:n selityksessä todettiin suunnitelman mukaisen sillan maksavan 1,7 milj. mk ja vesi- ja ympäristöpiirin esittämän vaihtoehdon 2,6 milj. mk. Vesioikeuden mielestä yleinen tarve vaati rakentamista. Muistutusten mukaan rakentaen aiheutuisi kokonaiskustannuksiin kohtuutonta lisäystä vesistölle aiheutuviin vähäisiin vahinkoihin verrattuna. Vesioikeus myönsi vesilain 2 luvun 3, 6 ja 16 §:n nojalla luvan sillan ja penkereen rakentamiseen. Vesi- ja ympäristöhallitus haki muutosta. Valituksessa katsottiin, ettei päätöstä voitu pitää lain mukaisena, koska vesilain 2 luvun 11 §:n säännökset huomioon ottaen ratkaisua ei voitu perustaa yksinomaan rakennuskustannusten minimoimiseen. KHO:n päätöksen mukaan sillan rakentaminen vesioikeuden päätöksen mukaisesti turmelisi ympäristön luonnonkauneutta ja viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Mikäli hanke toteutettaisiin muulla tavoin, nämä seuraukset voitiin pääasiassa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä välttää hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna. Näin ollen yleinen etu ei vaatinut sillan rakentamista vesioikeuden päätöksessä tarkoitetulla tavalla, eikä hankkeesta näin saatavaa hyötyä ollut pidettävä siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattavana. Vesilain 2 luvun 3, 6 ja 11.3 §:n nojalla KHO kumosi vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi hakemuksen.[54]

Vesilain 2 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momenttia sovelletaan seuraavissa tilanteissa: 1) rakennettaessa, milloin lupaa rakentamiseen ei tarvita, 2) määrättäessä rakentamisluvan ehtoja, 3) rakennettaessa luvan nojalla, milloin luvassa ei joltain osin ole erityisiä määräyksiä ja 4) käytettäessä vesistöön tehtyä rakennelmaa. Edellä selostetuista 2 kohta on ollut vesituomioistuinten käsittelemissä luparatkaisuissa yleisimmin vesilain 2 luvun 3.1 §:n soveltamistilanne. Jälkivalvontaa ajatellen 3 kohta vaikuttaa mielenkiintoiselta, koska se antaa rakentajalle ohjeen toimia, mikäli on kysymys esim. puutteellisesta lupaehdosta. Edellä olevan 2 momentin alkuosan sanamuodosta on myös pääteltävissä, etteivät edellä luetellut 4 asiaryhmää ole po. lainkohdan ainoita soveltamistapauksia. Säännös liittyy niin kiinteästi lupapäätöksen muotoilemiseen sellaiseksi, että vesistöön rakentaminen voidaan sallia ja että lainvalmistelutyötkin huomioon ottaen säännöksen voidaan katsoa rinnastuvan lupaedellytyksiin. Pykälän 2 momentti (erityisesti 3 ja 4 kohdat) näyttäisi sallivan jossain määrin sellaisen luvasta poikkeavan rakentamisen, jolla huolehditaan, että 1 momentin edellytykset ovat kunnossa. Kun lähtökohtana on, että yritys on pantava toimeen juuri niin kuin lupa edellyttää, rakentajalla ei voi olla vesilain 2

[54] Tapauksia on selostanut *Imppola* 1985 s. 95 ss. ja *Majamaa* 1987 s. 259—272.

luvun 3 §:n säännöksestä johdetun huolellisuusvelvoitteen perusteellakaan oikeutta muotoilla lupaa haluamallaan tavalla. Vesilain 2 luvun 3 §:n 2 momentin tapaukset voinevat koskea vain tilanteita, joissa lupapäätös on joltakin osin puutteellinen. Päätös sellaisenaan toteutettuna saattaisi mahdollistaa esim. pykälän 1 momentin vastaisen rakentamisen ja aiheuttaisi siten vahinkoa edunmenettäjille.

Eri asia on, miten pitkälle meneviä johtopäätöksiä voidaan tehdä erityyppisiin rakentamishankkeisiin edellä selostetuista KHO:n sillan rakentamista koskevista ratkaisuista. Periaatteessa vesioikeudella ei ole oikeutta poiketa olennaisesti esitetystä suunnitelmasta.[55] KHO:n ratkaisuista käy esille, että vaihtoehtoinen suunnitelma oli molemmissa tapauksissa olemassa. Eri asia on, miten tällaiset vaihtoehtoiset suunnitelmat ovat selvitettävissä, kun kysymyksessä on hanke, johon liittyy esim. säännöstelyä, järjestelyä ja rakentamista. Mielenkiintoista KHO:n kummassakin ratkaisussa on, että vesilain 2 luvun 3.1 §:n soveltamisesta seurasi, etteivät vesilain 2 luvun 6 §:n edellytykset täyttyneet. Harkintaan on keskeisesti vaikuttanut tietoisuus siitä, että mainittujen 3 §:n 1 momentin soveltamisrajojen sisälle mahtui vaihtoehtoinen toteuttamistapa.[56] Mikäli samalla sovelletaan vesilain 2 luvun 15—25 §:ssä säädettyjä toimenpide- ja laitenormeja, on helposti ajateltavissa, että näillä toimenpide- ja laitevelvoitteilla voidaan vähentää hankkeesta aiheutuvia edunmenetyksiä niin paljon, että intressivertailu kääntyy luvan myöntämisen suuntaan.[57]

Edellä olevan perusteella on pääteltävissä, että vesilain 2 luvun 3 § on lupamenettelyssä samoin kuin ennalta-arvaamatonta vahinkokysymystä tutkittaessa yleisohje, jonka perusteella lupapäätöstä voidaan muotoilla niin, että luvan lailliset edellytykset ovat voimassa myös pykälän 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Tilanne on ongelmallinen tapauksissa, joissa luvan mukaisesta toiminnasta on jo aiheutunut siinä määrin vahingollisia seuraamuksia, että hanke ei täytä vesirakentamishankkeelle vesilain 2 luvussa asetettuja edellytyksiä (VL 2: 5, 2 6) edes muotoilemalla lupaehtoja tai lisäämällä laite -ja toimenpidevelvoitteita. Kun vesilainsäädäntömme ei tunne luvan *peruuttamista*, luvan

[55] Ks. *Eronen* 1965 s. 58, myös *Pietilä* 1979 s. 76 ss. KM 1939: 3 (s. 125) asetti muutosten perustaksi yrityksen kannattavuuden. Muutosten ei saanut olla niin merkittäviä, että yrityksen kannattavuus kävisi kustannusten nousun vuoksi epäilyksenalaiseksi. On otettava huomioon, että intressivertailussa Hällforsin komitean esitykset poikkesivat siitä, mikä on voimassa olevan vesilainsäädäntömme kanta. Ks. KM 1958: 97 s. 20 ja HE 64/1959 vp s. 7 ss. Vrt. KM 1939: 3 s. 123 ss.

[56] Lupaa ei kuitenkaan voida myöntää kahden erilaisen vaihtoehdon mukaisesti. Päätöksessä **KHO 82 II 85** asiallinen erimielisyys KHO:n ja VO:n välillä oli siinä, olivatko vaihtoehtoisten suunnitelmien vesistövaikutukset samanlaiset.

[57] Ks. esim. *Vihervuori* 1981 s. 75 ss.

muuttaminen *määräaikaiseksi* saattaisi ehkä tulla kysymykseen joissakin tapauksissa.[58]

Vesilain 2 luvun 3 §:n normiston yleisluonteisuutta voi syystä arvostella. Viime kädessä säännöksestä ei ole pääteltävissä muuta ohjetta kuin se, etteivät uudet velvoitteet saa olla luvanhaltijalle kohtuuttomia. Mikä tahansa esitetty vaatimus lupaehtojen muuttamisesta tai vaatimus korvauksista ei johda pykälän soveltamiseen. Mikäli säännöksen soveltuvuus edellytysnormina hyväksytään luvanmyöntämismenettelyssä, lienee myös hyväksyttävä kyseisen 3 §:n soveltuvuus vesilain 2 luvun 27 §:n nojalla, kun annetaan uusia velvoitteita.

3.4 Ennalta-arvaamattomat vahingot sekä vesilain 2 luvun 5 §:n ja 6 §:n säännökset

Vesilainsäädäntömme ei anna vastausta siihen, miten on suhtauduttava niihin tilanteisiin, joissa annetun luvan perusteella toimeenpantu hanke havaitaan jälkeenpäin vesilain 2 luvun 5 §:n vastaiseksi. Rakentamisen havaitaan silloin vaarantavan yleistä terveydentilaa, aiheuttavan huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa taikka huonontavan suuresti paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja. Tällöin on edellytettävä, että lupapäätöstä muotoilemalla tai lisäämällä siihen uusia tai lisättyjä velvoitteita ei kyetä poistamaan mainitun säännöksen vastaista tilaa.

Vesilain 2 luvun 5 § sisältää kuitenkin niin ehdottoman luvanmyöntämisesteen, että luvan pysyttäminen ei voine olla yleisen eikä yksityisen edun mukaista. Säännöksen ehdottomasta sisällöstä on pääteltävissä, että luvanhaltijan lainvoimaisen lupapäätöksen myötä nauttima luvan pysyvyyssuoja ei ulotu säännöksen vastaisiin tilanteisiin.[59] Tällöin on harkittava, soveltuvatko hallintopurkulain 6 §:n säännökset vesilain 2 luvun 5 §:n vastaisen päätöksen purkamiseen. Vastaavanlaisesta tilanteesta on kysymys, mikäli hanke havaitaan vesilain 2 luvun 6 §:n vastaiseksi. Pykälässä on säädetty edellytyksistä, joilla lupa rakentamiseen voidaan myöntää. Tällaisessa tapauksessa ennalta-arvaamaton vahinko havaitaan niin merkitykselliseksi, ettei lupaa alun perin olisi voitu myöntää.

---

[58] Esim. **KHO 69 II 149**, jossa lupa veden johtamiseen annettiin määräaikaisena VL 2:5:n edellytysten selvittämiseksi. Osittain tästä oli kysymys myös tapauksessa **KHO 26. 8. 1981 t. 1053**, jota on kommentoinut *Pere* 1983 s. 93—96.

[59] Vrt. vesilaitoksen lakkauttamisesta VOL:n säännösten nojalla esim. *Moring* II 1908 s. 143 ss. ja *Haataja* III s. 254.

Hallintopurkulain soveltaminen tällaisiin jälkivahinkotilanteisiin voi osoittautua kuitenkin ongelmalliseksi[60]. Yksistään mainitun lain 7.2 § voi olla esteenä. Kyseisen lainkohdan mukaan lainvoimaisen päätöksen purkamista on haettava viiden vuoden kuluttua siitä, kun päätös sai lainvoiman. Tämän jälkeen päätös voidaan purkaa vain erityisen painavista syistä. Vesilain 2 luvun 5 §:n vastainen tilanne mielestäni riittää lain tarkoittamaksi erityisen painavaksi syyksi. Sen sijaan vesilain 2 luvun 6 §:n vastainen tilanne on monessa suhteessa problemaattisempi. Yksistään luvan myöntämistilanteen hahmottaminen vuosia päätöksenteon jälkeen voi osoittautua hankalaksi.

Rakentamislupapäätös ja vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella annettu päätös näyttäisivät täyttävän hallintopurkulain 1 §:n edellytykset.[61] Mainitun lain 6 §:n osalta tulisi sovellettavaksi lähinnä pykälän 3 kohta, jonka perusteella hallintopäätös voidaan purkaa uuden selvityksen perusteella. Selvityksen tulee olla niin olennainen, että sen havaitaan vaikuttavan päätöksen sisältöön. Rakentamishankkeen havaitseminen jälkivalvontavaiheessa vesilain 2 luvun 5 §:n vastaiseksi täyttää mielestäni hallintopurkulain 6.1 §:n 3 kohdan ja 6.2 §:n edellytykset. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan päätöstä ei saa purkaa, ellei se loukkaa yksityistä oikeutta tai julkisen edun ei katsota vaativan päätöksen purkamista.[62] Olennaista hallintopurkulain soveltamisen kannalta on, että uuden selvityksen tulee perustua tosiseikastoon tai olosuhteisiin, jotka olivat olemassa jo päätöksentekohetkellä tai joiden olisi pitänyt olla viranomaisen tiedossa.[63] Kysymys on eräällä tavalla luvan aiheuttamista arvaamattomista seuraamuksista, jotka nyt esitettävien asioiden perusteella olisivat olleet viranomaisen tiedossa. Olosuhteiden muuttuminen ei siten riitä perusteeksi päätöksen purkamiseen.[64]

Vesiasioiden muutoksenhaun aikaisempi monimutkaisuus ja vallalla oleva käsitys vesirakentamislupien muuttamattomuudesta lienevät käytännössä estäneet purkuhakemukset sellaisissakin tapauksissa, joissa hallintopurkulakia olisi ehkä voitu soveltaa. Vesirakentamislupapäätöksen purkamisen ongelmia on käsitelty s. 138—139.

---

[60] HPurkuL:n soveltamisesta ks. *Vihervuori* 1978 s. 147 ss.

[61] Ks. HpurkuL 1 §:n soveltuvuudesta vesiasioissa myös *Vihervuori* 1978 s. 147 ss. ja *Vihervuori* 1981 s. 155. VL:n muutos (L 467/87) on jossain määrin vähentänyt niitä ongelmia, jotka liittyivät vesiasioiden valitustien kaksijakoisuuteen. Ks. HE 266/1984 vp s. 26—27.

[62] Ks. myös HE 165/1965 vp s. 2.

[63] Ks. esim. *Tirkkonen* 1937 s. 177 ss. ja *Hallberg* 1986 s. 122.

[64] Tässä suhteessa MaL 16 § menee paljon pitemmälle. Siinä määrätään, että väärien tai virheellisten tietojen perusteella MaL:n viranomainen voi peruuttaa luvan.

3.5 Lupavelvoitteiden muuttaminen vesilain 2 luvun 27 §:n nojalla

Vesilain 2 luvun 15—25 §:ssä on säännöksiä velvollisuuksista, joita luvansaajalle voidaan asettaa tiettyjen laissa erikseen mainittujen etupiirien suojaamiseksi hankkeen aiheuttamia haitallisia vaikutuksia vastaan. Kukin näistä säännöksistä sisältää erikseen määräyksen siitä, miten pitkälle laite- ja toimenpidevelvollisuus on normin nojalla ulotettava. Nämä velvoitteet ovat nimenomaisen säännöksen perusteella (VL 2: 27.1) sovellettavissa myös ennalta-arvaamattomia vahinkokysymyksiä tutkittaessa.

Vesilain 2 luvun 3 §:n ja toisaalta saman luvun 15—25 §:n suhde on lain esitöiden perusteella pääteltävissä niin, että 3 § sisältää yleisperiaatteen ja -ohjeen vesistön käyttämisetujen järjestämisestä kun taas 15—25 §:t ovat erityissäännöksiä.[65] Niiden mukaiset laite- ja toimenpidevelvoitteet on määrättävä aina *täysimääräisinä*.[66] Mitoitus suoritetaan ilman 3 §:n edellyttämää kustannusharkintaa.

Vesilain 2 luvun 15—25 §:n säännösten historiallisena perustana on pidettävä ns. valtaväyläetuja, joihin voidaan katsoa kuuluvan ennen muuta kalastuksen, kulkemisen ja uittamisen. Näiden etujen turvaaminen on vanhastaan nähty niin tärkeäksi, että rakentaja on voitu velvoittaa erilaisilla laitteilla ja toimenpiteillä tekemään niiden käyttäminen vesistössä mahdolliseksi.[67]

Vesioikeuslain 1 luvun 2 §:n perusteella oli kielletty rakentamasta vesistöön siten, että loukattiin yksityistä oikeutta sekä huononnettiin valtaväylää tai aiheutettiin »että kulku- ja lauttausväylälle muuten hankaluutta syntyy». Säännös ei kuitenkaan estänyt vesilaitoksen tai kosken vesivoiman käyttöönottajaa saamaan lupaa sulkea valtaväylä tilapäisellä tai pysyväisellä padolla. Jos näin tapahtui, rakentajan tuli vesioikeuslain 1 luvun 6 §:n perusteella tehdä »laitokset veden riittävää juoksua ja lauttauksen kelvollista toimittamista varten kuin myös kalatie sekä, jos siinä on keskusliikettä, myös laitos sen saattamiseksi mahdolliseksi». Saman luvun 19 §:n mukaan oli lupapäätöksessä annettava ne määräykset, jotka edellisten pykälien mukaan olivat tarpeen.

Todellisuudessa vesioikeuslainkaan säännökset eivät menneet niin pitkälle kuin 1 luvun 2 §:stä olisi pääteltävissä. Esim. kulkuväylän käyttömahdollisuus saattoi olla lupahakemuksen kohteena olevassa vesistössä niin tärkeä yleinen etu, että sen loukkaaminen oli este luvan myöntämiselle. Muissa tapauksissa säännös velvoitti lupaviranomaisen määräämään *ex officio* rakentajalle velvollisuudet ryhtyä toimiin em. etujen turvaamiseksi.[68] On myös otettava huomioon, että vesioikeuslain rakentamista koskevat säännökset perustuivat haitattomuus-

---

[65] VL 2: 3:n ja VL 2: 15—25:n suhdetta on käsitellyt laajemmin *Eronen* (1974a s. 151 ss.), ks. myös KM 1939: 3 s. 124 ss.

[66] Ks. esim. *Eronen* 1974a s. 154.

[67] Valtaväyläetujen historiallisesta taustasta ks. esim. KM 1939: 3 s. 124 ss.

[68] Ks. myös *Serlachius* I s. 11 ss.

periaatteelle[69]. Lähtökohtana näin ollen oli, että lupa ylipäänsä voitiin myöntää vain, jos suunnitellusta hankkeesta ei aiheutunut sanottavaa vahinkoa kenellekään.[70]

Myös nykyinen vesilainsäädäntömme rakentuu samalle periaatteelliselle kannalle vesilain 2 luvun 15—25 §:ssä säädettyjen velvoitteiden osalta. Saman luvun 6.2 §:ssä säädetty intressiharkinta määrää näidenkin velvoitteiden osalta, kuinka suuri haitta rakentamisesta saa po. eduille tulla ennen kuin lupa rakentamiseen evätään. Kysymystä siitä, minkä edun on väistyttävä suuremman edun tieltä, on siten tutkittava *in casu*.[71]

Kun ennalta-arvaamattoman vahinkojen korvaaminen on vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella kytketty alkuperäisen luvan myöntämisedellytyksiin, korvauskysymyksen ratkaisevat luvan *antamisajankohdan olosuhteet*. Olosuhteiden muuttuminen ei siten aikaansaa korvaustilannetta. Määrätäänkö havaituista (ennalta-arvaamattomista) vahingoista korvausta tai velvoitetaanko luvanhaltija suorittamaan vahinkoa estäviä toimenpiteitä, riippuu siten siitä, millaiset toimivaltuudet vesilainsäädäntömme antaa vastaavassa tapauksessa itse lupamenettelyssä.

Muutettaessa laite- ja toimenpidevelvoitteita vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella näyttäisi oikealta se johtopäätös, että uudet tai lisätyt velvoitteet (VL 2: 15—25) ennalta-arvaamattomien vahinkojen vähentämiseksi tai poistamiseksi on myös annettava täysimääräisinä. Tosin meillä on vanhastaan katsottu, että lainvoimaisen luvan saaneen luvanhaltijan oikeuksiin voidaan puuttua jälkikäteen yleensä vain korvausta vastaan.[72] Tästä on päätelty, että vesilain 2 luvun 15—25 §:ssä tarkoitettuja laite- ja toimenpidevelvoitteita voidaan laajentaa vain saman luvun 3 §:ssä lausutuin ehdoin.[73] Tällaista kytkentää 3 §:ään on vaikea tehdä luvun 27 §:n perusteella, sillä tutkittaessa jälkimmäisen pykälän perusteella, millaisia uusia tai lisättyjä velvoitteita luvanhaltijalle voidaan asettaa, eroa alkuperäiseen lupakäsittelyyn on varsinaisesti vain aikatekijässä.

---

[69] Ks. erityisesti VOL 1: 4 ja 1: 5. Säännösten sisällöstä esim. *Haataja* III s. 102 ss.

[70] Valtaväylän poikki rakennettu pato voitiin lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä ja korvauksetta poistaa maaherran määräyksestä, jos kulkuintressi vaati padon poistamista tai jos padon poistaminen oli tarpeen vedenkorkeuden järjestelyjen vuoksi. Vm. tarkoitti nähtävästi maanviljelyksen intressissä tapahtuneisiin perkauksiin liittyneitä järjestelyjä. Ks. *Moring* II 1908 s. 60 ja *Haataja* III s. 121 ss.

[71] Ks. KM 1939: 3 s. 16 ss.

[72] Ks. esim. *Serlachius* I s. 40 ja s. 116—117, myös *Haataja* III s. 132—133, joka kommentoi VOL 1: 8:aa. Kysymystä toimenpide- ja laitevelvollisuutta koskevan määräyksen muuttamisesta tai tällaisen määräyksen asettamisesta sen jälkeen, kun lainvoimainen lupa on annettu, on käsitelty myös Hällforsin komitean mietinnössä (KM 1939: 3 s. 137).

[73] Ks. esim. *Eronen* 1974a s. 154.

Myös ennalta-arvaamattoman vahingon osalta määrätyssä rahakorvauksessa samoin kuin lupakäsittelyssä voivat tulla kysymykseen luontais- ja sijaisvelvoitteet, joista on säädetty vesilain 11 luvun 11—13 §:ssä. Tällöin on otettava huomioon, että rakentaja voidaan velvoittaa rahakorvauksen asemesta suorittamaan toimenpide tai rakentamaan laite vain, jos laitteiden tai rakennelmien kustannukset eivät ylitä *suhteettomasti* rahakorvauksen määrää (VL 11: 13).[74]

Ruotsin vesilainsäädännössä luvanhaltija voidaan velvoittaa toimenpiteillä ehkäisemään vastaisia vahinkoja, jos kysymyksessä on huomattava (betydande) vahinko.[75] *Norjan* VDL:n 113 §:n mukaan ennalta-arvaamattomien vahinkojen arvioimista ja korvaamista koskevassa skjønn-menettelyssä voidaan lupaehtoja muuttaa vahinkojen ja haittojen ehkäisemiseksi »uten at anlegget eller driften fordyres *betydelig* og uten at anlegget påfores utgift eller ulempe som står i misforhold til det som oppnås».[76] *Saksan liittotasavallan* vesilainsäädännössä ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisessa on lupapäätöksen (Bewilligung) täydentäminen lisäehdoilla (Auflage). Elleivät nämä riitä, edunmenettäjälle maksetaan rahakorvausta.[77] Saksan oikeudessa mahdollisuutta saada myöhemmin ilmenevästä vahingosta korvausta perustellaan ennen muuta lupapäätöksen joutuisuudella (Beschleunigung), mutta myös edunmenettäjien oikeusturvanäkökohdilla[78]. Kun toisaalta ottaa huomioon, että Auflage ei ole ehto sanan varsinaisessa merkityksessä vaan pikemminkin lisämääräys, on pääteltävissä, että saksalaisessa järjestelmässä myöhemmin ilmenevien haittojen ja vahinkojen korvaamisessa ei ole tarkoitus puuttua itse luvan pysyvyyteen.

---

[74] Milloin toimenpidevelvoite ei ole kohtuullinen, ks. esim. **KHO 1967 A II 134**: Yhtiö, jolle vesioikeus oli myöntänyt luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja veden patoamiseen, velvoitettiin osallistumaan kunnallisen viemärilaitoksen pumppauskustannusten lisääntymiseen ja rakentamaan eräiden kunnan rakennusten viemärit laitteineen

Vaatimus luvan saajan velvoittamisesta pitämään mainitut viemärit laitteineen kunnossa ja suorittamaan niiden käyttökustannukset hylättiin, koska sanottujen toimenpiteiden suorittaminen rahakorvauksen sijasta ei ollut kohtuullista.

[75] Ks. *Strömberg* 1984 s. 293 ss. Myös Ruotsin vesioikeudellisessa järjestelmässä edellytetään, että ennalta-arvaamaton vahinko olisi ollut korvattavissa jo alkuperäisessä lupakäsittelyssä. Tältä osin SVL rakentuu periaatteiltaan VaL:n pohjalle. Perustelut löytyvät VaL:n esitöistä. Ks. Förslaget 1917 s. 257 ss., jossa huomautetaan, että sellaisella, joka kärsii vahinkoa tai haittaa ennalta-arvaamattomasta vahingosta, tulee olla oikeus päästä samanlaiseen taloudelliseen asemaan kuin jos vahinko olisi huomattu jo lupakäsittelyssä. Vahinkojen kytkemistä luvanmyöntämisajankohtaan perustellaan sillä, ettei ennalta-arvaamaton vahinko saa myöskään johtaa siihen, että ao. vahinkoa kärsinyt pääsee muita edunmenettäjiä suotuisampaan asemaan. Ks. myös *af Klintberg* 1955 s. 135.

[76] Ks. VDL 113 §.

[77] Korvaukset on jaoteltu sen mukaan, onko kysymyksessä vahinko, jonka aiheuttamiseen on jo lupapäätöksessä varauduttu (WHG 10.1 §) vai ennalta-arvaamaton vahinko (WHG 10.2 §). Järjestelmästä laajemmin esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 258 ss.

[78] Ks. esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 260 ss.

Kun vesilain 2 luvun 27 §:ssä mainitaan vain saman luvun 15—25 §:ssä mainitut toimenpide- ja laitevelvoitteet, on kysyttävä, miten on suhtauduttava saman luvun 14.1 §:ssä vesioikeudelle annettuun valtaan antaa määräyksiä veden juoksuttamisesta ja veden korkeuksista sekä pykälän 2 momentin perusteella annettavaan velvoitteeseen tarkkailla vesistön tilaa. Vesilain 2 luvun 14 §:n mukaiset velvoitteet lienevät kuitenkin rinnastettavissa toimenpide- ja laitevelvoitteeseen, sillä muiden etujen suojaaminen riippuu näistä määräyksistä.[79]

Uusien tai lisättyjen laite- ja toimenpidevelvoitteiden asettaminen ei tuottane vaikeuksia, jos vesilain 2 luvun 27 §:ään perustuvat vaatimukset esitetään kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun rakentamishanke on toteutettu. Tähän valitettavasti ei ole meillä päästy varsinkaan suurimmissa vesirakentamishankkeissa. Ajan kuluessa siihen, millaisia asioita pidetään rakentamishankkeesta aiheutuneina arvaamattomina vahingollisina seuraamuksina, voi vaikuttaa yhtä lailla olosuhteiden kuin arvostusten muuttuminen. Eri asia on, miten hyvin vesilain 2 luvun laite- ja toimenpidevelvoitteiden määräämistä koskevat säännökset ovat sovellettavissa niihin vesistön moninaiskäytön turvaamista koskeviin vaatimuksiin, joita esitetään jälkivalvontaprosesseissa. Jäljempänä tarkastellaan vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:ään liittyen tavanomaisimpia rakentamisen aiheuttamia vahingollisia seuraamuksia, joita pyritään vähentämään laite- ja toimenpidevelvoittein tai korvauksin.

3.6 Vesioikeudellisen jälkikorvausvastuun perusteet

Pääosa vesilainsäädäntömme mukaisista korvauksista määrätään luvan antamisen yhteydessä vesilain 11 luvun korvaussäännösten mukaisesti. Siitä, mitä tarkoitetaan vahingolla, haitalla ja muulla edunmenetyksellä, tyydyn viittamaan *Erosen* ja *Hällforsin komitean* esityksiin.[80]

---

[79] Ks. KM 1958: 97 s. 22, myös *Hollo* 1976 s. 349 alav. 129 a.

[80] Ks. *Eronen* 1968a s.16, KM 1939: 3 227 §:n perustelut s. 353—354. KM:n määritelmän mukaan vahinko aiheutuu ensinnäkin siitä, että hankkeella riistetään toiselta omaisuusesine niin, ettei hänellä sitä enää ole ja että hän ei saa sitä enää takaisin, toiseksi omaisuusesineen vahingoittuminen tai huononeminen, jolla tarkoitetaan että sen taloudellinen tai käyttöarvo pysyvästi vähenee ja ettei sitä ilman erityistä toimintaa tai kustannusta voida palauttaa entiselle arvolleen. Kolmanneksi on otettava huomioon omaisuusesineen käyttämiselle aiheutetut esteet ja vaikeudet, joiden esimerkkinä mainittakoon alueiden toisista erottaminen kaivetulla kanavalla tai muulla laitoksella, maan viljelemisen vaikeuttaminen, kulkumahdollisuuden huonontaminen sekä ennen tehdyn laitoksen käyttömahdollisuuden huonontaminen sekä ennen tehdyn laitoksen käyttömahdollisuuden supistuminen ym. Vm. kaltainen seuraamus on myös omaisuusesineen kuten maan tuotannon väheneminen tai käyttö- ja myyntiarvon kuten luonnonkauneuden ja viihtyisyyden väheneminen. Edellä mainituista kaksi ensin

Suomen järjestelmässä korvausvelvollisuuden peruste määrää yleensä prosessin niin, että ratkaisevaa on ensisijaisesti, onko vahinko aiheutettu laillisesti vai laittomasti. Korvausjärjestelmillä on vaikutusta lupakysymystä ratkaistaessa, sillä korvattavat vahingot ja haitat vaikuttavat intressivertailussa harkittaessa kokonaisvaltaisesti hankkeen sallittavuutta. Aiheuttamisperiaatteen vuoksi vain hakijakohtaiset seuraukset otetaan huomioon. Niitä korvauksia, joita määrätään luvan myöntämisen tai muutoin sallitun toimenpiteen seurauksena, voidaan kutsua luopumis- tai pakkotoimikorvauksiksi.[81]

Vesilain 11 luvun mukaiset korvaukset käsittävät aineksia toisaalta lunastusoikeudesta ja toisaalta yleisestä vahingonkorvausoikeudesta.[82] Vahinkoa, haittaa tai edunmenetystä, joka on hyväksyttävässä syy-yhteydessä itse yritykseen tai toimenpiteeseen, kutsutaan vesilainsäädännössä samoin kuin tie- ja lunastuslainsäädännössä *yritysvahingoksi*.[83] Yritysvahinko liittyy itse yrityksen toteuttamiseen, ts. se on vesihankkeen toteuttamisesta johtuva vahinko sekä vahinko, joka liittyy tämän hankkeen käyttämiseen.[84] Tärkeä vastuun laji on myös *kunnossapitovastuu*. *Työvahingot* syntyvät puolestaan yrityksen tai toimenpiteen toteuttamisen tai hoitamisen yhteydessä, mutta ne eivät ole hyväksyttävässä syy-yhteydessä itse yritykseen tai toimenpiteeseen vaan ainoastaan sen toteuttamisessa tai hoitamisessa suoritettuihin töihin. Vesioikeudessa työvahingot on erotettu yritysvahingoista.

Vesilain korvausjärjestelmän ytimenä voidaan pitää lain 11 luvun 3 §:n korvattavien edunmenetysten luetteloa, joka käytännössä on katsottu jokseenkin tyhjentäväksi.[85] Korvaussäännösten keskeiseksi lähtökohdaksi katsotaan *edunkorvausperiaate*, jolla tarkoitetaan, että suoranaisten esinevahinkojen li-

---

mainittua ryhmää ovat vahinkoja, muut haittoja ja edunmenetyksiä. Mainitessaan omaisuuden luonnonkauneuden tai viihtyisyyden vähenemisen mietintö ei liene kuitenkaan tarkoittanut esim., että näköalan rumentuminen sinänsä olisi vesilainsäädännön mukaan korvattava etuus, vaan luonnonkauneuden vähenemistä edunmenettäjän omalla alueella olisi pidettävä tällaisena. Ruotsin VaL 9: 8 esitti korvattavaksi muunkin kuin taloudellista laatua olevan edunmenetyksen. Vrt. VahKL:n mukainen vahinkokäsite, ks. *Routamo* 1988 s. 29: »Vahinko on ulkoisen seikan aiheuttama odottamaton muutos, jota on pidettävä vahingonkärsijän kannalta epäedullisena». Ks. myös mts. 33—34.

[81] Termistä ks. esim. *Pietilä* 1979 s. 157.

[82] Vrt. VahKL 2: 1 ja 5: 1 sekä LunL 30—33, 35, 37 ja 38 §.

[83] Terminologiasta ks. esim. *Eronen* 1968a s. 6, myös *Eronen* 1974a s. 164 sekä *Hollo* 1976 s. 440.

[84] Yritysvastuun yleisnormi sisältyy VL 11: 1.1:een.

[85] Tyhjentävään luetteloon viittaa HE:n perusteluissa oleva lausuma: »— lakiehdotuksessa on katsottu tarpeelliseksi ottaa yksityiskohtaiset säännökset siitä, minkälainen vahinko, haitta tai muu edunmenetys sen mukaan tulisi korvattavaksi». Ks. HE 64/1959 vp s. 22. Kuitenkin Hällforsin komitean ehdotusta vertailtaessa voidaan todeta, että ero ei ole niin

säksi tulee korvattavaksi myös menetetty varallisuusetu.[86] Henkilövahinkoja vesilainsäädännön korvausjärjestelmä ei sen sijaan koske. Edunmenetykset on korvattava täysimääräisesti. Vesilain 11 luvussa käytetty korvauskäsitteistö poikkeaa esim. lunastuslain ja vahingonkorvauslain käsitteistöstä.[87] Vahinko, haitta ja muu edunmenetyskäsitteistö kattaa tässä yhteydessä sekä korvauksen lunastuksesta ja käyttöoikeuden perustamisesta että niistä vieraaseen etupiiriin muutoin ulottuvista vaikutuksista, jotka luvalla sallitaan. Jälkimmäiset eivät siten liity mihinkään perustettavaan pakkotoimioikeuteen, vaan niiden peruste on luvallistettavan toiminnan ja vahingon välisessä, ennalta-arvioiden riittävässä (adekvaatissa) syy-yhteydessä. Korvattavan etuuden ei tarvitse perustua omistusoikeuteen tai erityiseen oikeuteen. Niinpä vesilain 11 luvun 3 §:n 7 kohdan perusteella korvataan vahinko, haitta tai muu edunmenetys, joka on aiheutunut porotaloudelle tai yleisoikeuteen perustuvan ammattimaisen kalastuksen estymisestä tai vaikeutumisesta. Myös *yleiskäyttöoikeuden* estymisestä voidaan määrätä siten korvausta.[88] Esim. sillä, jolle vesistö on tärkeä kulkuväylä hänen yksityisen kiinteistönsä liikennettä varten, on katsottava olevan oikeus korvaukseen vesilain 11 luvun mukaan. Sen sijaan sen korvausvaatimukset, joka käyttää vesistöä vain satunnaisesti yleiskäyttöoikeuden perusteella, lienee jätettävä tutkimatta.[89] Toisaalta on otettava huomioon, että yleiskäyttäjän suoja jää pääosin vesilain *kieltosäännösten* varaan.[90] Hakemusasiassa on siten kysymys siitä, missä määrin omistajalla ja viranomaisella on valta muotoilla vallit-

---

suuri, että VL 11: 3:a voitaisiin ilman muuta pitää tyhjentävänä. KM 1939: 3 227 §:n perusteluissa katsotaan po. säännökseen sisällytettyjen tapausten olevan tarkoitettu »lyhyesti ja ylimalkaisesti, paremminkin esimerkin tavoin, luetella ne vahingollisten seuraamusten laadut, jotka saattavat omistajalle johtua vesiteknillisestä hankkeesta —». Vrt. HE 266/1984 vp, jossa VL 11: 3:a täydennettiin ammattikalastajien menetysten korvaamista koskevalla normilla. Oikeuskäytännössä linja oli jo aiemmin hyväksytty. *Eronen* on katsonut, että VL 11: 3—4 joka tapauksessa osoittaa, mitä vaatimuksia on asetettava, jotta vahinko olisi laadultaan sellainen, että se voidaan VL:n säännösten nojalla määrätä korvattavaksi. Ks. *Eronen* 1968a s. 3 ss., myös *Hollo* DL 1979 s. 381 ja *Vihervuori* 1981 s. 148.

[86] Ks. KM 1958: 97 s. 6, myös HE 64/1959 s. 3, 40 ja 96—97. Edunkorvausperiaatetta esitti myös KKO lausunnossaan ehdotuksesta vesistölaiksi. Ks. KKO:n lausunto 227 §:n kohta. Ks. myös *Hollo* 1976 s. 454—455 ja *Pietilä* 1979 s. 162. Edunkorvausperiaatteen merkityksestä uiton kannalta ks. myös *Repo* 1990 s. 376—379.

[87] Vrt. LunL 30—38 §, TieL 62—71 §, YksTL 33—34 §, VahingonkorvausL 5:1.

[88] Yleiskäytöstä ks. *Manner* 1953 passim, myös *Pietilä* 1979 s. 39 ss.

[89] Tämä kannanotto perustuu siihen, ettei ns. satunnaiskäyttäjällä voida katsoa olevan lainkaan puhevaltaa. Samoin *Eronen* 1980 s. 7.

[90] On siten pidettävä erillään kysymys yleiskäytön estämisestä tai häiritsemisestä silloin, kun se vallitsevissa oloissa muutoin olisi mahdollinen. Tällaisissa tapauksissa yleiskäyttäjä saa sekä rikosoikeudellista että korvaussuojaa.

sevat olosuhteet sellaisiksi, että yleiskäytön harjoittamisen edellytykset voidaan turvata.[91]

Erityisesti vertailtaessa lunastuslain ja vesilain 11 luvun (VL 11: 8) säännöksiä suhteessa edellyttämättömiin vahinkoihin lunastuslain linja edellyttämättömien vahinkojen tutkimiseen on pidättyväisempi kuin vesilain.[92] Naapuruussuhdelain 19 § puolestaan sisältää sikäli erikoislaatuisen järjestelyn, että yli kolme vuotta ilman tarpeellista immissiolupaa jatkunut toiminta laillistuu sikäli, että tämän ajan kuluttua voidaan vaatia vain samanlaisia parannuksia ja korvauksia kuin luvan saaneelta.

Menetyksen tulee olla *taloudellinen*, jotta se korvattaisiin vesilain mukaan. Jos kysymyksessä on esim. erittäin arvokas maisema, lupa voidaan evätä (VL 2: 5 ja 6). Esimerkkinä tapauksesta, jossa luonnonkauneus ja sen säilyttäminen, muut maisemalliset arvot sekä kulttuurihistorialliset arvot olivat ratkaisevassa asemassa lupaharkinnan lopputuloksen kannalta, voidaan mainita *Huopanankosken* voimalaitoslupa-asia (**KHO 1978 A II 123**). Ympäristön viihtyisyyttä ja vastaavaa etua ei sen sijaan ole säädetty korvattavaksi vesilain 11 luvun 3 §:n mukaan. Kun lainkohdan analoginen laajentaminen ei ole mahdollista, on katsottava, ettei pelkästään esteettistä haittaa voida ottaa huomioon määrättäessä korvauksia vesioikeudellisessa lupamenettelyssä, kun toimenpide ei muutoin kohdistu kiinteistöön. Silloin kun edunloukkaus merkitsee luvantarpeen syntymistä, se olisi kuitenkin katsottava taloudellisessakin suhteessa korvauskelpoiseksi.[93] *Pietilän* mielestä korvausvelvollisuuden syntymisen kannalta ei ole välttämätöntä, että asianomaiseen omaisuuteen kohdistuu fyysinen pakkotoimi.[94] *Eronen* on eräässä artikkelissaan pitänyt Pietilän kannanottoa rohkeana.[95] *Hollo* puolestaan pitäytyen edunkorvausperiaatteeseen ja vesilain 11 luvun 3 §:n 2 kohdan sanamuodon tulkintaan katsoo Pietilän kannanoton perusteluksi.[96]

Uusimmassa ympäristövahinkojen korvaamista koskevassa oikeuskäytännössä vahingonkorvauslain perusteella on katsottu voitavan korvata kauniin

---

[91] Ks. myös *Pietilä* 1979 s. 46 ja *Vihervuori* 1981 s. 150.

[92] Ks. LunL 39 §. Myös LunL:ssa asetettu määräaika summittaisesti vahvistetun korvausvaatimuksen esittämiseen on varsin lyhyt. Ks. LunL 71 §. Vrt. NaapL 19 §.

[93] Näin *Hollo* 1976 s. 462. Aikoinaan laajasti selostetussa ns. Tapperin jutussa (**KKO 6. 11. 1967 t. 2639**) KKO julisti muodollisella perusteella välimiestuomion mitättömäksi. Mainitussa tuomiossa oli mm. määrätty korvausta kauneusarvoon liittyvästä menetyksestä. KKO:n ratkaisu ei ollut ennakkotapaus kauneusarvon korvaamista koskevassa kysymyksessä. Tapausta ovat selostaneet mm. *Eronen* 1968a s. 19, *Hollo* 1976 s. 462 ja *Pietilä* 1979 s. 160.

[94] Ks. *Pietilä* 1979 s. 160.

[95] Ks. *Eronen* LM 1973 s. 627.

[96] Ks. *Hollo* 1976 s. 462, vrt. SVL 9: 1, myös *Strömberg* 1984 s. 130.

maisemakuvan turmeltuminen, vaikka vahinkotoimi ei ulottunut valittajan kiinteistöön eikä tälle aiheutunut mitään *välitöntä* varallisuusedun menetystä.[97]

Esimerkkinä voidaan mainita **KKO 1987: 57:** A ja B omistivat rantakaava-alueella vierekkäiset tilat. A:n tila oli kesämökkitonttina ja B:n tila oli osittain luonnonvaraista puistoaluetta, joka rajoittui A:n tilaan. Rakennuslain 124 a §:n mukaan rantakaava-alueella ei saanut kaataa puita ilman kunnanhallituksen lupaa. Kiellon rikkomisesta oli säädetty rangaistus. Tästä huolimatta B hakkasi tilallaan paljaaksi alueen, joka ulottui myös puistoalueelle. B velvoitettiin suorittamaan A:lle vahingonkorvausta A:n kiinteistön arvon alentumisesta, joka aiheutui maisemaa rumentavasta hakkuusta.

Kihlakunnan oikeus oli hylännyt A:n kanteen, koska »hakatulla alueella kymmenen viidentoista vuoden kuluttua kasvanee nuorta, kolmen, neljän metrin korkuista havupuustoa ja toisaalta, että puiden kaataminen vastoin rantakaavamääräyksiä ei sinänsä aiheuttanut korvausvelvollisuutta suhteessa naapuriin — —». »— — ja koska A ei ollut edes väittänyt olevansa aikeissa myydä tonttinsa eikä ollut muutoinkaan pystynyt näyttämään tai saattamaan todennäköiseksi, että tontin arvo olisi laskenut tai että A muutoin olisi kärsinyt sellaista vahinkoa tai haittaa, että hän olisi oikeutettu vahingonkorvaukseen».

Hovioikeus katsoi, että B:n kaavoitetun alueen käyttötarkoituksen vastaisesta ja maisemaa rumentavasta hakkuusta oli aiheutunut viereiselle rakennustontiksi merkitylle A:n huvilakiinteistölle arvon alenemista. B tuomittiin maksamaan A:lle vahingonkorvausta. Korkein oikeus pysytti hovioikeuden ratkaisun asiallisen sisällön.[98]

Edellä olevan esimerkin johdosta on kuitenkin tehtävä se huomautus, että vahingonkorvauslaissa omaksuttu tyypittely henkilö-, esine- ja taloudellisiin vahinkoihin soveltuu varsin huonosti pilaantumista ja muita vastaavia häiriöitä koskeviin ympäristövahinkoihin[99]. Vesilainsäädäntö puolestaan lähtee korvausvastuuta arvioidessaan annetun luvan *vaikutuksista* eikä teon *suorittamispaikalla* ole sinänsä merkitystä.[100]

Edellä kuvatut vesilain mukaisten hankkeiden korvaussäännökset eivät koske oikeudenvastaista toimintaa. Silloin kun vahinkoja aiheutetaan rikkomalla

---

[97] Ks. VahKL 5: 1 2 virke. VahKL:n perusteella ei voida suorittaa korvausta aineettomasta esinevahingosta, koska aineettoman vahingon korvaussäännökset liittyvät ainoastaan ruumiinvamman tai henkilöön kohdistuviin rikoksiin. Ks. myös VahKL 5: 2 ja 5: 6, myös *Routamo* 1988 s. 190 ss.

[98] Ks. myös **KKO 1981 II 10**: Kuvataiteilijan omistamalta tilalta, jolla hän asui ja työskenteli, oli ilman laillista oikeutta tahallisesti kaadettu puita ja pensaita asuinrakennuksen lähettyviltä. Koska puustolla tuossa paikassa oli näytetty olevan omistajalle hänen taiteellisessa työssään erityistä merkitystä, hänelle tuomittiin rikoksen johdosta vahingonkorvausta myös maisemallisen arvon menetyksestä.

[99] Ks. KM 1990: 17 s. 6 ss., vrt. *Routamo* 1988 s. 191 ss.

[100] *Eronen* (1974a s. 174) on katsonut, että »edunmenetyksen tullakseen korvatuksi, tulee kohdistua sen laatuiseen etuun tai oikeuteen, jota vastaa omistajan suojattu käyttövapaus ja joka siten nauttii omistusoikeuden kohteena olevalle esineelle oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvaa suojaa». Samoin *Eronen* 1976 s. 22 ss.

vesilakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, tällaisten vahinkojen korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia, vaikka menettelyllisesti asia voidaan käsitellä vesiasiana (riita- tai rikosasia). Vesioikeudelle tehtyyn vesilain 11 luvun 8.3 §:n mukaiseen korvaushakemukseen voidaan sisällyttää vaatimus, joka tarkoittaa samalla toimenpiteellä luvasta poiketen aiheutetun vahingon korvaamista. Menettelyä koskevissa mainituissa muutoksissa ei ole säädetty vesilain aineellisten korvaussäännösten soveltamisesta oikeudenvastaisesti aiheutettuihin vahinkoihin, vaan niissä sovelletaan vahingonkorvauslakia.

Tällainen erottelu on kuitenkin käytännössä varsin vaikeaa. Käytännössä lienee usein vaikeaa erotella, mikä osuus vahingosta on seurausta ennen lupaa tai luvan vastaisesti toteutetusta toiminnasta ja mikä sittemmin luvan mukaisesta toiminnasta.[101]

On toisaalta huomautettava, että vahingonkorvauslain rinnalla ovat voimassa yleiset vahingonkorvausoikeudelliset periaatteet, eikä mainittua lakia ole tarkoitettukaan sääntelemään tyhjentävästi vahingonkorvausta koskevia yleisiä periaatteita. Vahingonkorvauslakia säädettäessä periaatteet on jätetty oikeuskäytännön varaan.[102] Vesilain uudistuksessa (L 467/87) on nähtävästi puolestaan tietoisesti haluttu hämärtää oikeudenvastaisen ja luvanmukaisen toiminnan aiheuttamien haittojen ja vahinkojen korvattavuuden eroa.[103]

Kun vahinkoja arvioidaan ennakolta, tilannetta tutkitaan ennen kuin vahingot ovat nähtävillä. *Eronen* on lausunut vahinkojen arvioimisesta tällaisessa tapauksessa mm. »— kun kysymys kausaliteetista on tällöin ratkaistava, on turvauduttava yrityksen ja sen seurausten adekvaattisuuden selvittämiseen. Adekvaattinen on yritys tai toimenpide sellaisiin seurauksiin nähden, jotka yrityksen tai toimenpiteen laadun huomioon ottaen elämänkokemuksen mukaan

---

[101] Ks. HE 266/1984 vp s. 14, jossa lausutaan mm. »— Jos haettu lupa myönnetään, on usein vaikeata selvittää, onko jokin vahinko tai vahingon osa seurausta ennen vai jälkeen luvan myöntämisen suoritetusta toimenpiteestä. Sen vuoksi lupaa koskevassa hakemusasiassa tulee voida käsitellä myös vaatimukset, jotka koskevat ennen luvan myöntämistä aiheutettujen vahinkojen, haittojen ja muiden edunmenetysten korvaamista».

Ja edelleen »— korvaus lupaan perustuvalla toimenpiteellä aiheutetusta vahingosta voi vesilain mukaan eräissä tapauksissa tulla määrättäväksi erikseen vasta sen jälkeen, kun lupa toimenpiteeseen myönnetään. Kun asia sitten korvausten osalta tulee käsiteltäväksi, saattaa olla mahdollista, että toimintaa on luvan myöntämisen jälkeen harjoitettu luvan määräyksistä poiketen ja tällä tavalla aiheutettu vahinkoa. Tällöinkin saattaa olla vaikeata käytännössä erottaa, mitä vahinkoa on aiheutettu luvan mukaisilla ja mitä luvan vastaisilla toimenpiteillä. Tällaisessa tapauksessa tulisi luvasta johtuvia korvauksia määrättäessä voida käsitellä myös vaatimukset, jotka koskevat korvauksia mainituista luvan vastaisesti aiheutetuista vahingoista.»

[102] Ks. HE 187/1973 vp s. 2 ss.

[103] Ks. VL 16: 24, VL 11: 8.3.

ovat sen seurauksina edellytettävissä —.»[104] Toisaalta hän jatkaa, että »— pelkkä adekvaattisuuskaan ei riitä, vaan lisäksi vaaditaan selvyys siitä, että kysymyksessä oleva seuraus elämänkokemuksen mukaan juuri näissä olosuhteissa ja tämän hankkeen kysymyksessä ollen yrityksestä aiheutuu —.»[105] »Silloin kun vahingot arvioidaan jälkikäteen, kysymys seurauksen adekvaattisuudesta ja välttämättömyydestä ei rajoita vastuuta, vaan *kaikki* välttämättömässä syy-yhteydessä olevat seuraukset, olivatpa ne ennalta-arvattavissa tai eivät, saattavat tulla otetuiksi huomioon korvauksia määrättäessä.»[106]

Sääntönä on, ettei jälkivahinkotilanteissakaan vahinkoa saa lukea pidemmälle kuin elämänkokemuksen mukainen kausaaliyhteys ulottuu. Näin ollen yritystä seuraava vahinkotapahtuma, joka ei ole siihen välttämättömässä kausaaliyhteydessä, on arvosteltava siitä aiheutuneine lisävahinkoineen kokonaan erikseen. Silloin kun vahingot arvioidaan lupakäsittelyssä etukäteen, syy-yhteyden myöhemmin katkaiseva muu vahinkotapahtuma on merkityksetön. Sen sijaan jälkivahingoissa uusi tapaus, joka on muuttanut syy-yhteyden kehitystä, saattaa johtaa ennakkoarvioinnista poikkeavaan lopputulokseen. *Eronen* on kuitenkin huomauttanut, että mikäli tällainen uusi vahinko sattuu sen jälkeen, kun vahinkoa on jo aiheutettu yrityksen toteuttamiselle, uusi tapaus on myös jälkiarvioinnissa merkityksetön.[107]

Jälkivahingoissa saattaa olla kysymys myös eri vahinkotekijöiden *konkurrenssista*. Kirjallisuudessa *Eronen* on erottanut toisistaan välttämättömän vahinkosyiden konkurrenssin ja vahinkosyiden yhteisvaikutuksen (*myötävaikuttavan konkurrenssin*).[108] Ensiksi mainitussa tapauksessa on kysymys siitä, että kukin yhteisvaikuttava teko, yritys tai toimenpide on välttämättömässä syy-yhteydessä seuraukseen niin, että seuraus olisi jäänyt aiheuttamatta, jos jokin konkurroivista tekijöistä olisi puuttunut. Tällaisia tilanteita on tulkittava yleisten vahingonkorvausoppien mukaan.[109] Myötävaikuttavalla konkurrenssilla Eronen tarkoittaa tapauksia, joissa jokin tai ehkä myös mikä syy hyvänsä olisi voinut jäädä pois ilman, että seurauksen syntyminen siitä huolimatta olisi jäänyt tapahtumatta.[110] Viimeksi mainitussa tapauksessa yleisten siviilioikeudellisten oppien mukaan riittävä syy-yhteys yhdenkin vahinkotekijän osalta riit-

[104] Ks. *Eronen* 1968b s. 20.
[105] Mts. 21.
[106] Mts. 22. Jälkiarvioinnista siviilioikeudessa ks. myös *Hakulinen* 1965 s. 332 ss.
[107] Ks. *Eronen* 1968b s. 21.
[108] Mts. 22.
[109] Ibid.
[110] Ibid.

täisi syy-yhteyden ulottamiseen koko vahinkoon.[111] Siviilioikeudellisessa vahingonkorvausvastuussa on kuitenkin kysymys tuottamusvastuusta, kun taas vesilainsäädännössä korvausvastuu ei edellytä teolta oikeudenvastaisuutta. Tällöin jouduttaneen arvioimaan, onko olemassa jokin tai joitakin *määräämiä* syitä.[112]

Vielä on otettava huomioon, että maa- ja vesioikeudellisissa asioissa on kysymys maan ja veden käyttämiseen liittyvien eri etupiirien yhteensovittamisesta ja ennaltajärjestämisestä sen johdosta, että maan ja veden käyttösuhteissa vallitsevaa tilaa järkytetään.[113] Sitten kun luvalla on vahvistettu tietty oikeustila, on oletettava, että yrityksen lailliset edellytykset ovat jatkuvasti olemassa. Jälkivalvontamenettelyssä saattaa tulla eteen tilanne, että luvalla vahvistettu oikeustila on syystä tai toisesta järkkynyt. Tällöin voimassa olevan lain rakentamisluvan muuttamista koskevista säännöksistä riippuu, missä määrin viranomainen voi jälkikäteen tutkia, ovatko yrityksen lailliset edellytykset jatkuvasti voimassa.

Ennalta-arvaamattomia vahinkoja ovat myös ns. *työvahingot*. Ne liittyvät sallitun toiminnan harjoittamiseen. Pääsääntönä lienee pidettävä, että vahinko, mikä on ollut aiheutettava yrityksen toteuttamiseksi tai kunnossapitämiseksi, on luonteeltaan yritysvahinkoa eikä sitä ole luettava työvahingoksi, vaikka se olisikin välittömästi jonkin työsuorituksen aiheuttamaa. Vain »ylimääräiset vahingot», kuten pato- tai siltarakennelman pettäminen, koneistossa ilmenevät toimintahäiriöt tms., on katsottava työvahingoksi.[114] Tällä jaottelulla on sikäli merkitystä, että työvahingot eivät yleensä ole luonteeltaan vesioikeudellisia, vaan niihin sovelletaan siviilioikeuden normistoja.

Työvahinkoja on kuitenkin vaikea erottaa hankkeen kokonaisvahingoista. Pääsääntönä lienee pidettävä, että mikäli vahinko johtuu tahallisuudesta, taita-

---

[111] Ks. esim. *Hakulinen* 1965 s. 344 ss., myös *Kivimäki — Ylöstalo* 1981 s. 450 ss.

[112] *Eronen* (1968b s. 23) on syiden yhteisvaikutuksesta nimenomaisesti huomauttanut mm.: »— kun on olemassa joku tai joitakin ns. määräämiä syitä, jotka yksin voivat aiheuttaa seurauksen tai jotka ylittävät vapaalle toiminnalle asetetut rajat. Jos tällaisessa tapauksessa samaan suuntaan on vaikuttamassa vapaan marginaalin puitteissa tapahtuva toimenpide, joka yksin ei pystyisi seurausta aiheuttamaan, voitaisiin katsoa, että määräävässä syysuhteessa olevan vapaan marginaalin ylittävän toiminnan olisi yksin vastattava aiheutuvasta vahingosta, haitasta ja edun menetyksestä. Jos esimerkiksi vesistöön, jossa ennestään on yksi tai useampi pienkuormittaja, jotka kukin erikseen ja yhteisvaikutukseltaankin eivät aiheuta pilaantumista, aletaan uuden kuormittajan toimesta johtaa jätevettä niin, että toiminta ylittää pilaamiskiellon rajan ja siihen on haettava lupa, joutunee uusi luvan saaja yksin vastaamaan korvauksista. Vain jos toiset kuormittajat omalla toiminnallaan suurentavat vahinkoa, mitä uusi yksin aiheuttaisi, saattaa syy-yhteys ulottua niihinkin —.» Vrt. vahingonkorvauksen sovittelusta VahKL 1.1 §.

[113] Ks. myös *Pietilä* 1974 s. 162 ss.

[114] Ks. esim. *Eronen* 1968b s. 11, *Hollo* 1983 s. 2 ss.

mattomuudesta tms. tuottamuksellisuudesta, korvausmenettelyn prosessuaalinen puoli on toinen kuin vesioikeudellisen lupamenettelyn normaali hakemusasia.[115] Yleensä lunastus-, tie- ja vesilainsäädännössä työvahinkoja ei ole haluttu asettaa muita yritysvahinkoja poikkeavaan asemaan, vaan niissä tapauksissa, joissa vahinko on luvanvaraisen toiminnan eräänlainen »jatke», vahinko voidaan korvata luvan yhteydessä.[116]

Vesilainsäädännön ja vahingonkorvauslain suhdetta ei ole juurikaan pohdittu vesioikeudellisessa kirjallisuudessa. Vaikka menettelyllisesti sekä ilman lupaa että luvasta poiketen aiheutuneita vahinkokysymyksiä voidaan käsitellä saman hakemusasian yhteydessä, selvää lienee, että tällaisten oikeudenvastaisten vahinkojen osalta aineellisina säännöksinä on sovellettava vahingonkorvauslakia. Oikeudenvastaisista vahingoista määrätyissä vesituomioistuinten korvauspäätöksissä ei yleensä kuitenkaan näy mainintoja vahingonkorvauslaista. On myös huomautettava, että vahingonkorvauslaki on toissijainen eikä se koske sopimukseen tai muuhun perustuvaa korvausvastuuta. Vesituomioistuimessa nostetussa riita- tai rikosperusteisessa asiassa on noudatettava soveltuvin osin hakemusasiassa annettuja määräyksiä, mitä tulee mm. vesituomioistuimen päätökseen.[117] Siten myös oikeudenvastaista tekoa koskevassa vesioikeuden päätöksessä on määrättävä mm. siitä, mitä teon aiheuttajan on noudatettava muiden etujen suojaamiseksi sekä onko ja mitä korvauksia vahingoista, haitasta ja muusta edunmenetyksestä suoritettava (VL 16: 23 ja 41). Näin ollen sen suhteen, millaisia mahdollisia uusia määräyksiä oikeudenvastaisen teon aiheuttajalle voidaan asettaa tai millaisiin korvauksiin hänet voidaan velvoittaa, määrättävät korvaukset ovat rinnastettavissa vesilain 11 luvun säännöksiin. Vesilainsäädännön erilaisia varsinaisesti laillisia vahinkoja koskevia ympäristövahinkotyyppejä on sovellettu myös oikeudenvastaisten tekojen yksilöimiseen ja

---

[115] Vrt. vaarantamisvastuun osalta VL 11.2. Esim. **KKO 1973 II 15.**

[116] Näin esim. **KKO 1978 II 107**: Korvausvaatimus, joka perustui maantien rakentamisen yhteydessä suoritetuista räjäytystöistä aiheutuneeksi väitettyyn rakennuksen uunin vaurioitumiseen, voitiin tutkia tietoimituksessa, vaikka rakennus sijaitsi tiealueen ulkopuolella. Loputarkastusten osalta esim. **LSVO 27. 6. 1966 n:o 91/1966**: Luvanhaltija velvoitettiin korvaamaan rakennustyön aikana suoritettujen räjäytystöiden vuoksi A:n tilan päärakennukselle aiheutuneet vauriot. Kysymyksessä olevaan lupapäätökseen sisältyi ehto, jonka mukaan luvanhaltija oli vastuussa työn suorittamisen aikana aiheutuvasta vahingosta ja haitasta.

[117] Varallisuusvahingon korvaamisen ongelmista vahingonkorvauslain mukaan käydystä keskustelusta liittyen VahKL 5: 1:n soveltamiseen ks. esim. *Routamo* 1988 s. 45, *Ylöstalo* LM 1975 s. 238 ss., *Bengtsson — Nordenson — Strömbäck* 1985 s. 31—33, *Routamo* LM 1979 s. 44—45 sekä *Routamo* LM 1985 s. 74—86 ja *Bruun* LM 1985 s. 87—88. Ks. myös **KKO 28. 12. 1983 t. 213** sekä VahKL:n valmistelua koskevat KM 1958: 14, KM 1965 A4, KM 1977: 40, LTK 1971/3, HE 187/1973 vp. Vrt. SOU 1958: 43, SOU 1963: 33, NJA II 1972 s. 582 ss., vrt. BGB 826 §.

korvaamiseen,[118] vaikka muodollisesti vesilain korvausjärjestelmän ei voida katsoa soveltuvan oikeudenvastaisiin tilanteisiin. Käytännössä suurin merkitys vesioikeudellisia riita- ja rikosasioita silmälläpitäen on vahingonkorvauslain tuottamusvastuussa: oikeudenvastaisessa teossa todistustaakka on kantajalla. Vahingonkärsijän kannalta suurin vaikeus lieneekin syy-yhteyden toteen näyttäminen. Mikäli oikeudenvastainen teko tai laiminlyönti on aiheutunut ulkoisista syistä johtuneesta vahingosta, tältä osin korvausvelvollisuus perustuu niihin erikseen lueteltuihin tapauksiin, joissa tilanne kuuluu ankaran eli *vaarantamisvastuun* piiriin.[119] Vahingonkorvauslaissa ei ole vaarantamisvastuuta koskevaa säännöstä.

Ruotsissa ympäristövahinkojen korvaamista koskeva miljöskadelagen (1986: 225) sisältää yleiset säännökset ympäristövahinkojen korvaamisesta.[120] Lain 3 §:n mukaan vesialueiden ja pohjaveden pilaantumisesta sekä pohjaveden tason muuttamisesta johtuviin vahinkoihin sovelletaan SVL:n säännöksiä. SVL ei kuitenkaan sääntele jätevesilupia, joten poikkeus ei koske jäteveden vesistöön johtamisesta aiheutuvia vahinkoja. Myös Ruotsin oikeudessa säännökset vesilainsäädännön mukaan toimeenpantujen yritysten uudelleen tutkimisesta ja aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta korvataan vesilainsäädännön säännösten mukaan.[121]

Myös *Norjan* valtiopäivien 1. 6. 1989 hyväksymät säännökset ympäristövahinkojen korvaamisesta (Ot.prp. nr. 33/1988—1989), joilla täydennetään vuoden 1981 ympäristönsuojelulakia (lov om vern mot forurensninger og om avfall; forurensningsloven), ovat mm. vesilainsäädännön (vassdragsloven) rakentamista koskeviin säännöksiin nähden toissijaisia. Mielenkiintoista Norjan ympäristövahinkojen korvaussäännöksissä on mm. se, että jokamiehenoikeuden korvaussuojaa on pyritty parantamaan. Paitsi ammattimainen jokamiehenoikeuksien käyttäjä (yleiskäyttö ammatin tai elinkeinotoiminnan yhteydessä)[122] voi vaatia korvauksia luvattoman pilaamisen aiheuttaman jokamiehenoikeuden harjoittamisen estymisestä tai vaikeutumisesta. Korvaussuoja koskee vain pilaamisesta johtuvia ennallistuttamistoimenpiteitä.[123] Korvausvelvollisuus koskee niitä toimenpiteitä, joilla jokamiehenoikeuksien harjoittaminen pyritään saamaan ennalleen. Lain 58 §:ssä puhutaan ulkoilueduista (friluftsinteresser), joilla tarkoitetaan sellaisia yleiskäyttöoikeuksia kuin uimista, kalastusta tai ulkoilua. Korvausta ennallistamistoimenpiteestä voi vaatia kunnan ja valtion ym-

[118] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 521 ss.

[119] Ks. VL 11: 2, VL 1: 25, 5: 79.

[120] Ks. myös SOU 1983: 7 ja prop. 1985/86: 83 sekä lagutskottets betänkande 1985/86: 25 med anledning av den propositionen. Myös Dir. 1985: 37 Miljöskadefond. Ympäristövahinkojen korvaamisen taustasta viitataan tässä *Bengtssonin* yleisesitykseen »Miljörätt» (1980).

[121] Ks. myös *Eriksson* 1986 s. 28 ss.

[122] Vrt. VL 11: 3, 7 kohta.

[123] Vrt. VL 21: 3 ja 4.

päristöviranomainen. Vaatimuksen voivat esittää myös ne järjestöt, joilla katsotaan olevan oikeudellista intressiä (rättslig interesse) asiaan. Korvaus maksetaan kuitenkin tässä tapauksessa viranomaiselle.

Myös meillä on vireillä lainuudistustyö erityisen ympäristövahinkolain aikaansaamiseksi.[124] Lailla on tarkoitus yhtenäistää ympäristövahinkojen korvaamista koskevat säännökset. Laki tulisi rakentumaan ns. ankaran vastuun periaatteelle. Vahingonkärsijän kannalta keskeistä tulisi olemaan näyttövelvollisuuden keveneminen: riittäväksi näytöksi katsottaisiin toiminnan ja vahingon välisen syy-yhteyden hyväksyttävä todennäköisyys. Lakiehdotuksen mukaan vahingonkärsijä olisi kuitenkin velvollinen sietämään kohtuullisen häiriön.

Ympäristövahinkolaki ei pääsääntöisesti koskisi vesilain 11 luvun mukaan korvattavia vahinkoja. Näin ollen lailliset, ts. lupaan liittyvät edunmenetykset samoin kuin jälkivahingot korvattaisiin vesilain perusteella. Ympäristövahingoista annettava laki kattaisi niitä aukkoja, joihin vesilain korvausjärjestelmä ei ulotu. Tarkoituksena on, että vesilain ja siinä annettujen määräysten vastaisesti aiheutettujen vahinkojen osalta noudatettaisiin edelleen vahingonkorvauslakia paitsi silloin, kun on kysymys ympäristövahinkojen korvaamisesta. Henkilövahinkoihin, joiden korvaamista vesilaki ei lainkaan koske, sovellettaisiin ympäristövahinkojen korvaamista koskevaa lakia. Myös vesilain 11 luvun 2 §:n vaarantamisvastuuta koskeva säännös on tarkoitus korvata uudella säännöksellä, jonka perusteella tällaisesta laitteen epäkuntoon joutumisesta aiheutuvat vahingot korvattaisiin ympäristövahinkolain perusteella. Mahdollista on myös, että sellainen vesioikeudellisen rakentamishankkeen aiheuttama pilaaminen, joka ei tule korvatuksi vesilain mukaan, saattaisi tulla korvatuksi ympäristövahinkolain mukaan. Ympäristövahinkolakia olisi tarkoitus soveltaa vesiasiassa silloin, kun siitä on erikseen säädetty. Ympäristövahingon määritelmän vuoksi[125] pääosin vesioikeudellisten rakentamishankkeiden aiheuttamat oikeudenvastaiset vahingot jäisivät nykyisten säännösten pohjalle.

3.7 Korvausvelvollisuudesta aiheutuvat toimenpide- ja laitevelvoitteet

3.7.1 Yleistä

Toimenpide- ja laitevelvoitteet voivat olla paitsi ennen korvauskysymyksen järjestämistä harkittavia (VL 2: 3 ja 2: 14—25) vahingonvähentämisvelvoitteita tai sellaisia, joita määrätään rahakorvauksen sijasta (VL 11: 11—13) eli *luontais- tai sijaisvelvoitteita.*[126] Lupakäsittelystä näiden velvoitteiden määrääminen eroaa oikeastaan vain siinä, että korvauksen tai sijaisvelvoitteen määrääminen

[124] Tätä koskeva mietintö valmistui 16. 5. 1990. Ks. KM 1990: 17.

[125] Ks. ed. alav.

[126] Terminolgiassa on yhtäläisyyttä siviilioikeuteen. Siviilioikeudessa korvausvelvollinen on oikeutettu kieltäytymään entisen tilan palauttamisesta, jos se olisi mahdollinen vain suhteettomin kustannuksin. Esim. **KKO 1961 II 137**: A:n kaivuutöiden johdosta oli maata vyö-

saattaa vahingon arvioimisajankohdan vuoksi tulla jälkivahinkotilanteessa arvioiduksi toisella tavalla.

Sijaisvelvoitteet voivat sisällöltään muistuttaa vahingonvähentämisvelvoitteita, mutta niitä määrätään, kun vahinko on korvattavaa vesilain mukaan ja vain individuaalisen edunmenetyksen johdosta. Tässä yhteydessä selvitetään niitä perusteita, joilla yksityisen vesistön muulle käyttömuodolle tapahtuneen ennalta-arvaamattoman edunmenetyksen korvaamiseksi voidaan määrätä luontais- tai sijaisvelvoite. Varsinkin 1950- ja 1960-luvuilla toimeenpantujen vesirakentamishankkeiden esim. rantojen suojausta, talousveden järjestämistä tai kalataloutta koskevat lupaehdot ovat saattaneet jäädä niin väljiksi, että puutteellisesti määrätyistä velvoitteista on saattanut aiheutua suoranaista vahinkoa. Velvoitteiden epämääräisyyden vuoksi niitä ei ehkä ole voitu panna täytäntöön. Tällaisiin puutteisiin joudutaan palamaan jälkivalvontavaiheessa.

3.7.2 Luontaisvelvoite (VL 11: 11—12)

Luparatkaisun pääperiaate on, että luontaisvelvoite tulee kysymykseen toisaalta asianosaisen menettäessä vesivoimaa (VL 11: 11) ja toisaalta vedensaannin estyessä tai huomattavasti vaikeutuessa vesistöön rakentamisen johdosta (VL 11: 12).

Kun vesilain nojalla myönnetään oikeus toisen omistamaan tilaan kuuluvan vesivoiman käyttämiseen, on tilan omistajalle myönnettävä oikeus saada rakennettavasta voimalaitoksesta sähkövoimaa koti- ja maataloutta varten[127]. Tämä edellyttää kuitenkin, että omistaja vaatii tällaista oikeutta ja sen harkitaan voivan tapahtua erityisesti vaikeuttamatta vesivoiman käyttämistä suunniteltuun tarkoitukseen. Lisäksi vähennetään vastaavasti suoritettavan rahakorvauksen määrää.

Perustelut tälle säännökselle löytyvät Hällforsin komitean ehdotuksista.[128] Komitea halusi poiketa tuolloin voimassa olleen vesilainsäädännön säännöksistä, joiden mukaan korvaus oli ensisijaisesti määrättävä voimana, vaikkei asianosainen sitä vaatisikaan.[129] Perusteluna sille, ettei korvaussähkön määrääminen saisi olla poikkeuksetonta, olivat vesirakentamishankkeen kannattavuusnäkö-

---

rynyt B:n tilalta kaivantoon. B:n vaatimus A:n velvoittamisesta saattamaan vyörymäalue entiselleen ja ryhtymään toimiin uusien vyörymien estämiseksi hylättiin ja A velvoitettiin suorittamaan B:lle korvaus vyörymisen aiheuttamista vahingoista. Ks. myös *Kivimäki — Ylöstalo* 1981 s. 505 ja *Hakulinen* 1965 s. 359.

[127] Ks. esim. *Pietilä* 1979 s. 168 ss.

[128] Ks. KM 1939: 3 s. 372 ss.

[129] Ks. *Ljungman — Stjernqvist* II s. 91—93, Vattenrättskommittee 1910 s. 384—387.

kohdat.[130] Näin ollen voimassa oleva vesilainsäädäntö lähtee siitä periaatteesta, että koskenomistajalle maksettava korvaus on ensisijaisesti arvioitava rahassa siinäkin tapauksessa, että se määrättäisiin voimana. Korvaukseen oikeutetun on, jollei toisin sovita eikä yleistä sähkövoiman jakeluverkkoa ole käytettävissä, otettava sähkövoimana vastaan voimalaitoksen alueella olevasta jakelupaikasta. Voiman siirtojohdot on siten korvaussähkön saajan kustannettava samoin kuin muutkin laitteet.[131]

Ruotsissa korvaussähköä koskevat säännökset poistettiin VaL:n osittaisuudistuksella v. 1974.[132] Korvaussähkön tilalle Ruotsin vesilainsäädäntöön on sisällytetty säännökset siitä, miten vesivoiman pienomistaja voi olla osakkaana vesitaloudellisessa yrityksessä (andelskraft). Kysymys ei siten ole varsinaisesti korvaussähkövoimasta, vaan säännöksistä, joiden perusteella vesivoiman pienomistaja voi päästä osakkaaksi voimalaan ja saada osuuden voimalan tuotosta. Hän vastaa siten myös osuudellaan rakentamisen aiheuttamista kustannuksista ja riskeistä. Oikeus päästä osakkaaksi yritykseen on siten varsinaisesti yksityisoikeudellinen kysymys ja tutkitaan yleisessä tuomioistuimessa.[133] Oikeus saada osakkuussähköä on pääsääntöisesti siihen kiinteistöön liittyvä etuus, johon vesivoima on kuulunut. Mikäli *olosuhteet muuttuvat* luvanhaltija tai osakassähkön saaja ovat oikeutettuja vaatimaan osakassähkön saannille määrättyjen ehtojen uudestaan tutkimista *(omprövning).*[134] Muutoksia voidaan kuitenkin määrätä vain, jos sellaisen määräämisestä on olennaista etua jollekin osapuolista eikä kenellekään huomattavaa haittaa.[135] Tällainen tilanne saattaa tulla kysymykseen, jos yritysluvan ehtoja Ruotsin vesilainsäädäntöön sisältyvän yleisen uudestaan tutkimisen johdosta muutetaan.[136]

Ennalta-arvaamattomana vahinkokysymyksenä korvaussähkön määrääminen voinee tulla kysymykseen vain harvoin. Mikäli korvaussähköstä on sovittu luvanhaltijan ja edunmenettäjän kesken, tällainen sopimus perustuu usein vesivoiman luovutusta koskevaan luovutuskirjaan[137] Tällaiset vesivoiman omistus-

---

[130] Ks. KM 1939: 3 s. 373 »harkittaessa vesilaitoksen rakentajan velvollisuutta luovuttaa muille voimaa, on sen tähden tarpeen kiinnittää huomio siihen, ettei sellaisella velvollisuudella saateta hankkeen toimeenpanoa eikä vesilaitoksen käyttömahdollisuutta kysymyksenalaiseksi».

[131] Ks. myös HE 64/1959 vp s. 24.

[132] Ks. SOU 1974: 14, prop. 1974: 83 ja CU 1974: 28. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan korvaussähkön menettäneen merkityksensä mm. jakeluteknisistä syistä.

[133] Ks. SVL 9: 16 ja *Strömberg* 1984 s. 158 ss. Vrt. VL 3: 9—13. Meillä oikeus päästä osakkaaksi yritykseen riippuu ao. omistamasta vesivoimasta (1/100), kun taas Ruotsissa vähemmistöosakkaan oikeus päästä yritykseen on määritelty toiminnallisin perustein (»om det är av betydelse för hans verksamhet»). Ks. SVL 9: 16.1.

[134] Ks. SVL 9: 17.

[135] Tällöin voi tulla kysymykseen esim. osakassähköosuuden lunastaminen.

[136] Ks. SVL 9: 14 ja 15. Osakassähköä koskevien määräysten uudestaan tutkiminen on pantava vireille vesituomioistuimessa riita-asiana. Ks. *Strömberg* 1984 s. 162.

[137] Ks. VL 14: 3.

ta ja luovutusta koskevat sopimukset ja niiden tulkinnasta mahdollisesti syntyvät riidat eivät yksityisoikeudellisina kuulu hakemusasiana käsiteltäviin asioihin. Sen sijaan mikäli sähkövoimaa koskeva korvaussopimus sisältyy lupapäätökseen, ei ole periaatteessa estettä tällaisenkin korvaussähkön luovutusta koskevan asian tutkimiseen vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella.[138] *Ne bis in idem* -säännön huomioon ottaen tällaisen korvaussähköasian uudestaan tutkiminen tulee kuitenkin harvoin kysymykseen.

Luontaisvelvoite tulee lupamenettelyssä kysymykseen myös vedensaannin estyessä tai huomattavasti vaikeutuessa.[139] Myös tällaisessa luontaisvelvoitteen määräämistapauksessa vahingonkärsijän on itse vaadittava rahakorvauksen sijasta vedensaannin järjestämistä toimenpitein (VL 11: 12.1). Säännös koskee sekä pinta- että pohjaveden käyttämistä talousvedeksi.[140] Jos tulee tehtäväksi uusia laitteita tai rakennelmia, niiden kunnossapito kuuluu korvaukseen oikeutetulle, ellei vesioikeus olosuhteet huomioon ottaen toisin määrää. Jos hyvitystoimenpiteestä aiheutuu vahingonkärsijälle vahinkoa suurempaa hyötyä, voidaan hänet eräin edellytyksin velvoittaa osallistumaan tarkoitettujen laitteiden sekä hankinta- että kunnossapitokustannuksiin enintään hyötyä vastaavalla määrällä. Korvauksen arvon vähennys tapahtuu harkinnan perusteella kohtuuden mukaan (VL 11: 12.3 ja VL 11: 5.2). Talousveteen kuuluu koti-, karja- ja puutarhakäyttöön tarpeellinen vesi, eikä merkitystä ole sillä, onko hyväksikäyttöä varten tehty ottamo vai ei.

---

[138] **KHO 4. 3. 1982 t. 865** ja **PSVO 8. 6. 1979 n:o 43/79/I**: Uittosääntöä koskevassa asiassa oli mm. kysymys tehdyn sopimuksen sitovuudesta. Esillä ollutta sopimusta ei voitu VO:n mielestä ottaa huomioon määrättäessä niitä velvoitteita, joita säännöstelyluvan haltijalle oli asetettava uiton toimittamisen turvaamiseksi. KHO:n päätökseen ei haettu muutosta tältä osin.

[139] Käyttövesiedut saattavat edustaa myös yleistä intressiä. Esim. **KHO 1966 A II 128**: Voimalaitoslupaan oli lisätty ehto, jonka mukaan hakijan oli suoritettava puolueeton tutkimus niistä haitoista, joita voimalaitoksen rakentamisesta ja patoamisesta aiheutui padotusalueella olevien kiinteistöjen talousveden saannille ja jätevesien poisjohtamiselle. Mikäli talousveden saannin oli katsottava em. syystä estyneen tai huomattavasti vaikeutuneen, oli luvansaajan, jos vahinkoa kärsinyt vaati sitä rahakorvauksen sijasta, rakennettava tutkimuksessa tarkoituksenmukaiseksi selvitetyn suunnitelman mukaan ne laitokset, laitteet ja johdot, jotka olivat tarpeen talousveden saamiseksi haittaa kärsivien tonteille. Mikäli jäteveden poisjohtamisen vaikeutuminen pakotti viemäriverkoston rakentamiseen, oli luvansaajan osallistuttava siihen voimalaitoksen aiheuttamaa lisäkustannusta vastaavalla summalla.

[140] Ks. KM 1958: 97 s. 63 ja HE 64/1959 vp s. 24. Samalla kannalla on myös Ruotsin SVL, vaikka VaL:n korvaussähköä ja -talousveden saantia koskevat säännökset on korvattu SVL 9: 1.3:n yleissäännöksellä. Mainittu säännös kuuluu seuraavasti:»Den ersättningsskyldige skall, om det är lämpligt, åläggas att utföra åtgärder som är ägnade att förebygga eller minska skador. Ersättning utgår endast för det skador som kvarstår sedan åtgärderna har utförts.» Ks. myös *Strömberg* 1984 s. 128 ss.

Jälkivahingoissa talousveden järjestäminen luontaisvelvoitteella saattaa tulla esille ensinnäkin siitä syystä, että alkuperäisessä luvassa ei ole määrätty asiasta mitään. Alkuperäisessä lupapäätöksessä talousveden saantivelvoite on myös saatettu määrätä järjestettäväksi niin yleisluonteisella lupaehdolla, että vasta myöhemmin voidaan arvioida, minkä tilojen talousveden saanti on vaikeutunut.

Karjatalousalueilla laidunveden järjestäminen kuuluu luvanhaltijalle, mikäli tällaista velvoitetta ei ole sisältynyt lupapäätökseen tai hankkeen toteuttaminen on aiheuttanut vedensaannin vaikeutumisen tiloille tai alueelle, ja tätä vaikutusta ei ole voitu edellyttää lupapäätöstä annettessa. Jos luvanhaltija rakentaa päävesijohdon, on yleensä katsottu, että kukin tila huolehtii käytön mahdollistavan laitteen rakentamisesta. Mikäli alueella on kunnan vesijohto, luvanhaltija on voitu velvoittaa maksamaan kunnallisen vesijohdon liittymismaksu.[141] Tulkinta on johdettavissa vesilain 11 luvun 12.1 §:stä. Luvanhaltija on vastuussa alueelle ulottuvan laitteiston kunnossapidosta, mutta muilta osin kunnossapito kuuluu omistajalle.[142] Toimenpiteiden mitoituksessa on otettava huomioon kohtuusnäkökohdat. Ratkaisevana on pidettävä niiden toimenpiteiden ja kustannusten määrää, jotka olisivat tarpeen vedenottoa varten.

3.7.3 Sijaisvelvoite (VL 11: 13)

Sijaisvelvoite voidaan määrätä rahakorvauksen sijasta silloin, kun vahingon ehkäiseminen tai vähentäminen on mahdollista toimenpitein ja laittein edellyttäen, että niistä johtuvat kustannukset eivät *suhteettomasti* ylitä rahakorvauksen määrää.[143] Vesioikeudella on siten harkintavalta toimenpiteen kohtuullisuuden osalta.[144] Sen sijaan harkintavaltaa ei ole siihen nähden, määrätäänkö myöntei-

[141] Esim. **PSVO 8. 3. 1988 n:o 9/88/I.**

[142] Mainittu periaate ilmenee esim. ratkaisusta **KHO 1967 A II 134**: Yhtiö, jolle VO oli myöntänyt luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja veden patoamiseen, velvoitettiin osallistumaan kunnallisen viemärilaitoksen pumppauskustannusten lisääntymiseen ja rakentamaan eräiden kunnan rakennusten viemärit laitteineen. Vaatimus luvan saajan velvoittamisesta pitämään mainitut viemärit laitteineen kunnossa ja suorittamaan niiden käyttökustannukset hylättiin, koska sanottujen toimenpiteiden suorittaminen rahakorvauksen sijasta ei ollut kohtuullista. Pilaamislupien osalta ks. myös *Hollo* 1976 s. 361 ss.

[143] Ks. myös VA 55 §.

[144] Esim. **ISVO 26. 2. 1986 n:o 1/Ym II/86** s. 48: Muistuttajat olivat vaatineet erään lammen vedenkorkeuden saattamista ennalleen juoksuttamalla siihen riittävä määrä vettä. VO katsoi ottaen huomioon lisäveden johtamiseksi tarvittavista laitteista ja jatkuvasta johtamisesta aiheutuneet kustannukset, ettei olisi kohtuullista velvoittaa yhtiötä rahakorvauksen sijasta huolehtimaan lisäveden toimittamisesta po. lampeen. Vaatimus hylättiin VL 11: 13:n perusteella.

sessä tapauksessa sijaisvelvoite vai ei.[145] Sijaisvelvoite on siten tarkoitettu *ensisijaiseksi* ja rahakorvaus *toissijaiseksi* keinoksi vähentää tai ehkäistä vahinkoja. Eri asia on, onko kustannuksia koskeva edellytys »suhteeton» kirjoitettu liian ahtaaksi, jonka vuoksi sijaisvelvoitetta ei voida määrätä, vaikka se yksityisten etujen turvaamisen kannalta olisi tarkoituksenmukaista. Toimenpiteen kustannukset voivat kyllä ainakin jossain määrin ylittää rahakorvauksen määrän ilman, että vahingonkärsijän tulee osallistua kustannuksiin. Oikeuskäytännön valossa vaatimukset sijaisvelvoitteiden asettamisesta tulevat herkästi hylätyiksi kustannussyiden vuoksi.

Rantojen syöpyminen ja vyörymisvahingot ovat melko tavanomaisia esim. säännöstely-yrityksen toimeenpanosta aiheutuneita jälkivahinkoja. Yleensä ne katsotaan sellaisiksi vahingoiksi, joiden estämiseen toimenpitein sovelletaan vesilain 11 luvun 13 §:n säännöstä. Kuitenkin rantojen vyöryminen ja niistä irtaantuva maa-aines vaikeuttaa vesistön yleiskäyttöä, kuten rantautumista, veneilyä ja kalastusta. Näin ollen rantojen suojaamista syöpymiseltä voi perustella myös yleisen edun kannalta. Näin ei kuitenkaan yleensä menetellä, vaikka tällaisen suojausmääräyksen antamista voisi perustella vesilain 2 luvun 3 §:ään nojautuen. Käytännössä rantavyörymien osalta puhevallan on katsottu kuuluvan rannan omistajalle, jolloin kysymykseen tuleva säännös on vesilain 11 luvun 13 §.[146]. Kyseisen säännöksen tarkoittamassa tapauksessa kuten yleensäkin vesilain 11 luvun korvaussäännöksissä korvauksella täytyy aina olla nimetty saaja.

Oikeuskäytännössä on omaksuttu kanta, että vain erityiseen käyttöön (esim. tontti- tai peltomaaksi) otettu ranta voidaan velvoittaa suojattavaksi syöpymiseltä toimenpitein.[147] Tämä kannanotto perustunee vesilain 11 luvun 13 §:n tulkintaan, vaikka suoranaista johtoa tälle periaatteelle ei lain säännöksestä ole saatavissa.

Kalastusvahinkojen yhteydessä puhutaan epätäsmällisesti »korvauksista», vaikka tarkoitetaan kalastusedun turvaamista vesilain 2 luvun 22 §:n perusteella.[148] Kyseisen säännöksen perusteella määrättävän istutus- ja/tai maksuvelvoitteen määrää kysymyksessä olevassa vesistössä realisoituvien kalatalousetujen summa, kun taas korvauksissa korvattavaa on vain todellisten etujen mene-

---

[145] Ks. myös HE 64/1959 vp s. 24, myös *Hollo* 1976 s. 364.

[146] Esim. **VYO 31. 12. 1985 VYO 111/1984**: Koska syöpymävahingot eivät koske jako- ja kalastuskuntien oikeutta tai etua, eikä niillä ole tältä osin puhevaltaa asiassa, jako- ja kalastuskuntien vaatimukset jätettiin tutkimatta.

[147] Esim. **PSVO 31. 5. 1982 n:o 7/82/III**: Erään järven säännöstelyä ym. koskevassa lopputarkastuksessa luvanhaltija velvoitettiin muun ohella suojaamaan syöpymiseltä sellaiset erityiseen käyttöön otetut rannat, jotka olivat vaarassa syöpyä.

[148] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 367 ja *Vihervuori* 1978 s. 115.

tys.[149] Jälkikorvauksellisessa toimenpidevelvoitteessa (VL 11: 13) on siten aina kysymys yksityisen edun hyvittämisestä, ja näin säännös voinee soveltua vain poikkeustapauksessa kalatalousvelvoitteiden asettamiseen.[150]

3.8 Ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaaminen kansalaisten reaalisen oikeusturvan kannalta

3.8.1 Ratkaisuista

Millaisen suojan vesilain 2 luvun 27 § on tosiasiassa antanut kansalaisille heidän jouduttuaan vesirakentamishankkeessa kärsimään ennalta-arvaamattomasta vahingosta? Ensiksi on huomautettava, että korvausten saaminen edellyttää edunmenettäjän hakemusta vesioikeudelle. Tämä jo yksistään on nostanut hakemuskynnystä, koska vesilainsäädännössämme noudatettavien yleisten periaatteiden mukaan hakija vastaa oikeudenkäynnin kustannuksista.

Erillisenä hakemusasiana käynnistettyjä prosesseja ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamiseksi on koko vesilain voimassaoloajalta erittäin vähän. Esim. KHO:n ennakkotapausrekisteristä löytyy vain muutama ratkaisu, joissa on tavalla tai toisella sivuttu tätä kysymystä. Ratkaisut ovat koskeneet laajoja ja mutkikkaita vesirakentamishankkeita, mikä on merkinnyt, että myös ennalta-arvaamattoman vahinkokysymyksen käsitteleminen on vienyt aikaa.

Vesilain muutoksella (L 467/87) muutettiin lain 21 luvun 11 §:ää siten, että pykälän 2 momentin mukaan edunmenettäjän jättäessä vesioikeudelle hakemuksen joko vesilain 2 luvun 27 §:n tai 11 luvun 8 §:n nojalla oikeudenkäynnin kustannukset voidaan maksaa valtion varoista ja periä takaisin edunmenetyksen aiheuttajalta, ellei niitä määrätä asiassa ilmitulleiden seikkojen vuoksi kokonaan tai osittain valtion maksettavaksi. Vielä on vaikea arvioida, millainen vaikutus säännöksellä tulee käytännössä olemaan.

Seuraavat oikeustapaukset on pyritty valitsemaan edustavimmista ratkaisuista.

---

[149] Samoin *Hollo* 1976 s. 365 ja *Vihervuori* 1978 s. 121.

[150] Ennen VL:n muutosta (L 467/87) VL 11: 13:n soveltuvuutta on pohdittu jätevesihankkeiden kalatalousvelvoitteiden määräämisen osalta, kun VL 10: 24.2:n soveltamista kalatalousvelvoitteiden osalta käytännön tasolla aikaisemmin vältettiin. Toisin kuitenkin jo KM 1972: B80 s. 39, 67 ja 71. Nyttemmin asia on järjestetty VL 10: 24 a:han sisältyvällä viittaussäännöksellä, jonka perusteella VL 2: 22:ta sovelletaan myös VL 10: 24:n perusteella myönnettävissä luvissa.

3.8.2 Ristijärven luonnonravintolammikon tyhjennys

3.8.2.1 Oikeustapauksen selostus

PSVO:een 20. 12. 1984 saapuneessa hakemuksessaan S.K. ja E.L. olivat tilojensa omistajina esittäneet, että vesioikeus oli 21. 11. 1983 (n:o 77/83/I) myöntänyt K. Oy:lle luvan Ristijärven luonnonravintolammikon rakentamiseen ja käyttöön. Yhtiö oli päätöksellä oikeutettu laskemaan Ristijärvi tyhjäksi ja säännöstelemään veden juoksua. Ristijärvestä lähtevä Ristijoki laskee Käräkkäjärveen, josta lähtee edelleen Käräkkäjoki, joka yhtyy Louejokeen. Käräkkäjärvi oli kuivattu jo vuosisadan vaihteessa ja otettu käyttöön luonnonniittynä.

Kun yhtiö oli syksyllä 1984 ryhtynyt laskemaan Ristijärveä tyhjäksi maan ollessa jo jäässä, juoksutuksesta oli aiheutunut Käräkkäjärven rannalla oleville 10 ha:n pelloille vahinkoa. Ristijärvestä valuva vesi oli jäätynyt pelto-ojiin ja tuhonnut peltojen kasvillisuuden. Veden juoksutus oli aiheuttanut myös Käräkkäjärven toisella puolella oleville metsämaille tuntuvia vahinkoja tukkimalla metsäojien päät. S.K. ja S.L. vaativat luvanhaltijaa korvaamaan aiheuttamansa vahingon sekä em. vesioikeuden päätöksen lupaehtoja muutettavaksi niin, ettei Ristijärven tyhjennysjuoksutus ja säännöstely vastaisuudessa tuota haittaa maa- ja metsätalouden harjoittamiselle hakijoiden tiloilla. Hakijat esittivät ohituskanavan kaivamista ja tyhjennysjuoksutusten suorittamista vuosittain syyskuun loppuun mennessä, jolloin veden juoksutus routamaalle estyy.

Päätöksessään (**PSVO 17. 3. 1986 n:o 15/86/I**) vesioikeus katsoi hakijoille aiheutuneiden vahinkojen johtuneen osittain poikkeuksellisista luonnonolosuhteista ja osittain lasku-uoman liian pienestä vedenjohtokyvystä. Oikeus katsoi, että vastaisten vahinkojen syntyminen voitaisiin estää täsmentämällä lupapäätöksessä annettujen tyhjennysjuoksutusten ajankohtaa ja juoksutusmääriä koskevia määräyksiä. Luvanhaltija velvoitettiin maksamaan hakijoille aiheuttamistaan vahingoista korvausta. Sen sijaan vastaisten vahinkojen estämistä koskevat vaatimukset hylättiin.

KHO (3. 2. 1987 t. 298), jonne S.K. ja E.L. valittivat, katsoi, että vesioikeuden määräämät tyhjennysjuoksutuksen rajoitukset estivät luonnonravintolammikon tyhjentämisen, ellei alapuolista uomaa perata tai kaiveta uutta uomaa. KHO katsoi, ettei vesioikeuden olisi tullut määrätä mainittuja rajoituksia tutkimatta samalla kysymystä alapuolisen vesistön vedenjohtamiskyvyn parantamistoimenpiteistä. KHO kumosi vesilain 2 luvun 27.1 §:n ja saman luvun 3 §:n perusteella vesioikeuden päätöksen ja asia palautettiin uudestaan vesioikeuden käsiteltäväksi. Tämän jälkeen yhtiö toimitti hakemuksen ohituskanavan rakentamisesta, josta vesioikeus antoi päätöksen (**PSVO 18. 9. 1987 n:o 56/87/I**) ja jonka **KHO** pysytti päätöksellään (**20. 5. 1988 t. 2086**). Rahakorvausten osalta asiaan liittyvät vielä vesiylioikeuden päätökset (**VYO 29. 6. 1988 VYO 62/1988** ja **16. 6. 1989 VYO 110/1989**).

3.8.2.2 Oikeustapauksen analysointia

Selostettu ennalta-arvaamaton vahinkokysymys vaikuttaa varsin yksinkertaiselta: luonnonravintolammikon tyhjentämisestä oli aiheutunut osaksi tyhjentämiseen otetun liian myöhäisen ajankohdan, osaksi järven tyhjennysuoman huonon vedenjohtamiskyvyn vuoksi ympäröivälle maa- ja metsätaloudelle vahinkoa. Hakijoiden ensisijainen tavoite oli estää vahinkojen aiheutuminen toimenpidevelvoitteella, joka sitten annettiin. Merkillepantavaa on, että KHO on perustanut ratkaisunsa vesilain 2 luvun 27.1 §:n ohella saman luvun 3 §:n säännökseen.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että sinänsä yksinkertaisen asian käsittely vaati kolme vesioikeuskäsittelyä, kaksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua ja kaksi vesiylioikeuden päätöstä. Aikaa prosessiin kului vahingon aiheuttamishetkestä lukien viisi vuotta, mitä sinänsä on pidettävä varsin kohtuullisena moniin laajoihin vesiasioiden käsittelyaikoihin verrattuna, mutta esillä olevan kysymyksen huomioon ottaen pitkähkönä. Päätöksen lopputulosta arvioitaessa hakijoille määrätyt rahakorvaukset jäivät paljon pienemmiksi kuin oikeudenkäyntikulut.

3.8.3 Siikajoen rapukorvaukset

3.8.3.1 Oikeustapauksen selostus

Vesioikeus oli TVH:n hakemuksesta antamallaan päätöksellä (**PSVO 16. 3. 1968 n:o 15/68/II**) myöntänyt TVH:lle luvan *Uljuan tekoaltaan ym. rakentamiseen* Kestilän ja Pulkkilan kunnissa. Päätöksen lupaehdon 15 mukaan

> »Hakijan tulee suorittaa vuosittain tammikuun aikana maataloushallitukselle kahdeksansadan neljänkymmenen (840) markan suuruinen maksu, joka on käytettävä hankkeen vaikutusalueen vesistön kala- ja rapukannan säilyttämiseksi tarvittaviin istutus- ja muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin.»

Useat *kalastuskunnat* olivat jättäneet kukin erikseen hakemuksensa vesioikeuteen (6. 11. 1969, 25. 3. 1970, 16. 11. 1971 ja 9. 4. 1973) lausuen mm., että TVH:n rakentaessa Uljuan allasta vuoden 1969 kesällä Siikajokeen laskettu liete ja altaan rakentamiseen liittyvänä toimenpiteenä suoritettu vesialueen ruoppaus Siikajoen vesistössä vuoden 1969 aikana olivat aiheuttaneet Rantsilan, Ruukin ja Siikajoen kunnissa po. kalastuskuntien vesialueilla veden samenemisen ja likaantumisen. Tästä oli ollut seurauksena, että mainittuna vuonna 1969 kala- ja rapukanta oli eräiltä hakemuksessa tarkemmin mainituilta alueilta tuhoutunut lopullisesti, ja muutoinkin ravustuksen ja kalastuksen harjoittaminen oli estynyt. Aiheutuneesta *vahingosta* kalastuskunnat vaativat TVH:lta *kor-*

vausta ja *vesilain 2 luvun 27 §:ssä* tarkoitettuja *toimenpiteitä* sekä *tutkimuksia* siitä, mitä vahinkoja ja haittoja tekoaltaan rakentamiseen liittyvät toimenpiteet olivat joko välittömästi tai välillisesti aiheuttaneet kalastuskuntien alueella. Samoin vaadittiin välittömien toimenpiteiden suorittamista kala- ja rapukannan säilyttämisen turvaamiseksi, esimerkiksi vuosittain määrärahan käyttämistä kala- ja rapukannan turvaamiseksi, sekä TVH:n velvoittamista ryhtymään viipymättä toimenpiteisiin uuden rapu- ja kalakannan istuttamiseksi.

Kalastuskuntien hakemukset, jotka vesioikeus oli määrännyt käsiteltäväksi yhdessä, käsiteltiin katselmustoimituksessa. *Toimitusmiehet* esittivät syntyneen vahingon korvaamista vesialueen omistajille sekä Uljuan altaan lupaehtoihin sisältyvän kalanhoitomaksun korottamista.

Vesioikeus katsoi, ettei kalastuskunnalla ollut *puhevaltaa*, koska se ei ollut vesialueen omistaja, ja jätti näin vahinkojen korvaamista koskevat kalastuskuntien vaatimukset tutkimatta. Muilta osin asia tutkittiin ja Uljuan altaan kalatalousvelvoitteita koskevaa lupaehtoa muutettiin korottamalla kala- ja rapukannan säilyttämiseen tarkoitettua maksua ennalta-arvaamattoman vahingon kompensoimiseksi.

Korkein hallinto-oikeus 12. 2. 1976 katsoi, ettei »asian *tässä vaiheessa* ole selvyyttä niistä toimenpiteistä, joilla kala- ja rapukanta, jonka heikkenemisen kysymyksessä olevilla vesialueilla on katsottava ainakin osittain aiheutuneen Uljuan tekoaltaan rakentamisesta ja Siikajoen vesistön säännöstelystä, voidaan rapukannan osalta saada palautetuksi ja säilytetyksi säännöstelyn aikaisissa olosuhteissa.» KHO:n päätöksellä kalanhoitomaksua korotettiin. Rahakorvaukset siirrettiin vesiylioikeuden käsiteltäväksi.

Vesiylioikeus 14. 12. 1978 katsoi, että kullakin kalastuskunnalla yhteisen kalaveden osakkaiden yhtymänä oli katsottava olevan *puhevalta* asiassa siltä osin kuin asiassa oli kysymys *vesialueen käyttämisestä kalavetenä aiheutuneista vahingoista ja niiden korvaamisesta*. Vesioikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin uudestaan vesioikeuden käsiteltäväksi.

Täydentävässä katselmustoimituksessa 5. 2. 1982 toimitusmiehet esittivät korvausta rapukannan tuhoutumisesta v:lta 1969 ja tästä eteenpäin vuotuiskorvauksina. Korvaukset ehdotettiin maksettavaksi kalastuskunnille. Rapukannan palauttamiseksi ehdotettiin istutusohjelmaa. Lisäksi ehdotettiin korvauksia paikalliskalaston menetyksistä v:lta 1969 ja 1970 sekä vesi- ja ympäristöhallituksen velvoittamista kustannuksellaan seuraamaan maa- ja metsätalousministeriön hyväksymällä tavalla hoitotoimenpiteiden tehokkuutta istutusmäärien muuttamiseksi tai pysyvien korvausten määrittämiseksi.

Uudessa ratkaisussaan *vesioikeus* katsoi rapukannan tuhoutuneen po. vesialueilta *yksinomaan* Uljuan altaan rakentamisen seurauksena. Se hyväksyi pääpiirteissään toimitusmiesten ehdotukset, paitsi että ravun hintaa ja korvattavan saaliin määrää alennettiin ja korvaus määrättiin kertakaikkisena, koska rapukannan palautumisen oletettiin vievän kauan aikaa ja vahinko oli näin ollen jatkuvaa.

Vesioikeuden päätöksestä valittivat sekä kalastuskunnat että luvanhaltija (VYH). Kalastuskunnat vaativat tutkimusvelvoitteen asettamista ja vesi- ja ympäristöhallitus vastusti vesioikeuden korottamaa rapukannan palauttamiseen tar-

koitetun maksun määräämistä. **KHO 23. 12. 1985 t. 5952**: »— vesioikeuden oli tullut vesiylioikeuden palauttaman korvausasian yhteydessä ottaa maa- ja metsätalousministeriön vaatimuksen johdosta vesilain 2 luvun 22 §:ssä tarkoitettua toimenpidettä ja maksua koskeva kysymys vesilain 2 luvun 27 §:n nojalla tutkittavakseen. VO:n — korottamaa — maksua ei ole pidettävä liiallisena». KHO pysytti siten vesioikeuden päätöksen.

Vesiylioikeus hyväksyi **27. 11. 1987 (VYO 57/1987)** vesioikeuden perustelut rapukorvausten osalta pääsääntöisesti, mutta alensi sekä ravun hintaa että korvattavan saaliin määrää. **KKO (21. 6. 1988 t. 2112)** ei myöntänyt valituslupaa vesi- ja ympäristöhallitukselle. Kalastuskunnille valituslupa myönnettiin. **KKO (15. 6. 1990 t. 1763)** nosti kalastuskunnille tulevan korvauksen määrää. Sen sijaan KKO ei puuttunut päätöksen perusteluihin.

3.8.3.2 Oikeustapauksen analysointia

Kun vesiylioikeus oli ratkaissut (VYO 57/1987) edellä selostetun Uljuan altaan rakentamisesta Siika- ja Lamujoen kala- ja rapukannoille aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan asian, oli ennättänyt kulua yli kahdeksantoista vuotta itse vahinkotapahtumasta: Siikajoen ruoppaamisesta ja lietteen päästämisestä vesistöön. KKO:n ratkaisu mukaan luettuna ennalta-arvaamattoman vahinkokysymyksen käsittely viipyi eri oikeusasteissa yli kaksikymmentä vuotta. Yksistään käsittelyajan pituuden voidaan perustellusti katsoa vaarantaneen asianosaisten oikeusturvan.

Kalastuskunnan puhevaltaa koskeva kysymys sivuutetaan tässä yhteydessä toteamalla, että vesiylioikeuden ratkaisu perustuu väljään tulkintalinjaan, jossa on pyritty olemaan tekemättä ongelmaa sinne, missä sitä ei ole. Kalastuskunnalle on vakiintuneesti usein myönnetty puhevalta silloin, kun on ollut kysymys kalastukselle ja kalakannalle aiheutuneista vahingoista ja haitoista.[151] Tässä ratkaisussa ei ole kuitenkaan kysymys vain *asialegitimaatiosta*, vaan kalastuskunnalla on katsottu olevan oikeus paitsi itsenäisesti prosessoida korvauksista myös olla korvaus*subjektina*.

Kysymyksessä on vesilain 11 luvun mukaan korvattava vahinko, joka johtuu *luvan nojalla suoritetusta toimenpiteestä*. Tämän toimenpiteen seurauksia ei ollut ennalta tunnettu tai ainakin seurauksien katsottiin syntyneen odottamatta.[152] Päätöksen eri vaiheita seuratessa huomio kiinnittyy siihen, että eri vaiheissa on päädytty hyvin erisuuruisiin lopputuloksiin korvattavan vahingon määrässä.[153] Vahingon syystä (imuruoppausliete, altaan rakentaminen ja käyttö tuhosivat rapukannan vesistössä) toimitusmiehet, vesioikeus ja vesiylioikeus

[151] Ks. esim. **KHO 1970 A II 139** ja **KHO 1972 A II 123**.

[152] Ks. ed. vesioikeudellisen jälkikorvausvastuun perusteista s. 225 ss.

[153] Kalastuksen tuoton korvaamisesta yleisemmin ks. *Anttila* 1989 passim.

olivat samaa mieltä. Luvanhaltija vastusti korvausvaatimuksia vetoamalla siihen, että rapurutto oli tuhonnut ravut vesistöstä. Vesiylioikeus ja vesioikeus päätyivät kuitenkin sille kannalle, että vahinko oli aiheutunut *yksinomaan* imuruoppauslietteen pääsystä vesistöön sekä altaan rakentamisesta ja käytöstä. Tuomioistuimet eivät ole kuitenkaan selkeästi perustelleet niitä syitä, joilla molemmat päätyivät pienentämään korvattavan rapusaaliin määrää. Vesioikeus puolitti korvaussumman ja vesiylioikeus vähensi sen kolmannekseen toimitusmiesten esittämästä määrästä.

Jo aiemmin on puututtu ongelmiin, jotka liittyvät jälkikorvaustilanteeseen konkurrenssi- ja kausaliteettioppien kannalta. Nyt esillä olevassa tapauksessa rapukadon syyksi oikeuskäsittelyn yhteydessä todettiin altaan rakentamistyöt ja toisaalta rapurutto. Oikeudellisesti kysymys on kausaliteetti- ja konkurrenssioppien valossa siitä, missä määrin vesituomioistuinten ratkaisuissa on vahinkoarviota laadittaessa otettava huomioon korvausta pienentävinä seikkoina muutkin tulevaisuudessa saalista vähentävät tekijät kuin vahingon varsinaiseksi aiheuttajaksi katsottu.

Kausaliteettiongelmaa selventänee se, että vesituomioistuimet katsoivat, että vesistön ruoppaus ym. toimet *yksinään* olisivat riittäneet raputuhon aikaansaamiseen.[154] Siten myöhemmin ilmenevä syy, joka tässä tapauksessa oli vesistön rapukannan tuhonnut rapurutto, ei vapauttanut luvanhaltijaa (VYH) osaksikaan korvausvelvollisuudesta. Tämä oli sekä vesioikeuden että vesiylioikeuden kanta. Voidaanko sitten ja missä määrin myötävaikuttavana konkurrenssina ottaa huomioon muutkin saalismääriä vähentävät pitkän aikavälin tekijät, kuten metsäojitukset ja muu kuormitus sekä rapukannan luontainen vaihtelu?

Luonnonkuormituksen (hajakuormituksen) osalta voitaneen katsoa, että tällainen vesistöön kohdistuva kuormitus ei vähennä korvauksen perustana olevan saaliin määrää. Tällaiset kuormittajatekijäthän eivät ylitä pilaantumiskynnystä (VL 1: 19). Vaikka voitaisiinkin otaksua, että vapaan marginaalin puitteissa tapahtuva toimenpide vaikuttaa samaan suuntaan kuin varsinainen määräävässä yhteydessä oleva tekijä, niin jos tällainen toimenpide ei yksin kuitenkaan pystyisi aiheuttamaan haitallista seurausta (raputuho), ei syy-yhteyttä voida ulottaa tällaiseen toimenpiteeseen.

Rapukannan luontaisen vaihtelun huomioon ottaminen, johon vesiylioikeus on perustanut saalismäärän pienentämistä koskevan päätöksensä, vaikuttaa sinänsä perustellulta. Oikeudellisesti mielenkiintoista on pohtia, voidaanko vuotuisen rapusaaliin arvio perustaa saaliiseen, joka olisi pitkällä aikavälillä keskimääräisesti saatu tai *saataisiin* ilman altaan rakentamista ja säännöstelyä.

---

[154] Ks. myös *Eronen* 1980 s. 28—76.

Johtoa rapukorvauksen (ts. vesialueen raputuoton menetyksen ja vesistön arvon alentumisen sekä kalastuskuntien raputulojen kuten vuokra- ja lupatulojen menetysten) määräämiseen on etsittävä kalastuslain 14 §:stä, jonka mukaan kalastusoikeuden luovuttamisesta on suoritettava täyttä arvoa vastaava korvaus. Ellei arvo muutoin ole määrättävissä, katsotaan sen vastaavan saadun saaliin perusteella laskettua kaksikymmenkertaista viiden viime vuoden aikana harjoitetun kalastuksen keskimääräistä vuotuista puhdasta tuottoa.[155] Nyt esillä oleva vesiylioikeuden ratkaisu noudattaa pääperiaatteiltaan sitä kalastuslaissa omaksuttua linjaa, että korvausten määrittämisen lähtökohtana on todellinen saalis, ts. saalis, joka olisi saatu ilman vesioikeuden luvallistamaa toimenpidettä.

Tuotto on vesialueen arvioinnissa tavallisimmin käytetty arviointiperuste. Tuottoarvomenetelmä, johon päätös tässäkin asiassa perustuu, on käyttökelpoinen etenkin, kun vuotuinen tuotto on riittävän tarkasti selvitettävissä. Vesioikeuskäytännössä tuotoksi on tavallisesti katsottu todellisen saaliin nettoarvo.[156] Esillä olevassa oikeustapauksessa tuottoa vähentäviksi on katsottu varsin tulkinnanvaraisia tekijöitä, kuten hajakuormitus, metsäojitukset, tulevat rapusaaliit sekä rapuruttojen keskimääräinen saalista vähentävä vaikutus pitkällä aikavälillä.

Korkein oikeus on päätöksessään (**KKO 25. 9. 1985 t. 2446**) nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota päätösten perustelemiseen.[157] Tässäkin ratkaisussa vesiylioikeuden perustelut ovat hyvin tulkinnanvaraiset. Niiden mukaan korvauslaskelman perusteena käytettäväksi saaliiksi on katsottu noin puolet hyvän rapuvuoden saaliista. Kalastuksen tuoton odotusarvon huomioon ottamista reaalista tuottoa vähentävänä tekijänä ei voitane ottaa huomioon siten kuin vesiylioikeus on tässä ratkaisussaan tehnyt.[158]

Itse korvattavan ravun *hinnan* määräämistä käyttämällä bruttohinnan määräämisperusteena ravun arvoa vahinkohetkellä ja ottamalla huomioon lopullista korvattavan ravun hintaa määrättäessä yleisen hintatason muutos on pidettävä

---

[155] Ks. esim. **KKO 1974 II 73.**

[156] Näin *Anttila* 1989 s. 3 ss.

[157] Samaan asiaan katselmustoimitusten osalta on kiinnittänyt huomiota *Eronen* 1965 s. 63.

[158] Yleensä kalastusedun korvattavuuden kannalta ei saaliiden lisäämiskapasiteettia oteta huomioon, vaikka onkin laskettu, että Suomen vesialueet ovat pääasiassa alikalastettuja ja että niiden saaliita voitaisiin tuoton kärsimättä lisätä puolella. Ks. *Doktar — Niinimäki — Anttila* VT 2/1975 s. 8, myös *Hollo* 1976 s. 467. *Vihervuori* (1978 s. 120—121) on huomauttanut, että »toisaalta ei voitane estää tapauskohtaisesti reaalisen odotusarvon huomioon ottamista». Uljuan altaan rakentamisen vaikutuksista alapuolisen Siikajoen rapukantoihin on tehty useita tutkimuksia. Esim. *Westman* 1974 s. 35 ja 1979 s. 97 ss.

oikeana.[159] Mikäli tällä menetelmällä päädytään huomattavasti todellista käypää arvoa alempaan hintatasoon, olisiko päätöstä tarkistettava? Lunastuslaissa omaksuttujen yleisten pakkolunastuksessa sovellettavien korvausperiaatteiden mukaan arvon määräämishetki on päätöksen *julistamishetki*.[160] Näin ollen on näyttökysymys osoittaa muunlainen arvo kuin mihin päädytään menetelmällä, jota mm. vesiylioikeus on tässä ratkaisussaan soveltanut.

Ratkaistessaan ravun bruttohintaa vesiylioikeus on nettohintaa määrätessään vähentänyt paitsi pyyntikustannukset myös pyyntityön arvon. *Anttilan* selvityksen mukaan tuotto on määritetty oikeuskäytännössä yleensäkin varsin vapaasti ja tapauskohtaisesti. Näin voidaan katsoa menetellyn tässäkin ratkaisussa.[161] *Anttila* on ehdottanut, että sisävesien kalastuksen tuottoa määritettäessä tulisi käyttää kalastaja- ja tuottajahintojen sijasta *vähittäismyyntihintoja*.[162] Tästä hinnasta voitaisiin vähentää säästyneet kalastus- ym. kustannukset. Perusteluna tälle menetelmälle on, että kotitarpeikseen kalastava joutuu hankkimaan kalat vähittäismyyntihintaan menetettyään osaksi tai kokonaan mahdollisuutensa kalastaa.[163] Oikeuskäytännössä vähittäismyyntihinta onkin hyväksytty.[164] Kalastuksen tuoton osalta oikeuskäytäntö kaipaa selkeyttämistä.

3.8.4 Syvärin ja Vuotjärven säännöstely

3.8.4.1 Oikeustapauksen selostus

Kuusankosken kunnasta oleva Kymin Osakeyhtiö — Kymmene Aktiobolaget -niminen yhtiö oli 11. 11. 1943 päivätyllä kirjelmällä Juankosken omistajana ja sen vesivoiman käyttäjänä anonut lupaa *Syvärin ja Vuotjärven vedenjuoksun säännöstelemiseen*. Kuopion lääninhallitus oli 6. 11. 1946 esittänyt KulkLMin:lle anomuksen siirrettäväksi vesistötoimikunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvosto oli 21. 11. 1946 KiireL:n nojalla määrännyt asian vesistötoimikunnan käsiteltäväksi. Vesistötoimikunnan päätöksillä 5. 4. 1950, 25. 4. 1951, 14. 10. 1953 ja 6. 10. 1956 ja eräiden vesioikeusasioiden poikkeuksellisesta käsittelystä 19. 7. 1940 annetun lain nojalla yhtiö oli saanut *väliaikaisia lupia* asiallisesti säännöstelyn aloittamiseen mm. ehdolla, että hakija on vastuussa sanotusta veden juoksutuksesta mahdollisesti aiheutuvan vahingon tai haitan korvaamisesta, mistä määrättäisiin asiasta annettavassa lopullisessa päätöksessä.

---

[159] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 466 ss.

[160] LunL:n perusteiden osalta ks. *Ojanen* 1978 s. 42 ss.

[161] Ks. *Anttila* 1989 s. 5. Anttilan selvityksen mukaan oikeuskäytännössä pyyntikustannukset on saaliin nettohintaa määritettäessä toisinaan vähennetty, toisinaan ei.

[162] Mts. 5.

[163] Ibid.

[164] Ibid.

Toisen vesistötoimikunnan *lopullinen päätös* mainitulle yhtiölle Syvärin ja Vuotjärven säännöstelemiseen annettiin **17. 1. 1959 (n:o 2/1959)**. Tämän päätöksen lupaehdon 17 mukaan:

> »Hakija on niinikään velvollinen korvaamaan Syvärin ja Vuotjärven säännöstelystä aiheutuvat mahdolliset vahingot Lastukosken kanavan rakenteille sekä muut edeltäpäin arvaamattomat, vesioikeuslain mukaan korvattavat vahingot».
>
> Lupaehdon 20 mukaan:
>
> »Hakija on velvollinen viimeistään 10 vuoden kuluttua säännöstelyn alkamisesta lukien hakemaan katselmuksen tämän päätöksen lupaehtoihin sisältyvien säännöstelymääräysten tarkistamiseksi säännöstelyn toimeenpanemisessa saatujen kokemusten perusteella».
>
> KKO (**KKO 15. 11. 1960 t.129**) pysytti vesistötoimikunnan päätöksen sellaisenaan.

Useat kymmenet yksityiset olivat 7. 12. 1968 jättäneet ISVO:lle *kannekirjelmän (Yksityisten kanne)*, jossa oli vaadittu säännöstelystä aiheutuneiden menetysten korvaamista ja haittojen poistamista.

Vesioikeus katsoi päätöksessään (**ISVO 14. 11. 1985 12/Ym I/85**) säännöstelystä aiheutuneen Syvärin rantamaiseman omistajille ja saariasukkaille sellaista vahinkoa, jota ei ole voinut edellyttää päätöstä annettaessa ja joka olisi tullut jo säännöstelylupaa annettaessa käsitellyksi ja korvatuksi. Vahingot tutkittiin vuosilta 1959 (luvan antamishetki) vuoteen 1985. **ISVO 14. 11. 1985 (n:o 11/Ym I/85)**, ts. samana päivänä antamallaan toisella päätöksellä, muutti järvien säännöstelymääräyksiä, mistä syystä vesioikeus katsoi, että säännöstelyn aiheuttamat vastaiset vahingot tulisivat uusilla lupamääräyksillä estetyiksi. Vahingot arvioitiin säännöstelyluvan antamishetkellä vallinneiden olojen perusteella ja nykyrahassa. Edunmenetyksinä tulivat korvatuiksi mm. rannan käytön hankaloituminen, karjan juottamisen ja laiduntamisen vaikeutuminen sekä kulkuhankaluudet saari- ja rantatiloille.

Kalastuskunnat olivat 15. 1. 1969 hakemusasiana vesioikeudelle toimittamassaan kirjelmässä vaatineet luvanhaltijaa korvaamaan Syvärin ja Vuotjärven säännöstelyn kalastuskunnille aiheuttamat kalataloudelliset menetykset. Kalastuskunnat vaativat joko rahakorvausta tai luvanhaltijan velvoittamista istuttamaan kaloja. Edelleen kalastuskunnat vaativat vahingon selvittämistä »virallismenettelyssä».

ISVO määräsi hakemuksen käsiteltäväksi *katselmustoimituksessa. Toimitusmiesten lausunto* valmistui 28. 9 .1970. Toimitusinsinöörin kehotuksesta hakijoina olevat kalastuskunnat hankkivat selvityksen säännöstelyn Syvärin kalakannoille aiheuttamista vahingoista.[165] Toimitusmiehet ehdottivat sekä rahakorvauksia että istutusvelvoitteita.

ISVO katsoi **4. 1. 1974 (n:o 120/Va/73)** antamassaan päätöksessä mm. lupapäätöksen perusteella toimeenpannun säännöstelyn johdosta keskiveden-

[165] Insinööritoimisto Oy Vesitekniikka Ab: »Selvitys vedensäännöstelyn vaikutuksista Syvärijärven kalastoon ja kalastukseen» 17. 12. 1969 Helsinki.

korkeuden alenneen Syvärin järvessä 41 cm:llä, mistä oli aiheutunut kalastukseen käytettävissä olevan vesialueen pieneneminen 170 ha:lla ja siten kalastusedun menettäminen ainakin 170 ha:n alueella sanotussa järvessä. Lisäksi säännöstely oli huonontanut kalojen lisääntymismahdollisuuksia ja siten heikentänyt Syvärin kalakantaa ja vähentänyt kalastuksen tuottoa. Edellä olevan perusteella hakijoille katsottiin aiheutuneen sellaisia seurauksia, joita säännöstelylupaa myönnettäessä ei ole voinut katsoa edellytetyn syntyvän. Luvanhaltija velvoitettiin maksamaan kalastuskunnille kertakaikkisia korvauksia kalastusedun menetyksestä.

VYO, jonne sekä kalastuskunnat että maa- ja metsätalousministeriön metsästys- ja kalastusosasto valittivat, antoi päätöksensä **10. 12. 1975 (VYO 14/ 1975)**. Valituksessaan kalastuskunnat vaativat istutusvelvoitteen asettamista luvanhaltijalle korvausten lisäksi. Ministeriön metsästys- ja kalastusosasto vaati ainoastaan kalastuskunnille maksettavaksi määrättyjen korvausten korottamista.

Vesiylioikeus jätti tutkimatta ministeriön valituksen, koska »ministeriö kalataloutta valvovana julkisena viranomaisena ei tässä ominaisuudessa eikä muullakaan perusteella ole oikeutettu esittämään kalastuskuntien puolesta rahakorvausvaatimuksia». Vesioikeus oli puolestaan jättänyt ministeriön (tuolloin vielä MaatH) valituksen liian myöhään saapuneena tutkimatta. Muilta osin päätöstä ei muutettu.

Luvanhaltijayhtiö, Kymi Oy pyysi 15. 4. 1969 jättämässään hakemuksessa vesioikeudelta määräystä siitä, mihin toimenpiteisiin yhtiön tuli ryhtyä vesistötoimikunnan päätöksessä olevan, lupaehdossa 20 määrätyn säännöstelymääräyksen täyttämiseksi (*Luvanhaltijan hakemus*).

Seuranneessa kuulutusmenettelyssä muistutuksia tekivät mm. maataloushallitus ja Nilsiän kunnanhallitus. Ensin mainittu katsoi, että säännöstelystä aiheutui vahinkoja, joita lupahakemusta tehtäessä ei ilmeisesti ollut voinut edellyttää syntyvän ja joiden poistamiseksi tai vähentämiseksi säännöstelymääräyksiä oli tarkistettava. Kunnanhallitus vaati säännöstelymääräysten muuttamista.

ISVO jätti tutkimatta vaatimuksen **18. 12. 1970 (n:o 110/II/70)** niiltä osin kuin muistuttajat olivat vaatineet lupapäätöksen perusteella tapahtuvasta säännöstelystä aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen selvittämistä ja korvaamista sekä säännöstelymääräysten muuttamista sanotunlaisten seurausten poistamiseksi ja vähentämiseksi. Vesioikeuden mielestä kysymyksessä oli vain lupapäätökseen sisältyvän lupaehdon 20 täyttäminen sen selvittämiseksi ja tarkistamiseksi, olivatko lupapäätökseen sisältyvät säännöstelymääräykset osoittautuneet käytännössä tarkoituksenmukaisiksi ja noudattamiskelpoisiksi.

Muilta osin muistutukset tutkittiin. »Koska asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan puheena olevat säännöstelymääräykset olivat osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi ja noudattamiskelpoisiksi», vesioikeus katsoi, ettei säännöstelymääräyksiin ollut syytä tehdä muutoksia, ja jätti luvan sellaisenaan edelleen noudatettavaksi.

KHO, jonne maataloushallituksen seuraajana vesihallitus ja Nilsiän kunnanhallitus valittivat, katsoi (**28. 10. 1971 t. 4513**) mm.:

> »että vesistötoimikunnan päätökseen sisältyvien lupaehtojen 20) kohdan mukaan kysymyksessä olevia säännöstelymääräyksiä voitiin tarkistaa

myös niiden kokemusten perusteella, joita säännöstelyä toimeenpantaessa on saatu säännöstelyn seuraamuksista vaikutusalueella. Asian ratkaisemiseksi olisi siten muun ohella ollut selvitettävä, mitä seuraamuksia säännöstelystä kokemuksen mukaan voidaan otaksua aiheutuvan sekä miten ne suhtautuvat siihen, mitä säännöstelylupaa annettaessa on katsottava edellytetyn. Tämän selvityksen pohjalta ja ottaen huomioon sellaisten seuraamusten merkitys yksityiseltä ja yleiseltä kannalta, joita vesistötoimikunnan päätöksessä ei ole katsottava edellytetyn, asiassa olisi ollut selvitettävä, onko lupapäätöksessä olevia säännöstelymääräyksiä tarkistettava sen tarkoituksen toteuttamiseksi, mihin vesistötoimikunnan päätöksellä on katsottava pyrityn. Sen vuoksi ja kun näin ei ole menetelty ja kun vesioikeuden ei olisi tullut jättää tutkimatta maataloushallituksen ja kunnanhallituksen muistutuksissaan tekemiä vaatimuksia niiltä osin kuin ne koskivat vahinkojen ja haittojen selvittämistä ja säännöstelymääräysten tarkistamista.» Vesioikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Vesioikeus määräsi palautetun asian käsiteltäväksi katselmustoimituksessa. *Toimitusmiehet* katsoivat 15. 3. 1982 päiväämässään lausunnossa vuosina 1961—1981 suoritetusta säännöstelystä aiheutuneen korvattavaa edunmenetystä Syvärin ja Vuotjärven vaikutuspiirissä oleville lukuisille tiloille. Lisäksi Vuotjärven ja Ala-Hipanjärven kalakannalle oli katsottava aiheutuneen korvattavaa vahinkoa. Toimitusmiehet esittivät edellä olevan perusteella korvauksia runsaat 1,8 milj. mk vuoden 1981 hintatasossa sekä mm. seuraavia muutoksia lupaehtoihin: molempien järvien säännöstelyyn ylä- ja alarajojen määräämistä, tarkkailulaitteen rakentamista, vähimmäisjuoksutuksia ns. vanhoihin uomiin, vuoden 1981 jälkeen tapahtuneiden vahinkojen selvittämistä, korvaamista ja kalakannan hoitovelvoitteen tarkistamista määräajoin, kalanistutuksia, säännösteltyjen järvien veden laadun, kasviston ja pohjaeläimistön tarkkailua sekä säännöstelymaksun määräämistä vuodesta 1969 lukien.

Päätöksessään **ISVO 14. 11. 1985 (n:o 11/Ym I/85)** katsoi, että säännöstelystä vesistön muille käyttömuodoille kuin voimataloudelle aiheutuneet seuraamukset olivat ainakin osaksi olleet sellaisia, joita ei vesistötoimikunnan päätöksessä katsottu ainakaan täysin edellytetyn säännöstelyssä tapahtuvaksi. Tämän vuoksi vesioikeus katsoi olevan olemassa edellytykset lupapäätöksen säännöstelymääräysten tarkistamiseksi.

Vesioikeus katsoi, että vesistötoimikunnan päätöksessä oli pyritty aikaansaamaan sekä yksityiseltä että yleiseltä kannalta mahdollisimman haitaton säännöstely. Yksityisille tiloille ja yleiselle edulle aiheutuneet edunmenetykset jätettiin tutkimatta, koska kysymys oli vain säännöstelymääräysten tarkistamista koskevasta hakemusasiasta. Sen sijaan uusista määräyksistä aiheutuvat toimenpidevelvoitteet ja edunmenetyksen korvaamiset voitiin tutkia. Tällaista haittaa vesioikeus arvioi aiheutuvan kalakannalle, jonka kompensoimiseksi annettiin kalanistutusvelvoite. Säännöstelymaksun määräämistä koskeva toimitusmiesten lupaehtoesitys hylättiin, koska sellaisen maksun määräämiselle ei ollut laillisia perusteita. Ennalta-arvaamattoman edunmenetyksen osalta vesioikeus antoi uuden lupaehdon 21, joka kuului seuraavasti:

»Mikäli nyt muutettujen säännöstelymääräysten nojalla toteutettavasta yrityksestä aiheutuu vahingollinen seuraus, jota nyt ei ole edellytetty, voi edunmenetyksen kärsinyt tai yleisen edun vaatiessa asianomainen viranomainen saattaa asian vesilain 2 luvun 27 §:n 2 momentissa säädetyssä ajassa tämän päätöksen lainvoiman estämättä vesioikeuden käsiteltäväksi siinä järjestyksessä kuin hakemusasioista on vesilaissa säädetty.»

Kalakannalle säännöstelystä aiheutuneen vahingon vesioikeus katsoi tulleen korvatuksi edellä selostetussa päätöksessä **ISVO 4. 1. 1974 (n:o 120/Va/73)** ja **VYO 10. 12. 1975 (VYO 14/1974)**. Kalatalousviranomaisen vaatimus istutusvelvoitteen asettamisesta jätettiin liian myöhään tehtynä tutkimatta. Vesioikeus katsoi, että asetettavalla kalatalousvelvoitteella tuli hyvitetyksi sekä yleisen kalastusedun väheneminen että yksityisille korvaamatta jäänyt ns. vähempiarvoisen kalakannan väheneminen. Säännöstelyrajojen tarkistamisen ja muiden lupaehtojen osalta vesioikeus näyttää hyväksyneen pitkälle toimitusmiesten ehdotuksen.

KHO, jonne luvanhaltija, maa- ja metsätalousministeriö, Nilsiän kunnanhallitus ja sen 346 valittajakumppania sekä lukuisat muut yksityiset valittivat, pysytti vesioikeuden päätöksen muilta osin paitsi, että Syvärin ylärajaa nostettiin yhtiön valituksen perusteella. **KHO (31.12.1986 t. 5718)** katsoi, »— — jottei säännöstelyllä tarkoitettua tulosta pienennetä enempää kuin muiden etujen huomioon ottamiseksi on välttämätöntä, säännöstelyn ylärajaa on korotettava — —».

VYO jätti **31. 12. 1988 (VYO 158/1988)** ennalta-arvioitavia vahinkoja koskevat korvausvaatimukset vesioikeuslain 6 luvun 15.2 §:n ja vesilain 22 luvun 5 §:n perusteella tutkimatta. Ennalta-arvaamattomien vahinkojen osalta vesiylioikeus yhtyi vesioikeuden päätökseen ja katsoi, että ne olisi tullut panna vireille erikseen riita-asiana. Vesilain 11 luvun 8.2 §:n toisen lauseen (L 467/87) perusteella nämäkin vaatimukset kuitenkin tutkittiin. Kun kuitenkin ennalta-arvaamattomia vahinkoja koskeva kanne olisi tullut panna vireille kymmenen vuoden kuluessa siitä lukien, kun laitos otettiin käyttöön eli tässä tapauksessa 9. 6. 1969, vesiylioikeus ei ottanut vaatimuksia tämänkään vesilain säännöksen perusteella tutkittavaksi. Koska korkein hallinto-oikeus oli muuttanut Syvärin säännöstelyn ylärajaa, vesiylioikeus palautti asian tältä osin muutettujen säännöstelymääräysten mahdollisesti aiheuttamien vahinkojen, haittojen ja muiden edunmenetysten selvittämiseksi vesioikeudelle. Muutoin vesiylioikeus pysytti vesioikeuden päätöksen.

3.8.4.2 Oikeustapauksen analysointia

Kysymyksessä on vesioikeuslain poikkeuslakien perusteella toteutettu säännöstelyhanke. Ensinnäkin on vastattava kysymykseen, *minkä lain perusteella säännöstelystä aiheutuneet vahingot, haitat ja muut edunmenetykset on korvattava?* Kysymykseen tulevia lainkohtia ovat ainakin VOL 1: 21 ja 6: 15 sekä VL

2: 30, 14: 7.3, 22: 3 ja 22: 5. On myös otettava huomioon itse lupapäätös (lupaehdot 17 ja 20).

Vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n mukaan *ennalta-arvaamattomana* vahinkona voi tulla korvattavaksi sellainen suoranainen vesilaitoksen rakentamisen (toimenpiteen) aiheuttama vahinko, jota ei ole voitu kohtuullisesti edellyttää.[166] Korvaus voi olla myös toimenpide.[167] Vesioikeuslain säännösten monimutkaisuuden vuoksi sellaisen vahingon, jonka otaksutaan aiheutuvan mutta jonka määrää ei voida vielä lupapäätöstä annettaessa arvata (*ennalta-arvattava vahinko*), maaherra voi ratkaista lupapäätöksen yhteydessä tai jättää vesioikeuslain 6 luvun 15 §:n perusteella uuden oikeudenkäynnin varaan. Vaatimus korvauksen maksamisesta oli tuolloin kyseisen pykälän 2 momentissa säädetyssä ajassa nostettava yleisessä alioikeudessa. Vesilain 22 luvun 5 §:ssä puolestaan määrätään, että myös vesilain voimassa ollessa ennalta-arvioitavissa olevan vahingon korvaamista koskeva vesioikeuslain 6 luvun 15.2 §:n mukainen kanne on pantava vireille yleisessä alioikeudessa. Ennalta-arvaamattomat vahingot, joita koskevat vaatimukset oli nostettava vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n mukaan yleisessä alioikeudessa, voidaan vesilain 14 luvun 7.3 §:n ja 22 luvun 1 §:n perusteella panna vireille vesioikeudessa riita-asiana.

On ensinnäkin huomattava, että alkuperäiseen lupaan sisältyi lupaehtoja (17 ja 20), joiden perusteella lupapäätökseen voitiin sen lainvoiman estämättä puuttua. Alkuperäiseen lupapäätökseen sisältynyttä korvauslauseketta (lupaehto 17) voitaneen pitää vain *informatiivisena*.[168] Asianosaisilla on korvauslausekkeesta riippumatta oikeus vaatia suoraan vesioikeuslain säännösten nojalla korvausta ennalta-arvaamattomista vahingoista. Se, että kysymyksessä todella oli ennalta-arvaamaton vahinko vesioikeuslain tarkoittamassa mielessä, tuli mielestäni näytetyksi lähes 20 vuotta kestäneen oikeuskäsittelyn yhteydessä.

Lupapäätöksen lupaehtoon 20 sisältyvä *säännöstelymääräysten tarkistamislauseke* on mielenkiintoinen ja vesirakentamislupakäytännön huomioon ottaen myös harvinainen. Kysymyksessä ei ole määräaikainen lupa vaan lupa, johon liittyy ns. tarkistamislauseke.[169] Em. lupaehdon perusteella vesioikeudelle jätetty hakemus ei siten ole myöskään uusi lupahakemus. Näin ollen vastatessaan luvanhaltijan muistutukseen vesioikeus on aivan oikein katsonut, ettei nyt ole

---

[166] Ks. *Haataja* III s. 239 ss.

[167] Vrt. Vesioikeuslakivlk:n mietintö n:o 1/1900 s. 44, jossa puhutaan vain rahakorvauksesta. Toisin *Haataja* III s. 239 alav. 3.

[168] Informatiivisista korvauslausekkeista *Hollo* (1976 s. 484) on huomauttanut, että mikäli vesioikeuden korvauslauseke poikkeaa lakitekstin (esim. VL 2: 27) sanamuodosta, korvauslausekkeesta saattaa johtua jokin erityinen menettelyohje järjestettäessä korvauskysymys uuden lupahakemuksen yhteydessä tai muutoin. Hollonkin mukaan vesituomioistuinten linja korvauslausekkeiden suhteen on kirjava.

[169] Vrt. VL 10: 24.

sovellettava vesilain 2 luvun 30 §:n säännöksiä.[170] Jo alkuperäisessä lupapäätöksessä on edellytetty, että säännöstelyehtoja voidaan tarkistaa. Siten ei ollut muodollisia esteitä käsitellä esim. kysymystä säännöstelymaksun määräämisestä.[171]

Erillisenä riita-asiana vireille pantu vaatimus ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta vaikuttaa menettelyltään selvältä, kun ottaa huomioon säännökset (VOL 1: 21, VL 14: 7.3 ja VL 22: 2). Vesioikeus on päätynyt siihen, että korvaus on maksettava vesioikeuslain 1 luvun 5 §:n ohjetta noudattaen puolitoistakertaisena. Vesioikeuslain 1 luvun 21 § ei tosin mainitse mitään korvauksen puolitoistakertaisuudesta. Kun kuitenkin varsinaisessa lupakäsittelyssä on määrätty korvauksen puolitoistakertaisuudesta, ei tästä periaatteesta voitane poiketa ennalta-arvaamatonta vahinkokysymystä tutkittaessa. Edunmenettäjää ei voitane asettaa huonompaan asemaan korvauksen suhteen sen vuoksi, että vahinkoa ei osattu varsinaisessa lupakäsittelyssä arvata.[172] Kuitenkin jo vesioikeuslain aikana oli voimassa se periaate, ettei korotettua korvausta maksettu muusta kuin veden patoamisen aiheuttamasta vahingosta.[173]

---

[170] VL 20: 30.2:n perusteella ennen lain voimaantuloa annetun luvan nojalla tehdystä rakennelmasta tai sen käyttämisestä voidaan antaa selventäviä määräyksiä vain siten, ettei uusilla määräyksillä vähennetä *sanottavasti rakennelmasta saatavaa hyötyä*.

[171] VL 8: 25:ssä lausutaan, että velvoittaminen säännöstelymaksun suorittamiseen tapahtuu »säännöstelyä koskevassa lupapäätöksessä.» Kysymykseen siitä, voidaanko säännöstelymaksua pitää VL 2: 27:ssä tarkoitettuna »toimenpiteenä», ei tämän oikeustapauksen perusteella saa vastausta. Vesioikeus vetoaa perusteluissaan jossain määrin ristiriitaisesti toisaalta siihen, ettei säännöstelymaksun määräämiselle ole laillisia perusteita, koska kysymyksessä ei ole uusi hakemus eikä säännöstelystä aiheudu hyvittämättä jäävää vahinkoa tai haittaa. **ISVO 14. 11. 1985 n:o 11/Ym I/85** s. 90. *Manner* (1982 s. 29) on katsonut, että kysymys säännöstelymaksun määräämisestä voidaan käsitellä vain (varsinaisen) lupahakemuksen yhteydessä. Ainakaan tässä selostetussa ratkaisussa näin muodollista VL 8: 25:n tulkintaa ei voi puolustaa, koska lupapäätöksen lupaehdon 20 mukaan säännöstelymääräyksiä *kokonaisuudessaan* voitiin tarkistaa sen tavoitteen toteuttamiseksi, mihin päätöksellä on katsottava pyrityn.

[172] Siihen, että puolitoistakertaisuuden periaatteesta ei ole säädetty VOL 1: 21:ssä, on kiinnittänyt huomiota mm. *Moring* (II 1908 s. 70) samoin *Haatajan* mielestä VOL 1: 5:ssä säädetty puolitoistakertaisuuden korvausperiaate ei koske VOL 1: 21:n perusteella määrättäviä korvauksia. Ks. *Haataja* III s. 155 ss. *Serlachius* (I s. 117) valittaa, ettei säännöstä (so. VOL 1: 21) ole laadittu niin selväksi kuin olisi toivottavaa.

[173] Ks. VOL 1: 5.6 ja *Haataja* III s. 155—158. Vrt. KM 1939: 3 s. 368—369, jossa korotettu korvaus esitettiin maksettavaksi vain viljellylle ja viljelyskelpoiselle maalle aiheutetusta vahingosta ja sellaisen maan käyttämisen vaikeuttamisesta. Vrt. HE 64/1959 vp s. 97 ja VL 11: 6, joiden mukaan puolitoistakertaisena korvataan silloin, kun rakentajalle annetaan oikeus lunastaa, ottaa pysyvään käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue sekä silloin, kun rakentamisen vuoksi menetetään käyttöön otettua tai sellaista vesivoimaa, joka olisi aiottu ottaa käytettäväksi rakennettavana olevassa voimalaitoksessa.

Korvauksia ennalta-arvaamattomista vahingoista on katsottu voitavan myöntää vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ään nojautuen myös hakemuksen perusteella (**ISVO 4. 1. 1974 n:o 120/Va/73** ja **VYO 14/1974**).[174] Pääsääntö vesioikeuslain mukaan toimittaessa on, että vaatimus ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamisesta on esitettävä yleisessä alioikeudessa. Kirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että vaatimus ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta voidaan esittää myös maaherralle eli varsinaiselle vesioikeuslain mukaiselle lupaviranomaiselle samassa järjestyksessä kuin alkuperäinen lupahakemus olisi ollut esitettävä.[175] Kalastuskuntien vaatimusten tutkimiselle ei näyttäisi siten olevan estettä.

Voidaanko vaatimus ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta tutkia myös säännöstelymääräysten tarkistamista (lupaehto 20) koskevan hakemusasian yhteydessä? Sekä vesioikeus että vesiylioikeus päätyivät kielteiselle kannalle.

Lupaehdon 20 sisällyttämisellä vesistötoimikunnan voidaan aikoinaan katsoa varautuneen siihen mahdollisuuteen, että säännöstelystä voi tulevaisuudessa aiheutua haittaa, jonka suuruutta lupapäätöstä annettaessa ei voitu arvioida. Kysymyksessä saattaisi siten olla sellainen vahinko, josta mainitaan vesioikeuslain 6 luvun 15.2 §:ssä (arvattu vahinko). Tällaisen vahingon korvaamista koskeva vaatimus olisi pitänyt esittää kanteella yleisessä alioikeudessa 6 kk:n kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Jossain määrin epäselvää on, mitä tarkoitetaan säännökseen sisältyvällä sanonnalla »asianosaiselle varatusta oikeudesta riidellä korvauksen suuruudesta erikseen». Säännös näyttää antavan asianosaiselle mahdollisuuden vaatia korvausta tällaisesta vahingosta myös vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä säädetyn pitemmän määräajan puitteissa.[176]

Antaako lupaehto 20 mahdollisuuden säännöstelymääräysten tarkistamisen yhteydessä päättää myös ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamisesta? Vesioikeuslain säännösten valossa estettä ei näyttäisi olevan sille, että vaatimus ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta voitaisiin käsitellä myös säännöstelymääräyksien tarkistamisen yhteydessä. Tällaiseen lopputulokseen oikeuttaa myös korkeimman hallinto-oikeuden palautuspäätös (**KHO 28. 10. 1971 t. 4513**), jossa todetaan mm.: »— — kun vesioikeuden ei olisi tullut jättää tutkimatta maataloushallituksen ja kunnanhallituksen muistutuksissaan tekemiä vaatimuksia niiltä osilta kuin ne koskivat *vahinkojen ja haittojen selvittämistä*

[174] Vrt. VL 2: 27.

[175] Haatajan mukaan tämä menettelyllinen tie on mahdollinen silloin, kun vahingonkärsijä vaatii luvanhaltijaa ryhtymään toimenpiteisiin vahingon tai haitan poistamiseksi. Ks. *Haataja* III s. 239 alav. 3, myös *Moring* II 1908 s. 86 sekä *Serlachius* 1909 s. 521.

[176] Tähän on kiinnittänyt huomiota mm. *Serlachius* IV s. 47.

ja säännöstelymääräysten tarkistamista — —». Itse lupaehtoa vesioikeus on kuitenkin tulkinnut ahtaasti ja rajannut tutkimisvallan koskemaan vain säännöstelymääräysten muuttamista. Mielestäni vesioikeuden toisaalta lupaehdosta 17 ja muutoin erikseen vireillä olleista korvaushakemuksista johtama tiukka tulkinta lupaehdosta 20 on ahtaampi kuin se antaisi aihetta. Vesiylioikeus, joka muutoin oli vesioikeuden kanssa tutkimisvallan rajoista samalla kannalla, katsoi kuitenkin, että tapauksessa olisi voitu soveltaa vesilain 11 luvun 8.2 §:n toiseen lauseeseen sisältyvää oikeusohjetta. Tämä säännös koskee ns. vanhojen vahinkojen korvaamista. Se sisällytettiin vesilakiin uudistamisen (L 467/87) yhteydessä nimenomaan asianosaisten oikeusturvan parantamiseksi ja menettelyn nopeuttamiseksi.[177] Edunmenettäjien korvausvaatimukset jätettiin kuitenkin tutkimatta sillä perusteella, että vaatimus ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamisesta katsottiin vanhentuneeksi. Vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä säädetyn 10 vuoden vanhentumisajan katsottiin alkaneen kulua siitä, kun laitos oli otettu käyttöön, eli kanne olisi ollut pantava vireille ennen 9. 6. 1969.

Vesistötoimikunnan päätöksen (**VTK n:o 2/1959**) lupaehdon 14 mukaan töiden aloittamisesta ja valmistumisesta samoin kuin säännöstelyyn ryhtymisestä oli ilmoitettava ao. viranomaisille (tuolloin TVH:n Kuopion piiri-insinööri). Mistään asiakirjoista ei käy selville, oliko tällaista vesilain ja lupapäätöksen edellyttämää valmistumisilmoitusta tehty. Nähtävästi vesiylioikeus on laskenut vanhentumisajan siitä päivästä, kun säännöstelyyn tosiasiassa ryhdyttiin. Asiakirjoista toisaalta ilmenee, että säännöstelyä oli jo ennen vesistötoimikunnan antamaa lupaa harjoitettu vuosikaudet väliaikaisten lupien perusteella, mistä toiminnasta ilmeisesti myös oli syntynyt vahinkoa. »Laitos» oli tosiasiassa otettu käyttöön jo ennen kuin lopullinen lupa v. 1959 annettiin. Kun lupapäätöksen yhteydessä voidaan otaksua tutkitun kaikki ennalta-arvattavat vahingot lupapäätökseen saakka ja luvalla annettiin luvanhaltijalle oikeus säännöstellä järviä enemmän kuin väliaikaisissa päätöksissä oli sallittu, ainoa luotettava tapa löytää vanhentumisaikojen laskemiselle jokin aikaraja, on laskea 10 vuoden aika

[177] HE 266/1984 vp s. 15 viitataan tähän mm.: »Pykälän (so. VL 11: 8) 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännökset eräiden korvausvaatimusten käsittelemisestä lupa-asian yhteydessä. Ehdotus perustuu — käytännössä ilmenneeseen tarpeeseen. Säännöksen mukaan saataisiin hakemusasiassa, jossa vesioikeuden on määrättävä korvaus lupaan perustuvasta toimenpiteestä johtuvasta vahingosta, esittää korvausvaatimus myös sellaisesta vahingosta, joka on aiheutettu ryhtymällä lupahakemuksessa tarkoitettuun toimenpiteeseen ennen luvan myöntämistä. Jos korvausvaatimus siten aiheutetusta vahingosta on jo ennestään vesioikeudessa vireillä, vesioikeus voisi samoin edellytyksin päättää, että se käsitellään lupa-asian yhteydessä. Jos edellä tarkoitettua vaatimusta ei käsitellä hakemusasian yhteydessä, se katsotaan pannuksi vireille vesioikeudessa riita-asiana ellei vaatimuksen perusteesta muuta johdu.» Ks. myös VL 16: 24.

siitä, kun lupapäätöksessä edellytetty valmistumisilmoitus on jätetty.[178]

Olisiko toisaalta katsottava, että sisällyttämällä lupaehdon 20 alkuperäiseen päätökseen luvanantaja on itse asiassa varannut mahdollisuuden vaatia korvausta tämän lupaehtojen tarkistamista koskevan asian yhteydessä riippumatta vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä säädetystä 10 vuoden vanhentumisajasta? Tämä säännös 10 vuoden vanhentumisajasta on tosin kirjoitettu ehdottomampaan muotoon kuin vesilain 2 luvun 27 §:ssä. Kuitenkin myös vesioikeuslain aikana on katsottu, että rakennuslupapäätöksessä voidaan varata pitempi vanhentumisaika.[179] Mielestäni se seikka, että alkuperäiseen lupapäätökseen oli varattu tarkistamislauseke, sisältää sen mahdollisuuden, että lupapäätöstä tarkistettaessa voidaan käsitellä myös vaatimuksia ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamisesta.[180] Nykyisin vesilain 11 luvun 8.2 §:ään sisältyvän säännöksen mukaan tällainen korvausvaatimus on mahdollista käsitellä lupahakemuksen yhteydessä, joskaan vesilakia uudistettaessa (L 467/87) ei puututtu vanhentumisaikojen laskemiseen.

3.8.5 Lappajärven säännöstelykorvaukset

3.8.5.1 Oikeustapauksen selostus

Vimpelistä kotoisin oleva M.N. oli vesioikeuteen 27. 7. 1980 toimittamassaan hakemuksessa lausunut, että toisen vesistötoimikunnan 15. 11. 1954 antaman lupapäätöksen nojalla toimeenpannun *Lappajärven säännöstelyn* seurauksena hänen omistamallaan A:n tilalla Vimpelin kunnan Itäkylässä oli veden pinnan ollessa alhaisimmillaan aiheutunut esim. vuosina 1976—79 veden laadun huononemista, rantavesien mataloitumista ym. haittoja ja vahinkoja. N. oli vaatinut luvanhaltijan, vesihallituksen velvoittamista suorittamaan korvausta. Vesihallitus väitti korvausvaatimuksen vanhentuneen.

LSVO katsoi **28. 12. 1983 (n:o 320/175/70)** selvitetyksi, että valtion toimeenpanema Lappajärven säännöstely oli aiheuttanut ja tulisi aiheuttamaan po. päätöksessä tarkemmin mainittuja seuraamuksia, joiden vuoksi M.N:n mahdol-

[178] Ks. tarkemmin *Pokka* 1990 s. 62 ss.

[179] Tähän viitataan mm. Hällforsin komitean esityksissä. Perustellessaan omaa ehdotustaan ennalta-arvaamattomien vahinkojen esittämiselle asetettavasta vanhentumisajasta komitea toteaa mm: »— Samalla on kuitenkin säilytetty nykyäänkin usein käytetty mahdollisuus yksittäistapauksessa määrätä pitempi vanhentumisaika, jos asianhaarat lupapäätöstä annettaessa tekevät sen tarpeelliseksi —.» Ks. KM 1939: 3 s. 142.

[180] Tätä kantaa puoltaa mielestäni myös KHO:n ratkaisu **KHO 28. 10. 1971 t. 4513**, jossa KHO edellytti säännöstelystä aiheutuvien haittojen ja vahinkojen selvittämistä ja säännöstelymääräysten tarkistamista.

lisuus käyttää tilansa rantaa oli pysyvästi huonontunut. M.N:lle tuomittiin korvausta tilan ranta-alueen käytön vaikeutumisesta vahingon alkamisesta eli 1. 1. 1961 lukien.

VYO kumosi **3. 9. 1986 (VYO 254/1985)** vesioikeuden päätöksen. M.N:n korvausvaatimukset hylättiin vanhentuneina. Vesi- ja ympäristöhallitus vapautettiin sille tuomitusta korvausvelvollisuudesta. Vesiylioikeuden perustelut ovat niukat. Niissä todetaan vain: »Lappajärven vedenkorkeuksia on alettu säännöstellä vuodesta 1960. Työt, joiden valmistumisajankohtaan vesioikeus on perustanut kantansa vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä säädetyn vanhentumisjankohdan alkamisesta, eivät ole vaikuttaneet Lappajärven vedenkorkeuksiin. Vesioikeuden mainitsemien töiden valmistumisajankohta ei siten vaikuta siihen, milloin säännöstelyn on katsottava vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla aloitetun. Näillä perusteilla ja kun Lappajärven säännöstely on aloitettu viimeistään 31. 12. 1960, määräaika, jonka kuluessa hakemus säännöstelyn aiheuttamien ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta olisi tullut antaa vesioikeudelle, on päättynyt 31. 12. 1970». M.N. on jättänyt korvaushakemuksensa vesioikeudelle 27. 7. 1980 ja siis myöhään.

Vesiylioikeuden päätökseen liittyvä eriävä mielipide on mielenkiintoinen. Siinä[181] lausutaan mm.:

> »— — Lappajärven kesävedenkorkeuksien oltua alimmillaan vuonna 1964, säännöstelyn silloiselle toimeenpanijalle, tie- ja vesirakennushallitukselle oli keväällä 1965 tehty ainakin 235 korvaushakemusta säännöstelyn aiheuttamista haitoista. Korvausvaatimusten johdosta oli 17. 3. 1965 pidetty kaksi julkista kokousta, joiden puheenjohtajana oli toiminut tie- ja vesirakennushallituksen edustaja. Tämän vesiylioikeus katsonee osoittaneen, että viimeistään tuolloin havaittiin säännöstelyn aiheuttavan huomattavasti ennalta arvioitua enemmän vahinkoa. Tie- ja vesirakennushallituksen taholta vahingonkärsijöille oli tuolloin ilmoitettu, että kokousten tarkoituksena oli ollut kokonaisselvityksen laatiminen säännöstelyn aiheuttamista vahingoista.
>
> Selvityksen laatiminen oli kuitenkin jäänyt sikseen, niin että vahingonkärsijöiden oli ollut jätettävä vesioikeudelle säännöstelyn aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevat hakemuksensa. Hakemuksia oli tullut vireille vuosina 1969—1971 yhteensä 522 kappaletta ja vuonna 1978 yhteensä 68 kappaletta. Vielä tämän jälkeenkin vesioikeudessa on pantu vireille lukuisia korvaushakemuksia.
>
> Vesioikeuslain ja eräiden kiireellisten vesioikeusasioiden käsittelemisestä annetun lain säännösten, samoin kuin nykyisinkin vesilain säännösten mukaan laitoksen toiminnan aloittamisen edellytyksenä on, että en-

[181] Eriävän mielipiteen esittäjä viskaali *Hauru*, jonka eriävään mielipiteeseen ylimääräinen hovioikeudenneuvos *Olli* ja insinöörineuvos *Peräinen* yhtyivät.

nalta-arvioitavissa olevat vahingot, haitat ja edun menetykset selvitetään ja määrätään korvattavaksi, ennen kuin laitoksen toiminta voi alkaa. Vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä mainittu mahdollisuus vaatia jälkikäteen korvausta laitoksen aiheuttamista vahingoista on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi, jossa selvitetään ja määrätään korvattavaksi suhteellisen harvalukuisille vahinkokohteille tapahtuneita ja ennen hankkeen toteuttamista syystä tai toisesta selvittämättä jääneitä vahinkoja. Edelleen vesiylioikeus katsonee, että säännöstelyä toimeenpannut valtion viranomainen on edellä mainituissa julkisissa kokouksissa myöntänyt vahingonkärsijöille, että säännöstelyn aiheuttamia vahinkoja ei lupamenettelyn yhteydessä ollut selvitetty siinä laajuudessa kuin hankkeen toteuttamisen edellytykseksi on säädetty. Kun säännöstelyä toimittava valtion viranomainen ei myöntämisestään huolimatta ole antanut vesioikeudelle hakemusta säännöstelyn aiheuttamien laajalle ulottuvien vahinkojen selvittämiseksi ja kun vahingonkärsijän hakemuksen vireilletulon viivästyksen katsottaneen koituvan säännöstelyä harjoittavan valtion vahingoksi, vesiylioikeus katsonee, että vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä tarkoitettu 10 vuoden määräaika alkaa vasta, kun hankkeesta aiheutuvat vahingot on pääosiltaan selvitetty ja määrätty korvattavaksi. Näillä perusteilla vesiylioikeus katsonee, että mainittu määräaika alkaa, kun asiassa määrätyssä katselmustoimituksessa olleisiin hakemuksiin on annettu vesioikeuden ratkaisut eli myöhäisimmän tällaisen päätöksen antamispäivänä 30. 12. 1983.»

Päätös Lappajärven säännöstelyn toimeenpanemisesta on annettu **toisen vesistötoimikunnan päätöksellä 15. 11. 1954**. Päätöksessään vesistötoimikunta hylkäsi kaikki jako- ja kalastuskuntien ja rannan asukkaiden säännöstelyn aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevat vaatimukset. Esim. kalakannan heikkenemisestä vesistötoimikunta totesi, ettei kalakannan heikkenemisestä ole varmuutta ennen kuin säännöstelyyn on ryhdytty, ja päätti, että asiasta on tehtävä *katselmus* sen jälkeen, kun järveä on säännöstelty riittävän pitkä aika. Jo ennen säännöstelypäätöksen tekemistä TVH oli suorittanut laajoja ruoppaustöitä.[182]

---

[182] Lappajärven säännöstelykysymystä valaisevaa tässä tutkimuksessa käytettyä aineistoa ovat mm: II VTK:n päätös 15. 11. 1854 Lappajärven ja Evijärven vedenjuoksun säännöstelemisestä, jota on LSVO 24. 1. 1974 antamalla ja KHO 13. 3. 1975 vahvistamalla päätöksellä muutettu. **LSVO**:n päätös **29. 12. 1969 n:o 117/1969** Y Lappajärven kunnan manttaalikunnan hakemuksiin kalateiden rakentamiseksi Ähtävänjoen koskiin. **LSVO**:n päätös **8. 7. 1987 n:o 77/1986/2** TVH:n vireille panemaan ja VYH:n jatkamaan hakemukseen sekä eräiden kalastajien tekemiin hakemuksiin, jotka koskevat Lappajärven ja Evijärven vedenjuoksun säännöstelyn kalastukselle aiheuttamien vahinkojen johdosta määrättäviä velvollisuuksia. Em. päätökseen liittyvä katselmuskirja 14. 10. 1971 ja toimitusmiesten lausunto 21. 12. 1971, **LSVO**:n päätös **26. 6. 1981 n:o 1/1981 D**, joka koskee myös em. kalastukselle aiheutuvien vahinkojen johdosta määrättäviä velvollisuuksia, samoin **LSVO**:n päätös **7. 10. 1982 n:o 320/175/1970**, TVH:n laatima Lappa- ja Evijärven kalatalousvelvitys 24. 6. 1970, Lappajärven säännöstelyn yksityisille aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevia hakemuksia 580 kpl (v.

Lappajärven säännöstelyasiassa on kysymys hankkeesta, joka alkoi jo 17. 12. 1949, jolloin vesistötoimikunta antoi luvan suorittaa perkauksia Ähtävänjoessa ja Välijoessa. Asiallisesti jo tuolloin ja koko 1950-luvulla suoritettiin perkauksia ja työpatojen, säännöstely- ja voimalaitospatojen rakentamista. Varsinaiseen vesistötoimikunnan 15. 11. 1954 antamaan lupapäätökseen sisältyi lupaehto 17, jossa määrättiin seuraavasti: »Jos puheena olevan säännöstelyn aikana aiheutuu vahinkoa kalastukselle, hakija on velvollinen korvaamaan sanotun vahingon, mikä arvioidaan hakijan anomuksesta ja kustannuksella toimitettavassa katselmustoimituksessa. Hakija on edelleen velvollinen ryhtymään kalakannan suojaamiseksi niihin toimenpiteisiin, jotka sanotun katselmuksen perusteella annettavassa päätöksessä katsotaan tarpeelliseksi.»

Vesioikeus myönsi 7. 12. 1963 antamallaan päätöksellä TVH:lle luvan Välijoen alaosan perkaukseen sekä samassa yhteydessä suunnitellun Hanhikosken voimalaitoksen alakanavan rakentamiseen. Lupa myönnettiin mm. seuraavalla ehdolla 11: »Hakija on vastuussa vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä, mitä yrityksestä voi aiheutua.» Ja edelleen »— — Tämän päätöksen tarkoittaman yrityksen toimeenpanosta kalastukselle mahdollisesti aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamisessa ja vahinkojen arvioimisessa on noudatettava, mitä Lappa- ja Evijärven vedenjuoksun säännöstelemisestä toisen vesistötoimikunnan päätöksen lupaehdossa 17 on määrätty.»

Säännöstelyyn oli ryhdytty v. 1960 em. säännöstelypäätöksen perusteella, mutta jo sitä ennen luvanhaltija (TVH) oli esittänyt luvasta poikkeavan uuden säännöstelysuunnitelman, joka oli valmistunut 30. 11. 1959. TVH anoi samalla useita poikkeuslupia alkuperäisen lupapäätöksen juoksutusmääriin. Lappajärven kesävedenkorkeuksien oltua alimmillaan v. 1964, säännöstelyn silloiselle toimeenpanijalle TVH:lle tehtiin ainakin 235 korvaushakemusta säännöstelyn aiheuttamista haitoista.[183] TVH:n 30. 11. 1959 tekemä uusi säännöstelysuunnitelma ei toteutunut, vaan alkuperäinen päätös pantiin toimeen. Säännöstelyn seurauksena Lappajärven vedenpinta laski kahdella metrillä. TVH peruutti v. 1959 suunnitelman ja teki uuden suunnitelman. TVH:n hakemusta jatkoi sittemmin vesihallitus. Uudesta säännöstelysuunnitelmasta vesioikeus antoi 24. 1.

1970 ja 1978). Toimitusmiehet esittivät v. 1980 korvauksia 338 hakijalle. LSVO käsitteli korvaushakemukset v. 1981—82 ja teki päätökset 1983—84. VYH haki muutosta VYO:ssa 206 yksityisen korvauksensaajan osalta. VYO antoi päätöksensä v. 1986. Lappajärven säännöstelyyn liittyviä muita päätöksiä: Kysymys kulkuyhteyden huononemisesta; **LSVO 28. 10. 1982 n:o 15/1982 D, KHO 28. 2. 1984 t. 782** ja **VYO 19. 12. 1986 VYO 84/1986**; kysymys poikkeusjuoksutuksista **LSVO 25. 5. 1979, LSVO 16. 11. 1979 n:o 90/1979 B, LSVO 6. 11. 1981 n:o 117/1981 B, LSVO 13. 11. 1981 n:o 124/1981 B, LSVO 21. 5. 1982 n:o 50/1982 B, LSVO 9. 2. 1984 n:o 7/1984 B, LSVO 23. 12. 1986 n:o 88/1986/2, LSVO 27. 4. 1988 n:o 26/1988/2;** kysymys säännöstelypäätöksen muuttamisesta **LSVO 14. 1. 1988** ja **KHO 22. 1. 1981 t. 318**; ennalta-arvaamattomista vahingoista OKA 29. 11. 1979 n:o 5659; kysymys kansanpadon rakentamisesta, Vaasan LH:n päätös 10. 5. 1979 n:o B II—66, **LSVO 28. 5. 1979 n:o 44/1979 C**.

[183] Lappajärven säännöstelyn historiasta on kirjoittanut mm. Antti *Tuuri* (»Kertomus järvestä», 1981).

1974 päätöksensä, jonka KHO 13. 3. 1975 pysytti. Päätöksellä muutettiin toisen vesistötoimikunnan päätöksen lupaehtoja. Muutos ei kuitenkaan koskenut lupaehtoa 17. Edelleen vesioikeus oli 24. 5. 1974, 16. 11. 1979, 2. 12. 1981 ja 9. 2. 1984 antamillaan päätöksillä oikeuttanut luvanhaltijan väliaikaisesti poikkeamaan 15. 11. 1954 annetusta säännöstelypäätöksestä veden juoksutuksen osalta. Muutos ei koskenut säännöstelypäätöksen lupaehtoa 17.

Korvaushakemuksia oli saanut jättää LSVO:lle 31. 12. 1970 saakka. Niitä jätettiin kaikkiaan 522. Hakemukset koskivat pääasiassa rannan käytölle aiheutuneita haittoja: kaivojen kuivumista, vedenhankinnan vaikeutumista, venevalkamien ja laiturien jäämistä kuivalle maalle, kalastuksen tuoton vähenemistä, vesiyhtymien ja vedenottamoiden uudelleenrakentamista. Alkukokous näiden korvausten käsittelemiseen pidettiin Lappajärvellä vasta 10. 11. 1978. Uusia hakemuksia jätettiin v. 1978 vielä 68 kappaletta. Tämän jälkeenkin yksityiset edunmenettäjät hakivat korvausta suoraan vesioikeudessa.

3.8.5.2 Oikeustapauksen analysointia

Lappajärven säännöstelyn tapahtumien pohjalta on hahmoteltavissa monivaiheinen säännöstelyhanke, jossa eri säännöstelypäätösten vaikutukset ilmenneisiin vahinkoihin ovat eroteltavissa jokseenkin työläästi, jos lainkaan. Kysymyksessä on alun perin ollut hanke, josta nähtävästi ei oletettu aiheutuvan lainkaan vahingollisia seuraamuksia. Oliko Lappajärven säännöstelyn korvaamista koskevissa yksityisten ja toisaalta jako- ja kalastuskuntien vireille panemissa hakemuksissa lainkaan sovellettava vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ään sisältyvää normia ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta?

Alkuperäisen lupapäätöksen (VTK 15. 11. 1954) lupaehdon 17 perusteella on pääteltävissä, että jo alun perin päätöksissä oli varauduttu mahdollisiin vahingollisiin vaikutuksiin.[184] Tuonaikaisten päätösten suurpiirteisyyden vuoksi lupaehtojen tarkka semanttinen tulkinta on tuskin hedelmällistä. Vaikuttaa siltä, että 1950-luvulla toimitetuissa katselmuksissa järven säännöstelyn alapuolisten voimalaitosten käytölle mahdollisesti aiheutuviin vahinkoihin sekä uiton vahinkoihin osattiin kiinnittää huomiota. Sen sijaan rannan käytölle ja kalastukselle aiheutuvat haitat sivuutettiin.

Kun ensimmäiset vahinkoja koskevat katselmustoimitukset aloitettiin 1960-luvulla, ne jäivät sikseen. Vesihallituksen edeltäjä TVH oli kuitenkin ilmoittanut tarkoituksena olevan kokonaisselvityksen laatimisen säännöstelyn aiheuttamista vahingoista. Luvanhaltijan voidaan siten katsoa myöntäneen, että vahinkoa oli aiheutunut. Asiakirjoista ilmenee, että vesihallitus (vesi- ja ympäristöhallitus) kieltäytyi koko 1970-luvun maksamasta korvauksia väittämällä lappa-

[184] Vrt. VL 16: 24.2.

järvisten itsensä hakeneen järven säännöstelyä.[185] 1960-luvulla aloitetut ja sittemmin sikseen jääneet luvanhaltijan käynnistämät katselmukset säännöstelyn aiheuttamien vahinkojen ja haittojen selvittämisestä antoivat edunmenettäjille perustellun aiheen olettaa, että vahingonaiheuttaja oli suostunut hyvittämään tekemänsä vahingon ja että vahinkojen arvioimiseen oli jo viran puolesta ryhdytty. Säännöstelyvahinkojen voidaan katsoa tulleen ensimmäisen kerran arvioiduiksi vasta 1980-luvulla yksityisten edunmenettäjien jättämien hakemusten johdosta määrätyssä katselmustoimituksessa.

Alkuperäisen lupapäätöksen lupaehdon 17 nojalla on pääteltävissä, että kalastusvahinkoja ei voida pitää vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n tarkoittamina ennalta-arvaamattomina vahinkoina vaan sellaisina arvattavina vahinkoina, joiden selvittämiseen oli varauduttu erityisessä luvanhaltijan toimesta ja kustannuksella järjestettävässä katselmustoimituksessa. Tällaisen katselmustoimituksen pitämiseen ei nähtävästi ole sovellettavissa mitään määräaikaa. Kalastusvahinkojen korvaaminen on siten erotettu muiden säännöstelyn mahdollisesti aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta.

Eri asemassa ovat mm. rannan käytön vaikeutuminen, tilan virkistysarvon huononeminen, talousveden saannin vaikeutuminen yms., joista M.N:n hakemuksessa oli kysymys. Näissä vaatimuksissa tulee harkittavaksi vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n soveltaminen.

Ratkaisun tekemistä vaikeuttaa, että säännöstelyä oli jatkuvasti muutettu sen alkamisesta lähtien. Erikseen on tämän vuoksi syytä tarkastella, mikä merkitys on vesioikeuden 7. 12. 1963 antaman päätöksen lupaehtoon 11 sisällytetyllä korvauslausekkeella. Lupaehdossa näyttäisi olevan kysymys *yleisestä korvauslausekkeesta.*

Vesioikeudellisiin lupapäätöksiin sisältyy verraten usein korvauslausekkeita. Usein ne ovat vain informatiivisia, ts. niissä toistetaan vesilain 2 luvun 27 §:ssä tai 11 luvun 8 §:ssä esitetyt periaatteet. Informatiivinen lupaehto on itse asiassa tarpeeton, koska oikeus korvauksen saamiseen (tai lupaehtojen muuttamiseen) määräytyy vesilain säännösten perusteella. Nyt esillä olevassa ratkaisussa (VO 7. 12. 1963), kun ottaa huomioon, että säännöstelyä oli harjoitettu jo 1950-luvulta alkaen ja säännöstelystä oli jo saatu kokemuksia, korvattavaa vahinkoa nähtävästi oletettiin aiheutuvan, mutta tarkkaa määrää ei voitu arvioida. Tämän vuoksi nähtävästi päädyttiin yleiseen korvauslausekkeeseen. Kirjallisuudessa *Hollo* on (pilaamislupien osalta) katsonut, että tällaisella yleisellä korvauslausekkeella voi olla oikeutta perustava merkitys ja että vahingonkärsijän ei tarvitse osoittaa, että vahinkoa ei ole edellytetty.[186] Kaikki vahinkoa koskevat vaatimukset ovat siten sallittuja. Oikeuskäytännössä on kuitenkin oltu

[185] Asian käsittelyyn liittyy myös ns. kansanpadon rakentaminen v. 1979, jonka lappajärveläiset itse rakensivat saadakseen Lappajärven vedenpinnan nousemaan.

[186] Ks. *Hollo* 1976 s. 488—489.

taipuvaisia pitämään yleisiä korvauslausekkeita informatiivisina, jolloin vahingonkärsijä voi vaatia korvausta vain edellyttämättömästä vahingosta.[187]

Edellä esitetyn perusteella vesioikeuden 7. 12. 1963 antamaan päätökseen sisältyneelle yleiselle korvauslausekkeelle ei voitane antaa enempää kuin informatiivinen merkitys. Sen sijaan sekä tällä päätöksellä että sen jälkeisillä vesioikeuden päätöksillä, joilla säännöstelylupaa on muutettu, on merkitystä arvioitaessa, milloin säännöstelyhanke on aloitettu vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n tarkoittamassa mielessä ja milloin mainitussa pykälässä säädetyn vanhentumisajan on katsottava alkaneen. Tähän vanhentumisaikakysymykseen palataan tässä tutkimuksessa tuonnempana. Näin ollen muihin kuin kalastusvahinkoihin on sovellettava vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ää.

Lainsäätäjän tarkoitus on ehkä ollutkin vesiylioikeuden päätöksen eriävässä mielipiteessä esille tuotu kanta. Eriävän mielipiteen mukaan asiassa ei olisi lainkaan kysymys vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n mukaisesta ennalta-arvaamattomasta vahingosta, koska tämän säännöksen menettely on tarkoitettu poikkeukselliseksi ja koskemaan harvalukuisille vahinkokohteille tapahtuneita vahinkoja. Käytännössä — kuten tässäkin tutkimuksessa esille otetut oikeustapaukset osoittavat — ennalta-arvaamaton vahinkokysymys on saattanut olla sekä laaja että koskea lukuisaa vahingonkärsijöiden joukkoa.

Asiakirjojen perusteella Lappajärven säännöstelykorvausasia vaikuttaa *sui generis* -ratkaisulta, josta yleistävien johtopäätösten tekeminen saattaa olla epäviisasta. Nähtävästi jo varsinainen lupapäätös, jonka perusteella säännöstelyä ryhdyttiin toteuttamaan v. 1960, olisi riittänyt aiheuttamaan vahingolliset seuraamukset, joista yksityisten korvaushakemuksissa oli kysymys. Myöhemmillä päätöksillä, joilla säännöstelyehtoja muutettiin, on saattanut olla vaikutusta haittojen ja vahinkojen lisääntymiseen. Kysymyksessä on siten vahinkojen konkurrenssitilanne.

Mielestäni TVH:n ja sen seuraajan vesi- ja ympäristöhallituksen olisi tullut heti, kun aiheutuneet vahingot 1960-luvun puolivälissä oli huomattu, saattaa asia vahinkojen korvaamiseksi tai estämiseksi toimenpitein vireille vesioikeudessa. Kun Lappajärven säännöstelyssä yleisen edun valvojana ja säännöstelyn toteuttajana oli sama taho, näyttää Lappajärven asiassa vesi- ja ympäristöhallituksen rooli luvanhaltijana määränneen toimintatavat. Yleistä etua valvovana viranomaisena vesi- ja ympäristöhallituksen olisi tullut huolehtia siitä, että ylei-

[187] Näin myös *Hollo* 1976 s. 490. Oikeuskäytännön ratkaisuista esim. **KHO 1968 A II 146**: Kun lupapäätöksessä oli yleinen korvauslauseke, jonka poistamista luvansaaja vaati, KHO katsoi, ettei määräyksellä ollut ratkaistu eikä voitukaan ratkaista, oliko hankkeesta mahdollisesti aiheutuvista vahingoista, haitoista ja muista edunmenetyksistä suoritettava korvausta.

selle ja yksityiselle edulle aiheutuneet vahingot olisivat tulleet viipymättä arvioiduksi ja korvatuksi. Kun näin ei menetelty, yksityiset edunmenettäjät joutuivat yksinään hakemaan oikeuksiaan. Toimettomuudellaan valvova viranomainen viivytti asian käsittelyä niin pitkälle, että vesituomioistuimet tulkitsivat vaatimukset vanhentuneiksi. Vesiylioikeuden ratkaisua ei voida pitää asianosaisten oikeusturvan kannalta hyvänä.

4 OLOSUHTEIDEN MUUTTUMINEN

4.1 Vesilain 2 luvun 28 §:n normiston sisältö ja käyttöala

Vesilain 2 luvun 28 § sisältää säännöksen, jonka perusteella *olosuhteiden muuttumisen* vuoksi on määräajasta riippumatta aina mahdollista muuttaa lupapäätökseen otettuja määräyksiä, jos niiden noudattaminen uusissa olosuhteissa aiheuttaa haittaa.[188] Aloiteoikeus on sekä *edunmenettäjällä* että *luvanhaltijalla* ja myös *viranomaisella* niissä tapauksissa, joissa haitta kohdistuu yleiseen etuun.

Lupapäätöksen muuttaminen uusissa olosuhteissa ei tarkoita sitä, että itse lupapäätös voitaisiin *peruuttaa.* Jos myöhemmin ilmenisi ehdoton luvanmyöntämiseste, säännönmukaisia oikeuskeinoja vesilain perusteella ei ole käytettävissä. Lupapäätöksen muuttamista koskeva vesilain 2 luvun 28 § ei tunne mahdollisuutta peruuttaa myönnetty lupa. Tällaisissa tapauksissa nähtävästi käytettävissä olisi lähinnä hallintopurkulaissa tarkoitettu menettely.[189]

---

[188] Säännös (VL 2: 28) kuuluu seuraavasti:

»Milloin tämän lain nojalla annettuun lupapäätökseen otettujen määräysten noudattaminen olosuhteiden muuttumisen vuoksi aiheuttaa haittaa, voidaan näitä määräyksiä haittaa kärsivän tai, jos haitta kohdistuu yleiseen etuun, asianomaisen viranomaisen hakemuksesta, tämän luvun 27 §:ssä säädetystä ajasta riippumatta muuttaa, jollei muuttaminen sanottavasti vähennä rakentamisesta saatavaa hyötyä. Lupapäätökseen perustuvan oikeuden haltijalla ei ole oikeutta saada korvausta hakijalta muuttamisesta johtuvasta edunmenetyksestä eikä myöskään kustannuksista, mikäli ne ovat vähäisiä.

Mikäli tässä pykälässä tarkoitetun lupapäätöksen määräysten muuttaminen tai uusien määräysten antaminen osoittautuu tarpeellisiksi turvallisuussyistä, voidaan määräyksiä muuttaa tai uusia määräyksiä antaa olosuhteiden muuttumisesta riippumatta, noudattaen mitä 1 momentissa on säädetty.

Kalanhoitovelvoitetta ja -maksua koskevan päätöksen muuttamisesta on säädetty erikseen.»

Vrt. VL 10: 25. Pilaamislupaa ja sen ehtoja voidaan muuttaa muullakin perusteella kuin sillä, että olosuhteet ovat muuttuneet.

[189] Ks. s. 138—139.

Vesilain 2 luvun 28 §:ään on kirjoitettu varsin tiukat säännökset muutoksista. Vain *vähäiset* muutokset lupaehtoihin voidaan tehdä ilman luvanhaltijalle maksettavaa korvausta. Muutos ei saa *sanottavasti* vähentää rakentamisesta saatavaa hyötyä. Erityisasemassa ovat *turvallisuussyistä* tehdyt muutokset lupaehtoihin ja annetut uudet määräykset. Niissä tapauksissa ei edellytetä olosuhteiden muuttumista, mutta tällaisiinkaan muutoksiin luvansaaja ei näytä ao. säännöksen (VL 2: 28.2) perusteella olevan velvollinen yleensä muutoin kuin korvausta vastaan.

Vesilain 2 luvun 28 §:n saaman sanamuodon vuoksi[190] on tehty se johtopäätös, että kysymyksessä on poikkeussäännös ja että sellaisena säännöstä on tulkittava ahtaasti.[191] Tällaisen yleisen tulkintaohjeen antaminen voi johtaa harhaan säännöksen sisältöä ja käyttöalaa pohdittaessa. Myöskään lainvalmisteluaineisto ei anna aihetta mainittuun johtopäätökseen. Säännöksen on katsottava ennen muuta ilmentävän sitä periaatetta, ettei rakentamisluvan hakijalla ole oikeutta *määräsisältöiseen lupaan*. Rakentajan on aina varauduttava siihen, että olosuhteiden muuttuessa lupaehtoja voidaan muuttaa. Säännös ilmentää myös sitä periaatetta, ettei lainvoiman saaneeseen lupaan saa puuttua *ilman perusteita*. Vesilain 2 luvun 28 § merkitsee, että rakentamisluvan pysyvyysvaikutusta on rajoitettu siten kuin pykälässä tarkemmin on määrätty.[192] Eri asia on, onko säännöksen sisältö, joka sallii vain vähäiset muutokset lupapäätökseen, nykyoloissa tarkoituksenmukainen. Tämän tutkimuksen historiallisessa katsauksessa on viitattu siihen, että olosuhteiden muuttumisesta johtuva lupapäätöksen tarkistamismahdollisuus sisältyi vesilainsäädännön uudistamisehdotuksiin jo Hällforsin komiteasta lähtien ja että tämä tarkistamismahdollisuus on perustelematta rajattu siten kuin vesilain 2 luvun 28 §:ssä säädetään. Nykyaikaisen ympäristöoikeuden periaatteisiin niin meillä kuin muualla kuuluu olosuhteiden muuttumisen huomioon ottaminen. Tätä periaatetta ei voida kutsua poikkeukseksi, vaan enemmänkin ympäristöoikeuden sääntelyjärjestelmien luonteeseen kuuluvaksi *välttämättömäksi osaksi*.[193]

Vesilain 2 luvun 28 § ei koske ennen vesilain voimaantuloa annettuja lupia. Vesilakimme on yleensä kirjoitettu siten, että lainkohdissa, jotka tarkoittavat aikaisemmin tehtyjä laitoksia ja rakennelmia, tämä seikka on selvästi ilmaistu (esim. VL 2: 29 ja 30, 3: 15—17, 8: 9.2 sekä 9: 12). Myös vesilaissamme on tarkkaan lueteltu ne säännökset, jotka koskevat sekä aikaisemman että

[190] Ks. ed. s. 50—51, jossa on käsitelty säännöksen historiallista taustaa.
[191] Näin esim. *Manner* 1985 s. 212.
[192] Vrt. *Pietilä* 1979 s. 198 —199.
[193] Ks. esim. *Ule — Laubinger* 1977 s. 256 ss., myös MaL 16 § ja YdinergiaL 26 §.

nykyisen lainsäädännön voimassa ollessa toimeenpantuja hankkeita (esim. 2: 31 ja 3: 14). Vesilain uudistamisen yhteydessä 28 §:ään lisätty 3 momentti asettaa kuitenkin kalanhoitovelvoitteet (VL 2: 22) eri asemaan.

Vesilain 2 luvun 29—30 §:n säännöksissä, jotka koskevat ennen vesilain voimaantuloa rakennettuja rakennelmia ja laitteita, lähinnä vain toistetaan se vanhastaan vesilainsäädännössämme voimassa ollut periaate, että rakentaja on velvollinen sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön puhdistumiskyvyn säilyttämistä varten tarpeellisten laitteiden rakentamisen ja luovuttamaan niiden käytettäväksi tarpeellisen vesimäärän. Oppia saavutetuista oikeuksista ilmentää puolestaan se, että rakentaja voidaan velvoittaa tällaisiin toimiin yleensä vain korvausta vastaan.[194]

Vesilain 3 lukuun otettujen säännösten (»Voimalaitoksen pysyttämiseksi annettavat oikeudet») syntyhistorian taustana näyttää olleen tarve järjestää poikkeuslakien voimassa ollessa rakennettujen ja väliaikaisten lupien varassa toimivien rakennushankkeiden oikeudellisesti epäselvä asema. Muita johtopäätöksiä lainsäätäjän periaatteellisesta asennoitumisesta siihen, voidaanko ja millä ehdoilla vanhoihin lupiin puuttua, ei voitane tehdä.[195]

Vielä on mainittava vesilain 8 luvun 9.2 §:ään sisältyvä säännös, joka oikeuttaa samaa vesistöä koskevien säännöstelyhankkeiden säännöstelymääräysten muuttamiseen tai yhdistämiseen. Säännöstelyhankkeiden synkronointi voi säännöksen perusteella koskea sekä ennen vesilain voimassaoloa että lain voimassaoloaikana toimeenpantuja hankkeita. Luvanhaltijalle maksettavien korvausten suhteen kyseinen säännös on kytketty vesilain 2 luvun 28 §:ään.[196]

Vaikka vesilainsäädäntöämme on äskettäin tarkistettu (L 467/87), näyttää siltä, että uudistuksessa pääpaino rakentamisasioissa asetettiin »vanhojen syntien» korjaamiseen, lähinnä vesiasioiden kohtuuttoman pitkien käsittelyaikojen nopeuttamiseen, ilman että olisi syvällisemmin pohdittu, mihin »pysyvän vesirakentamisluvan traditio» Suomen oikeudessa oikeastaan perustuu. Lainvalmistelutyön huomioon ottaen vesilain 2 luvun 28 §:n sisältöön näyttää liiaksi vaikuttaneen vesilain säätämisen aikainen vesirakentamishankkeiden edistäjien huoli rakentajien etujen turvaamisesta kaikissa tapauksissa.

Vesilain 2 luvun 28 §:n saama ahdas soveltamisala merkitsee, että kalanhoitovelvoitetta lukuun ottamatta vain vähäiset muutokset voidaan tehdä maksamatta luvanhaltijalle korvausta. Vesioikeudellisen rakentamisluvan pysyvyys tulee käytännössä erittäin vahvaksi tämän säännöksen sisällön perusteella. Korvauskynnyksen asettamiselle näin matalalle (vähäiset muutokset) ei löytyne muita perusteita kuin ehkä käsitys rakentamisluvasta saavutettuna oikeutena.

---

[194] Vrt. KM 1939: 3 s. 143.
[195] Vrt. *Manner* 1985 s. 213 ss.
[196] Vrt. VL 9: 12.

Kyseisen säännöksen sisällöstä on myös pääteltävissä, että lainvoimaisen rakentamisluvan muuttamiseen *luvanhaltijankin* vaatimuksesta on syytä *de lege lata* suhtautua varauksellisesti.[197]

Kun pilaamisluvissa lupapäätösten ja niissä olevien määräysten tarkistaminen perustui pitkään aktiiviseen oikeuskäytäntöön, lainvoimaisen rakentamislupapäätöksen muuttamista vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella on oikeuskäytännön valossa pidettävä enemmänkin poikkeuksena kuin pääsääntönä.

> **KHO 1984 A II 101**: Säännöstelyluvan perustuminen vesioikeuslain (L 31/02) säännöksiin ei estänyt lainvoimaiseen lupapäätökseen sisältyvien määräysten muuttamista luvansaajan hakemuksesta, milloin olosuhteet olivat muuttuneet siitä, kun määräys oli annettu.[198]

Tämä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu toistaa sen vanhastaan jo vesioikeuslain aikana voimassa olleen periaatteen, että lainvoimaisen rakentamisyrityksen ehtoihin voidaan saada uudella päätöksellä muutoksia, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet.[199]

> **KHO 16. 10. 1980 t. 5078**: Vesioikeus oli valituksenalaisella päätöksellään pidentäessään vuonna 1970 annetussa lupapäätöksessä voimalaitoksen rakentamiselle asetettua määräaikaa vesilain 2 luvun 12 §:n nojalla 10 vuodella, jättänyt kysymyksessä olevaan hakemusasiaan kuulumattomana tutkimatta vesihallituksen vaatimuksen lupaehtojen muuttamisesta niin, että niissä otetaan huomioon luvan voimassaoloaikana tapahtuneen, vesirakentamisen kalastovaikutuksiin kohdistuneen tutkimus- ja selvitystyön tulokset. KHO katsoi, että puheena olevaa määräajan pidentämistä koskevaa asiaa ratkaistaessa oli tutkittava myös, oliko hakijalle asetettava määräajan pidentämisen ehdoksi erityisiä velvoitteita. Vesioikeuden olisi näin ollen tullut käsitellä vesihallituksen muistutuksessaan esittämä vaa-

---

[197] VL 16: 32:een sisältyvää normia ei voitane katsoa varsinaisesti lupapäätöksen muuttamiseksi. Po. säännöksessä lupapäätökseen sisältyviä määräyksiä voidaan muuttaa VO:n päätöksellä mainitussa 16 luvussa säädettyä menettelyä joustavammalla tavalla, mikäli muutos on merkitykseltään vähäinen, eikä loukkaa toisen etua tai oikeutta. Säännös muistuttaa jossain määrin HMenL:iin sisältyvää oikaisuinstituutiota. Lupapäätöksen pysyvyyteen nähden säännöksellä ei näyttäisi olevan vaikutusta.

[198] Vrt. **KHO 12. 2. 1976 t. 627**, jossa oli kysymys kalanhoitomaksun korottamisesta VL 2: 27:n nojalla.

[199] VOL:n voimassa ollessa valtaväylän käyttäminen kulkuväyläksi katsottiin tuolloin niin tärkeäksi eduksi, että padon aiheuttaman edun sen edestä oli tarpeen vaatiessa väistyttävä. Tätä ilmensi erityisesti VOL 1: 5.2, joka antoi mahdollisuuden myöhemmin lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä määrätä poistamaan padon ilman, että padon omistajalle olisi maksettu korvausta. Ks. *Moring* II 1908 s. 60 ss., joka tulkisee, että tällaisissa tapauksissa rakentamispäätös oli alun perinkin annettu ehdollisena. VOL:n säännökset huomioon ottaen, voi pikemmin arvioida, että tällaisissa tapauksissa VOL:n pääsäännöstä poiketen luvalla ei ollut pysyvyysvaikutusta kulkemisetuun nähden.

timus tällaisten velvoitteiden asettamisesta sanottua päätöstä koskevana vaatimuksena. Sen vuoksi KHO kumosi vesioikeuden päätöksen valituksenalaiselta osin ja palautti asian vesioikeudelle tältä osin uudelleen käsiteltäväksi.

Edellä selostetussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei ole tosin kysymys vesilain 2 luvun 28 §:n soveltamisesta, vaan vesilain 2 luvun 12 §:ssä rakentamiselle määrätyn ajan pidentämisestä. E. oy:n hakemuksen johdosta jättämässään valituksessa vesihallitus vaati, että määräajan pidentämistä koskevan hakemuksen yhteydessä oli otettava huomioon luvan voimassaoloaikana tapahtuneen, vesirakentamisen kalastovaikutuksiin kohdistuneen tutkimus- ja selvitystyön tulokset. Kysymyksessä ei ole varsinaisesti olosuhteiden muuttumisesta johtunut lupaehtojen tarkistaminen vaan uusi tietämys, jonka perusteella uusia lupamääräyksiä voitiin asettaa. Ilmeisesti tässä hakemusasiassa ratkaisun lopputulokseen vaikutti se, että rakentamiselle määrätty aika (10 v) oli jo kulunut umpeen, minkä vuoksi itse asiassa oli syntynyt uuteen lupahakemukseen verrattava tilanne. Vesilainsäädäntömme ei asettane esteitä uusien ehtojen asettamiselle rakentamiselle varattua määräaikaa jatkettaessa, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet.[200]

Näin ei liene yllättävää, että oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole päässyt kehittymään vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella. Säännös näyttää jääneen edunmenettäjien kannalta melko kuolleeksi kirjaimeksi. Sen sijaan luvanhaltija on, kuten jäljempänä ilmenee, voinut mm. lopputarkastuksissa vedota säännökseen ja torjua lupaehtojen muuttamista koskevia vaateita.

4.2 Kehityssuuntia muissa maissa

Ruotsin omprövning-instituutio on esimerkkinä viranomaisaloitteisesta ja -johtoisesta lupapäätöksen uudestaan tutkimismenettelystä. Omprövning-instituution muotoutuminen viranomaisaloitteiseksi, yleisen edun valvontaa koskevaksi menettelyksi liittyy siihen Ruotsin vesilainsäädännössä jo ennen SVL:n säätämistä julki tuotuun ajatukseen, että yleinen etu suojaa yksityistenkin etuja.[201] SVL:ssa mainittua periaatetta ilmentää mm. SVL 1:1, jota voidaan pitää eräänlaisena vesistön käyttöä koskevana yleisjulistuksena.[202]

Ylipäänsä Ruotsin vesilainsäädännössä vesirakentamishankkeiden luvan-

[200] Rakentamiselle varatun määräajan ehdotonta noudattamista korosti myös *Haataja* (III s. 227 ss.), joka katsoo, että olosuhteet 10 vuoden aikana saattoivat jo muuttua niin, ettei lupaa enää samoilla ehdoilla olisi voitu myöntää.

[201] Periaatteesta VaL:n säännösten (VaL 2: 2) valossa ks. esim. *af Klintberg* 1955 s. 12.

[202] SVL 1: 1 : »Vatten skall skyddas och vårdas som en gemensam naturtillgång».

myöntämisedellytyksiä ja myös luvan muutettavuutta näkyy pidettävän enemmän hallinnollisena kuin oikeudellisena kysymyksenä. Tämä ilmenee em. säännösten lisäksi myös siinä, että tärkeimmissä vesirakentamishankkeissa tutkimisvalta on maan hallituksella, samoin kuin siinä, että rakentamista koskevissa säännöksissä luvan myöntäminen on SVL:n 2 luvun säännöksillä kytketty siihen, että rakentamishanke soveltuu yleisiin kaavoituksessa asettettuihin tavoitteisiin. Hankkeissa, jotka maan hallitus on tutkinut, omprövning-menettelyssä ei ole lupa poiketa hallituksen määräämistä ehdoista.[203]

Ruotsin vesilainsäädännössä on valittu yleisen edun puolesta puhevaltaa käyttävien viranomaisten aktiivisuuden linja. Heillä ja luvanhaltijalla on yksistään valta vaatia rakentamislupapäätöksen ehtojen uudestaan tutkimista.

De lege ferenda Suomen oikeuden kannalta ruotsalainen järjestelmä johtaisi siihen, että pääasiassa vesi- ja ympäristöhallituksella olisi luvanhaltijan ohella yksistään valta vaatia muutoksia lupapäätökseen, kun olosuhteet ovat muuttuneet. Vesi- ja ympäristöhallitus esiintyisi yksityisen vahingonkärsijän sijasta hänenkin oikeuksiensa ja etujensa valvojana. Meidän järjestelmässämme tällaista suuntausta ei voida suositella. Jo nykyisellään, erityisesti jälkivalvontamenettelyä ajatellen, valtion (so. VYH:n) monet erilaiset roolit — hankkeiden toteuttajana, valvojana ja luvanhaltijana — johtavat eri etujen ristiriitoihin.

On mahdollista ajatella, että viranomainen saattaisi olla toinen kuin vesi- ja ympäristöhallitus. Tällaisena voisi tulla kysymykseen esim. ympäristöministeriö, jolla olisi oikeus vaatia rakentamislupapäätöksen uudestaan tutkimista. Jälkivalvonnan kehittäminen ruotsalaisen mallin mukaisesti viranomaisaloitteiseen ja -keskeiseen suuntaan sisältää kuitenkin yksityisen edunmenettäjän oikeusturvan kannalta monia arveluttavia piirteitä. Jälkikorvaustilanteita silmällä pitäen on toki teoreettisesti hahmoteltavissa malli, jossa korvaukset vahingoista maksettaisiin lupamenettelyn ulkopuolella valtion varoista etukäteen, jolloin valtio puolestaan hakisi lupamenettelyn yhteydessä saatavansa vahingonaiheuttajalta.[204] Tällaista menettelyä on sovellettu mm. kalavahinkolain 8 §:n perusteella ja eräiden pitkään oikeuskäsittelyssä viipyneiden vesirakentamishankkeiden kalatalousvahinkojen korvauskysymysten järjestämisessä (Kemi- ja Iijoen rakentamisten kalastukselle ja kalakannalle aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen). Kahden järjestelmän päällekkäisen soveltamisen vuoksi menettely ei ole suinkaan ollut ongelmaton.[205]

---

[203] Ks. SVL 1: 1 ja *Strömberg* 1984 s. 19.

[204] Tällaisesta järjestelystä ks. *Vihervuori* 1981 s. 430.

[205] Esim. Kemijoen kalakorvauksissa tulivat ratkaistaviksi takaisinperintään liittyvät kysymykset, kun VO:n päätös, jonka perusteella ennakkokorvauksia maksettiin, perustui olennaisesti toiselle pohjalle korvaukseen oikeutettujen osalta kuin VYO:n ratkaisu.

Myöskään saksalaisen vesioikeusjärjestelmän maissa viranomaispuhevallan laajentaminen ei näytä saaneen mainittavaa vastakaikua.[206] Tämä johtunee esim. Saksan liittotasavallan järjestelmässä siitä, että oikeussuojajärjestelmä rakentuu korostetusti yksilöön kohdistuneen oikeudenloukkauksen ja sen johdosta reagoimisen varaan.[207] Toisaalta Keski-Euroopan maissa, joissa vedet ovat julkisessa omistuksessa ja vesirakentamisluvat määräaikaisia, puuttuminen jälkeenpäin lainvoimaiseen lupaan ja siinä määrättyihin ehtoihin on joustavampaa. Kuitenkaan esim. Saksan liittotasavallan WHG:n 12 §:n perusteella puuttuminen lain ja lupaehtojen mukaan toimivan luvanhaltijan oikeuksiin ei edes yleisen edun hyväksi ole mahdollista yleensä muutoin kuin korvausta vastaan.

Asianosaisen oikeusturvan kannalta viranomaispuhevallan laajentaminen jälkivalvontatilanteissa ei ole eurooppalaisenkaan oikeusturvan tulevien kehityssuuntien kannalta mielekästä. Eurooppalainen oikeusturva-ajattelu, sikäli kun suuntausta voidaan tutkia mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta, rakentuu yksilöllisen oikeusturvan periaatteelle. Lähtökohtana on, että yksityisellä vahingonkärsijällä tulee olla turvattu oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan ja oikeus saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.[208]

Edellä olevan perusteella vaikuttaa oikealta vesilainsäädäntöömme sisältyvä periaate siitä, että sekä yksityisellä edunmenettäjällä että viranomaisella yleisen edun puolesta on oikeus hakemuksella panna vireille lainvoimaisen luvan ehtojen uudestaan muuttaminen, jos olosuhteet ovat muuttuneet. Ongelma on vesilain 2 luvun 28 §:n osalta se, että muuttamisvaltaa on rajoitettu niin paljon, että säännös on jäänyt edunmenettäjien kannalta sisällöltään jokseenkin tyhjäksi.

5 KALANHOITOVELVOITTEET

Poiketen muista vesilain 2 luvun 15—25 §:n säännöksissä määrättävistä laite- ja toimenpidevelvoitteista kalatalousvelvoitteita tai -maksua muutettaessa voidaan ottaa huomioon myös *olosuhteiden muuttuminen* vesilain 2 luvun 28 §:n säännöksen asettamista määräyksistä riippumatta.

---

[206] Ks. esim. *Skouris* 1979 s. 235 ja *Ule — Laubinger* 1977 s. 63.

[207] Ks. VwGO 42.2 §. Vrt. ranskalaisen hallintovalitusjärjestelmän joustavuus. Saksalaisen ja ranskalaisen hallintovalitusjärjestelmän eroista ks. esim. *Kötz* 1975 s. 98.

[208] Ks. SopS 19/1990 ja sen 6 artikla sekä ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla. Ks. myös L 18. 5. 1990/439. Eurooppalaisen ihmisoikeussopimuksen merkityksestä hallintoasioissa ks. esim. *Mäenpää* 1989 s. 281 ss.

Kalanhoitovelvoitteen tai -maksun asettamisen tavoitteena on aiheutuvan vahingon täysimääräinen kattaminen. Ellei näin käy, jäljelle jäävä vahinko on korvattava vesilain 11 luvun säännösten perusteella. Kalanhoitovelvoite voi käsittää paitsi kalanistutusvelvollisuuden myös kalatien rakentamisvelvoitteen.

Kalatien rakentaminen oli aiemmin vesilainsäädäntömme ensisijainen kalataloudellisten menetysten kompensointikeino. Vesilain uudistamista (L 467/87) koskevissa lainvalmistelutöissä kalateiden rakentamista ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, joskin tämä mahdollisuus sisältyy vesilain 2 luvun 22 §:n kalanhoitovelvoitteina määrättävien toimenpiteiden joukkoon.[209] Nämä käsitykset perustuvat siihen, että saadut kokemukset kalateiden rakentamisesta olivat osoittautuneet meillä huonoiksi. Uudempi tutkimus kalatierakentamisesta ja käytännön sovellukset muuttanevat tilannetta.[210]

Ennen vesilain muutosta (L 467/87) vesilain 2 luvun 22 § otti huomioon paitsi kalan kulkureitin huonontumisen myös kalan lisääntymismahdollisuuksien huomattavan huononemisen vesistössä. Merkittävänä uutuutena vesilakia säädettäessä pidettiin säännöstä, jonka mukaan kalataloudelliset toimenpiteet tuli määrätä ottamalla huomioon kalatalousviranomaisen hyväksymä kalakannan suojaamista tarkoittava suunnitelma.[211] Kun mainitunlaisia suunnitelmia ei yleensä vesilakia toteutettaessa ollut, säännöksestä tuli tarkoituksenmukaisten kalanhoitovelvoitteiden asettamisen jarru.[212] Voimassa olevassa laissa suunnitelma on otettava huomioon, mikäli sellainen on.[213] Tässä suhteessa mainittu säännös vastaa vesilain yleisiä tarkoitusperiä sikäli hyvin, että vastuu kalanhoitovelvoitteiden suorittamisesta kuuluu ensi sijassa rakentajalle.

Toisena kalanhoitovelvoitteen toteuttamistapana, joka voi olla *yksinomainen* tai istutusvelvoitteen tai muun velvoitteen (esim. kalatie) kanssa *rinnakkainen*, on vesilain 2 luvun 22 §:ssä mainittu kalanhoitomaksu. Se on suoritettava kalatalousviranomaiselle (MMM) käytettäväksi kalakannan suojelemista tarkoittavien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Vesilain 2 luvun 22 § ja tähän liittyvä kalanhoitomaksun tarkistamista koskeva 22 b §:n säännös on tarkoitettu kaikkia vesilain mukaisia lupalajeja koskeviksi yleissäännöksiksi. Kalanhoitovelvoite on asetettava täysimääräisenä ku-

---

[209] Ks. esim. KM 1972 B: 134 s. 17: »— Kun käytännössä kalatien rakentamisella ei ole saavutettu toivottuja tuloksia —», samoin LTK 2/1980 s. 50 »— Aikaisemman vesilainsäädännön voimassa ollessa oli sinne tänne rakennettu voimalaitospatojen yhteyteen kalaportaita tai kalahissejä. Useimmat niistä olivat kuitenkin huonosti suunniteltuja tai väärään paikkaan vesistössä sijoitettuja, mistä syystä niistä saatu hyöty jäi vähäiseksi. Aikaisempi laki ei ottanut huomioon muita kalakannalle aiheutuvia seurauksia kuin vaelluskalojen kulkutien tukkeutumisen —», myös HE 266/1984 vp s. 13: »Esimerkiksi kalatievelvoitteet eivät yleensä ole vastanneet tarkoitustaan —».

[210] Ks. esim. *Hartikainen — Lindqvist* 1990 passim.

[211] Ks. esim. HE 64/1959 vp s. 9.

[212] Ks. myös LTK 2/1980 s. 50—51.

[213] Ks. myös HE 266/1984 vp s. 13.

ten kaikki muutkin vesilain 2 luvussa määrätyt laite- ja toimenpidevelvoitteet, jos kysymys kalanhoitovelvoitteen muuttamisesta nousee esille esim. vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella vireille pannussa hakemusasiassa. Siitä, milloin rakentajaa ei voida velvoittaa muuhun kuin suorittamaan kalakannan säilyttämistä koskeva maksu, on säädetty vesilain 2 luvun 22 §:n 3 momentissa.[214] Tässä säännöksessä velvoite on asetettu ensi sijalle. Vaikka velvoite osoittautuisikin kalliiksi, se voidaan määrätä, jos se muusta syystä havaitaan tarkoituksenmukaiseksi.[215]

Vielä on otettava huomioon, että kalanhoitovelvoitteen määräämistä ja tarkistamista koskevat vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:ään sisältyvät säännökset on tarkoitettu koskemaan myös *aikaisemmin annetun päätöksen tai siinä asetettujen velvollisuuksien muuttamista tai tarkistamista.*[216] Kalanhoitovelvoitetta voidaan siten tarkistaa, vaikka kysymyksessä ei ole esim. vesilain 2 luvun 27 §:n tarkoittama ennalta-arvaamaton vahinko. Voimaantulosäännös antaisi aiheen otaksua, että 22 ja 22 b § koskevat kaikkia ennen vesilain muutoksen (L 467/87) voimaantuloa annettuja päätöksiä ja niissä asetettujen velvoitteiden muuttamista.

Sanatarkasti voimaantulosäännöksessä on säädetty: »Mitä 22 luvun 2 §:n 1 momentissa on säädetty ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säädösten soveltamisesta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien määräytymisestä sanottujen säännösten mukaisesti, koskee tämä lain voimaantultua, jollei jäljempänä olevista säännöksistä muuta johdu, vastaavasti myös niitä vesilain säännöksiä, jotka tällä lailla on muutettu tai kumottu.

Tämän lain 2 luvun 22 ja 22 b §:n, 8 luvun 25 §:n, 9 luvun 15 §:n sekä 10 luvun 24 a, 24 b, 25 ja 27 §:n säännöksiä sovelletaan lain voimaantultua myös *aikaisemmin annetun päätöksen ja siinä asetettujen velvollisuuksien muuttamiseen tai tarkistamiseen.*»[217]

Sanamuotonsa puolesta lakiteksti näyttää selvältä. Voimaantulosäännös antaa mahdollisuuden tarkistaa vanhatkin, esim. vesioikeuslain poikkeuslakien nojalla rakennettujen ja sitä vanhempien vesirakentamislupien kalanhoitovelvoitteet asianmukaisiksi. Toisenlaiseen lopputulokseen päädytään hallituksen

---

[214] HE 266/1984 vp s. 13 todetaan sanatarkasti: »Kalanhoitovelvoitetta ei esityksen mukaan tulisi määrätä silloin, kun siitä aiheutuisi saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia tai jos se ei muusta syystä ole tarkoituksenmukainen —».

[215] LTK 2/1980 s. 50 toteaa tästä mm.: »— mutta pelkästään kalanhoitokustannusten kalleus ei johtaisi maksun määräämiseen, vaan vesioikeuden olisi harkittava, onko tällainen maksu kalanhoitovelvoitteen asemasta tai *sen ohella* tarkoituksenmukainen —.» Kursivointi tämän kirjoittajan.

[216] Ks. HE 266/1984 vp s. 91.

[217] Kursivoinnit tämän kirjoittajan.

esityksen perustelujen valossa: hallituksen esityksessä 266/1984 vp lausutaan ensin se yleisperiaate, että vesilain muutoksen jälkeenkin vesilain 22 luvun 2 § jäisi muuttumattomana voimaan, ts. ennen vesilain voimaantuloa toimeenpantuihin hankkeisiin sovellettaisiin vesilain 22 luvun ja eri lukujen siirtymäsäännöksiä.[218] Tämän jälkeen hallituksen esityksen perusteluissa täsmennetään vesilain 22 luvun 2 §:n soveltuvuutta toteamalla: »Mainitusta aikaisempien säännösten soveltamista koskevasta periaatteesta ehdotetaan säädettäväksi poikkeus siten, että *sikäli kuin edellä tarkoitettuun vanhaan yritykseen on aikaisempien säännösten mukaan sovellettava vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:n säännöksiä,* niitä sovellettaisiin sellaisina kuin ovat uuden lain voimaantultua. Säännösten soveltamisalaa sinänsä tällä ei laajennettaisi.»[219] Kun ottaa huomioon, että vesilain muutosten yhteydessä aikaisemmin tehtyjä rakennelmia koskevat vesilain 2 luvun 29 ja 30 §:t samoin kuin mm. 3 luvun 14—17 §:t jäivät ennalleen, näyttäisivät 2 luvun 22 §:n säännökset tulevan sovellettavaksi vain vesilain voimassa ollessa toimeenpantuihin hankkeisiin.

Vesilain muutosta koskevan hallituksen esityksen 266/1984 vp eduskuntakäsittelyssä vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:n säännösten on nähtävästi oletettu koskevan kaikkia aikaisemmin annettuja päätöksiä ja niihin sisältyvien velvoitteiden muuttamista. Perustuslakivaliokunta, jonka tutkittavana hallituksen esitys oli mm. mainittujen pykälien johdosta, ei nähnyt lakiesityksen taannehtivaa vaikutusta ongelmalliseksi, vaan katsoi, että lakiesitys voitiin tältäkin osin säätää tavallisena lakina.[220] Valiokunnan ainoa huomautus koski vesilain 2 luvun 22 b §:ään, 8 luvun 25 §:ään ja 10 luvun 27 §:ään sisältyvää tarkistusmahdollisuutta. Valiokunnan huomautusten johdosta mm. vesilain 2 luvun 22 b §:ään lisättiin maksun palauttamista koskeva säännös. Lisäyksellä

[218] Ks. HE 266/1984 vp s. 29.

[219] Ibid. Asiallisesti samoin LTK 2/1980 s. 284—285.

[220] Ks. PeVL 11/1985 vp s. 2. LtV:n enemmistön kanta siitä, että VL 2: 22 ja 2: 22 b:n säännökset koskevat kaikkia ennen lain voimaantuloa koskevia lupia, on pääteltävissä vlk:n mietintöön jätetystä vastalauseesta. Vastalauseessa (Valli ym.) vastustettiin säännösten ulottamista koskemaan vanhoja päätöksiä ja ehdotettiin po. säännöksen (so. VL 2: 22) 3 momentin poistamista. Vastalauseen esittäjien perustelut ovat mielenkiintoiset. Niissä lausutaan mm.: »Nykyistä vesilakia säädettäessä on omaksuttu periaate, jonka mukaan ns. vanhoihin yrityksiin sovelletaan aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä. Kysymys niihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista määräytyy aikaisempien säännösten mukaan. — Esityksen mukaiset velvoitteiden määräytymis- ja tarkistamissäännökset, lainvoimaisen lupapäätöksen muuttamisedellytykset sekä lupapäätöksen voimassaoloaikaa ja sen ehtojen sisältöä koskevat säännökset. Voimaantulosäännös onkin ristiriidassa lakiehdotuksen perusteluissa ilmaistun periaatteen kanssa. Käytännössä sen toteuttaminen saattaisi johtaa vanhojen lupapäätösten laajamittaiseen uudelleenkäsittelyyn ja oikeusvarmuuden merkittävään heikentymiseen.» Ks. LtVM 20/1986 vp s. 24.

haluttiin korostaa, että vesioikeudella on ensisijainen toimivalta maksua määrättäessä.[221]

Edellä olevan perusteella on pääteltävissä, että vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:n osalta lain perustelut eivät ole lakitekstin kanssa sopusoinnussa. Eduskunta-asiakirjojen pohjalta lakiteksti näyttää kuitenkin noudattavan lainsäätäjän tahtoa. Ympäristöoikeuden kannalta lainsäätäjän linjausta 2 luvun 22 §:n ulottamisesta koskemaan myös vanhoja lupia on pidettävä huomionarvoisena.

Säännöksen soveltamisesta aikaisemmin tehtyyn rakennelmaan ei ole vielä oikeuskäytännön ratkaisuja.

Oikeuskäytännön ratkaisuista voidaan mainita kalatien rakentamista ym. koskeva riita-asia, jossa oli kysymys Oulun kaupungin velvoittamista kalakannan säilyttämistä koskeviin toimenpiteisiin *Merikosken voimalaitoksen* omistajana ja jossa kaupunki oli vastaajana, maa- ja metsätalousministeriön metsästys- ja kalastusosasto kantajana sekä Oulujokilaakson kunnat, eräät jako- ja kalastuskunnat sekä yksityiset sivuväliintulijoina (**PSVO 8. 9. 1986 n:o 32/86/II** ja **VYO 5. 6. 1990 VYO 86/1990**).

Merikosken voimalaitosta koskevan vesioikeuden 17. 9. 1957 antaman päätöksen 13 lupaehdon mukaan voimalaitoksen omistaja oli velvollinen maksamaan maataloushallituksen kalastusosaston määräämän kalanhoitomaksun.

Vesiylioikeus katsoi, että Merikosken voimalaitokseen oli vesilain 22 luvun 2.1 §:n säännösten mukaan sovellettava kumotun vesioikeuslain säännöksiä. VYO katsoi, ettei vesioikeuslain perusteella ollut mahdollista muuttaa kalakannan hoitomaksuvelvoitetta istutusvelvoitteeksi muutoin kuin kaupungin hakemuksesta. Vaatimukset siltä osin kuin kaupunki ei ollut niihin tyytynyt hylättiin vesioikeuden päätöksellä.

Vesiylioikeuden päätökseen liittyy luonnontalouden alan vesiylioikeudenneuvoksen Anttilan eriävä mielipide, jossa katsotaan kalatien rakentamista koskevan velvoitteen olleen voimassa. Tämä eriävässä mielipiteessä esiin tuotu kanta perustuu siihen, että vesistötoimikunnan Oulun kaupungille 11. 7. 1939 myöntämään alkuperäiseen lupaan sisältyi kalatievelvoite. Em. vesistötoimikunnan päätöksen lupaehdon 5 mukaan voimalaitoksen omistajan on kustannuksellaan rakennettava ja kunnossapidettävä maataloushallituksen hyväksymien suunnitelmien ja piirustusten mukaiset kalatiet. Saadessaan sittemmin vesistötoimikunnan 17. 9. 1957 antamalla päätöksellä luvan voimalaitoksen padotuskorkeuden korottamiseen kaupunki tuli lupaehdon 13 mukaan vesilaitoksen omistajana velvolliseksi suorittamaan Oulujoen kalakannan säilyttämiseksi ja lisäämiseksi vuosittain maataloushallituksen kalatalousosaston määräämän ra-

[221] Tässä tullaan ns. taannehtivuuskysymykseen, jonka PeV näyttää sivuuttaneen. Voiko lakimuutoksen yhteydessä hyväksytty voimaantulosäännös olla laaja-alaisempi kuin alkuperäisessä laissa (vesilaissa)? Tätäkään kysymystä ei vesilain eduskuntakäsittelyssä pohdittu, eivätkä myöskään asiantuntijat ole kiinnittäneet PeV:ssa tai LtV:ssa siihen huomiota.

hamäärän. Eriävässä mielipiteessä katsotaan molempien velvoitteiden olleen voimassa, mikä tuon ajan päätöksissä käytetyn yleisen systematiikan huomioon ottaen vaikuttaisi erikoiselta. Eriävässä mielipiteessä katsotaan myös, että vaatimus kalanhoitomaksun korvaamisesta istutusvelvoitteella olisi ollut pantava vireille hakemusasiana, mikä on vesioikeuslain 1 luvun 20 §:n säännökset huomioon ottaen oikea kanta. Kysymys on vain siitä, että vesioikeuslain järjestelmässä hakemuskompetenssi kuuluu tällaisissa tapauksissa yksinomaan luvanhaltijalle.

Esillä olevan Merikosken kalatieratkaisu ei anna johtoa vesilain 2 luvun 22 §:n tulkinnalle, koska asia on pantu vireille ennen vesilain uudistuksen (L 467/87) voimaantuloa 1. 12. 1987.[222]

Tavanomainen jälkivalvontatilanteiden kalanhoitovelvoitetta koskeva asia on, että aikoinaan lupapäätöstä annettaessa määrätty kalanhoitomaksu ei ole alun perinkään ollut riittävä. Rakentamislupaa annettaessa on saatettu myös otaksua, ettei hankkeesta tule aiheutumaan lainkaan vahinkoa kalataloudelle, minkä vuoksi velvoite on jätetty kokonaan määräämättä tai sen määrääminen on siirretty lupaehdolla tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäväksi.[223] Vihdoin luvan oltua voimassa on saatettu havaita, että määrätystä kalakannan hoitomaksusta tai kalanhoitovelvoitteesta huolimatta hankkeesta on aiheutunut sel-

---

[222] Mielenkiintoinen kalatien rakentamista koskeva ratkaisu on myös **VYO 30. 5. 1990 (VYO 82/1990)**, jossa oli tosin kysymys vanhan VOL:n mukaisella luvalla rakennetun voimalaitoksen korvaamisesta uudella voimalaitoksella. Päätöksessä oli kysymys mm. siitä, oliko v. 1928 annetun lupapäätöksen sisältämä kalatien rakentamisehto edelleen voimassa, kun luvanhaltija oli jättänyt tämän päätökseen sisältyneen ehdon toteuttamatta. VO (**ISVO 20. 3. 1989 n:o 9/I/89**) oli katsonut kalatievaatimuksen rauenneen, kun sitä ei ollut pantu toimeen 10 vuodessa lupapäätöksen antamisesta. VO oli siten soveltanut itse luvan kohteena olevan hankkeen toteuttamiselle säädettyä määräaikaa myös po. ehtoon. Tämä kanta ei perustu lakiin. Lupavelvoitteen täyttäminen ei ole sidottu määräaikaan, minkä VYO on todennut. Kysymyksessä oli *uusi* lupa, jolloin uuteen hakemukseen on sovellettava mm. VL 2: 22:n määräyksiä. *Taannehtivasta* VL 2: 22:n soveltamisesta voidaan toisaalta katsoa olevan kysymys, koska VYO päätöksessään nimenomaan toteaa v. 1928 päätöksessä määrätyn kalatievelvoitteen käyneen epätarkoituksenmukaiseksi ja että velvoite oli suoritettava maksamalla päätöksessä määrätyn suuruinen kalanhoitomaksu. Päätöksellä määrättiin siten VOL:n aikainen kalatievelvoite lakkaamaan ja se korvattiin nykyoloja paremmin vastaavalla kalanhoitomaksulla. **KKO (29. 11. 1990 t. 4260)** pysytti VYO:n päätöksen.

[223] Esim. **PSVO 16. 6. 1989 n:o 43/89/I**, jossa oli kysymys eräiden järvien säännöstelystä. Säännöstely oli toimeenpantu 1960-luvulla. Lupaan liittyneen lupaehdon mukaan »Kalakannan säilyttämiseksi vesistössä tehtävää tutkimus- ja koetoimintaa varten on maksettava maataloushallitukselle vuosittain 5000 mk. Kun tarvittavat toimenpiteet ja niiden vaatimat kustannukset on saatu selvitetyksi, tulee vesioikeus eri päätöksellä määräämään vesilain 2 luvun 22 §:n mukaiset velvoitteet». Em. VO:n päätöksellä annettuihin uusittuihin lupavelvoitteisiin kuuluivat mm. VL 2: 22:n nojalla annetut kalanhoitovelvoitetta ja -maksua koskevat määräykset.

laista vahinkoa kalataloudelle, jota lupapäätöstä annettaessa ei edellytetty. Kalatalousvahinko voi olla seurausta em. seikkojen yhdistelmästä.

Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentti ei tarkoita sitä, että kalatalousvelvoitteita voidaan muuttaa vain, kun olosuhteet ovat muuttuneet. Kalatalousvelvoitteiden muuttaminen vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella voi tulla kysymykseen. Vesilain 2 luvun 22 §:n voidaan kuitenkin katsoa edustavan laite- ja toimenpidevelvoitteiden kehittyneintä muotoa rakentajalle asetettavista velvollisuuksista ja myös niiden muuttamismahdollisuuksista. Säännös antaa verraten joustavan mahdollisuuden ottaa huomioon erityyppiset lupavelvoitteen muutostarpeet, ilman että vaatimuksen esittämiselle olisi asetettu mitään määräaikaa. Vahingonkärsijän kannalta säännös helpottanee myös mm. näyttökysymyksiä, jotka esim. vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella saattavat osoittautua vaikeiksi, jos luvan myöntämisestä on kulunut pitkähkö aika.

Nyttemmin vesioikeuksien kalanhoitovelvoitteiden asettamista koskevat päätökset sisältävät usein valtuutuksen, miten on meneteltävä lupavelvoitetta muutettaessa, sekä ohjeen, miten on meneteltävä erimielisyyksien ilmetessä. Uudehkoista velvoitehoitoa koskevista päätöksistä voidaan mainita esimerkkinä Kemijoen velvoitehoitoa koskeva **KHO:n päätös 30. 5. 1980 t. 2860**.

> P. Oy:n ja K. Oy:n on tarkkailtava istutustoimenpiteitä maa-ja metsätalousministeriön hyväksymän suunnitelman mukaisesti. Tarkkailuun yhtiöt ovat velvolliset käyttämään vuodessa yhteensä enintään 300 000 markkaa, joka jakaantuu yhtiöiden kesken, jos ne eivät toisin sovi siten, että P. Oy maksaa kustannuksista 17 % ja K. Oy 83 %.
>
> Kalakannan hoito- ja tarkkailusuunnitelma tulee esittää hyvissä ajoin ennen istutusten aloittamista maa- ja metsätalousministeriön hyväksyttäväksi. Mikäli ministeriö ei hyväksy näitä suunnitelmia, tulee yhtiöiden saattaa asia tältä osin erikseen vesioikeuden ratkaistavaksi.
>
> Tarkkailutuloksista yhtiöiden tulee antaa vuosittain tieto maa- ja metsätalousministeriölle ja vesihallitukselle sekä pyydettäessä niille jako- ja kalastuskunnille, joiden etua istutustoimenpiteet saattavat koskea. Mikäli tarkkailun tulokset tai istutustoimenpiteistä muutoin saatavat kokemukset antavat siihen aihetta, voidaan tässä päätöksessä määrättyä istutusvelvoitetta ja edellä mainittua hoitosuunnitelmaa muuttaa istutettavien kalalajien tai niiden koon ja määrän suhteen yhtiöiden ja ministeriön keskenään sopimalla tavalla. On kuitenkin huolehdittava siitä, ettei velvoitteiden rahallinen arvo heikkene. Samoin voidaan tarkkailusuunnitelmaa muuttaa, mikäli se toimenpiteiden jatkuessa osoittautuu tarkoituksenmukaiseksi. Ennen kuin muutoksista sovitaan, niistä on kuultava edellä mainittuja jako- ja kalastuskuntia. Mikäli muutoksista ei yhtiön ja ministeriön kesken päästä yksimielisyyteen, asia voidaan saattaa erikseen vesioikeuden ratkaistavaksi.
>
> Edellä tarkoitetun suunnitelman hyväksymistä tai muuttamista sekä

istutusvelvoitteen muuttamista koskevan asian voi asianomainen jakokunta tai kalastuskunta, milloin se katsoo sen kalavesien hoidon kannalta tarpeelliseksi, saattaa hakemuksella vesioikeuden ratkaistavaksi.

Edellä oleva päätös sisältää yksityiskohtaisen toimintaohjeen rakentamisen johdosta kalastusetuja menettäneille jako- ja kalastuskunnille. Edunmenettäjillä, luvanhaltijalla samoin kuin valvontaviranomaisella on luonnollisesti oikeus vesilain 2 luvun 22 §:n perusteella saattaa kysymys kalanhoitovelvoitteen asianmukaisuudesta vesioikeuden tutkittavaksi. Edellä selostettu lupaehto ei kuitenkaan palvele yksinomaan jako- ja kalastuskuntien informoinnin tarvetta, vaan se on tarkoitettu antamaan joustavan mahdollisuuden neuvotella lupaehtomuutoksista ilman vesioikeuskäsittelyä. Jakokunta tai kalastuskunta, jota ei ole kuultu, voi tällaisen lupaehdon perusteella vaatia vesioikeudessa tehtyä lupaehtomuutosta kumottavaksi.[224] On siis edellytettävä, että luvanhaltija toimii lupaehdon edellyttämällä tavalla.

Kun käytännössä on esiintynyt jossain määrin ristiriitaisia käsityksiä kalatalousedun turvaamiskeinoista vesilain 2 luvun 22 §:n, 22 a §:n ja 22 b §:n perusteella, on paikallaan esittää selvennys. Kalatalousedun huomioon ottaminen intressivertailussa käsittää laaja-alaisen arvion sen merkityksestä vesistön moninaiskäytön kannalta. Kun edulle koituvaa haittaa voidaan vähentää laiteja toimenpidevelvoittein, koituvat mainittujen pykälien määräykset sekä yleisten että yksityisten etujen hyväksi vähentäen samalla mahdollisten rahallisten korvausten määrää. Kun luparatkaisu itsessään sisältää kannanoton siitä, mitä lupapäätöstä annettaessa on pidetty vesistössä realisoituvien etujen summana[225], vesilain 2 luvun 22 §:n perusteella lupapäätöstä muutettaessa on edellytettävä niiden tilanteiden yksilöimistä, joiden perusteella lupapäätöksessä määrättyjen olojen katsotaan muuttuneen.

Vahingon yksilöimiselle ei voitane antaa merkitystä muuten kuin niin, ettei luvansaajalle voida asettaa muita kuin hänen yrityksestään johtuvien (edellyttämättömien, olosuhteiden muuttumisesta) haittojen hyvittämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä. Tämän periaatteen noudattaminen lupapäätöstä annettaessa ei yleensä tuottane ongelmia, koska lupavelvoitteet tulevat arvioiduiksi hankekohtaisesti etukäteen. Jälkivahinkotilanteissa kalatalousvelvoitetta arvioitaessa saattavat arviointiin vaikuttaa kaikki hyväksyttävässä syy-yhteydessä ilmenneisiin vahinkoihin olevat tapahtumat.

---

[224] Samoin *Hollo* 1976 s. 348.
[225] Samoin *Hollo* 1976 s. 367 ss.

6 VESILAIN 2 LUVUN LAITE- JA TOIMENPIDEVELVOITTEIDEN SOVELTUVUUS JÄLKIVAHINKOTILANTEISSA

6.1 Yleistä

Edellä on käsitelty, miten vesilain 2 luvun 27, 28 ja 22 §:n normistot ovat sovellettavissa silloin, kun lainvoimaiseen lupaan halutaan muutoksia. Useimmat tilanteet, joissa edunmenettäjät katsovat välttämättömäksi saada lainvoimaiseen lupaan muutoksia, liittyvät vesistön moninaiskäytön turvaamiseen. Moninaiskäyttö, termin epämääräisyydestä huolimatta, riittänee kuvaamaan niitä vaatimuksia, joita esitetään sekä yksityisten että yleisten etujen turvaamiseksi vesistön kalastus- tai virkistyskäyttösyistä sekä vesistön maisema-arvojen huomioon ottamiseksi. Tyypillisiä tällaisia vaatimuksia ovat esim. vaatimukset *pohjapatojen rakentamisesta, rantojen suojaamisesta vyörymiltä, kulkuyhteyksien järjestämisestä, uimapaikkojen ja venelaitureiden järjestämisestä, apajapaikkojen raivaamisesta, talousveden saannin turvaamisesta jne.* Kysymys on ts. vaatimuksista, jotka olisi tullut käsitellä jo alkuperäisen lupapäätöksen yhteydessä, mikäli mainitunlaisia seuraamuksia olisi luvanmukaisesta toiminnasta arvattu aiheutuvan tai muutosten tarve on havaittu ajan myötä.

Eri asia on, miten pääperiaatteissaan vesilain alkuperäisessä muodossa säilyneet laite- ja toimenpidevelvoitteita koskevat normit soveltuvat nykyaikaiseen, vesistön moninaiskäytön turvaamista korostavaan vesistöpolitiikkaan.[226]

Suurin ja sosiaalisesti tärkein osa moninaiskäytöstä perustuu yleiskäyttöoikeuksiin. Näistä erityyppisistä moninaiskäyttömuodoista erityisesti virkistyskäytön asemaa haluttiin vesilain uudistuksen yhteydessä (L 467/87) vahvistaa.[227] Muutoksella lähinnä täsmennettiin jo olemassa olevia säännöksiä, sillä esim. virkistyskäytön heikentäminen oli jo tuolloin voimassa olleiden vesilain säännösten valossa katsottu muuttamis- ja pilaamiskiellon vastaiseksi.[228] Yleiskäyttäjä on oikeutettu esittämään vesilain 2 luvun 27 tai 28 §:n nojalla vesilain 2 luvun 3 §:ään ja 15—25 §:ään perustuvia vaatimuksia, vaikka hän ei olisikaan oikeutettu saamaan menetyksestä korvausta.[229] Yleiskäyttöä suojataan näin

---

[226] Ks. esim. HE 266/1984 vp s. 7.

[227] Ks. esim. VL 1: 15, 1: 19, 2: 3, 4: 2, 7: 3, 8: 1,2 ja 21.

[228] Ks. HE 266/1984 vp s. 11 ss.

[229] Yleiskäyttöoikeuden korvattavuudesta **VYO 22. 12. 1988 (VYO 107/1987)**: Koska S:n korvausvaatimus perustui marjastukseen ja satunnaiseen puutavaran lauttaukseen liittyvään venekulun vaikeutumiseen ja koska tämänkaltainen kulku vesistössä perustuu ainoastaan vesilain 1 luvun 24 §:ssä tarkoitetun yleisen kulkuoikeuden käyttämiseen, ei sen vaikeutuminen vesilain 11 luvun 4 §:n mukaan ole korvattavaa vahinkoa.» Ks. myös *Eronen* 1980 s. 10 ja *Vihervuori* 1981 s. 140.

yleisen edun piiriin kuuluvana käyttömahdollisuutena.[230]

Seuraavassa arvioidaan, miten vesilain 2 luvun laite- ja toimenpidevelvoitteet ovat sovellettavissa, kun lainvoimaista lupaa vaaditaan muutettavaksi vesistön moninaiskäytön turvaamiseksi.

6.2 Lyhytaikaisen säännöstelyn ongelmat

Vielä 1950- ja 1960-luvuilla toimeenpantujen voimalaitos- ja säännöstelyhankkeiden tehtävänä oli tuottaa perusvoimaa. Tilanne on 1970-luvulla rakennettujen ydinvoimalaitosten käyttöön ottamisen jälkeen ratkaisevasti muuttunut. Vesivoiman päätehtävänä on nykyisin olla säätövoimana, jolloin vesivoiman vuorokautista tuotantoa säätelee toisaalta kantaverkon kuormituksen vaihtelu ja toisaalta taajuussähkön tarve.[231] Näin vesivoiman arvo säätöenergiana on kasvanut.[232] Vesivoimasähkön tuottajalle on edullisinta tuottaa kallista päivä-sähköä ja välttää juoksutuksia öisin, jolloin sähkönkulutus on pienimmillään. Tämä on johtanut lyhytaikaiseen säännöstelyyn, josta puhutaan epätarkasti viikko- tai vuorokausisäännöstelynä.[233] Tällä vedenjuoksutusten jyrkällä jaksoittaisuudella puolestaan saattaa olla pitkälle meneviä ympäristövaikutuksia. Lupapäätöksen antamisen jälkeen tilanne eri intressitahojen kannalta on muuttunut sikäli, että luvanhaltijan hyöty hankkeesta on kasvanut ja edunmenettäjien haitat ovat lisääntyneet, ilman että lupapäätöksestä olisi poikettu tai muutoin menetelty luvanvastaisesti. Lupapäätöksissä ole tällaista mahdollisuutta edes osattu ottaa huomioon, koska voimalaitokset ja säännöstelyaltaat on rakennettu pääosin 1950- ja 1960-luvuilla.

Lyhytaikaiseen säännöstelyyn liittyvä problematiikka on heijastunut eri hankkeisiin liittyvään oikeudelliseen lupaharkintaan siinä määrin, että korkeimman hallinto-oikeuden vesioikeudellisesta luparatkaisukäytännöstäkin on tehtävissä joitakin johtopäätöksiä. KHO:n käytännössä kysymys on ollut siitä, sovelletaanko vesilain 8 luvun säännöstelyä vai voimalaitoksen rakentamista koskevia vesilain 2 ja 3 luvun määräyksiä.[234]

---

[230] Vrt. VL 1: 15.3.

[231] Ks. esim. *Kerkelä* 1985 s. 40 ja 60 ss., tilasto Kemijoki Oy:n tuntikeskitehosta viikoittain v. 1984—85.

[232] Ks. esim. *Nurmi* 1990 passim.

[233] Säännöstelyn ja padottamisen välisestä terminologisesta erosta ks. esim. HE 64/1959 vp s. 16, myös *Manner* LM 1964 s. 940, myös *Pekkanen* 1968 s. 5.

[234] Kysymystä säännöstely- ja voimalaitosyrityksen välisestä rajasta on käsitellyt mm. *Pietilä* 1979 s. 53 ss. Oikeuskäytännöstä esim. **KHO 10. 2. 1972 t. 438.**

Vesilain 2 luvun 14 §:n mukaan lupapäätökseen on, milloin rakentaminen saattaa vaikuttaa vesistön vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun, tarvittaessa otettava määräykset siitä korkeudesta, johon vesi enintään tai eri aikoina saadaan nostaa tahi laskea, sekä siitä, millä tavalla veden juoksutus on järjestettävä. Säännöstelyä koskevia määräyksiä on puolestaan vesilain 8 luvun 1.1 §:n mukaan sovellettava mm., milloin joku vesivoiman käytettäväksi saamista, lisäämistä tai käytön tasoittamista varten haluaa säännöstellä vesistön vedenjuoksua.

Korkeimman hallinto-oikeuden linja 1960- ja vielä 1970-luvullakin näyttää olleen, että lyhytaikaissäännöstelyä ei katsottu vesilain 8 luvussa tarkoitetuksi vesistön säännöstelyksi eikä tarvittu siinä tarkoitettua lupaa.[235] Päätöksissä korostettiin nimenomaan, että kun voimalaitoksen lupaehtojen mukaan voimalaitoksilla oli yleensä oikeus juoksuttaa vettä asetettujen padotusaltaan vedenkorkeuden ylä- ja alarajojen puitteissa, niin tällainen juoksutussääntö antoi oikeuden suorittaa noiden rajojen sisällä sekä lyhyt- että pitkäaikaissäännöstelyä.

Eräänlaisesta rajanvedosta oli kysymys Raudanjokeen rakennetun *Permantokosken* voimalaitoksen rakentamisasiassa (**PSVO 19. 11. 1969 n:o 61/69/I**).[236] Voimalaitoksessa otettiin käyttöön Olkkajärven ja Jyrhämäjärven välissä olevan Raudanjoen putous. Olkkajärveä säännösteltiin valtioneuvoston Kemijoki-lain perusteella 14. 12. 1961 antaman erillisen lupapäätöksen perusteella. Säännöstely hoidettiin Permantokosken voimalaitoksen säännöstelypadolla.

Eräät Jyrhämäjärven vedenkorkeuden vaihtelusta kärsivät rannanomistajat valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaativat rantapenkereen rakenta-

---

[235] Oikeuskäytännössä tuolloinen linja näkyy mm. Valajaskosken voimalaitoksen rakentamista koskevassa päätöksessä **PSVO 15. 11. 1963 n:o 80/63/I**. Voimalaitos oli rakennettu valmiiksi **toisen vesistötoimikunnan 5. 7. 1958 n:o 23/1958** antamalla luvalla. VO oli juoksutusten osalta määrännyt voimalaitoksen yläpuolen säännöstelyn ylärajan, sekä että juoksutusvesimäärien muutokset uiton aikana oli suoritettava siten, ettei uiton toimittamista tarpeettomasti eikä huomattavasti vaikeutettu. Uittoyhdistys vaati valituksessaan, että voimalaitoksen lyhytaikaiseen säännöstelyyn, joka tapahtui yhden metrin säännöstelyvälillä, oli tarpeen VL 8 luvun säännöstelyn edellyttämä lupa. Voimayhtiö selityksessään viittasi asiantuntijalausuntoon, jossa todettiin mm., että vesivoima-asemien tehon säätö tapahtui juoksutuksia muuttamalla ja tällainen sähkön kulutuksen vaihtelun vaatima säätö kuului voimalaitoksen normaaliin toimintaan. Yhtiön mielestä tehonsäätö oli normaalia voimalaitoksen käyttämistä ja olisi »mieletöntä, että käyttämiseen pitäisi hakea erikseen lupa». **KHO (9. 6. 1964 t. 2164 a)** lausui, ettei kysymyksessä olevaa lyhytaikaissäännöstelyä ollut pidettävä VL 8 luvussa tarkoitettuna vesistön säännöstelynä eikä siihen niin ollen tarvittu eri lupaa. Uittoyhdistyksen valitus hylättiin.

Samoin Vanttauskosken voimalaitoksen rakentamista koskevassa asiassa. **PSVO 20. 2. 1965 n:o 6/65/I** ja **KHO 8. 6. 1967 t. 3559**. Tapauksia on selostanut mm. *Pere* 1983 s. 88 ss.

[236] Permantokosken voimalaitos oli rakennettu VTK:n 23. 12. 1960 n:o 43/1960 antaman väliaikaisen luvan perusteella.

mista. Päätöksessään **KHO (22. 4. 1971 t. 1759)** hylkäsi vaatimukset. Ratkaisu perustui kuitenkin vesilain 11 luvun 13 §:ään. Vähemmistöön jäänyt yli-insinöörineuvos sen sijaan katsoi huomioon ottaen viikkosäännöstelyn, että vesioikeuden olisi pitänyt ottaa lupapäätökseen vesilain 2 luvun 14 §:ssä tarkoitetut määräykset siitä, millä tavoin veden juoksutus järveen oli järjestettävä, samoin kuin määräykset niistä korkeuksista, joihin vesi alapuolisessa Jyrhämäjärvessä saatiin eri aikoina nostaa ja laskea. Enemmistön kanta lienee perustunut siihen, ettei valituksessa ollut kysymys varsinaisesti vuorokausisäännöstelystä.[237]

Permantokosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa (**PSVO 18. 12. 1980 n:o 78/80/I** ja **KHO 3. 3. 1982 t. 822**) luvanhaltija määrättiin rakentamaan vuorokausisäännöstelyn aiheuttamien haittojen vähentämiseksi pohjapato, jolla veden pinnan alaraja voitiin pysyttää tietyllä minimikorkeudella. Tässä yhteydessä sivuutetaan kysymys, mitä lopputarkastuksessa voidaan käsitellä ja mitä ei. Mielenkiintoista on havaita, että katsoessaan yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tehtävän pohjapadon tarpeelliseksi korkein hallinto-oikeus muutti luvanhaltijan valituksen johdosta pohjapadon korkeutta. Perusteluissa se lausuu mm.: »— — tällöin ei myöskään voimalaitoksen tuotolle aiheudu huomioon otettavaa menetystä — —». KHO:n päätöksen perusteluista ei saa johtoa, onko päätöstä annettaessa ajateltu vesilain 2 luvun 3 §:n vai 28 §:n edellyttämää kustannusharkintaa. Selvää lienee, että kysymyksessä oli luvanhaltijan kannalta vähäiseksi katsottava tuoton menetys. **VYO 13. 5. 1982 VYO 86/1982**: Päätöksessä oli kysymys muun ohella siitä, että vuoden 1982 alusta Permantokosken voimalaitoksella aloitetun lauantaipäivän tehonsäädön vuoksi rannanomistajille oli aiheutunut veden lisääntyneen vaihtelun vuoksi lisähaittaa. Luvanhaltija velvoitettiin korvaamaan rannanomistajille aiheutuneet vahingot. Vesiylioikeus näyttää päätöksessään käsitelleen kysymystä lyhytaikaisen säännöstelyn aiheuttamista vahingoista lupapäätöksessä edellyttämättömänä vahinkona.

Varsinaisten luparatkaisujen edellytysharkinnassa korkeimman hallinto-oikeuden linjan voidaan katsoa muuttuneen verrattuna Vanttauskosken voimalaitoksen lupapäätöksessä (**KHO 8. 6. 1967 t. 3359**) käsiteltyyn kysymykseen vuorokausisäännöstelystä **Kattilakosken voimalaitoksen** rakentamista koskevassa asiassa (**KHO 19. 9. 1980 t. 4258**). Vesioikeus oli antanut hakijalle määräaikaisen luvan suorittaa lyhytaikaista säännöstelyä padotuksen ylä- ja alarajojen sallimissa puitteissa erinäisillä ehdoilla, joilla pyrittiin minimoimaan tällaisen säännöstelyn vaikutukset alapuolisten voimalaitosten etuihin. Alapuolisen voimalaitoksen omistaja haki muutosta, koska lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia ei ollut selvitetty. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Päätöksessä valittajalle kielteistä kantaa perustellaan viittaamalla vesilain 8 luvun 6, 9 ja 10 §:ään.[238]

[237] Ks. myös *Pere* 1983 s. 90.

[238] Määräaikainen lupa lyhytaikaisen säännöstelyn suorittamiseen pysyi siten voimassa. Luvansaajakaan ei valittanut luvan määräaikaisuudesta. Tapausta on selostanut laajemmin *Pere* 1983 s. 90 ss.

Tosiasiallista eroa vesilain 2 luvun 14 §:n ja vesilain 8 luvun säännösten välillä on vaikea nähdä, joten korkeimman hallinto-oikeuden linjan tiukentumisesta tuskin voidaan puhua. Näyttää enemmänkin siltä, että luparatkaisukäytännössä ei ole paljon käytetty hyväksi vesilain 2 luvun 14 §:n mahdollisuuksia.[239] Kysymys on siitä, että padotus- ja juoksutussäännöllä tulee voida riittävän yksityiskohtaisesti määrätä säännöstelyn rajat, juoksutukset ja nopeus sekä miten juoksutuksia voidaan muuttaa. Tällä turvataan, ettei lyhytaikaisesta säännöstelystä tilapäisestikään aiheudu vesilain 2 luvussa tarkoitettuja seurauksia.[240]

Kun kysymys tehonsäädön vaikutuksista tulee tutkittavaksi sen jälkeen, kun lupa on saanut lainvoiman, vuorokausisäännöstelystä on jo saattanut ja yleensä on aiheutunutkin vahinkoa ja haittaa rannan asukkaille. Olisin taipuvainen pitämään tällaista vahinkoa ennalta-arvaamattomana vesilain 2 luvun 27 §:n tarkoittamassa mielessä, jolloin tarvittavien määräysten antaminen perustuu vesilain 2 luvun 14.1 §:ään ja yleiseen rakentamista koskevaan vesilain 2 luvun 3.1 §:ään.

Seuraavissa oikeuskäytännöstä otetuissa esimerkkitapauksissa kysymystä tehonsäädön aiheuttamien vahinkojen ja haittojen kompensoimisesta ja korvaamisesta on käsitelty voimalaitoksen lopputarkastuksessa.

Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastusasiassa (**PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I**) vesioikeus katsoi juoksutuksista (päätöksessä ei täsmällisesti puhuta tehonsäädöstä, vaikka tästä näyttää olleen kysymys) aiheutuneen vahinkoa mm. Kemijokisuun erottelulle. Toimitusmiehet olivat esittäneet seuraavan uuden määräyksen sisällyttämistä voimassa oleviin lupaehtoihin: »Kemijokisuun erottelun käynnissä ollessa saavat juoksutusvesimäärien muutokset olla enintään 100 m^3/s puolen tunnin ajanjaksoina tasaisesti kasvaen.» Luvanhaltija näyttää suostuneen tähän. Vesioikeus, jonne asia meni alapuolisen voimalaitoksen omistajan ja uittoyhdistyksen sekä metsähallituksen vaatimusten johdosta, tiukensi lupaehtoa siten, että juoksutusvaihteluiden muutos uiton aikana sai olla enintään 100 m^3/s 10 minuutin ajanjaksoina. Luvanhaltija vastusti muutosta. Tältä osin päätöksestä ei valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vesioikeus näyttää katsoneen, että muutos oli luvanhaltijan kannalta vähäinen.

Porttipahdan tekojärven rakentamista koskevassa lopputarkastusasiassa (**PSVO 31. 12. 1985** ja **KHO 13. 11. 1986 t. 4490**) oli esillä mm. kysymys vähimmäisjuoksutuksista erääseen tekojärveen laskevaan jokeen. Toimitusmiesten arvioinneissa on viittauksia sekä vesilain 2 luvun 27 §:ään että 28 §:ään. Vesioikeus ja korkein hallinto-oikeus eivät mainitse niitä.

---

[239] Samoin *Pere* 1983 s. 91.

[240] Esim. *Ylikosken* voimalaitoksen rakentamislupaa koskevassa asiassa (**KHO 19. 1. 1982 t. 201**) vähimmäisjuoksutusta koskevilla määräyksillä pyrittiin turvaamaan mm. kalan kulkua, vesimaisemaa ja vesihuoltoa. Ks. myös *Pere* 1983 s. 91 ss.

Edellä selostettu *Permantokosken* voimalaitoksen lopputarkastuspäätös näyttää tehonsäädön osalta nojautuneen selkeästi siihen argumentointiin, että kysymyksessä oli lupapäätöksessä edellyttämätön vahinko, jonka haitat oli korvattava (**VYO 13. 5. 1982 VYO 86/1982**). Myös *Valajaskosken* voimalaitoksen lopputarkastuspäätöksessä (**KHO 3. 3. 1982 t. 828**) eräiden siltojen kunnossapitoa koskevia lupaehtomuutoksia perustellaan lyhytaikaisen säännöstelyn aiheuttamilla haitoilla. Ratkaisu voitiin perustaa vesilain 2 luvun 24 §:n ja 25 §:n säännöksiin.[241]

Vahingollisten seuraamusten aiheuttaja vesistössä saattaa olla rakentamishanke, johon liittyy voimalaitosrakentamista, säännöstelyä ja ehkä myös järjestelyä. Vesivoimalaitosten ja säännöstely-yritysten käyttö on juuri tehonsäädön vuoksi synkronoitu keskenään. Tällöin säännöstelylupien juoksutussääntöjä voidaan muuttaa vain siinä järjestyksessä kuin vesilain 8 luvun 9.2 §:ssä on säädetty. Säännös sisältää nimenomaisen viittauksen vesilain 2 luvun 28 §:ään. Tällöin kaikissa tapauksissa, kun lainvoimaiseen lupaan puututaan, vaatimuksia juoksutussäännön muuttamisesta voidaan tutkia vain vesilain 2 luvun 28 §:n rajoissa.[242] Näin ollen juoksutussäännön muuttaminen niin, että säännöstelyn aiheuttamia haittoja vesistön moninaiskäytölle (kalastus- ja kulkuhaitat, rantautumisen estyminen, talousveden saannin vaikeutuminen, suppotulvien esiintyminen jne.) voitaisiin vastaisuudessa vähentää tai estää, ei ole mahdollista muutoin kuin vesilain 2 luvun 28 §:n rajoissa. Jos juoksutussäännön muuttaminen, kuten usein on asia, edellyttää siihen synkronoitujen muiden ylä- tai alapuolisten yritysten määräysten muuttamista, ovat kaikki muutokset käsiteltävissä vain kyseisen säännöksen säätelemissä rajoissa. Näyttää siten siltä, että tehonsäädön aiheuttamia vahinkoja voidaan saada korvatuksi ennalta-arvaamattomina vahinkoina ja haittoina, mutta sellaiset lupaehtojen muutokset, joilla voidaan saada muutoksia laajoihin säännöstelyhankkeisiin muuttamalla padotus- ja juoksutussääntöä, jäänevät vesilain 8 luvun 9.2 §:n ja 2 luvun 28 §:n säännösten vuoksi vaatimattomiksi.

Toisaalta jälkivahinkotilanteita silmällä pitäen ei liene ajateltu, että myös rakentamisesta saatava hyöty on saattanut olosuhteiden muuttumisen vuoksi huomattavasti lisääntyä. Vesivoiman muuttuminen perusvoimasta säätöenergiaksi on lisännyt sen arvoa sen tuottajalle. Arvioitaessa, voidaanko tehdä ja millaisia muutoksia lupaehtoihin vesilain 2 luvun 14.1 §:n ja 28 §:n sekä 8 luvun 9.2 §:n perusteella, ei vaadittane selvityksiä hankkeen lyhytaikaisen

---

[241] Saman asian yhteydessä **VYO 10. 2. 1984 VYO 105/1982** (ja **PSVO 13. 6. 1980 n:o 37/80/I**) määräsi mm. maksettavaksi lyhytaikaisen säännöstelyn aiheuttamasta rannan käytön vaikeutumisesta korvausta.

[242] Ks. myös *Vihervuori* 1987 s. 286.

säännöstelyn tuottamasta lisähyödystä. Tämä perustunee siihen, että hankkeen kannattavuudesta huolehtimista on meillä, poiketen mm. Ruotsin vesilainsäädännöstä, pidetty lähinnä hakijan omana asiana.[243] Vesilain mukainen intressivertailu ei siinä mielessä ole kansantaloudellinen, että hankkeen kustannukset ja sovitut korvaukset olisi vähennettävä hyödystä.[244] Vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen raha-arvo voi puolestaan olla vaikeasti määriteltävissä. Erilaiset aineettomat tekijät on vanhastaan otettu huomioon vesilain mukaisessa intressiharkinnassa.[245]

Silloin, kun kysymys lainvoimaisen lupapäätöksen muuttamisesta vesilain 2 luvun 27 tai 28 §:n perusteella nostetaan esille, säännöstelyhanke saattaa olla luvanhaltijalle huomattavasti arvokkaampi kuin lupapäätöstä annettaessa. Kun lyhytaikaisella säännöstelyllä hankitun lisähyödyn haittoja ei ole osattu ennakoida lupapäätöstä annettaessa, voidaan luvansaajan katsoa hankkineen etua paitsi alkuperäisen edunmenettäjäpiirin myös ulkopuolisten kustannuksella.[246] Tätä lisähyötyä voidaan kutsua *ansiottomaksi säännöstelyhyödyksi*. Näkökohdalla, että haittojen ohella myös hankkeen tuottamat edut ovat saattaneet muuttua, on merkitystä myös vesilain 2 luvun 3.1 §:n sisältämän kustannusvertailun kannalta. Se, että erilaisten aineellisten ja aineettomien tekijöiden paino riippuu viime kädessä ratkaisijan arvostuksista, asettaa toisaalta päätöksenteolle erityisiä objektiivisuusvaatimuksia.

Lopuksi on huomautettava, että tutkittaessa pienehköissä säännöstelyjärvissä lainvoimaista lupapäätöstä vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:n perusteella tehtävän vaatimuksen nojalla, saatetaan havaita tehonsäädön aiheuttamat haitat ja vahingot niin suuriksi, että tällaiset seikat olisivat saattaneet vaikuttaa lupapäätöstä annettaessa vesilain 2 luvun 5 ja 6 §:n mukaiseen edellytysharkintaan. Kun molempien rakentamislupia koskevien permutaatioklausuulien perusteella vireille pantuja hakemusasioita on vesilain voimassaoloajalta oikeuskäytännössä verraten vähän, voi asiasta esittää lähinnä periaatteellisia huomautuksia. Tällaisissa tapauksissa säännöstelyluvan määräaikaistaminen, johon vesilain sään-

---

[243] Vrt. SVL 3: 4, ks. myös *Strömberg* 1984 s. 59.

[244] *Vihervuori* (1987 s. 252) on tästä mielestäni huomauttanut osuvasti: »Lopputuloksen johdonmukaisuudesta (ts. sitä, että hankkeen kannattavuus on hakijan oma asia) voidaan olla toistakin mieltä silloin, kun kannattamattoman hankkeen toteuttajalle annetaan valta puuttua ympäristöön tai toisten suojattuihin oikeuksiin.»

[245] Ks. VL 2: 11.3, myös HE 266/1984 vp s. 10—11. Myös vesistölain esitysehdotuksessa ja *Haatajan* perusteluissa em. esitysehdotuksen johdosta oli otettu huomioon luonnonarvot. Ks. esim. esitysehdotuksen 170 § ja Haatajan perustelut s. 36.

[246] Erityisesti järjestelyn osalta samasta aiheesta ks. *Vihervuori* 1987 s. 252 alav. 31.

nökset oikeuttavat, saattaisi olla eräs ratkaisu.[247]

6.3 Velvoitetarkkailu

Voiko velvoitetarkkailulla olla merkitystä jälkivahinkotilanteissa? Vesioikeudellisten rakentamishankkeiden lupapäätöksiin on vanhastaan sisältynyt ehto hydrologisesta tarkkailusta. Tällaisen velvoitetarkkailun piiriin on katsottava myös sellainen velvoitetarkkailu, joka liittyy itse rakentamiseen ja sen vaikutuksiin vesistössä. Tätä velvoitetarkkailua koskevat määräykset tosin lisättiin vesilain 2 luvun 14 §:ään uutena 2 momenttina vasta vesilain muutoksen (L 467/87) yhteydessä.[248] Nimenomaisen määräyksen sisällyttäminen vesilainsäädäntöön lienee haluttu tehdä lähinnä selvyyden vuoksi, sillä oikeuskäytännössä tällaisten lupaehtojen sisällyttäminen päätökseen oli hyväksytty jo aikaisemmin.[249]

Meidän käytännössämme tarkkailuvelvoitteen määrääminen delegoidaan käytännössä valvontaviranomaiselle, mutta vesilain 2 luvun 14 §:n ja jätevesilupia koskevan vesilain 10 luvun 24 a §:n vuoksi päätösvalta velvoitteen asettamisesta kuuluu vesioikeudelle.[250] Kalankasvatuslupa on tyypillinen rakentamislupa, johon liittyy vesistöä pilaavia vaikutuksia. Esimerkiksi seuraavissa kalankasvatuslaitoksia koskevissa lopputarkastuspäätöksissä uudet ja muutetut lupaehdot on muotoiltu siten, että tarkkailun tuloksia ja uusia käsittelymenetelmiä voidaan myöhemmin ottaa käyttöön:

PSVO 28. 6. 1988 n:o 40/88/II: Päätöksessä lisättiin tarkkailuvelvoite, jonka mukaan luvanhaltijan tuli vesi- ja ympäristöpiirin hyväksymällä tavalla tarkkailla M-joen virtaamia, laitokselle johdettavan veden määrää sekä laitoksesta pois johdettavan veden laatua ja vaikutuksia vesistöön. Lupapäätökseen liitetyn tarkistuslausekkeen mukaan luvanhaltijan tuli vuoden 1993 loppuun mennessä

---

[247] Oikeuskäytännössä harvinaisista säännöstelyluvan määräaikaistamista koskevista luparatkaisuista voidaan mainita esim. **KHO 5. 6. 1986 t. 2255**, jossa oli kysymys luonnonravintolammikon rakentamisesta ja lammikon käyttöä varten tarpeellisen vedenjuoksun säännöstelemiseen, säännöstelypadon rakentamiseen ym. myönnetystä luvasta. VO oli myöntänyt em. tarkoituksiin pysyvän luvan, johon KHO lisäsi seuraavan lupaehdon: »Luvan saajien on pantava vesioikeudessa vuoden 1991 loppuun mennessä vireille hakemus juoksutussäännön mahdolliseksi tarkistamiseksi ja liitettävä hakemukseen asianmukaiset selvitykset säännöstelystä aiheutuneista vaikutuksista.»

[248] Ks. HE 266/1984 vp s. 11.

[249] Esim. **KHO 13. 11. 1986 t. 4490**.

[250] Ruotsissa tarkkailusta päättäminen kuuluu valvontaviranomaiselle. Ks. MiL 43 §.

toimittaa vesioikeuteen hakemus lupaehtojen tarkistamisesta, mikäli luvanhaltija halusi jatkaa luvassa tarkoitettua jätevesien johtamista. Hakemuksessa tuli esittää tarkkailutuloksiin perustuva selvitys vesistön tilasta ja siinä tapahtuneista muutoksista sekä sen hetkisiin teknisiin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin perustuva suunnitelma jätevesien puhdistamisen tehostamiseksi.[251] Samoin **KHO 4. 6. 1987 t. 2238, PSVO 17. 10. 1985 n:o 38/85/III, PSVO 15. 10. 1985 n:o 37/85/III.**

Edellä olevissa päätöksissä velvoitetarkkailun päämääränä on hankkia tietoa vesistöstä ja siten pohjustaa toiminnan jatkamismahdollisuuksia, eivätkä ne siten eroa määräyksistä, joita vastaaville yrityksille jo alkuperäisessä lupapäätöksessä olisi asetettu.[252] Lupapäätöksen tarkkailuvelvoitetta samoin kuin muitakin jätevesien päästämistä koskevia määräyksiä asetettaessa noudatetaan vesilain 10 luvun 24, 24 a ja 24 b ja 25 §:n määräyksiä. Lupaehto sitoo niin likaajaa kuin valvontaviranomaistakin.[253] Tällaisen tarkkailuvelvoitteen on pilaamisluvissa vakiintuneesti oikeuskäytännössä katsottu voivan koskea myös kalataloutta. Korkein hallinto-oikeus on nimenomaan katsonut, että luvansaaja voidaan velvoittaa seuraamaan kalanhoitotoimenpiteiden tuloksia ja jätevesien kalataloudellisia vaikutuksia ja myös sen perusteella laatimaan suunnitelman kalakannan hoitotoimenpiteitä varten.[254] Säännöstelyä koskevasta kalataloudellista tarkkailuvelvoitteesta voidaan mainita seuraava ratkaisu, joka myös on lopputarkastuspäätös:

PSVO 18. 10. 1989 n:o 75/89/I: Lopputarkastuksessa kalataloutta koskevaa lupaehtoa täydennettiin seuraavasti:

> »Säännöstelystä kalakannalle aiheutuneen vahingon poistamiseksi ja kalakannan säilyttämiseksi hakijan on istutettava — järviin vuosittain 450 000 kappaletta yksikesäisiä siian poikasia ja 27 000 kappaletta 18 cm:n pituisia taimenen poikasia. Hakijan on tarkkailtava kyseisten

---

[251] Kalankasvatuslaitoksen vaikutukset ulottuivat rajavesistöön, ja laitoksen alapuolella oleva vesistö oli luokiteltu valtakunnallisesti arvokkaaksi virkistyskalastusvesistöksi. VYH katsoi muistutuksessaan laitoksen toiminnasta aiheutuvan merkittävää rehevöitymistä alapuolisessa vesistössä, mutta koska laitos kuitenkin oli omistajalleen pääasiallinen tulonlähde, laitoksen toiminnan hyödyt olivat merkittävät haittoihin verrattuna. Asiakirjoista ei saa selvää, oliko kysymyksessä VL 2: 6.1:n vastainen tilanne, jonka estämiseksi lisättiin lupaehtojen tarkistamislauseke.

[252] Esimerkkitapauksina olevissa kalankasvatuslaitoksissa on lainvoimaista lupaa muutettaessa nimenomaan sovellettu säännöstä VL 10: 24 a. Pilaamisluvissa on siten otettava huomioon rakentamislupiin nähden joustavammat mahdollisuudet muuttaa lupaehtoja. Ks. VL 10: 24 a. Esim. **KHO 9. 11. 1982 t. 4984**, jossa KHO kalastuskuntien valitusten johdosta lisäsi toistaiseksi annettuun lupaan jätevesien päästämistä koskevan tarkistamislausekkeen.

[253] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 343 ss.

[254] Esim. **KHO 11. 6. 1974 t. 2548.**

säännöstelyjärvien kalakantoja ja hoitotoimenpiteiden vaikutuksia maa- ja metsätalousministeriön hyväksymien kalakannan hoito- ja tarkkailusuunnitelmien mukaisesti. Suunnitelmat on jätettävä maa- ja metsätalousministeriön hyväksyttäväksi kuuden kuukauden kuluttua tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Tarkkailutuloksista hakijan on vuosittain annettava tieto maa- ja metsätalousministeriölle. Mikäli tarkkailun tulokset antavat siihen aihetta, voidaan kalakannan hoito-ohjelmaa muuttaa istutettavien kalalajien laadun ja määrän suhteen tai käyttää osa istutusvelvoitteen arvosta muihin kalakantaan kohdistuviin toimenpiteisiin, joilla voidaan parantaa kalanhoitotoimenpiteiden tulosta. Muutokset on tehtävä hakijan ja maa- ja metsätalousministeriön keskenään sopimalla tavalla ja kalastuskuntia kuullen niin, ettei velvoitteen rahallinen arvo muutu. Samoin voidaan tarkkailuohjelmaa muuttaa ministeriön hyväksymällä tavalla, mikäli se osoittautuu tarkoituksenmukaiseksi.

Mikäli lupaehdon — tarkoitetusta kalakannan hoito- ja tarkkailusuunnitelmasta tai — ohjelmiin tehtävistä muutoksista ei päästä hakijan ja maa- ja metsätalousministeriön kesken yksimielisyyteen, on asia saatettava erikseen vesioikeuden ratkaistavaksi.»

Säännönmukaisesti tällainen tarkkailuvelvoite sisältää delegointilausekkeen ja siihen liittyen erimielisyyksien ratkaisemista koskevan ohjeen.[255] Tällaista tarkkailuehtoa voi kutsua myös *avoimeksi*, sillä siinä lupaehdon konkretisointi on delegoitu valvontaviranomaiselle.[256] *Sidotusta* tarkkailuvelvoitteesta on kysymys silloin, kun lupapäätös sisältää tarkan tarkkailuohjelman. Kysymys ei ole määrityksestä, vaan siitä, kuinka laaja toimivaltuus valvontaviranomaiselle on delegoitu tai voidaan delegoida.[257] Kun vesioikeudellisissa luparatkaisuissa viranomaisen edellytetään yksilöivän päätökseen liittyvät lupaehdot riittävän tarkasti, voidaan katsoa delegoinnin lähtökohtaisesti olevan rajoitettua.[258] Sidotussa tarkkailuvelvoitteessa vesioikeus pidättää itselleen vallan joko lupapäätöksessä tai sen nojalla jätettävässä hakemuksessa määrätä tarkkailun toimittamistavasta. Avoimessa velvoitteessa valvontaviranomainen hyväksyy luvanhaltijan esittämän suunnitelman pohjalta tarkkailuohjelman. Suoraan lain nojalla ei ole pääteltävissä, miten laaja delegointivaltuus viranomaiselle voidaan antaa. Pidän vallitsevaa käytäntöä luvanhaltijan oikeusturvan kannalta asianmukaise-

---

[255] Pilaamislupien osalta mainitun ehdon sisällöstä yleisemmin ks. *Hollo* 1976 s. 349 ss.

[256] Tarkkailuohjelman hyväksyminen kalatalouden osalta voidaan delegoida muullekin kuin yleiselle valvontaviranomaiselle (joka tavallisesti näissä asioissa on ao. vy). Esim. **PSVO 28. 6. 1988 n:o 40/88/I** valvontaviranomainen on kalatalouden osalta ao. kalastuspiiri.

[257] *Hollo* (1976 s. 352) on huomauttanut, että kysymys tarkkailuvelvoitteen delegoinnista on avoin.

[258] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 347.

na, kun tarkkailuvelvoite sisältää ohjeen, miten erimielisyyksien syntyessä on meneteltävä. Sen sijaan sen, jonka etu saattaa olla riippuvainen tarkkailun toteuttamisesta, on saatettava kysymys tarkkailuvelvoitteen sisällöstä nähtävästi hakemusasiana erikseen vesioikeuden tutkittavaksi. Tällöin hakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi, jos luvan muuttamisedellytykset ovat olemassa (VL 2: 27, 2: 28, 10: 25).[259]

Kalankasvatuslaitoksia lukuun ottamatta rakentamishankkeiden pilaamisvaikutuksia koskevia tarkkailuvelvoitteita ei juurikaan ole annettu. Tämä ei kuitenkaan tarkoittane sitä, etteikö vesilain 1 luvun 19 §:n säännös voisi koskea myös rakentamishanketta.

Esimerkkinä voidaan mainita voimalaitoksen rakentamista ja säännöstelyä koskeva lopputarkastusratkaisu, jossa esitettiin väitteitä, että säännöstely oli (ennalta-arvaamattomasti) saastuttanut erään latvajärven. Toimitusmiehet esittivät seuraavan sisältöistä lupaehtoa: »Juoksutusta K-järveen on mahdollisuuksien mukaan suoritettava aina, kun energiantuotanto sen sallii». Lupaehto on käytännössä mielestäni merkityksetön, koska se ei varsinaisesti velvoita luvanhaltijaa mihinkään. **ISVO 23. 11. 1981 n:o 196/Ym I/81** ei hyväksynytkään toimitusmiesten ehdotusta. Sen sijaan lupapäätökseen lisättiin veden laadun *tarkkailuvelvoite*. Lisäksi luvanhaltija velvoitettiin ryhtymään vesitoimiston edellyttämiin toimiin, mikäli veden laatu K-järvessä mainittavasti huononee. Lisäksi lupaehto sisälsi ohjeen siitä, miten tulee menetellä erimielisyyksien syntyessä po. ehdon toteuttamisesta. Päätöksestä ei valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen tältä osin.

Muissa kuin pilaamisvaikutuksissa on rakentamishankkeiden tarkkailuvelvoitteen asettamisessa sovellettava vesilain 2 luvun 14 §:n määräyksiä. Säännös näyttää jälkivalvontatilanteissa jääneen jokseenkin tuntemattomaksi. Seuraava oikeuskäytännön esimerkki on lopputarkastusratkaisusta:

> *Porttipahdan tekojärven lopputarkastus* (**KHO 13. 11. 1986 t. 4490**): Vesioikeus oli päätöksessään (**PSVO 31. 12. 1985 n:o 82/85/I**) lisännyt seuravaansisältöisen lupaehdon 3: »Vesihallituksen on tarkkailtava Porttipahdan tekojärven veden laatua ja sen vaikutusta Kitisenjoen veden laatuun sekä tekojärven kalaston elohopeapitoisuutta. Tarkkailun suorittamiseksi on laadittava yksityiskohtainen tutkimusohjelma ja saatettava se hakemusasiana vesioikeuden käsiteltäväksi vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta lukien.» Yhtiö, jolle luvanhaltija (VYH) oli sopimuksella siirtänyt säännöstelyn käytännön toteuttamisen, valitti em. tarkkailuvelvoitteen asettamisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pysytti päätöksen.

---

[259] Vrt. **KHO 1972 A II 199**, jossa tällainen muuttamismahdollisuus sisältyi lupamääräyksen ehtoihin.

Edellä olevassa ratkaisussa on kysymys säännöstelyluvasta, jossa vesilain 8 luvun 10 §:n säännökset huomioon ottaen lupapäätöstä annettaessa on ollut otettava huomioon mm., mitä on määrätty vesilain 2 luvun 2.2, 2.4, 3, 4 ja 12—32 §:ssä. Toimitusmiehet olivat tarkkailuvelvoitetta asettaessaan perustelleet päätöstä nojautumalla mm. vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:ään. Alkuperäisessä lupapäätöksessä vuodelta 1968 sen enempää kuin vuodelta 1980 olevassa vahinkojen selvittämispäätöksessäkään (**PSVO 12. 2. 1980 n:o 11/80/I**) ei ollut asetettu tällaista määräystä. Toimitusmiehet olivat arvioineet (v. 1985) tarkkailuvelvoitteen rahalliseksi arvoksi Lokan ja Porttipahdan tekojärvien osalta noin 50 000—70 000 mk. Avustava virkamies oli todennut puutteeksi sen, että yleensäkään koko Kemijoen vesistöllä ei ollut yhtenäistä koko vesistön tarkkailuohjelmaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei mainita sen enempää vesilain 2 luvun 27 kuin 28 §:ää, vaan kyseisen luvun 3.1 §. Tämä perustunee ajatteluun, että tarkkailuvelvoitteen asettaminen olisi ollut vesilain 2 luvun 3 §:n säännökset huomioon ottaen kohtuullista jo alkuperäisessä lupapäätöksessä. Tähän johtopäätökseen lienee vaikuttanut, että kysymys oli 1960-luvulla annetusta luvasta, jolloin tietämys tekojärven rakentamisen vaikutuksista (mm. elohopeapitoisuus) oli nykyistä vähäisempää.[260] Päätöksessä ei siis mainita vesilain 2 luvun 14 §:ää, vaikka tähän säännökseen viittaminen olisi ollut perusteltua. Jos tässä yhteydessä sivuutetaan lopputarkastusratkaisun sisältöön liittyvät muut ongelmat, KHO:n ratkaisuun sisältyvä ainoa viittaus vesilain 2 luvun säännöksiin on 3.1 §. Tästä säännöksestä ei oikeastaan käytännön ratkaisutoiminnalle saa muuta johtoa kuin sen, että määräyksen tulee olla kohtuullinen. Ratkaisusta ei käy selville, onko kysymystä tarkkailuvelvoitteen asettamisesta käsitelty vesilain 2 luvun 27 §:n tarkoittamana ennalta-arvaamattomana vahinkona. Toimitusmiesten ja vesioikeuden päätöksen perustelujen mukaan näin olisi ollut asia.

Muodollisesti asetettu tarkkailuvelvoite täyttää *sidotun* tarkkailuvelvoitteen edellytykset[261], sillä vesioikeus on päätöksessään pidättänyt itselleen vallan lopputarkastuspäätöksen nojalla jätetyssä hakemuksessa esitettävän suunnitelman pohjalta määrätä tarkkailun toimittamistavasta.

Vesi- ja ympäristöhallituksen hakemuksen johdosta vesioikeus (**PSVO 20. 6. 1988 n:o 168/87/I**) vahvisti mainitun tarkkailuohjelman. Tähän päätökseen sisältyy avoin tarkistamislauseke, jonka mukaan tarkkailuohjelmaa voidaan muuttaa vesi- ja ympäristöpiirin hyväksymällä tavalla, sekä ohje, miten erimielisyyksien varalta on meneteltävä.

---

[260] Vrt. HpurkuL 6.1 § 3 kohta.

[261] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 349 ss.

Mikä merkitys tällaiselle tarkkailuvelvoitteelle on annettava mikäli asetetaan hankkeen jälkivalvontavaiheessa? Asiallisesti viranomainen varaa tällaisella päätöksellä mahdollisuuden tutkia lupaehtoja myöhemmin, mikäli vesistön tilassa tapahtuneet muutokset antavat aihetta. Kysymykseen tulisivat tällöin lähinnä vesilain 2 luvun 22, 27 tai 28 §:n tarkoittamat tilanteet.[262]

6.4 Muut vesistön moninaiskäyttöä turvaavat toimenpide- ja laitevelvoitteet

Edellä on jo käsitelty juoksutusmääräysten muuttamista, tarkkailuvelvoitteen asettamista ja kysymystä kalatalousvelvoitteista. Näissä kaikissa muutoksen saaminen lainvoimaiseen lupaan usein perustuu vesistön moninaiskäyttöä koskeviin vaatimuksiin. Näihin vaatimuksiin on saattunut vaikuttaa vesistön käyttöä koskevien arvostusten muuttuminen. Missä määrin tämänkaltainen vesistöpoliittinen muutos voidaan ottaa huomioon *de lege lata*? Moninaiskäyttöä koskevien laite- ja toimenpidevelvoitteiden määräämisen on perustuttava vesilain 2 luvun 3 ja 14—25 §:n säännöksiin sekä saman luvun 27 tai 28 §:ään.

Vesilain 2 luvun 15—25 §:t sisältävät kukin erikseen säännöksen siitä, miten pitkälle pykälässä mainittu laite- ja toimenpidevelvollisuus on normin nojalla ulotettava.[263]

Kyseisissä säännöksissä erikseen mainittuja laite- ja toimenpidevelvoitteita tarkasteltaessa voidaan todeta, että vesilain 2 luvun 15 § koskee lupapäätökseen otettavia määräyksiä siinä tarkoitetussa ympäristönsuojelutarkoituksessa.

Osittain tästä oli kysymys tapauksessa **PSVO 31. 8. 1981 n:o 60/81/I** ja **KHO 15. 9. 1982 t. 4107**, jossa luvanhaltija oli vastoin lupaa jättänyt uomaa rakentaessaan esiinnostamansa maamassat levittämättä ja käyttänyt erään yksi-

---

[262] Tällaiseen uuteen VL 2: 28:n perusteella käynnistyvään menettelyyn varaudutaan Uljuan tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamista koskevassa lopputarkastuspäätöksessä (**PSVO 1. 2. 1990 n:o 16/80/2**). Luvanhaltijat velvoitettiin yhteisvastuullisesti tarkkailemaan supon muodostumista sekä tekemään selvityksen tekoaltaan hapenvajauksen vaikutuksista alapuolisen vesistön tilaan ja mahdollisuuksista altaan veden pitämiseen hapekkaana sekä mm. em. selvityksen perusteella kahden vuoden kuluttua lopputarkastuksen päätöksen lainvoimaiseksi tulosta panemaan vireille hakemuksen, onko ja missä määrin VL 2: 28:n säännösten nojalla mahdollista muuttaa säännöstelyä koskevia lupaehtoja. Tässä yhteydessä voidaan vain esittää kysymys, onko lopputarkastus oikea viranomaiskäsittely, jossa voidaan tällaisia velvoitteita asettaa? VL 2: 28:n perusteella yleistä etua valvovan viranomaisen asiana olisi huolehtia hakemuksella tällaisen velvoitteen asettamisesta. Kun valvova viranomainen on esimerkkitapauksessa myös itse luvanhaltija, intressiristiriidan vuoksi tällaista hakemusta ei otaksuttavasti pantaisi vireille.

[263] Mitoituksesta ks. myös *Eronen* 1974a s. 154.

tyisen maata läjitysalueena. Lopputarkastuksessa luvanhaltija määrättiin lunastamaan alue. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei haettu muutosta tältä osin. **VYO 22. 8. 1985 VYO 85/1983** kysymys korvauksesta.

LSVO 29. 11. 1976 n:o 103/1976 A, jossa oli kysymys sillan rakentamista koskevasta lopputarkastuksesta sekä tämän hakemuksen kanssa yhdessä käsitellystä yksityisen korvaushakemuksesta (VL 2: 27) rakentamisesta aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta ja estämisestä toimenpitein. Lopputarkastuspäätöksessä luvanhaltija velvoitettiin mm. vesilain 2 luvun 3 ja 15 §:n perusteella eräisiin ympäristön tilaa parantaviin toimenpiteisiin.

Vesilain 2 luvun 16 §:n mukaan silloin, kun rakennetaan kulkuväylään, rakennelma on määrättävä tehtäväksi niin ja varustettava sellaisilla laitteilla, että vesistössä voidaan harjoittaa edelleen liikennettä ilman huomattavaa haittaa.

Jälkivahinkojen osalta voidaan mainita sillan rakentamista koskeva lopputarkastuspäätös (**LSVO 21. 8. 1972 n:o 78/1972**). Ratkaisussa oli kysymys *luvasta poiketen* tapahtuneesta rakentamisesta. Silta sai jäädä paikalleen siten kuin se oli rakennettu, mutta uoman pohjaan ajettu penkere määrättiin poistettavaksi. Lainkohtia ei vesioikeuden päätöksessä mainita.

Vesilain 2 luvun 17 § koskee kulkuyhteyden ylläpitämistä. Rakentajan on tehtävä tie tai maksettava sen tekemisestä aiheutuvat kustannukset taikka ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin kohtuulliset vaatimukset täyttävän kulkuyhteyden järjestämiseksi sen tarvitsijoille. Jälkivahinkotilanteissa oikeuskäytännössä näyttää olevan taipumusta käsitellä yksityisten edunmenettäjien vaatimuksia esim. säännöstelyn kulkuyhteyksille aiheuttamien haittojen kompensoimisesta vesilain 11 luvun mukaisena sijaisvelvoitteena eikä vesilain 2 luvun laite- ja toimenpidevelvoitenormiston säännöksiin perustuen. Kysymys on dikotomiasta yleinen etu/yksityinen etu: riittääkö monen rannanasukkaan kulkuyhteyksien vaikeutuminen tekemään vaatimuksesta yleisen edun vaatiman.

Seuraavat esimerkit ovat lopputarkastuksista, joissa vesilain 2 luvun 17 §:n säännökseen perustuen on voitu antaa mm. seuraavia uusia tai muutettuja lupaehtoja:

KHO 20. 8. 1981 t. 3409 on voimalaitoksen lopputarkastusta koskeva ratkaisu. KHO lisäsi jäätien järjestämistä koskevan ehdon. Kysymyksessä oleva jäätie oli menettänyt merkityksensä lyhytaikaisen säännöstelyn vuoksi. KHO päätti kuitenkin säilyttää mainitun velvoitteen.

KHO 3. 3. 1982 t. 828, jossa KHO lisäsi eräälle tilalle menevän talontien kunnostusta koskevan ehdon, johon liittyi velvoite sillan rakentamisesta.

PSVO 1. 2. 1990 n:o 16/80/I, jossa tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamista koskevassa lopputarkastusasiassa lisättiin vesilain 2 luvun 17 §:ään perustuen kulkuyhteyksien järjestämistä koskeva lupavelvoite.

PSVO 31. 12. 1985 n:o 82/85/I ja **KHO 13. 11. 1986 t. 4490**: Kysymyk-

sessä oli tekojärven lopputarkastuspäätös, jossa alkuperäiseen lupapäätökseen lisättiin moottorikelkkaliikenteeseen soveltuvien siltojen rakentamista, niiden vastaista kunnossapitoa ja uusimista koskeva lupavelvoite.[264] Muutosta KHO:een ei haettu tältä osin. Tässä lopputarkastusvaiheessa havaittiin, että vastoin kuin oli luultu, lopputarkastuksen kohteena olevia kahta tekojärveä toisiinsa yhdistävä kanava ei jäätynyt talvisin, mistä aiheutui ylikulkuvaikeuksia. Päätöksessä seuraamusta kutsutaan ennalta-arvaamattomaksi vahingoksi.

Vesilain 2 luvun 18—21 §:t koskevat uittamista. Rakennelma on tehtävä sellaiseksi tai rakentajan on tehtävä sellainen laite tai erillinen rakennelma, että uitettava puutavara saadaan siirretyksi rakennuksen ohi. Koska uitolla on aiemmin ollut keskeinen merkitys, sitä koskevat vesilain 2 luvun toimenpide- ja laitemääräykset ovat varsin yksityiskohtaiset.[265] Vesilain 2 luvun laite- ja toimenpidevelvoitteita koskevat määräykset eivät sen sijaan tunne tilannetta, jossa uittaminen on loppunut vesistöstä. Kovin harvinaista ei ole, että samanaikaisesti tulevat tutkittavaksi uittoväylän kuntoonpanosta aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korvaamista koskevat vaatimukset ja uiton lopettamisen jälkeiset uittoväylän kuntoonpanotyöt. Tällöin voidaan puhua uittoväylän *jälkihoidosta*.[266]

Vesilain 2 luvun 23 §:n mukaan määräykset vesistön puhdistautumiskyvystä näyttäisivät olevan mitoitettavissa teknisen tarpeellisuusharkinnan pohjalta. Itse normiin ei sisälly ohjetta siitä harkinnasta, jolla sen käyttäminen on mitoitettava. Tässä suhteessa normi muistuttaa jätevesihankkeita koskevaa toimenpidevelvollisuutta.[267] Jälkivahinkotilanteissa säännös näyttää jääneen jokseenkin tyhjäksi. Tämä johtunee siitä, että rakentamisen vesistöä pilaavia vaikutuksia ei luotettavan tutkimustiedon puuttuessa juurikaan ole käsitelty varsinaisten lupahakemusten yhteydessä. Epäilykset rakentamishankkeen vaikutuksista veden laatuun ovat saattaneet joissakin tapauksissa johtaa veden laatua koskevan tarkkailuvelvoitteen asettamiseen.[268]

Pilaamisvaikutuksia on pohdittu seuraavissa rakentamishankkeiden lopputarkastuksissa: **PSVO 31. 8. 1981 n:o 60/81/I**: Kysymys oli vesistöön kuuluvan putaan laadusta. Vesioikeus katsoi selvitetyksi, että veden laatu oli huonontunut sen jälkeen, kun luvanhaltija oli säännöstelyä varten korottanut putaan yli johtavaa tien penkerettä ja siten estänyt tulvavesien pääsyn putaaseen. Haitan poistamiseksi luvanhaltija velvoitettiin lopputarkastuksessa raken-

---

[264] Rakentamiseen oli hankittava erikseen VO:n lupa. Ks. VL 2: 2.2.

[265] Huomionarvoinen on ennalta-arvaamattomana vahinkona lopputarkastuksessa käsitelty kysymys voimalaitoksen juoksutusten aiheuttamien vahinkojen estämisestä juoksutusmääriä muuttamalla. **PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I** ja **KHO 11. 10. 1985 t. 4386**.

[266] Ks. VL 5: 30, myös VL 2: 31.2 ja 3.

[267] Vrt. VL 10: 24 a, ks. myös *Eronen* 1974a s. 152 ss.

[268] Esim. **ISVO 23. 11. 1981 n:o 106/Ym I/81**.

tamaan tiepenkereeseen uusi, tarkastuksessa tarkemmin määritelty rumpu sekä juoksuttamaan tulva-aikana vettä putaaseen veden vaihtamiseksi. Muutosta KHO:een ei haettu tältä osin.

Eräiden järvien säännöstelyä koskevassa lopputarkastusasiassa (**PSVO 8. 3. 1988 n:o 9/88/I8**) toimitusmiehet pitivät mahdollisena, että säännöstely luonnonjärvissäkin heikentää veden laatua, mutta millään luotettavilla tutkimuksilla ei voitu osoittaa säännöstelyn muuttaneen haitalliseksi järvien veden laatua. Toimitusmiehet eivät esittäneet mitään toimenpiteitä, eikä kysymystä ole käsitelty vesioikeuden päätöksessä.

Vesilain 2 luvun 24 ja 25 §:ään perustuvat määräykset yleisiin ja yksityisiin teihin, rautateihin ja muihin kiskoratoihin, siltoihin, rumpuihin ja penkereisiin tehtävistä muutoksista ovat sikäli muihin vesilain 2 luvun mukaisiin laite- ja toimenpidemääräyksiin nähden eri asemassa, että niiden muuttaminen on mahdollista vesilain 2 luvun 25.3 §:n erityissäännöksen perusteella. Kun pääsääntönä lienee pidettävä, että vesilain 2 luvun 24 §:n nojalla määrätyissä toimenpiteissä tarve määrittelee, missä laajuudessa tällaiset muutokset on tehtävä, annettujen määräysten muuttaminen on mahdollista 25.3 §:n perusteella vesioikeudelle tehdyllä hakemuksella. Edellytyksenä on, että olosuhteet ovat muuttuneet. Näin ollen vesilain 2 luvun 24 ja 25 §:n perusteella annettuja määräyksiä voidaan muuttaa ilman saman luvun 28 §:ssä säädettyä edellytystä muutoksen vähäisyydestä. Vesilain 2 luvun 25.3 §:n säännös on siten olennaisesti joustavampi kuin 2 luvun 28 §:n yleissäännös.[269]

Ilman erillistä hakemusta lopputarkastuksissa on vesilain 2 luvun 25.3 §:n perusteella muutettu teiden ja siltojen kunnossapitoa koskevia määräyksiä. Esim. **KHO 3. 3. 1982 t. 828**, jossa oli kysymys siltojen kunnossapidosta. Vesioikeus katsoi, että voimalaitoksella harjoitettu lyhytaikainen säännöstely oli ainakin osittain aiheuttanut sen, että siltojen normaali vuosikunnossapito ei riittänyt. Tämän vuoksi luvanhaltija velvoitettiin vesilain 2 luvun 24 ja 25 §:n perusteella osallistumaan siltojen kunnossapitoon ja rakentamiseen.

Edellä olevan perusteella vesilain 2 luvun 15—25 §:n säännökset laite- ja toimenpidevelvoitteista näyttävät kyllä antavan mahdollisuuden lupapäätöksen velvoitteiden tarkistamiseen, mitä tulee uittamisen ja kulkemisen intresseihin. Sen sijaan säännösten laite- ja toimenpidevelvoitteet eivät tunne sellaisia vesirakentamishankkeiden tavanomaisia ympäristövaikutuksia, jotka tulevat esille vaadittaessa toimenpiteitä rantojen syöpymisen estämiseksi, apajapaikkojen raivaamiseksi, virkistys- ja maisema-arvojen suojelemiseksi esim. pohjapatoja rakentamalla, rantautumisen helpottamiseksi jne. Tällöin ainoaksi sovellettavaksi

---

[269] Perusteluja VL 2: 25.3:n säännöksen sisällyttämiseen ei löydy enempää HE:n 64/1959 vp kuin KM:n 1958: 97 perusteluista.

normiksi silloin, kun vahinkoa tutkitaan ennalta-arvaamattomana vahinkokysymyksenä, jäänee vesilain 2 luvun 3.1 §. Yleisluonteisuuden vuoksi tästä normista ei ole saatavissa muuta johtoa kuin, että uuden tai lisätyn määräyksen tulee olla kohtuullinen. Tällä perusteella virkistys- ja maisema-arvojen suojelemista koskeviin yksityisten edunmenettäjien vaatimuksiin on oikeuskäytännön valossa suhtauduttu torjuvasti. Seuraavat esimerkit, jotka koskevat ennalta-arvaamattomia vahinkokysymyksiä, ovat lopputarkastuksista.

Lisääntyneen tehonsäädön vuoksi uiton erottelulle aiheutunut ennalta-arvaamaton vahinko on katsottu voitavan estää muuttamalla juoksutusmääräyksiä (**KHO 11. 10. 1985 t. 4386**). Sen sijaan kalastuskuntien samassa asiassa esittämä vaatimus lisääntyneen tehonsäädön aiheuttamista vaikutuksista erään putaan veden tilaan, kalastoon ja kalastukseen on hylätty. **PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I**, jossa todetaan mm.: »Kysymys oli ratkaistu jo lupapäätöksessä eikä lopputarkastuksen yhteydessä ole ilmennyt putaan vedensyvyyksissä tai virtaamissa kalastuksen tai kalakannan suhteen vahingollisia muutoksia, jonka vuoksi VO hylkää vaatimuksen aiheettomana.» Lupapäätöksen yhteydessä oli toisaalta ratkaistu myös siihen otetulla lupaehdolla kysymys uiton juoksutuksista.

KHO 17. 6. 1982 t. 4107 ja **PSVO 31. 8. 1981 n:o 60/81/I**: Lisääntyneen tehonsäädön vuoksi uittolaitteille ja -kalustolle aiheutuneita ja aiheutuvia vahinkoja on katsottu voitavan tutkia erään voimalaitoksen lopputarkastuksessa. Sen sijaan eräiden yksityisten vaatimus veden vaihteluiden määrittämiseksi lyhytaikaisesta säännöstelystä johtuvien haittojen vähentämiseksi on hylätty perusteettomana, koska »veden juoksutuksesta ja säännöstelystä on määrätty lainmukaisesti P:n voimalaitoksen rakentamista koskevassa lupapäätöksessä, eikä ole näytetty, että vesilaissa tarkoitetut edellytykset lupaehtojen muuttamiseen olisivat olemassa.»

Molemmissa edellä selostetuissa päätöksissä jää kysymään, olivatko vesituomioistuimen käyttämät perusteet lupaehtojen muuttamiseen samat. Uiton perustelut viittaavat siihen, että tehonsäätö katsottiin ennalta-arvaamattomaksi vahingoksi ja lupaehtojen muuttamista on arvioitu vesilain 2 luvun 3.1 §:n ja 18—21 §:n säännösten valossa. Yksityisten vaatimusten osalta perustelut antaisivat aihetta otaksua erityisesti jälkimmäisessä oikeustapauksessa, että lupaehtojen muuttamista on arvioitu vesilain 2 luvun 28 §:n säännöksen perusteella.

Kun vesilain 2 luvun 15—25 §:n mukaisten laite- ja toimenpidevelvoitteiden käyttöala on varsin rajoitettua vesistön moninaiskäyttöä turvaavien velvoitteiden määräämisen kannalta, tällaisia määräyksiä on päädytty antamaan suoraan vesilain 2 luvun 3 §:n säännöksen perusteella. Seuraavissa lopputarkastusratkaisuissa on ennalta-arvaamattoman vahingon tai haitan estämiseksi voitu tämän säännöksen perusteella antaa mm. seuraavia määräyksiä:

KHO 15. 9. 1982 t. 4107: Voimalaitoksen lopputarkastuspäätöksessä KHO palautti asian vesioikeuden uudestaan käsiteltäväksi veneväylien ja apajapaik-

kojen raivaamista varten. Lainkohtaa ei varsinaisesti mainita, mutta KHO näyttää katsoneen samoin vesioikeudenkin uudet lupavelvoitteet tarpeellisiksi, jotta ennalta-arvaamattomat vahingot ja haitat voidaan estää. Vesioikeus argumentoi vesilain 2 luvun 3 §:n ja 3 luvun 8 §:n säännöksiin perustuen.

Samoin **KHO 28. 10. 1987 t. 4673**, joissa lopputarkastuspäätökseen lisättiin apajapaikkojen raivaamista koskeva lupaehto.[270]

PSVO 31. 12. 1985 n:o 81/85/I: Ennalta-arvaamattoman vahingon ja haitan poistamiseksi alkuperäiseen lupapäätökseen sisältyneitä juoksutusmääräyksiä muutettiin niin, että L-joessa virtaama pysyisi määrätyn suuruisena. Muutosta KHO:een ei haettu tältä osin.

KHO 3. 3. 1982 t. 822: Vesioikeus oli myöntänyt yhtiölle käyttöoikeuden yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tehtävää pohjapatoa varten tarvittaviin alueisiin. Yhtiö valitti KHO:een. KHO: »— edullisin tila niiden P:n voimalaitoksen käyttämisestä johtuvista J:n järven vedenkorkeuden vaihteluista aiheutuvien haittojen vähentämiseksi, jotka mainitaan VO:n päätöksessä, saavutetaan korkeuteen N 43+75.40 m rakennettavalla pohjapadolla. Tällöin ei myöskään voimalaitoksen tuotolle aiheudu huomioon otettavaa menetystä.» Tässä ratkaisussa KHO:n käyttämä lausepari »huomioon otettava menetys» antaisi aiheen otaksua, että KHO on halunnut viitata vesilain 2 luvun 3 §:ssä säädettyyn kustannusharkintaan.[271]

Edellä olevan perusteella on pääteltävissä, että vesilain 2 luvun 3 §:n joustava normi on muun säännöksen puuttuessa antanut mahdollisuuden puuttua jälkikontrollivaiheessa havaittuihin vahingollisiin seuraamuksiin mm. vesistön moninaiskäytölle ja määrätä tarvittavista vahinkoja estävistä tai vähentävistä toimenpiteistä. *De lege ferenda* vesilain 2 luvun toimenpide- ja laitevelvoitteiden täsmentäminen siten, että otettaisiin huomioon vesistön virkistys- ja muu moninaiskäyttö sekä maisema- ja kauneusarvot, saattaisi olla perusteltua.

6.5 Säännöstelymaksun määrääminen

Vesilain maksujen (säännöstelymaksu, kalanhoitomaksu, vesiensuojelumaksu) määrääminen perustuu siihen, ettei kaikkien vahinkojen syntymistä voi aina estää toimenpitein. Lähtökohtana on myös, että sen, joka saa vesistöstä

---

[270] Samoin mm. **PSVO 16. 6. 1989 n:o 43/89/I**.

[271] Toisin **KHO 15. 9. 1983 t. 4107**, jossa jako- ja kalastuskunnan vaatimus voimalaitoksen ns. vanhan uoman vesittämises rakentamalla siihen pohjapatoja hylättiin. Samoin **PSVO 1. 2. 1990 n:o 16/80/2**, jossa vaatimus pohjapadon rakentamisesta hylättiin, koska VL 11: 13:n säännökset huomioon ottaen pohjapadon rakentamiskustannukset ylittäisivät suhteettomasti lyhytaikaisesta säännöstelystä aiheutuvien vahinkojen määrän. Vrt. **PSVO 11. 10. 1984 n:o 23/84/III**: Luvanhaltijan oli uudella hakemuksella pantava vireille kysymys pohjapadon rakentamisesta. KHO:een ei haettu tältä osin muutosta. **KHO 9. 4. 1986 t. 1389**. Kaikki ed. olevat oikeustapaukset ovat lopputarkastusratkaisuja.

hyötyä, tulee myös tehdä voitavansa hyvittääkseen tai korvatakseen vahingot. Tässä suhteessa vesilain maksujärjestelmä on nykyään käytössä olevien *haittamaksujen* edeltäjä. Näiden maksujen tarkoituksena on ohjata maksajaa ympäristölle vähemmän haitalliseen tuotantomuotoon tai lopettamaan ympäristöä vahingoittava toiminta. Alustavasti olisi helppo ajatella, että vesilain maksujärjestelmä olisi käyttökelpoinen nimenomaan sellaisissa jälkivahinkotilanteissa, joissa on kysymys laaja-alaisesta rakentamisyrityksestä ja joissa hankkeen aiheuttamat jälkivahingotkin ovat laaja-alaisia ja koskevat mittavaa joukkoa rannan asukkaita. Yleisen edun hyväksi tuleva maksu on luonteva tapa korvata vahinko, jonka mittaaminen rahassa ja yksilöityjen vahingonkärsijöiden osoittaminen ehkä kymmeniä vuosia sitten toimeenpannun hankkeen johdosta voi muutoin olla hankalaa.

Vesiensuojelumaksu voidaan määrätä vesistöä pilattaessa. Maksun määräämistä koskevat kysymykset sivuutetaan tässä tutkimuksessa. Rakentamisyrityksissä voivat tulla määrättäväksi sekä kalanhoitomaksu että säännöstelymaksu. Kysymystä kalanhoitomaksusta on käsitelty jo aiemmin.

Säännöstelymaksua koskevat lainsäädännölliset uudistukset toteutettiin suurelta osin käyttäen esikuvana Ruotsin VaL:a (erityisesti VaL 4: 14—15). Perustelut lain esitöissä ovat varsin niukat. Niissä tyydytään viittaamaan Ruotsin esimerkkiin.[272] Tarkoituksena oli, että vesituomioistuimen päätöksellä luvanhaltija voitaisiin velvoittaa maksamaan laissa perusteiltaan määrättyä maksua siinä tapauksessa, että säännöstelyn aiheuttamia vahinkoja ja haittoja ei voitaisi torjua toimenpitein tai korvauksin ja kysymyksessä olisi luvansaajalle taloudellista hyötyä tuottava hanke.[273]

Vesilain uudistamisen yhteydessä lain 8 luvun 25 §:ään lisättiin uusi 3 momentti, jonka mukaan määrättyä säännöstelymaksua voidaan tarkistaa kustannustason nousun vuoksi samoin kuin vesilain 2 luvun 22 b §:n perusteella menetellään kalanhoitomaksun osalta (L 467/87). Muilta osin säännöstelymaksua koskevat säännökset ovat olleet muuttumattomina voimassa. Yleiset maksuvelvollisuuden perusteet sisältyvät vesilain 8 luvun 25 §:n 1 ja 2 momenttei-

---

[272] Ks. KM 1958: 97 s. 43—44.

[273] Säännöstelyhankkeiden joukossa ns. vesiensuojelusäännöstelyllä on juridisesti erikoisasema. Sillä tarkoitetaan säännöstelyä, joka VL:n mukaan toteutettuna palvelee vesistön puhtauden säilyttämistä ja johon erityislainsäädännön perusteella on mahdollista saada valtion tukea (laki valtion osanotosta eräiden maa- ja vesirakennustöiden kustannuksiin L 433/63 ja A 451/63). Säännöstelymaksun kannalta tällainen säännöstely ei ole merkityksellinen, koska se ei yleensä tuota taloudellista hyötyä luvansaajalle, joka on säännöstelymaksun määräämisen perustana. Säännöstelystä ympäristönsuojelullisiin tarkoituksiin ks. myös LTK 2/1980 s. 210 ss.

hin. Maksulla kertyneiden varojen jakoperusteista kuntien hakemusten pohjalta on säännelty vesilain 12 luvun 14 §:ssä. Säännökset ovat seuraavat:

VL 8: 25.1—2: Milloin säännöstelystä, josta pääasiassa on hyötyä vesivoiman käytölle, teollisen laitoksen veden saannille, uiton toimittamiselle tai muulle siihen verrattavalle taloudelliselle toiminnalle, johtuu ympäristön oloissa sellainen yleiseen etuun kohdistuva huomattava vahinko tai haitta, jota ei voida erityisin toimenpitein poistaa tai korvata rahalla, voidaan säännöstelyn toimeenpanija tai, jos edellä mainittu etu tulee tämän luvun 5 §:ssä tarkoitetun hyödyn saajan hyväksi,[274] viimeksi mainittu säännöstelyä koskevassa lupapäätöksessä velvoittaa vuosittain suorittamaan valtiolle jäljempänä mainittuihin tarkoituksiin käytettävä säännöstelymaksu. Säännöstelymaksun suuruus on määrättävä enintään yhdeksi sadalta maksun suorittamisen perusteena olevan puhtaan hyödyn arvosta. Jos säännöstely-yhtiö määrätään suorittamaan maksu, ovat siitä johtuviin kustannuksiin velvolliset osallistumaan säännöstelystä edellä tarkoitettua hyötyä saavat osakkaat saamansa hyödyn mukaisessa suhteessa.

Säännöstelymaksuista kertyvät varat on käytettävä sen mukaisesti kuin 12 luvun 14 §:ssä säädetään, avustukseksi asianomaiselle kunnalle sellaisten töiden, hankintojen tai toimenpiteiden suorittamiseen tai sellaiseen opetus- tai muuhun siihen verrattavaan toimintaan, joka on tarpeen säännöstelystä kunnan alueella aiheutuneen, säännöstelymaksun perusteena olevan vahingon tai haitan seurausten vähentämiseen taikka muutoin on omansa edistämään taloudellisten tai sosiaalisten olojen kehitystä kysymyksessä olevalla paikkakunnalla. Myönnettävä avustus voi olla kertakaikkinen tai useamman vuoden aikana suoritettava.

VL 12:14: Säännöstelymaksu, josta säädetään 8 luvun 25 §:ssä, on vesioikeuden määrättävä suoritettavaksi sen läänin lääninhallitukselle, jonka alueella kunta, jonka hyväksi maksu on käytettävä, sijaitsee. Myöntäessään kunnalle sen hakemuksesta varoja, tulee lääninhallituksen samalla määrätä, mihin tarkoitukseen ne saadaan käyttää.

Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen vuoksi vesilain säännöstelymaksujärjestelmä on toteutettu valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti säädetyllä valtuuslailla.[275] Nähtävästi perustuslainsäätämisjärjestystä ei katsottu edellytettävän niinkään maksujärjestelmän vuoksi vaan sen vuoksi, että säännöstelymaksu katsottiin eräänlaiseksi vahinkojen ylikompensaatioksi, jota ei palautettaisi vahingonkärsijälle.[276] Myös yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden kannalta varojen käyttäminen yleistä etua edistäviin tarkoituksiin oli poikkeuksellinen toimenpide.

---

[274] Periaatteessa jokaisen, joka voi hyötyä säännöstelyhankkeesta, tulee osallistua ainakin hankkeen kustannuksiin. Ks. VL 8: 21. Vaikka joku ei haluaisikaan olla aktiivisesti osakkaana yrityksessä, hänet voidaan kuitenkin VL 8: 5:n perusteella velvoittaa suorittamaan säännöstelymaksua, mikäli säännöstelyn toimeenpanija sitä vaatii.

[275] L 266/1961 3.1 §.

[276] Ks. myös *Hollo* 1983 s. 198.

Ruotsin SVL:ssa omaksutussa järjestelmässä säännöstelymaksu on korvattu rakentamismaksulla (*bygdeavgift)*, jonka määräämisestä päättää vesituomioistuin.[277] Vesistön säännöstely on määritelty uudella tavalla: vesistön säännöstelyksi katsotaan vain ne hankkeet, joilla edistetään muita vesitaloudellisia yrityksiä. Siten esim. virkistyskäyttötarkoituksessa tapahtuvaa vedenkorkeuksien tai virtaamien muutosta ei katsota säännöstelyksi. Maksuvelvollinen on SVL:n 10 luvun 1 §:n mukaan luvanhaltija, jonka toimeenpanema yritys käsittää vesivoimalaitoksen käyttöä, vesistön vuosi- tai monivuotissäännöstelyä, vesistön veden siirtoa (vattenöverledning) muuta kuin voimatalouskäyttöä varten sekä pintavedenottoa. Maksun suuruus riippuu voimalaitoksen tehosta tai säännöstelyaltaan tai vedenoton tilavuudesta. Viikko- ja vuorokausisäännöstely ei ole maksuvelvollisuuden piirissä, sillä tämän lyhytaikaisen säännöstelyn kautta syntyvä hyöty otetaan huomioon voimalaitoksen rakentamismaksua määrättäessä.[278] Maksun käyttötarkoitus on paljolti samanlainen kuin Suomen vesilain 8 luvun 25 §:n mukaan. Ruotsin vesilainsäädännön mukaan maksu on käytettävä Ruotsin hallituksen lähemmin määräämällä tavalla estämään tai vähentämään sellaisia vesistöhankkeen haittavaikutuksia, joita ei ole hyvitetty korvauksin tai toimenpitein, tai palvelemaan sellaisia yleisiä tarkoitusperiä, jotka ovat hyödyksi hankkeen tai rakenteiden vaikutusalueelle.

Erona Suomen oikeuteen on lähinnä se, että yksityinen vahingonkärsijäkin voi saada avustusta maksun tuottamista varoista, vaikka hänellä ei olisikaan oikeutta korvaukseen. Kysymys on kohtuusharkinnasta. Vahingonkärsijä ei voi siten säännönmukaisesti vaatia osuutta rakentamismaksusta sillä perusteella, että hän ei tule saamaan korvausta.[279] Erona on myös, että rakentamismaksua voidaan muuttaa SVL:n 15 luvun 12 §:n säännöksen perusteella, kun *olosuhteet ovat muuttuneet.*[280] Kysymyksen rakentamismaksun tarkistamisesta voivat panna hakemuksella vireille vesituomioistuimessa kamarikollegio ja maksuvelvollinen. Maksun tarkistaminen voidaan ottaa esille myös hankkeen uudestaantutkimismenettelyssä (omprövning).[281]

Meillä säännöstelymaksu on tähän asti jäänyt käytännössä jokseenkin tuntemattomaksi.[282] Tämä johtuu nähtävästi pääosin siitä, että valtio on ollut aloit-

---

[277] Ks. SVL 10: 1—4.

[278] Vrt. *Strömberg* 1984 s. 164 ss.

[279] Vrt. *Strömberg* 1984 s. 167.

[280] Kustannusten nousua vastaavan muutoksen huomioon ottamisesta maksun suuruutta määrättäessä on säädetty erikseen. Ks. SVL 10: 3 ja lagen om allmänn försäkring (1962: 381).

[281] Ks. SVL 15: 3, 4, 8, 9 ja 11.

[282] Ks. säännöstelymaksun määräämisestä *Pekkanen* 1968 s. 78. Ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 79: »Säännöstelymaksu on jäänyt lähinnä kuriositeetiksi.»

teentekijänä säännöstely-yrityksissä. Kun sama viranomainen on ollut sekä luvansaaja että yleisen edun puolesta puhevallan käyttäjä, niin tästä on seurannut, ettei viranomainen ole yleensä esittänyt maksun määräämistä koskevia vaatimuksia lupakäsittelyn yhteydessä.

Laissa ei kuitenkaan vaadita, että valtion tai kunnan viranomaisen tulee pyytää maksun määräämistä.[283] Lupaviranomaisella onkin katsottava olevan oikeus säännöstelymaksun määräämiseen viran puolesta.[284] Vesilain 8 luvun 25.1 §:n sanamuoto: »— voidaan säännöstelyn toimeenpanija — velvoittaa vuosittain suorittamaan valtiolle — säännöstelymaksu» ei näyttäisi antavan aihetta sellaiseen johtopäätökseen, ettei vesioikeuden tulisi maksun määräämisedellytysten vallitessa jättää säännöstelymaksua määräämättä. Kunnilla päinvastoin on katsottava olevan oikeus avustukseen, kun yrityksen kautta aiheutetaan vahinkoa, ilman että kunnilla on oikeutta korvaukseen. Kunnilla ei ole vesilainsäädäntömme mukaan oikeutta estää säännöstelyhankkeen toteuttamista. Kun valtio on halunnut säännöstellä, lupa myös yleensä on annettu.[285]

Oikeuspoliittisesti lienee varsin selvää, ettei säännöstelymaksu yllä myönteisessäkään tapauksessa tasoittamaan aiheutettujen vahinkojen ja haittojen määrää. Säännöstelymaksun pääperiaate on sikäli selvä, ettei maksua voida määrätä, ellei yleisille eduille tuoteta huomattavaa vahinkoa tai haittaa. Laissa osoitettu maksujen määräämisperuste on kuitenkin käytännössä osoittautunut niin teoreettiseksi, ettei tällaisen kaavamaisen laskentatavan perusteella voida osoittaa kussakin yksittäistapauksessa erikseen, toteutuuko maksuvelvollisuus laissa säädetyn suuruisena. Maksuhan on prosentuaalisesti sidoksissa luvansaa-

---

[283] Vrt. vesiensuojelumaksun osalta VL 10: 27.4. Säännöstelymaksun osalta *Pietilä* (1974 s. 154) on katsonut, että maksua koskevan vaatimuksen esittäminen kuuluu VYH:lle. *Vihervuori* (1981 s. 311) on esittänyt, että kun säännöstelymaksu maksetaan ao. lääninhallitukselle, tulisi keskustella myös sen mahdollisuudesta esittää säännöstelymaksua koskevia vaatimuksia. Asia ei ole kuitenkaan aktuaalistunut oikeuskäytännössä. Sen sijaan kunnan puhevalta säännöstelymaksun osalta on oikeuskäytännössä hyväksytty.

[284] Samoin myös *Hollo* SvJT 1980 s. 229, *Vihervuori* 1981 s. 311 ja *Hollo* 1983 s. 213. Virallisperiaatteesta ja VL 16: 21.1:n suhteesta säännöstelymaksuun ks. myös *Hollo* 1976 s. 324 ss., *Pietilä* 1979 s. 152 ss. ja *Vihervuori* 1981 s. 75 ss. VL 8: 25:n säännöksen huomioon ottaen yksityiselle vahingonkärsijälle ei voitane myöntää puhevaltaa säännöstelymaksun osalta. Näin esim. **KHO 13. 1. 1967 t. 118** ja **KHO 13. 11. 1986 t. 4490**.

[285] Valtiolla on sitä paitsi erikoisasema säännöstelyhankkeissa (VL 8: 2.1), mistä osittain johtuu, että valtio saattaa hakea lupaa säännöstelyyn edistääkseen muiden hankkeiden toteuttamista vesistössä. Usein valtio on luovuttanut säännöstelyhankkeen toimeenpanon voimayhtiölle, vaikka itse lupaan perustuvat oikeudet ja velvollisuudet pysyvät. Tällöin ensisijainen säännöstelymaksun suoritusvelvollinen on säännöstelyn toimeenpanija, ei luvanhaltija. Ks. myös *Hollo* 1983 s. 204.

jalle luvasta koituvaan hyötyyn.[286] Tässä yhteydessä hyödyllä ei tarkoiteta samaa kuin säännöstelyluvan hakemusvaltuutta koskevassa yleisessä hyötytunnusmerkistössä[287] eikä myöskään intressivertailun hyöty—haitta-vertailun hyötykomponenttia.[288]

Nähtävästi vesilain 8 luvun 25 §:n hyöty käsittää kuitenkin muunkinlaista hyötyä kuin liiketaloudellista voittoa, joskin säännöstelymaksun mekaanisen määräämisperiaatteen vuoksi tällaisten merkityksellisten hyötyjen huomioon ottaminen saattaa olla vaikeaa.[289] Yleiset edut puolestaan tarkoittavat niitä yleisiä etuja, jotka muutoinkin nauttivat suojaa vesilain järjestelmässä (esim. VL 1: 15—20, 2: 11 jne). Säännöstelymaksun yhteydessä tulee voida tarkastella myös hankkeen aiheuttamia välillisiä yhteiskunnallisia haittavaikutuksia, koska säännöstelymaksulla ei kompensoida vain aiheutettuja vahinkoja.

Vesilain 8 luvun 25 §:n säännöksen ilmaus, että yleiselle edulle aiheutetun vahingon tai haitan tulee olla huomattava, tarkoittanee, että haitan tai vahingon tulee olla yleiselle edulle merkityksellinen. Jotta säännöstelymaksu voi tulla kysymykseen, vaaditaan, että vahinkoa tai haittaa ei voida laillisesti hyvittää rahassa.

Oulujärven säännöstelyasiassa vuodelta 1976 korkein hallinto-oikeus (**KHO 16. 12. 1976 t. 4980**) katsoi, että säännöstely aiheutti naapurikunnan matkailulle sekä kalastus-, vesihuolto- ja liikenneolosuhteille sellaista yleiset edut huomioon ottaen huomattavaa vahinkoa ja haittaa, jota ei voitu erityisin toimenpitein poistaa tai korvata rahalla. Siksi hakija velvoitettiin suorittamaan valtiolle vuotuisena säännöstelymaksuna 100 000 markkaa. Vesioikeus oli määrännyt maksun 30 000 markaksi. Perusteluista ei ilmene tarkempia laskentaperusteita.

Oulujärven säännöstelyasian säännöstelymaksuvaatimuksen käsittely oli seuraava:

Koskitoimikunta oli valtion puolesta valtuutettu hakemaan vuonna 1945 valtiolle lupaa Oulujärven säännöstelyn toimeenpanemiseen. Vesistötoimikunnalle 8. 6. 1945 jättämässään hakemuksessa koskitoimikunta pyysi sekä väliaikaista että lopullista lupaa mainitun säännöstelyn toimeenpanemiseen. Vesistötoimikunnan otettua hakemukset käsiteltäväkseen ja katselmustoimituksen tultua pidetyksi väliaikainen lupa myönnettiin v. 1951 eräiden vesioikeusasian poikkeuksellisesta käsittelystä 19. 7. 1940 annetun lain nojalla.

---

[286] Säännöstelymaksun suuruudeksi on valtuuslaissa määrätty 1/100 säännöstelystä vuosittain saatavasta hyödystä. L 266/1961 3 §.

[287] Ks. VL 8: 2.1 ja *Hollo* 1976 s. 66 ss. Hyödyn ulottuvuudesta ks. VL 8: 2.2. Valtion ei tarvitse osoittaa hyötyvänsä siten kuin VL 8: 2.1:ssä määrätään. Ks. VL 8: 2.1 *in fine*.

[288] Ks. VL 2: 6.2.

[289] Vrt. VL 10: 27.1.

Vesilain tultua voimaan lopullisen luvan käsitteleminen siirtyi vesioikeudelle. Se määräsi v. 1962 asian käsiteltäväksi katselmustoimituksessa. Vuonna 1970 valtio luovutti säännöstely-yrityksen kaikinpuolisen hoidon voimayhtiölle, mutta itse luvat ja niiden valvonta jäivät valtiolle. Vesihallintolain tultua voimaan v. 1970 valtion vesivoimatoimikunnan tehtävät siirrettiin vesihallintoviranomaisille.

Toimitusmiehet esittivät vuonna 1971 antamassaan lausunnossa, että valtiolle myönnettäisiin lupa Oulujärven säännöstelemiseen eräin lupavelvoittein. Lausunnon johdosta vesioikeudelle jätetyissä muistutuksissa vaadittiin mm. luvan epäämistä ja kalataloudellisten velvoitteiden määräämistä. Vesioikeus (**PSVO 5. 12. 1974 n:o 125/74/II**) katsoi, että »säännöstelystä, josta pääasiassa oli hyötyä vesivoiman käytölle, johtuu Oulujärveen rajoittuvien kuntien matkailu-, kalastus-, vesihuolto- ja vesiliikenneoloissa sellaista yleiseen etuun kohdistuvaa huomattavaa vahinkoa ja haittaa, jota ei voida toimenpitein poistaa tai korvata rahalla —». Vesioikeus määräsi hakijan muiden lupavelvoitteiden lisäksi suorittamaan em. säännöstelymaksun. Lisäksi hakija velvoitettiin panemaan vireille vesioikeudessa hakemus säännöstelystä aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korvaamiseksi.

Vesihallitus ja yhtiö vaativat säännöstelymaksun poistamista KHO:ssa, mutta KHO pysytti vesioikeuden päätöksen lopputuloksen säännöstelymaksun osalta lausuen mm. seuraavaa: »— säännöstelystä aiheutuu vesioikeuden päätöksessä mainittujen vahinkojen ja haittojen lisäksi luonnon viihtyisyyden huomattavaa huonontumista, mikä on omiaan osaltaan lisäämään järven ympäristön oloissa sellaista yleiseen etuun kohdistuvaa huomattavaa vahinkoa ja haittaa, jota ei voida erityisin toimenpitein poistaa tai korvata rahalla. »— Kunnanhallituksen vaatimuksen säännöstelymaksun korottamisesta KHO tutki, mutta ei suostunut vaatimukseen. Säännöstelymaksu määrättiin käytettäväksi lääninhallituksen välityksellä Kajaanin kaupungille, Kajaanin maalaiskunnalle, Vuolijoen, Vaalan sekä Paltamon kunnille annettaviin avustuksiin.

Oulujärven säännöstelymaksua koskeva asia tuli uudestaan esille korvausasian käsittelyn yhteydessä luvansaajan toimitettua em. lupapäätöksessä määrätyn säännöstelyhankkeen. (**KHO 30. 11. 1983 t. 5076**). Toimitusmiehet esittivät mm. säännöstelymaksuksi vuoden 1963 alusta Oulujoen osalta 150 000 markkaa vuosittain. Vesioikeus katsoi, että asia oli lainvoimaisesti ratkaistu KHO:n päätöksellä 16. 12. 1976.

Uudessa päätöksessä KHO lausui mm.: »— — Vesioikeuden Oulujärven vedenjuoksun säännöstelyä koskevan lupapäätöksen — kohdassa, jota korkein hallinto-oikeus on 16. 12. 1976 antamallaan päätöksellä muuttanut, on säännöstelyn toimeenpanija velvoitettu suorittamaan valtiolle säännöstelymaksu. Tämä maksu on kuitenkin määrätty sellaiseen yleiseen etuun kohdistuvan, vesilain 8 luvun 25 §:ssä tarkoitetun vahingon ja haitan johdosta, joka säännöstelystä aiheutuu tuohon järveen rajoittuvissa kunnissa. Mainituilla päätöksillä ei ole ratkaistu kysymystä siitä, aiheutuuko säännöstelystä Oulujokeen rajoittuvien kuntien alueella — sellaista vahinkoa tai haittaa, jonka johdosta säännöstelymaksu voitaisiin määrätä. Tuo kysymys on — tutkittava ja ratkaistava nyt käsiteltävänä olevan asian yhteydessä. Oulujärven vedenjuoksun säännöstelystä ei

voida katsoa aiheutuvan puheena olevalla Oulujokeen rajoittuvien kuntien alueella sellaista huomattavaa yleiseen etuun kohdistuvaa vahinkoa tai haittaa, jonka johdosta säännöstelyn toimeenpanija voitaisiin vesilain mainitun 8 luvun 25 §:n nojalla velvoittaa suorittamaan säännöstelymaksu — —.»[290]

KHO:n päätöksessään vuodelta 1976 määräämä maksun alkamisajankohta oli v. 1963, vaikka lopullinen lupa annettiin v. 1976. Säännöstelyyn oli ryhdytty v. 1951, mistä lähtien vahinkoja ei ollut selvitetty eikä niitä selvitetty vuoden 1976 lopullisen luvan yhteydessäkään, vaan ne jäivät myöhemmin ratkaistaviksi. Päätöksen perusteella KHO näyttää omaksuneen kannan, että väliaikaisen tai lopullisen luvan yhteydessä voidaan luvassa määrätä ehtoja niiden etujen suojaksi, joiden osalta vahinkojen ja haittojen käsittelemistä on lykätty. On myös mahdollista, että KHO on verrannut tilannetta vuoden 1951 tilanteeseen, kun vesilaki tuli voimaan (1. 4. 1962), ja niihin edellytyksiin, joilla vesilain voimassa ollessa säännöstelymaksu olisi voitu määrätä. Olosuhteet nähtävästi on katsottu samanlaisiksi.

Mielenkiintoista edellä mainituissa kahdessa Oulujärven säännöstelyn säännöstelymaksua koskevassa ratkaisussa on *alueellinen rajaus*. Prosessuaalisesti kysymys ei siten ole kertaalleen tutkitun asian avaamisesta uudestaan vaan vuoden 1976 KHO:n päätöksen alueellisesti rajatusta oikeusvoimasta.[291]

Voidaanko erikseen ratkaistavaksi siirretyssä korvausasiassa ottaa käsiteltäväksi toimenpiteitä ja maksuja koskevia vaatimuksia?[292] Huomioon ottaen sen, että vesioikeudellinen luparatkaisu on kokonaisuus, tähän kysymykseen on vastattava myönteisesti. Silloin kun tärkeä osa, kuten em. ratkaisussa säännöstelyn aiheuttamien haittojen ja vahinkojen korvaaminen, on kokonaisuudessaan jätetty erikseen hakemusasiana tutkittavaksi ja ratkaistavaksi, on hakijan varauduttava siihen, että vaatimus säännöstelymaksun määräämisestä tullaan esittämään.

---

[290] Suolijärven ja Köykenönojan vesistöjen säännöstelyasiassa (**KHO 14. 6. 1979 t. 2840**) oli kysymys mm. säännöstelymaksusta. Voimayhtiö oli saanut useita VTK:n myöntämiä väliaikaisia lupia säännöstelyhankkeen toteuttamiseen, ensimmäisen niistä 6. 10. 1953. VO antoi luvan vesistöjen säännöstelyyn 22. 10. 1970 erinäisin ehdoin. KHO palautti v. 1972 asian säännöstelyn alarajaa ja eräitä muita seikkoja koskevilta osin. Kysymys oli myös määrätyistä kalakanan säilyttämismaksuista, joista KHO myös teki palautuspäätöksen, koska asiassa toimitettu kalataloudellisen selvitys ei vastannut VO:n päätöksen antamisen jälkeen muuttuneita olosuhteita eikä ulottunut kaikille säännöstelyn vaikutusalueille. Palautuksen jälkeen suoritettiin uudet selvitykset katselmustoimituksessa. VH vaati suoritettavaksi 50 000 markkaa säännöstelymaksua ja eräät jako- ja kalastuskunnat 120 000 markkaa. VO määräsi säännöstelymaksun suoritettavaksi takautuvasti vuodesta 1963 lähtien VH:n esittämän suuruisena. KHO alensi säännöstelymaksun 30 000 markkaan enemmittä perusteluitta.

[291] Tapauksia on selostanut myös *Hollo* 1983 s. 210—213.

[292] Vrt. VL 16: 24.1.

Kysymys siitä, voidaanko maksu määrätä vai ei, voidaan asiallisesti arvioida vasta sitten, kun kaikki velvoitteet mukaan luettuna korvaukset on määrätty ja nähdään, jääkö vielä jäljelle sellaista yleiselle edulle koituvaa huomattavaa haittaa tai vahinkoa, joka on vesilain 8 luvun 25 §:n tarkoittamalla maksulla hyvitettävissä. Muunlainen lopputulos ei ottaisi oikealla tavalla huomioon vesilainsäädännössämme haittojen ja vahinkojen hyvittämisessä omaksuttua systematiikkaa: lupavelvoitteet — korvaukset — maksut.

Voidaanko kysymys säännöstelymaksun määräämisestä tutkia muulloinkin kuin lupakäsittelyn yhteydessä? Kirjallisuudessa ja jossain määrin myös oikeuskäytännössä on yleisesti lähdetty siitä, että säännöstelymaksu määrätään lupakäsittelyn yhteydessä.[293] Nähtävästi lainsäätäjän tarkoituksena onkin ollut, että säännöstelymaksu määrättäisiin lupakäsittelyn yhteydessä.[294]

Selvää kuitenkin on, että vesilain 2 luvun 27 §:n edellyttämättömiä vahinkoja koskeva säännös on sovellettavissa myös säännöstelymaksun määräämiseen.[295] Epäilemättä tällaisen hakemusasian yhteydessä esiintyisi ongelmia, jotka liittyvät siihen, mistä alkaen sanotussa säännöksessä edellyttämättömän vahingon korvaamista koskevan hakemuksen esittämiselle määrätty aika alkaa kulua.

Säännöstelymaksu näyttäisi luontevalta tavalta korvata laajan säännöstelyhankkeen esim. paikkakunnan elinkeino-oloille aiheuttamia ennalta-arvaamattomia vahinkoja ja haittoja, jotka muutoin eivät tulisi korvatuiksi. Tällaisia menetyksiä ovat esim. kalastuselinkeinonsa menettäneiden kouluttaminen uuteen ammattiin, matkailumahdollisuuksien ja alueen virkistyskäyttömahdollisuuksien heikkeneminen säännöstelyn vaikutuspiiriin kuuluvan kunnan alueella.[296] Lainsäätäjä tuntuu antaneen kunnille melko vapaat kädet säännöstelymaksusta kertyvien varojen käyttämisessä. Lain (VL 8: 25.2) mukaan varat tulee käyttää »sellaisten töiden, hankintojen tai toimenpiteiden suorittamiseen tai sellaiseen opetus- tai muuhun siihen verrattavaan toimintaan, joka on tarpeen säännöstelystä kunnan alueella aiheutuneen, säännöstelymaksun suorittamisen perusteena olevan vahingon tai haitan seurausten vähentämiseen taikka muutoin

---

[293] Näin esim. *Manner* 1982 s. 28 ss. Oikeuskäytännöstä esim. **ISVO 14. 11. 1985 n:o 11/Ym I/85** s. 90 »— säännöstelymaksun määräämiselle ei ole laillisia perusteita, koska nyt ei käsitellä *uutta lupaa* säännöstelyyn eikä nyt tarkistettujen säännöstelymääräysten mukaisesti aiheudu, kalanistutuslauseke huomioon ottaen, hyvittämättä jäävää vahinkoa tai haittaa.»

[294] Vrt. VL 9: 19 ja 20.

[295] Ks. myös VL 8: 10.

[296] Kuntien avustamisesta säännöstelymaksusta kertyvin varoin ks. myös *Hollo* 1983 s. 208 ss.

on omansa edistämään taloudellisten tai sosiaalisten olojen kehitystä kysymyksessä olevalla paikkakunnalla.»

Käytännössä säännöstelymaksua ei ole jälkivahinkotilanteissa määrätty ja sen määrämistä on perin harvoin vaadittu. Vaatimusten vähyys johtunee pääosin siitä, että useimmat toimeenpannut säännöstelyhankkeet ovat valtion hankkeita. Kukaan ei ole esiintynyt vaatimuksen tekijänä.

Voiko esim. vesilain 2 luvun 27 §:ään perustuen vaatia säännöstelymaksun määräämistä, jos sama asia on alkuperäisessä lupakäsittelyssä tutkittu ja hylätty? Tällaisen vaatimuksen esittämiseen, kun kysymyksessä on lainvoimainen lupa, on jo *ne bis in idem* -säännön vuoksi suhtauduttava varauksellisesti. Tilanteen voi muuttaa sellainen uusi selvitys, joka olisi saattanut aiheuttaa säännöstelymaksun määräämisen jo alkuperäisessä lupakäsittelyssä. Periaatteellista estettä säännöstelymaksua koskevan vaatimuksen tutkimiselle ei ole. Erikseen pohditaan jäljempänä kysymystä, voidaanko vaatimus säännöstelymaksusta tutkia lopputarkastuksessa viran puolesta.

Voiko säännöstelymaksun määrääminen tulla kysymykseen silloin, kun lupapäätöstä muutetaan olosuhteiden muuttumisen vuoksi vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella? Voiko lupapäätökseen otettu määräys aiheuttaa sellaista merkityksellistä haittaa tai vahinkoa yleiselle edulle, joka ei ole toimenpitein poistettavissa? Mikäli ajatellaan, että lupapäätös on kokonaisuus ja luparatkaisun eri (osa)vaiheissa kysymys säännöstelymaksusta voidaan tutkia, niin mainitun säännöksen tarkoittamaa tapausta tuskin voidaan pitää enää lupapäätöksenä. Säännöksen tarkoittamissa tilanteissa vahinko tai haitta kytkeytyy olosuhteiden muuttumiseen, kun taas säännöstelymaksun määrääminen luvan antamishetkellä vallinneisiin oloihin.

Kerran määrätyn säännöstelymaksun tarkistaminen ei myöskään mahdu vesilain 2 luvun 28 §:n säännöksen piiriin. Maksua ei voitane pitää lupapäätökseen otettuna määräyksenä, jonka noudattaminen aiheuttaa haittaa. Näin ollen maksun tarkistamisesta on voimassa vain se säännös, joka sisältyy vesilain 8 luvun 25.3 §:ään, ja se koskee kustannustason nousun aiheuttamaa tarvetta tarkistaa määrätty säännöstelymaksu. Olosuhteiden muuttumisen vuoksi kerran määrättyä maksua ei siten voida tarkistaa. Tältä osin meidän järjestelmämme poikkeaa Ruotsin SVL:n menettelystä.

Johtopäätöksenä edellä esitetyn pohjalta voidaan todeta, että säännöstelymaksut ovat Suomen oikeudessa *hakijan* puuttuessa jääneet aktualisoitumatta. Tästä ei kuitenkaan voine päätellä, että säännöstelymaksun määräämiselle ei *de lege lata* yleensä olisi ollut laillisia edellytyksiä. Se, että säännöstelymaksu on oikeuskäytännössä jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi, ei tarkoita, että sitä koskevat vesilainsäädännön säännökset olisivat esteenä vaatimuksen esittämiselle. *De*

lege ferenda ympäristöpolitiikan taloudellisessa ohjauksessa erityyppisten haittaverojen ja -maksujen — jollaisena säännöstelymaksuakin lienee pidettävä — merkitys välillisinä ohjauskeinoina kasvaa, kun ympäristövahinkoja pyritään korvaamaan ja ehkäisemään.

VI VESILAIN MUKAISEN LOPPUTARKASTUKSEN VIREILLETULO

1 YLEISTÄ

Lopputarkastus *on vesilainsäädännössämme tunnetusti varsin niukasti säädelty.*[1] *Varsinaiset lopputarkastusta koskevat lainkohdat ovat seuraavat: VL 14: 7.2, 16: 30 ja 31 ja 18: 12—13.*

1. 12. 1989 voimaan tullut vesilain uudistus (L 467/87) ei tuonut olennaisia muutoksia lopputarkastussäännöksiin. Vesilain 18 luvun 13 §:ssä tosin määrätään, että toimitusmiesten lopputarkastuksesta laatimasta lausunnosta tulee toimittaa kappale myös vesi- ja ympäristöhallitukselle ja vesi- ja ympäristöpiirille.[2]

Asianosaisten oikeusturvan kannalta relevantti säännös vesilain uudistuksen (L 467/87) mukanaan tuomista uudistuksista on 21 luvun 11 §:ään lisätty säännös siitä, että lopputarkastuskustannukset suoritetaan valtion varoista, mutta peritään vesioikeuden päätöksellä takaisin luvanhaltijalta, jolleivat erityiset syyt edellytä, että kustannukset jäisivät kokonaan tai osittain valtion vastattaviksi.[3]

Vesilain mukainen lopputarkastus yhdessä vesilainsäädäntöömme sisältyvien permutaatioklausuulien (VL 2: 27 ja 2: 28) kanssa ovat ne menettelykeinot, joilla vesirakentamishankkeiden jälkivalvontaa *de lege lata* Suomen oikeuden mukaan voidaan toteuttaa. Kiinteistö- ja lunastustoimituksissa sovelletta-

---

[1] Lopputarkastusta koskevasta kirjallisuudesta voidaan viitata Pertti *Vuennon* esitelmään »Vesilain mukainen lopputarkastus» VYH:n katselmuspäivillä v. 1974, Seppo *Räisäsen* artikkeliin »Rakennushankkeiden lopputarkastusten ongelmista vesioikeuskäsittelyssä» SYS 3—4/1986 ja Matti *Hyvösen* tutkielmaan »Vesilain mukainen lopputarkastus» VYH 142/1989.

[2] Ks. L vesi- ja ympäristöhallinnosta 17. 1. 1986/24 ja HE 185/1985 vp, myös L 18. 12. 1987/1049 ja HE 140/1985 vp, A vesi- ja ympäristöhallinnosta 13. 2 .1987/151 sekä L kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 24. 1. 1986/64 ja HE 195/1985 vp. Vm. lain nojalla kuntien vesilautakuntien tehtävät siirtyivät ympäristölautakunnalle. Ks. myös HE 266/1984 vp ja HE 59/1985 vp.

[3] Ks. myös VL 21: 11.2 sekä siirtymä- ja voimaantuloa koskeva VL 22 luku. Ks. HE 266/1984 vp s. 29—30.

vista jälkivalvontajärjestelmistä vesilain lopputarkastusinstituutio eroaa ratkaisevasti siinä, että lopputarkastusta ei ole kytketty lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulohetkeen. Kiinteistötoimitukset saavuttavat lainvoimaisuuden vaiheittain, mutta lopullinen lainvoimaisuus liittyy siihen ajankohtaan, kun toimitus on merkitty kiinteistörekisteriin siten kuin jakolain 175 ja 199 §:ssä nimenomaisesti säädetään. Tonttikirjatoimituksen lopullinen lainvoimaisuus on liitetty kaavoitusalueiden jakolain 70 §:ssä vastaavasti tarkastuksen hyväksymiseen tai valituksen johdosta annetun ratkaisun lainvoimaisuuteen.[4] Myös lunastuslain mukaisissa lunastustoimituksissa lunastus päättyy vasta sitten, kun lunastuspäätös on saanut kaikilta osin lainvoiman, korvaukset on asianmukaisesti suoritettu ja toimitus on tarkastuksessa hyväksytty sekä toimitusta koskevat tarpeelliset merkinnät tehty kiinteistörekisteriin.[5]

Vesilainsäädännössämme lopputarkastusinstituutio on jäänyt lain säännösten valossa jokseenkin irralliseksi muusta lupakäsittelystä, vaikka järjestelmä tunnettiin jo vesioikeuslain voimassa ollessa uittoväylään liittyvänä lopputarkastuksena.[6] Hällforsin komitean ehdotusten pohjalta on hahmoteltavissa kiinteistötoimitustyyppinen, rakennushankkeen toteuttamiseen liittyvien sekä teknisten että oikeudellisten kysymysten selvittämiseen tähtäävän tarkastuksen järjestäminen. Vesilainsäädäntömme myöhemmissä uudistamisvaiheissa tämän sinänsä selkeän järjestelmän periaatteet hämärtyivät.[7] Hällforsin komitean mallissa lopputarkastus olisi ollut toimitettava aina, kun toimeenpantu hanke oli aikaansaanut yleiseen etuun tai yksityisiin etuihin vaikuttavan muutoksen.[8] Myös lakiehdotuksen eräät aineelliset säännökset oli kytketty lopputarkastuksen suorittamiseen.[9] Siinä muodossa kuin lopputarkastuksesta säädetään vesilain 16 luvun 30 §:ssä, lopputarkastuksen vireillepano on jätetty pääsääntöisesti vesituomioistuimen asiaksi.

Hallituksen esityksen perusteluista (HE 59/1959 vp) on pääteltävissä, että lopputarkastusinstituution oikeuspoliittisena tarkoituksena on huolehtia siitä, että vesilain mukaiset hankkeet saatetaan päätökseen.[10] Lopputarkastus palvelee siten yleistä etua.

---

[4] Kiinteistötoimitusten tarkastusmenettelystä ks. esim. *Haataja* 1949 s. 273 ss., *Pietilä* 1969 s. 401 ja *Hyvönen* 1982 s. 682.

[5] Ks. LunL 54.1 §, myös *Ojanen* 1978 s. 110 ss.

[6] Ks. *Haataja* II s. 318 ss., myös *Vuento* 1974 s. 1 ss.

[7] Ks. KM 1939: 3 s. 69 ja 428—429. Vrt. KM 1958: 97 s. 194.

[8] Ks. KM 1939: 3 §:n 375 perustelut.

[9] Ks. KM 1939: 3 §:n 49 perustelut.

[10] HE 64/1959 s. 34: »— Hakemusasian käsittelyn viimeisenä vaiheena olisi eräissä tapauksissa lopputarkastus, jonka vesioikeus määrää toimitettavaksi. Julkinen etu vaatii, että vesilain mukaiset hankkeet saatetaan asianmukaiseen päätökseen.»

2 LOPPUTARKASTUKSEN VIREILLETULON EDELLYTYKSET

Lopputarkastuksen vireilletulo edellyttää yleensä, että tarkastuksen mahdollisena kohteena oleva hanke on hakemusasia, joka on käsitelty *katselmustoimituksessa*. Vaikka lopputarkastus luetaan hakemusasioihin (VL 14: 7.2), tarkastuksen vireilletulo ei edellytä, että joku nimenomaan tekee *hakemuksen* lopputarkastuksen määräämisestä. Vesioikeus voi päättää lopputarkastuksen vireilletulosta *viran puolesta*, ilman että kukaan hankkeen osallisista olisi tarkastusta nimenomaan vaatinut.[11] Tämä lopputarkastuksen eräänlainen tyyppitilanne on vesilain 16 luvun 30 §:n säännöksellä kytketty luvansaajan *valmistumisilmoitukseen*. Saatuaan tällaisen ilmoituksen vesioikeus voi määrätä lopputarkastuksen pidettäväksi.

Selvää on, että lopputarkastus voidaan määrätä pidettäväksi *luvanhaltijan, asianosaisen* tai *viranomaisen hakemuksesta*. Lopputarkastuksen vaatiminen hakemuksella vesioikeudelta on toinen, joskaan ei lainsäätäjän preferoima vireilletulotapa.

Asianosaisen tai viranomaisen *vaatimus* lopputarkastuksen toimittamisesta voi olla myös *erityinen syy*, jonka perusteella vesioikeus voi määrätä lopputarkastuksen toimitettavaksi muussakin hakemusasiassa kuin sellaisessa, joka on ollut katselmusmenettelyssä. Toisaalta kun vesioikeuden ei ole pakko määrätä lopputarkastusta pidettäväksi aina silloinkaan, kun hanke on ollut katselmusmenettelyssä, vesilain 16 luvun 30.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan tällaista harkintavaltaa poiketa pääsäännöstä ei ole silloin, kun asianosainen tai viranomainen on vaatinut lopputarkastuksen pitämistä.

Lopputarkastuksen vireilletulosta on hahmoteltavissa vesilain 16 luvun 30 §:n perusteella kaksi mallia: 1) Vesioikeus määrää lopputarkastuksen viran puolesta, jolloin edellytetään luvansaajan valmistumisilmoitusta ja että hanke on ollut katselmusmenettelyssä. Lopputarkastus on siten useimmiten hakemusasia, jossa ei ole hakijaa. 2) Vesioikeus määrää lopputarkastuksen pidettäväksi asianosaisen tai viranomaisen vaatimuksesta tai muusta erityisestä syystä. Hanke voi tuolloin olla muukin kuin sellainen, joka on ollut katselmusmenettelyssä. Mitään *määräaikaa*, milloin lopputarkastus on määrättävä pidettäväksi, ei ole asetettu. Kun lopputarkastusta koskevat säännökset ovat niukat, jo lopputarkastuksen vireilletuloajankohdan määrääminen tuottaa ongelmia. Ensinnäkin on kysyttävä, mikä merkitys on annettava luvansaajan valmistumisilmoitukselle.

---

[11] Vrt. JL 174 § ja KaavJL 67 §. Ks. myös *Hyvönen* 1982 s. 712 ss.

3 LUVANSAAJAN VALMISTUMISILMOITUKSEN MERKITYS

3.1 Vesilain 16 luvun 30 §:n säännöksestä vesirakentamishankkeiden jälkivalvonnan kannalta

Rakentamishankkeissa vesioikeuden myöntämässä luvassa määrätään yleensä se aika, jonka kuluessa työ on tehtävä. Aika voi olla enintään 10 vuotta (VL 2: 12). Päätöksessä luvansaaja yleensä velvoitetaan ilmoittamaan hankkeen valmistumisesta valvontaviranomaiselle (VYH) ja vesioikeudelle. Kun vesilain 16 luvun 30 §:ssä edellytetään, että luvansaaja tai se, jolle hänen oikeutensa ovat siirtyneet, tekee luvassa määrätyssä ajassa valmistumisilmoituksen, mainittu ilmoitus itse asiassa käynnistää lopputarkastuksen vireilletulomenettelyn.[12] Voidakseen harkita lopputarkastuksen pitämistä vesioikeuden on saatava tieto hankkeen valmistumisesta. Vesilain lupajärjestelmässä valmistumisilmoitus palvelee tätä tarkoitusta.

Vesilainsäädäntöömme liittyy muitakin säännöksiä rakentajalle asetettavasta ilmoitusvelvollisuudesta. Luettelo laitoksista, joiden rakentamisessa on kysymys ympäristölle vaarallisten aineiden käsittelemisestä ja joiden rakentamisen aloittamisesta on tehtävä ilmoitus vesi- ja ympäristöhallitukselle, on säädetty asetuksessa vesien suojelua koskevista ennakkotoimenpiteistä (A 1962/283). Valmistumisilmoituksella tarkoitetaan sitä ilmoitusta, joka luvansaajan on vesilain 16 luvun 30 §:ään sisältyvän normin perusteella tehtävä lupapäätöksessä määrätyssä ajassa. Vesiasetuksen 73 § puolestaan sisältää säännökset siitä, mitä vesilain 18 luvun 8 §:n mukaisen toimitusmiesten lausunnon tulee sisältää.[13]

Varsinkin aikaisemmin rakennettaessa vesioikeuslain poikkeuslakien nojalla (mm. L 2. 2. 1934/62, L 19. 7. 1940/383, L 21. 3. 1941/196 ja L 22. 1. 1960/62) vesioikeudelliset lupapäätökset saattoivat sisältää varsin yleispiirteisen ja ylimalkaisen luonnehdinnan rakentajalle asetetuista velvollisuuksista. Niinpä esim. Syvärin ja Vuotjärven vedenjuoksun säännöstelyä koskevassa asiassa lupapäätös (II VTK 17. 1. 1959 lupaehto 14, ks. ed. V 3.8.4) sisälsi vain yleisen lausuman: »Töiden aloittamisesta ja valmistumisesta samoin kuin säännöstelyyn ryhtymisestä on ilmoitettava — mainitulle viranomaiselle.» Lupaehto ei siten sisältänyt määräystä, missä muodossa tai ajassa ilmoitus oli

---

[12] Lopputarkastuksen vireilletulo on kytketty luvanhaltijan valmistumisilmoitukseen myös Ruotsin vesilainsäädännössä. Tässä suhteessa sekä SVL että VaL rakentuvat samalle periaatteelle. Ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 319.

[13] Ks. myös VL 16: 23 ja hankekohtaisten suunnitelmien sisältöä määräävät VA 59—71 §.

tehtävä. Kuitenkin jo vesioikeuslaki edellytti lauttaussäännöissä määrättävän luvansaajan ilmoitusvelvollisuudesta.[14] Voimassa olevassa vesilainsäädännössä edellytetään luvansaajalta kirjallista ilmoitusta töiden valmistumisesta vesioikeudelle. Vaikka vesilain 13 luvun 12 §:n perusteella virallisella syyttäjällä on harkintansa mukaan valta olla syyttämättä vesilakiin perustuvan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä silloin, kun laiminlyönnistä ei ole aiheutunut muille vahinkoa, epäilemättä vesilain 16 luvun 30 §:ään sisältyvän normin on katsottava asettavan luvanhaltijalle lakimääräisen velvollisuuden. Nykyään lupapäätöksiin yleensä sisällytetään määräys, mihin mennessä rakentamistyöt on suoritettava loppuun sekä milloin niiden valmistumisesta on ilmoitettava vesioikeudelle. Eri asia on, miten tarkkaan tällaisten valmistumisilmoitusta koskevien lupaehtojen noudattamista valvotaan.

Valmistumisilmoitusten asianmukaisen toimittamisen valvominen kuuluu valvontaviranomaiselle niin kuin muidenkin lupaehtojen toteutumisen seuraaminen. Vaikuttaa siltä, että valvontaviranomaiset suhtautuvat valmistumisilmoitukseen ikään kuin se olisi vain lupapäätökseen liittyvä tekninen kysymys, eikä luvansaajalle kuuluva lakisääteinen velvollisuus.[15] Valmistumisilmoitusten merkitys on ajankohtaistunut oikeastaan vasta, kun rakentamishankkeiden toteuttamisen jälkeen on noussut esille kysymyksiä lopputarkastuksen toimittamisesta, ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta tai lupaehtojen muuttamisesta.

---

[14] Tosin näiden säännösten (VOL 6: 16) heikkoutena oli, ettei säännöksessä ollut tarkkaan määrätty, kuka oli oikeutettu tai velvollinen tekemään ilmoituksen. Asiasta tarkemmin esim. *Serlachius* IV s. 49 ss. *Haataja* (II s. 318—319) tosin vetoaa TA 1 ja 33 §:iin ja katsoi näiden perusteella piiri-insinöörillä olleen velvollisuuden tehdä ilmoitus ja vaatia lopputarkastusta, ellei työn suorittaja sitä tehnyt. Sen sijaan muista rakentamishankkeista ei ollut asetettu tällaista valmistumisilmoitusta. Tähän perustuen ja nähtävästi nojautuen siihen vanhastaan vesilainsäädännössämme voimassa olleeseen periaatteeseen, ettei rakentajalle voida asettaa muita velvoitteita kuin laissa on säädetty, tuomioistuimet eivät edellyttäneet valmistumisilmoituksia rakentajalta. Seuraava VOL:n voimassaoloajalta oleva ratkaisu ilmentänee oikeuskäytäntöä. **KKO 20. 12. 1929 t. 872**: Oikeuttaessaan hakijan rakentamaan vesilaitoksen maaherra oli määrännyt, että hakijan tuli määräajassa kuuluttaa päätös ja antaa siitä jäljennös nimismiehelle sekä toimittaa tieto kaikille asianomaisille padon, maan, kosken tai vesilaitoksen omistajille uhalla, että perustamislupa muuten raukeaa. Kun maaherralla ei ollut valtaa tällaista uhkaa asettaa, katsottiin rakentamisluvan olevan voimassa riippumatta siitä, oliko tuollainen tiedonanto toimitettu vai ei. Päätöksessä ei ollut kysymys rakentamisen valmistumisen ilmoittamisesta, vaan varsinaisesti rakentamispäätöksen tiedottamisesta. Päätös soveltunee kuitenkin esimerkiksi myös valmistumisilmoituksiin.

[15] Tämän kirjoittajan mielipide perustuu havaintoihin vesi- ja ympäristöpiirien käytännöstä. Esim. *Matti Hyvönen* (1989 s. 10) ei näytä kiinnittäneen valmistumisilmoitukseen lopputarkastusta koskevassa esityksessään mitään huomiota.

Kysymystä valmistumisilmoituksen merkityksestä lopputarkastuksen kannalta käsiteltiin **PSVO**:n kalankasvatuslaitoksen lopputarkastusta koskevassa päätöksessä **15. 10. 1985 n:o 37/85/III**. Kalastuskunta ja eräät yksityiset esittivät vesioikeudelle huomautuksen siitä, että kalankasvatuslaitoksen rakentamista ja käyttöä koskevat luvat olivat rauenneet, koska luvansaaja ei ollut toimittanut valmistumisilmoitusta vesioikeudelle lupapäätöksessä määrätyssä ajassa. Päätöksessään vesioikeus katsoi valmistumisilmoituksen tulleen tosin myöhään, mutta koska laitosten rakentamistyöt oli olennaisilta osilta suoritettu ennen lupapäätöksessä rakentamiselle määrätyn ajan päättymistä, VO hylkäsi huomautuksen aiheettomana. Muutoksenhaussa ei ollut tästä kysymys. **VYO 24. 11. 1988 VYO 131/1988. KKO 14. 3. 1989 t. 49:** Ei valituslupaa.

Ratkaisussa jouduttiin tutkimaan valmistumisilmoituksen merkitystä lupapäätöksen pysyttämisen tai raukeamisen kannalta. Ratkaisu perustuu vesilain 2 luvun 12 §:n säännökseen, jolloin valmistumisilmoituksella ei ole merkitystä. Tässä ratkaisussa vesioikeus näyttää muutoin sivuuttaneen valmistumisilmoituksen myöhästymisen.

Lopputarkastuksen vireilletulon kannalta valmistumisilmoitus itse asiassa käynnistää koko prosessin. Saatuaan tällaisen ilmoituksen vesioikeus voi ratkaista, onko lopputarkastus toimitettava vai ei. Ellei valmistumisilmoitusta jätetä vesioikeudelle, koko lopputarkastusprosessin käynnistyminen lykkääntyy, ellei valvontaviranomainen tai jokin edunmenettäjätaho ole aloitteellinen ja vaadi lopputarkastuksen toimittamista. Näissä tapauksissa nousee kysymys ainakin edunmenettäjätahojen osalta siitä, kuinka tarkat tiedot edunmenettäjät voivat objektiivisesti arvioiden saada rakennushankkeen loppuunsaattamisesta. Kun vesilain säännösten perusteella mm. vaatimus ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta on tehtävä 10 vuodessa rakennustöiden loppuun saattamisesta, lopputarkastuksen lykkääntyminen on asianosaisten oikeusturvan kannalta relevantti asia edellyttäen, että myös tällaisen vahingon korvaamista koskeva kysymys voidaan käsitellä lopputarkastuksen yhteydessä.

Valmistumisilmoituksesta voidaan hahmotella edunmenettäjätahon kannalta useita erilaisia tilanteita. 1) Luvansaaja A toimittaa asianmukaisesti valmistumisilmoituksen lupapäätöksessä määrätyssä ajassa vesioikeudelle, joka päättää lopputarkastuksen toimittamisesta. 2) Luvansaaja B laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa, ja lopputarkastus jää toimittamatta. Edunmenettäjä C hakee korvausta ennalta-arvaamattomasta vahingosta erikseen vesioikeudelta. Hakemus tutkitaan. 3) Luvansaaja D laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa, ja lopputarkastus jää toimittamatta. Edunmenettäjä E hakee korvausta. 10 vuotta on kulunut rakennustyön loppuun saattamisesta. Voidaanko E:n hakemus vielä tutkia? 4) Luvansaaja F ei ilmoita rakennustyön valmistumisesta määräajassa mutta jättää valmistumisilmoituksen myöhästyneenä. Vesioikeus määrää lopputarkastuksen pidettäväksi. Edunmenettäjä G:n vaatimukset ennalta-arvaamattomien vahinko-

jen korvaamisesta tutkitaan, vaikka 10 vuotta on kulunut rakennustyön loppuun saattamisesta.

Esimerkit riittänevät osoittamaan, että edunmenettäjät saattavat joutua samankaltaisissa tapauksissa keskenään eriarvoiseen asemaan sen mukaan, onko luvanhaltija täyttänyt velvollisuutensa vai ei.

Vesilainsäädäntömme perustuu siihen periaatteeseen, että rakentamishankkeissa sekä töiden aloittamisesta että loppuunsaattamisesta määrätään lupapäätöksen lupaehdoissa. Molemmissa tapauksissa lupaehtoihin sisältyvät määräykset ilmoitusvelvollisuudesta. Rakennushankkeen aloittamisesta on voimassa se pääperiaate, ettei hankkeeseen saa ryhtyä, ennen kuin lupapäätös on saavuttanut lainvoiman. Tästä pääperiaatteesta poikkeamisesta on yksityiskohtaiset säännökset vesilain 2 luvun 26 §:ssä (*töidenaloittamislupa*).

Vesilainsäädännössämme omaksutulle järjestelmälle on ominaista, että vesioikeuden myöntämä lupa sitten, kun se on saavuttanut lainvoiman, katkaisee normaalit muutoksenhakukeinot, mutta jälkikontrollimenettelyt (VL 2: 27, 2: 28, 10: 25, lopputarkastus) ovat käytettävissä. Lainsäätäjän ei voitane katsoa perusteetta edellyttäneen myös rakennustyön loppuunsaattamisen tiedottamista.

Monet rakentamishankkeista ovat nimittäin sellaisia, että niistä on vaikea päätellä, milloin toimenpiteeseen on ryhdytty (esim. vesistön säännöstely, jäteveden lasku). 1950- ja 1960-luvuilla toteutetuille rakentamishankkeille on vielä tyypillistä, että ne on väliaikaisten lupien nojalla rakennettu valmiiksi ja lopullinen lupa on annettu vasta vuosia sen jälkeen, kun varsinaiset rakentamistyöt ovat tulleet loppuun suoritetuiksi. Lupa on saatettu antaa myös vaiheittain. Tällöinkin jälkivalvonnan kannalta on ongelmallista määrätä ajankohtaa, jolloin lopputarkastuksen kohteena oleva toimenpide on katsottava suoritetun loppuun. Vesilain mukaisia rakentamishankkeita ei voi verrata esim. kiinteistötoimituksiin. Niissä ongelma ei ole lainkaan reaalinen, koska työ ei tule »valmiiksi», ennen kuin tarkastus on suoritettu ja toimitus merkitty kiinteistörekisteriin.

Ympäristöluvissa, joihin vesirakentamisluvatkin kuuluvat, riittävän eksaktin ajankohdan määrääminen myös luvan salliman rakentamisen päättymiselle tai toimenpiteen suorittamisen alkamiselle (esim. säännöstely) on niin yleisten kuin yksityistenkin etujen mukaista.[16] Näin ollen lain ja lupaehtojen noudatta-

[16] Myös Ruotsin vesilainsäädännössä lopputarkastuksen (besiktning) vireilletulo on kytketty luvansaajan valmistumisilmoitukseen. Luvansaajan on ilmoitettava lopputarkastuksen määräämistä varten lääninhallitukselle sellaisen hankkeen valmistumisesta, jonka lupapäätöksessä on edellytetty pidettäväksi lopputarkastus. Pääsääntöisesti ruotsalaisessa järjestelmässä lopputarkastukseen varaudutaan jo lupapäätöksessä. Ks. tarkemmin esim. *Strömberg* 1984 s. 319 ss. Lopputarkastuksen määräämisestä asianosaisen tai luvanhaltijan vaatimuksesta ks. SVL 18: 4.

minen myös valmistumisilmoituksen osalta on luvansaajan *velvollisuus*, jonka laiminlyömiseen valvontaviranomaisen on puututtava.

3.2 Valmistumisilmoituksen suhde eräiden vanhentumisaikojen laskemiseen

Mistä alkaen on laskettava aika ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamista koskevan vaatimuksen vanhentumiselle? Oikeuskirjallisuudessa asiaa ei ole juurikaan käsitelty. Oikeuskäytännöstä löytyvät ratkaisut liittyvät toisaalta lopputarkastuksiin, toisaalta erillisinä hakemusasioina vireillepantuihin vaatimuksiin ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta.

Verrattaessa lakitekstien perusteella vesilain 16 luvun 30 §:n säännöstä saman lain 2 luvun 27.2 §:ään päädytään erilaisiin tuloksiin. Ensin mainittu edellyttää, että luvansaajan on kirjallisesti ilmoitettava hankkeen valmistumisesta vesioikeudelle. Jälkimmäisessä lähdetään siitä, että vaatimus luvansaajan velvoittamisesta korvaamaan ennalta-arvaamaton vahinko on pantava vireille kymmenen vuoden kuluessa rakennustyön *loppuunsaattamisesta*, ellei lupapäätöksessä ole varattu pitempää aikaa. Voiko rakennustyön loppuun saattaminen olla eri asia kuin rakennuksen ilmoittaminen valmiiksi luvansaajan toimesta? Käytännössä ne voivat olla.

Tarkasteltaessa vesilain 2 luvun 27.2 §:n sanamuotoa »kymmenen vuoden kuluessa rakennustyön loppuun saattamisesta —» havaitaan, että säännös asiallisesti vastaa sitä, mitä vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä oli määrätty vastaavien vahinkojen korvaamista koskevan vaatimuksen vanhentumisajankohdan laskemisesta. VOL 1:21:n säännöksessä sanamuoto oli »— — laitoksen tultua käyntiin — —».[17]

Ruotsin VaL:n vastaava säännös ennalta-arvaamattomien vahinkojen (oförutsedda skador) korvaamista koskevan vaatimuksen vanhentumisajankohdasta oli kirjoitettu siten, että aika, jonka kuluessa vaatimus oli esitettävä, laskettiin lupapäätöksessä rakentamiselle määrätyn ajan päättymisestä. Jos kysymyksessä oli hanke, jossa ei varsinaisesti rakennettu mitään, aika laskettiin lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulosta.[18] Ruotsin nykyisessä SVL:n ennalta-arvaamattomien

---

[17] Ks. *Serlachius* I s. 117 ss.

[18] Ks. VaL 2: 24.1, jossa lausuttiin mm. »— dock skalla sådant anspråk för att kunna upptagas till prövning anmälas hos vattendomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tolv år, som vattendomstolen i beslutet må hava föreskrivit, räknat från utgången av den byggnadens fullbordande i beslutet eller ock sedermera i anledning av sökt anstånd bestämda tiden —.» Vanhentumisaikojen laskemisesta VaL:n mukaan ks. myös *af Klintberg* 1955 s. 133 ss.

vahinkojen korvaamista koskevassa normistossa (SVL 15: 17) ajankohdan määrittäminen on säilynyt ennallaan, paitsi että VaL:n aikainen kiistakysymys, olisiko yleisiä vanhentumissäännöksiä sovellettava ennalta-arvaamattomassa vahingossa vai ei, on lain nimenomaisella säännöksellä ratkaistu. Yleiset vanhentumissäännökset (preskriptionslagen 1981: 130) eivät tule sovellettavaksi.[19] Ruotsalaisen järjestelmän etuna on, että ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamista koskevan vaatimuksen vanhentumista laskettaessa rakentamiselle varattu aika on aina määrätty lupapäätöksessä täsmällisesti.

Vesilain voimassa ollessa toteutettuja hankkeita koskevat lain 16 luvun 30 §:n määräykset. Näin ollen tästä olisi pääteltävissä, että vasta rakentajan vesioikeudelle toimittama valmistumisilmoitus osoittaa, milloin rakentamishanke on suoritettu loppuun. Meillä ei ole kuitenkaan kehittynyt maarekisterityyppistä tai Keski-Euroopan maiden vesistökirjatyyppistä kirjaamisjärjestelmää, jonne kaikki myönnetyt vesistöä koskevat käyttöoikeudet kirjattaisiin.[20] Yleensä meidän oikeudessamme kehitetyt kirjaamisjärjestelmät (maarekisteri, tonttikirja, lainhuudatus- ja kiinnitysrekisteri) eroavat keskieurooppalaisista malleista siinä, että kirjaamisasiakirjat eivät osoita oikeuksia toisin kuin esim. saksalainen kiinteistökirja.[21] Tästä syystä on suhtauduttava periaatteessa varauksellisesti siihen, voidaanko kovin pitkälle päätellä rakentajan tai toisten oikeuksista sellaisella muodollisella perusteella kuin jättääkö rakentaja valmistumisilmoituksen vai ei.

Jälkivalvontajärjestelmien vireilletulon kannalta rakentajan valmistumisilmoitukselle on annettava merkitystä lähinnä *käytännön syistä*. Vanhentumisajan laskeminen on ongelmallista, jos vahinko ei johdu yksittäisestä rakentamistoimenpiteestä vaan lupaan perustuvasta jatkuvasta toimenpiteestä, kuten säännöstelystä, pilaamisesta, kalankasvatuksesta. Myös *asianosaisen oikeusturvan* kannalta olisi arveluttavaa, jos korvausvaatimukset vanhenisivat sen vuoksi, että luvansaaja laiminlyö omat velvollisuutensa ilmoittaa hankkeensa valmistumisesta. Sen sijaan lupaehtoja tunnollisesti noudattava luvansaaja joutuisi alistumaan hänen etujaan kaventaviin lupaehtomuutoksiin tai maksamaan ennalta-arvaamattomista vahingoista korvausta.

---

[19] Ks. *Strömberg* 1984 s. 292 ss.

[20] Esim. Itävallan vesilainsäädännössä jälkikorvausten saanti riippuu eräissä tapauksissa mm. siitä, onko vesistöä koskeva käyttöoikeus, jonka loukkaamisesta vaaditaan korvausta, kirjattu vesistökirjaan. Ks. WRG 26 §, myös *Penzinger* 1970 s. 187 ss.

[21] Saksalaiselta vesistökirjajärjestelmältä sen sijaan puuttuu kiinteistökirjajärjestelmälle ominainen julkinen luotettavuus ja oikeuksia perustava luonne. Saksan liittotasavallan vesilainsäädännön vesistökirjajärjestelmästä ks. esim. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 794 ss. Vrt. *Zitting — Rautiala* 1982 s. 86 ss.

Luonnolliselta tuntuisi se johtopäätös, että vesilain *voimassaolon aikana* toteutetuissa vesirakentamishankkeissa ennalta-arvaamattoman vahingon vanhentumisajan alkamisaika laskettaisiin siitä, kun valmistumisilmoitus on toimitettu vesioikeudelle. Vesilain 2 luvun 27.2 §:n soveltamisessa oikeuskäytännön lähtökohta näyttää kuitenkin olleen säännöksen sanamuoto. Tällöin on jouduttu hyvin vaikeisiin ja tulkinnanvaraisiin tilanteisiin, kun on yritetty määrittää, milloin voimalaitos-, säännöstely- ja/tai järjestelyhanke on tosiasiassa »suoritettu loppuun». Seuraavat esimerkit selvittänevät jossain määrin havaittuja ongelmia.

LSVO oli antanut K. järvien järjestelyä ja vedenjuoksua koskevan lupapäätöksen **27. 4. 1963 (n:o 43/1963)**. Maanviljelijä A.I. ym. olivat toimittaneet vesioikeudelle 9. 8. 1983 päivätyn korvaushakemuksen, jossa oli vaadittu korvausta järjestely-yhtiöltä järjestely- ja säännöstelyhankkeen ao. tiloille aiheuttamista vahingoista. Vesioikeus oli päätöksessään 7. 4. 1987 (n:o 20/1987/4) määrännyt hakijalle maksettavaksi korvauksia ennalta-arvaamattomista vahingoista vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella.

Valituksessaan vesiylioikeudelle järjestely-yhtiö lausui muun ohessa, että vahingonkorvausvaatimus oli vanhentunut ja että vanhentumisaika oli laskettava siitä, kun työt olivat todellisuudessa valmistuneet eli vuodesta 1970.

Vesioikeuden asiakirjoihin liitetyn Tampereen vesi- ja ympäristöpiirin lausunnon mukaan järvien järjestely- ja vedenjuoksun säännöstelytyö oli olennaisilta osiltaan valmis vuoden 1970 lopulla, jolloin K:n säännöstelypato valmistui. Lausunnon mukaan tämän jälkeen tehtiin lähinnä viimeistelytöitä sekä M:n alueella sortumien korjausta. Vesiylioikeuden vesi- ja ympäristöpiiriltä hankkiman lausunnon mukaan viimeistelytyöt olivat valmistuneet vuoden 1970 lopulla, jolloin kaikki lupaehdoissa määrätyt perkaukset ja rakenteet oli tehty ja lupaehtojen mukainen säännöstely voitiin aloittaa.

Päätöksessään **VYO 9. 3. 1988 (VYO 17/1988)** katsoi korvausvaatimukset vanhentuneiksi mm. seuraavin perustein: »— kysymyksessä oleva korvausasia on ollut pantava vireille, kun rakentamislupapäätöksessä sitä varten ei ole varattu pitempää aikaa, kymmenen vuoden kuluessa rakennustyön loppuun saattamisesta eli viimeistään 31. 12. 1980. Edellä mainittua kymmenen vuoden vireillepanoaikaa laskettaessa ei ole merkitystä sillä, ovatko A.I. ym. mahdollisesti vuosina 1969 ja 1974 vaatineet yhtiöltä korvausta tai milloin työ luovutettiin osakkaille taikka onko töiden valmistumista koskeva ilmoitus tehty vesioikeudelle». Vesiylioikeus poisti vesioikeuden päätöksen ja jätti korvaushakemuksen.

Edellä selostetun oikeustapauksen asiakirjoista käy ilmi, että alkuperäiseen lupapäätökseen sisältyneiden määräysten mukaan (**LSVO 27. 4. 1963 n:o 43/1963**) »kun työ on saatu valmiiksi, on siitä kuudenkymmenen vuorokauden kuluessa kirjallisesti ilmoitettava vesioikeudelle». Lupapäätökseen sisältyvä määräys perustuu vesilain 16 luvun 30 §:ään, ja sitä on täsmennetty asettamal-

la luvansaajalle määräaika. Asiakirjoista käy ilmi, ettei luvansaaja ollut toimittanut tällaista valmistumisilmoitusta vesioikeudelle. Ottaen huomioon, että kysymyksessä oli varsin laaja järjestely- ja säännöstelyhanke, vesioikeuden harkittavaksi olisi todennäköisesti tullut määrätä lopputarkastuksen toimittamisesta.

Vesiylioikeuden päätökseen liitetyssä eriävässä lausunnossa (vesiylioikeudenneuvos Kainlauri) katsotaan, että vanhentumisaika vaatimusten esittämiselle alkaa vasta sitten, kun lupapäätöksen edellyttämä valmistumisilmoitus on tehty. Lisäksi lausunnossa todetaan mm.: »tämän lupapäätöksen yhtenä tarkoituksena on, valmistumisilmoituksen saavuttua vesioikeuteen, tarvittaessa käynnistää lopputarkastustoimitus. Sen yhteydessä selvitetään, onko hanke toteutettu lupaehtojen mukaisesti ja mitkä ovat hankkeen vaikutukset. Lopputarkastustoimituksessa asianosaisella on oikeus esittää vaatimuksensa ja saattaa ne siten vesituomioistuimen tutkittavaksi — —.»

Tuomiossaan **KKO 31. 8. 1989 (t. 2133)** pysytti vesiylioikeuden päätöksen lopputuloksen, mutta katsoi, ettei vesiylioikeuden olisi tullut mainitsemillaan perusteluilla jättää vaatimuksia tutkimatta, vaan ne olisi tullut hylätä vanhentuneina. Perusteluissaan KKO toistaa vesiylioikeuden ratkaisun perusteluja mm. seuraavasti:

»Vesilaissa ei ole säädetty, että rakennustyö on 2 luvun 27 §:n 2 momentin mukaan katsottava loppuun saatetuksi vasta kun työn valmistumisesta on tehty ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Näin ollen A.I. ja hänen myötäpuoltensa hakemuksessa tarkoitetut työt on saatettu loppuun silloin, kun ne ovat valmistuneet niin, että niiden kohteena ollut järjestely ja säännöstely on voitu ottaa käyttöön. Vesiylioikeuden päätöksessä selostetun vesi- ja ympäristöpiirin lausunnon mukaan näin on ollut vuoden 1970 lopulla. A.I. ym. korvaussaatava on näin ollen vanhentunut 31. 12. 1980. Kun korvaussaatava olisi tuossa kymmenen vuoden ajassa pitänyt panna vireille vesioikeudessa, eivät A.I:n ja hänen myötäpuoltensa eri yhteyksissä esittämät korvausvaatimukset ole keskeyttäneet korvaussaatavan vanhentumista. Näin ollen saatava oli edelleen vanhentunut, kun he 9. 8. 1983 antoivat sitä koskevan hakemuksen vesioikeudelle.»

KKO:n tuomiossaan vahvistama kanta, ettei valmistumisilmoitukselle ole annettava painoa laskettaessa vesilain 2 luvun 27.2 §:n mukaista vanhentumisaikaa, vaan ratkaisevaa on, milloin rakennustyöt on suoritettu loppuun, jättää monia ongelmia. Oikeustapauksessa kysymyksessä oleva säännöstely- ja järjestelyhanke on tyypillisesti sellainen, jossa hankkeen lopullisen valmistumisajankohdan määrittäminen on varsin tulkinnanvarainen, mikäli yritetään löytää riidaton ajankohta tosiasiallisten toimien toteuttamiselle. Toisaalta yhden oikeustapauksen perusteella on tarpeetonta päätellä, että ratkaisu vielä osoittaisi oikeuskäytännön yleisen linjan.

Vesihankkeesta johtuvissa vahingoissa on toki edellytettävä noudatettavan yleisen siviilioikeuden normeja myös siltä osin, että vahingonkärsijäkään ei ole yleensä oikeutettu jäämään passiivisena seuraamaan vahingon lisääntymistä. Huolellisen omaisuudenhaltijan tavoin hänen edellytetään huolehtivan omaisuudestaan ja vaaran uhatessa ryhtyvän toimenpiteisiin vahingon estämiseksi.[22] Tässä tapauksessa vahingonkärsijä oli ollut aktiivinen vahingonaiheuttajan suuntaan, mutta ei ollut tehnyt hakemusta vesioikeudelle. Objektiivisesti tarkasteltuna yksityisen rannanasukkaan lienee usein varsin vaikeaa päätellä, milloin laaja säännöstely- tai järjestelyhanke on saatu valmiiksi, etenkin jos hanke toteutetaan vaiheittain ja vahingolliset seuraamukset ilmenevät myöhemmin. Tällaisissa monimutkaisissa ja laajoissa hankkeissa valmistumisilmoituksen toimittaminen olisi jonkinlainen selkeä rajapyykki.[23] Myös yleisen edun kannalta on tärkeää, että vesirakentamishanke saatetaan loppuun.

Edellä esitetyn perusteella riippumatta siitä, mikä merkitys lopputarkastuksella on annettava, katsoisin, samoin kuin vesiylioikeuden eriävässä lausunnossa on katsottu, ettei luvansaaja laiminlyömällä valmistumisilmoituksen saa päästä korvausten suhteen toisia, lupaehtoja noudattavia rakentajia parempaan asemaan. Lopputarkastusmenettely on tosin oikeuskäytännössä saamansa muodon perusteella aiheuttanut muutoksia myös ennalta-arvaamattomia vahinkoja koskevien vaatimusten vanhentumisaikojen laskemiseen.

Ennen vesilain voimaantuloa toteutetuissa hankkeissa, silloin kun on kysymys ennalta-arvaamattomista vahingoista, tulevat sovellettaviksi vesioikeuslain säännökset (VL 22: 2.1).[24] Edellä on jo viitattu siihen, että vesioikeuslaki ei sisältänyt vesilain 16 luvun 30 §:ään verrattavaa yleissäännöstä luvansaajalle asetettavasta ilmoitusvelvollisuudesta. Ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamista koskeva vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n normi, joka asiallisesti lähes samansisältöisenä on siirretty vesilain 2 luvun 27 §:ään, on sanamuodoltaan tätä epämääräisempi, kun tarkastellaan vanhentumisajan laskemista. Molempiin säännöksiin sisältyvä kymmenen vuoden vanhentumisaika on vesioikeuslain 1 luvun 21 §:ssä määritelty laskettavaksi siitä »kun laitos otettiin käyttöön».[25] Mielestäni laajoissa ja useita osapäätöksiä käsittävissä säännöstelyhankkeissa,

---

[22] Jälkikorvaustilanteista ks. myös *Eronen* 1968b s. 14.

[23] Vrt. VaL 2: 24 ja SVL 15: 17.

[24] Ks. kuitenkin VL 11: 8.2 (L 467/87).

[25] Ongelmat VOL 1: 21:ssä säädetyn vanhentumisaikojen laskemisajankohdan osalta tulevat hyvin esille monivaiheisessa *Lappajärven säännöstelyn* aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevassa asiassa. Tapausta on selostettu toisaalla tässä tutkimuksessa ks. s. 257—263 ja erityisesti vaatimuksen vanhentumista koskevalta osin *Pokka* 1990 s. 78 ss.

jos syntyy epävarmuutta rakentamistoimenpiteiden loppuunsuorittamisajasta, myöhemmän ajankohdan valitsemista voidaan perustella kohtuussyillä.[26]

3.3 Valmistumisilmoituksen suhde lopputarkastuksen vireilletuloon

Luvanhaltijan valmistumisilmoituksen saapuminen vesioikeudelle käynnistää varsinaisesti lopputarkastuksen määräämiseen/määräämättä jättämiseen liittyvän päätöksenteon. Ilmoituksen saatuaan vesioikeudet menettelevät yleisesti niin, että vesi- ja ympäristöhallitukselta valvontaviranomaisena kysytään kirjallisesti sen mielipidettä lopputarkastuksen tarpeellisuudesta. Laitoksen valmistumisesta ei ilmoiteta muille tahoille, kuten esim. lupakäsittelyn asianosaisille. Kun valvontaviranomaisen kanta asiaan on saatu, vesioikeudessa tehdään ratkaisu lopputarkastuksen pitämisestä. Mitään määräaikaa lopputarkastuksen määräämiselle ei laissa ole asetettu.

»Normaalimenettely» vesioikeuksissa on, että vesioikeus määrää lopputarkastuksen pidettäväksi saatuaan valvontaviranomaisen lausunnon, jos siinä puolletaan lopputarkastuksen toimittamista. Jos luvansaaja laiminlyö valmistumisilmoituksen toimittamisen, koko lopputarkastuksen määräämisprosessi viivästyy tai jää suorittamatta. Periaatteessa on mahdollista, että valvontaviranomainen tai asianosainen vaatii lopputarkastuksen toimittamista. Näin on myös tapahtunut, mutta ei tässä tutkimuksessa läpikäydyn lopputarkastusaineiston perusteella kertaakaan sellaisissa tapauksissa, joissa valmistumisilmoitusta ei ollut saatu.

Lopputarkastusta koskevassa artikkelissaan *Räisänen* on epäröiden tullut siihen tulokseen, että lopputarkastus olisi määrättävä (tai jätettävä määräämättä) heti, kun valmistumisilmoitus on toimitettu. Eräänä mahdollisena takarajana voitaisiin hänen mukaansa pitää vesilain 2 luvun 27.2 §:ssä ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamiselle määrättyä takarajaa.[27] Oikeuskäytäntö on kuitenkin lain säännösten puuttuessa omaksunut lopputarkastuksissa varsin liberaalin linjan.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että ennalta-arvaamatonta vahinkoa koskeva vaatimus voidaan tutkia lopputarkastuksen yhteydessä.[28] Tässä suhteessa on

---

[26] Näin myös *af Klintberg* (1955 s. 133), joka toteaa mm. »— fristen beträffande sådana oförutsedda skador, som uppkomma till följd av en åtgärd vilken föreskrivits genom beslut efter huvuddomens meddelande, beräknas i anslutning till detta beslut. I *tveksamma falla får fristen alltid räknas från senare tidpunkt* —.» Kurs. tämän kirjoittajan. Ks. myös prop. 1952: 52 s. 48.

[27] Ks. *Räisänen* 1986 s. 4—5.

[28] Vrt. *Hollo* 1976 s. 433—434.

tunnettu Siikajoen järjestelyä koskeva KHO:n vuosikirjaratkaisu: **KHO 1977 A II 80.**

> Lopputarkastuksen toimitusmiehet lausunnossaan ilmoittivat todenneensa, että järjestelytöitä suoritettaessa oli poikettu lupapäätöksessä vahvistetusta suunnitelmasta siten, että joen kaivutyötä ei eräissä kohdin ollut tehty suunnitelman mukaiseen syvyyteen asti. Toimitusmiehet katsoivat, että suunnitelmasta poikkeaminen oli yleisen edun mukaista eikä vaarantanut hankkeen tarkoituksen saavuttamista sekä että muutoksien tekeminen oli ollut vesilain 2 luvun 3 §:n mukaisesti välttämätöntä. Toimitusmiehet esittivät tämän mukaisesti lupaehtoihin tehtäväksi muutokset sekä että aiheutuneiden vahinkojen johdosta määrättäisiin heidän esittämänsä korvaukset. Vesioikeus katsoi, että korvattavaksi esitetyt vahingot ja haitat olivat sellaisia, joita järjestelylupaa myönnettäessä ei ollut edellytetty syntyvän ja joista voitiin vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisessa järjestyksessä määrätä suoritettavaksi korvaus tai joiden vuoksi velvoittaa järjestely-yhtiö ryhtymään tuossa lainkohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Vesioikeus katsoi, ettei lopputarkastus antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. KHO: Toimitusmiesten lausunnon mukaan luvan ehdot sallivat rakentamisen vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin säännösten vastaisesti. Kun tällainen mahdollisuus oli saatettu vesioikeuden tietoon lopputarkastuksen yhteydessä, vesioikeuden olisi tullut, kun otettiin huomioon myös vesilain 16 luvun 21 §:n, 7 luvun 3 §:n 1 momentti sekä 31 §:n 2 momentti, tutkia ja ratkaista, oliko syytä lupapäätöksen muuttamiseen toimitusmiesten esittämällä tai muulla tavalla sekä oliko ilmoitettujen vahinkojen johdosta määrättävä suoritettavaksi korvauksia tai toimenpiteitä. KHO kumosi vesioikeuden päätöksen ja palautti asian vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Puuttumatta vielä tässä yhteydessä enempää lopputarkastusinstituution oikeuskäytännön valossa saamaan muotoon ja ulottuvuuteen lopputarkastussäännösten voidaan todeta kaipaavan tarkempaa tutkimusta. Monet asiat ovat jääneet laissa säätelemättä, eikä oikeuskäytäntö anna esiin tulleisiin ongelmiin selkeitä vastauksia.

Myös vireilletuloajankohdan määräytymisessä lopputarkastus näyttää oikeuskäytännön valossa elävän omaa elämäänsä. Oikeuskäytännössä on voitu lopputarkastuksissa käsitellä ennalta-arvaamattomia vahinkoja koskevia vaatimuksia, vaikka erillisinä korvaushakemuksina vaatimukset olisi vanhentuneina hylätty.[29]

Esim. *Lokan tekojärven* lopputarkastuksessa käsiteltiin asianosaisten vaatimukset ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta, vaikka yli kymmenen vuotta oli kulunut siitä, kun tekojärven rakentamista koskevat työt oli

[29] Vrt. ed. selostettu **KKO 31. 8. 1989 t. 2133.**

ilmoitettu vesioikeudelle loppuun suoritetuiksi. **PSVO:n päätös 31. 12. 1985 n:o 81/81/I** ja **KHO 30. 12. 1986 t. 5655** sekä **VYO 22. 12. 1988 VYO 105/ 1987**. Tässä asiassa luvanhaltija (VYH) esitti katselmustoimituksessa vastustavansa ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamista koskevien asioiden käsittelemistä lopputarkastuksessa, mutta luopui vesioikeudessa vaatimuksestaan. Korvausten määräämistä perusteltiin vesioikeuden päätöksessä (tältä osin ei valitettu KHO:een) sillä, että korvausten maksaja (Kemijoki Oy, jolle VYH oli säännöstelyn käytännön toteuttamisen sopimuksella luovuttanut) oli suostunut vahingonkorvausvaatimusten käsittelemiseen. Mikäli vaatimukset olisi hylätty ja vahingonkärsijöiden olisi tullut saattaa asiansa vesioikeudessa hakemuksella vireille, 10 vuoden määräaika olisi mennyt lopputarkastusmenettelyn kuluessa umpeen.

Jos valmistumisilmoitusta ei jätetä, lopputarkastus ei yleensä aktuaalistu muullakaan tavalla vesioikeudessa. Vesihanke jää ikään kuin »auki». Kun lopputarkastus järjestetään lähinnä yleisen edun vuoksi, on edellytettävä, että valvontaviranomainen riittävän tarkasti seuraa myönnettyjen lupien lupaehtojen noudattamista mukaan lukien sen, että valmistumisilmoitukset tehdään lupapäätöksessä määrätyssä ajassa. Luvanhaltijan omankin edun mukaista on toimittaa valmistumisilmoitus ajoissa. Muutoinhan luvanhaltija joutuu varautumaan siihen, että lopputarkastusvaatimuksia ja niihin liittyviä korvausasioita pannaan vireille kahdenkymmenenkin vuoden kuluttua hankkeen toteuttamisesta, kun laissa ei ole asetettu mitään määräaikaa lopputarkastusvaatimusten tekemiselle. Kun toisaalta julkinen etu vaatii, että vesihankkeet saatetaan kohtuullisessa ajassa päätökseen, *de lege ferenda* olisi mielestäni harkittava määräajan asettamista lopputarkastuksen vireille saattamiseksi.

4 VESIOIKEUDEN HARKINTAVALTA

4.1 Katselmusmenettelyssä ollut hanke

Lopputarkastusta koskeva vesilain 16 luvun 30.1 §:n säännös rajaa tarkastuksen kohteena olevan vesiasian sellaiseksi hakemusasiaksi, joka on käsitelty *katselmustoimituksessa*. Kun katselmustoimituksessa käsitellään vain runsaat 10 prosenttia hakemusasioista, lopputarkastusmenettelyn piiriin näyttäisi kuuluvan vain murto-osa vesioikeuskäsittelyn piiriin tulevista hakemusasioista.[30] Tästä pääsäännöstä, että vesioikeus määrää (ilman hakemusta) lopputarkastuksen pidettäväksi katselmusmenettelyssä olleen hankkeen osalta, se voi kuitenkin poiketa, elleivät asianosaiset tai viranomainen ole vaatineet tarkastusta.

[30] Ks. OM/Vesioikeusselvitys 1985 s. 7.

Hallituksen esityksestä (HE 64/1959 vp) ei saa kovin paljon johtoa siihen, millaiseksi vesioikeuden harkintavalta on tarkoitettu.[31] Hällforsin komitea antoi voimassa olevaa vesilainsäädäntöämme huomattavasti seikkaperäisemmän ehdotuksen. Sen lähtökohtana oli, että lopputarkastus oli aina toimitettava, kun toimeenpantu hanke oli aikaansaanut muutoksen, joka voi vaikuttaa yleiseen etuun tai yksityisen oikeuteen.[32] Mietinnön hahmottelemassa mallissa lopputarkastus olisi pääsääntöisesti aina tullut määrättäväksi, kun säännösehdotuksessa tarkemmin määritelty muutos oli aiheutettu. Kun vesilain säännös sanamuotonsa perusteella poikkeaa olennaisesti Hällforsin komitean mallista, voidaan lopputarkastuksen tarkoituksen katsoa jääneen jo säännösten valossa jossain määrin puolinaiseksi. Ilmeisenä esikuvana ollutta kiinteistötoimitusten tarkastusmenettelyä, jossa tarkastus on kiinteä osa toimitusta, vesilain mukaisesta lopputarkastuksesta ei haluttu tehdä. Toisaalta on jätetty näennäisesti avoimeksi »kynnys», milloin lopputarkastus on määrättävä. Onko kysymys vesioikeudelle jätetystä vapaasta harkinnasta?

Johtoa vesioikeuden harkintavallan rajoihin on etsittävä muista vesilain säännöksistä. Kun tarkastuksen kohteena on vesilain mukaan annetulla luvalla rakennettu hanke ja tarkastuksen tarkoituksena on tutkia, onko hanke toteutettu lain ja lupaehtojen mukaan, vesioikeuden harkintavaltaa rakentamishankkeissa on tutkittava vesilain 2 luvun säännösten valossa. Lähinnä kysymykseen tulee vesilain 2 luvun 3 §:n säännös siitä, miten rakentaminen on vesistössä suoritettava.[33]

Saatuaan luvansaajan valmistumisilmoituksen vesioikeuden on tutkittava luvalla toimeenpannun hankkeen perustana olevat päätökset ja niiden pohjalta arvioitava, antaako hanke aihetta lopputarkastuksen määräämiseen. Tähän harkintaan juuri vesilain 2 luvun 3 §:ssä on yleisohje. Näin ollen vesioikeuden harkintavalta ei ole vapaata harkintaa vaan oikeudellisesti sidottua vesilain 2 luvun säännösten tarkoittamassa mielessä. Ruotsin vesilainsäädännössä lopputarkastuksen tarpeellisuus ratkaistaan tavallisesti varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä. Määräys lopputarkastuksen pitämisestä sisältyy siten alkuperäisen luvan lupaehtoihin.[34] Kun Ruotsissakaan lopputarkastus ei ole pakollinen, vaan sen määrääminen riippuu lupaviranomaisen harkinnasta, erona Suomen oikeuden säännöksiin on vesituomioistuimen harkinnan osalta ratkaisun kytkeminen varsinaiseen lupakäsittelyyn. Tällainen menettely varmistaa sen, että ainakin

[31] Niukasta säädöstekstistä käy oikeastaan esille vain se, että lopputarkastus pidetään julkisen edun vuoksi. Ks. HE 64/1959 vp s. 34.

[32] Ks. KM 1939: 3 375 § ja sen perustelut s. 428.

[33] VL 2: 3:n suhteesta VL 2: 15—24:n säännöksiin ks. esim. *Eronen* 1974a s. 152 ss.

[34] Ks. SVL 12: 31 ja 13: 47.

tietyt hankkeet varmasti tulevat lopputarkastuksen piiriin.[35] Toisaalta on huomautettava, että Ruotsin vesilainsäädännössä yleisen edun toteuttamista palveleva lupaehtojen uudestaan tutkiminen omprövning-menettelyssä on asiallisesti sivuuttanut lopputarkastusinstituution (besiktning), josta on nykyisessä Ruotsin vesilainsäädännössä tullut eräänlaista todistelua.[36]

Oikeuskäytännössä on viitteitä vesilain 2 luvun 3 §:ssä määrätyn yleisohjeen soveltamisesta myös lopputarkastusasiassa. Kalankasvatustoimintaa koskevassa päätöksessä **KHO 1976 A II 92** katsoi, että kala-altaan suunnitelmassa ja rakentamisessa oli havaittu sellaisia epäkohtia, joita oli pidettävä vesilain 16 luvun 30 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä lopputarkastuksen suorittamiseen. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon *vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin* säännökset KHO kumosi vesioikeuden päätöksen ja palautti asian vesioikeudelle lopputarkastuksen toimeenpanemista varten. **PSVO** oli päätöksessään **11. 9. 1975 n:o 59/75/II** hylännyt vesihallituksen hakemuksen lopputarkastuksen suorittamisesta. Vesihallituksen valituksen johdosta asia tuli KHO:n ratkaistavaksi. KHO:n annettua päätöksensä **PSVO (29. 8. 1977 n:o 18/77/II)** muutti suoritetun lopputarkastuksen perusteella laitoksen eräitä lupaehtoja.[37]

Vesioikeuskäytännön valossa eri hankkeiden valikoituminen lopputarkastusmenettelyyn vaikuttaa varsin sattumanvaraiselta. Yhtenäistä linjaa vesioikeuksiin ei näytä muodostuneen. Lopputarkastusmääräysten antamiseen vaikuttavatkin sellaisetkin seikat kuin vesioikeuksien työmäärä. Koska Länsi-Suomen vesioikeudessa työmäärä on suuri, tämän vesioikeuden alueella suoritetut rakentamishankkeet joutuvat lopputarkastukseen ani harvoin. Myös Itä-Suomen vesioikeuden alueella lopputarkastuksia on pidetty erittäin harvoin. Sen sijaan Pohjois-Suomen vesioikeudessa meneteltäneen yleisesti niin, että vesi- ja ympäristöhallitukselta valvontaviranomaisena kysytään kirjallisesti sen mielipidettä lopputarkastuksen tarpeellisuudesta, kun luvanhaltijalta on saatu valmistumisilmoitus. Laitoksen valmistumisesta ei ilmoiteta muille tahoille kuin vesi- ja ympäristöhallitukselle.[38] Jos se vaatii lopputarkastuksen pitämistä, PSVO yleensä määrää sen pidettäväksi. Lausuntomenettely on käytössä muis-

---

[35] Myös Ruotsin vesilainsäädäntö tuntee toisaalta viranomais- ja asianosaisaloitteiden lopputarkastusmenettelyn. Tällainen vaatimus tulee SVL:n säännösten mukaan esittää lääninhallitukselle. Menettelystä tarkemmin ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 319 ss.

[36] Ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 319—320.

[37] Ks. myös edellä selostettu *Siikajoen järjestelyä* koskeva lopputarkastusasia **KHO 1977 A II 80**, jossa todetaan mm.: »— toimitusmiesten lausunnon mukaan luvan ehdot sallivat rakentamisen vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin säännösten vastaisesti —».

[38] Ks. *Räisänen* 1986 s. 3.

sakin vesioikeuksissa siltä osin, kun lopputarkastuksen määrääminen tulee harkittavaksi.[39]

Tutustuminen lopputarkastuspäätösten pohjana oleviin asiakirjoihin osoittaa, että lopputarkastus on yleensä määrätty pidettäväksi silloin, kun *valvontaviranomainen* on vaatinut sen pitämistä. Yhdessäkään tutkituista tapauksista vesioikeudet eivät *ilman lausuntomenettelyä* määränneet lopputarkastusta pidettäväksi. PSVO:n käytäntö näyttää olevan, että valvontaviranomaisen mielipidettä kysytään säännönmukaisesti aina, kun luvanhaltijan valmistumisilmoitus on saatu ja hanke on ollut katselmusmenettelyssä.[40] Laki ei edellytä tällaista lausuntomenettelyä. PSVO:n käytäntö on johtanut siihen, että lopputarkastuksia järjestetään ainakin suuremmissa hankkeissa säännönmukaisesti. Muualla maassa suuretkin hankkeet saattavat jäädä lopputarkastusmenettelyn ulkopuolelle.

4.2 Lopputarkastuksen määrääminen erityisestä syystä

Vesilain 16 luvun 30.2 §:n osalta tulee harkittavaksi, mitkä ovat säännöksen mainitsemat *erityiset syyt*, jotka oikeuttavat vesioikeuden määräämään lopputarkastuksen pitämisestä, vaikka hanke ei ole ollut katselmusmenettelyssä. Kyseisessä lainkohdassa on tällaiseksi erityiseksi syyksi erikseen mainittu *asianosaisen* tai *viranomaisen vaatimus*. Riippumatta siitä, onko lopputarkastusta vaadittu pidettäväksi vai ei, vesioikeudella on oikeus *muutoinkin* määrätä lopputarkastus pidettäväksi, jos siihen havaitaan olevan erityinen syy.

Luonnolliselta tuntuisi sellainen johtopäätös, että tässäkin säännöksessä vesioikeuden harkinnan tulee perustustua vesilain 2 luvun säännöksiin.[41] Tässä mielestäni johtoa saa Hällforsin komitean ehdotuksen perusteluista, joissa todetaan mm.: »Sellainen tarkastus (so. lopputarkastus) on kuitenkin tarpeen ja ehdotuksen mukaan myös toimitettava *kaikissa* niissä tapauksissa, joissa toimeenpantu hanke on aikaansaanut muutoksen, joka voi *eri tavalla vaikuttaa yleiseen etuun tai yksityisten oikeuteen* siitä riippuen, onko *määrättyjä ehtoja*

---

[39] Tässä tutkimuksessa läpikäydystä vesioikeusaineistosta lopputarkastuspäätöksiä oli vuosina 1. 4. 1962 — 30. 10. 1988 annettu seuraavasti: PSVO: uittoasioita 23 kpl, voimalaitoksia 23 kpl, säännöstelyhankkeita 11 kpl, järjestely-yrityksiä 2 kpl, 13 kpl kalankasvatuslaitoksia sekä siltoja 3 kpl, yhteensä 75 kpl. ISVO: voimalaitoksia 3 kpl, järjestely-yrityksiä 1 kpl, siltoja 5 kpl, 1 jätevesiasioita, yhteensä 10 kpl. LSVO: siltoja 4 kpl, järjestely-yrityksiä 4 kpl, säännöstelyasioita 2 kpl, yhteensä 10 kpl.

[40] Ks. *Räisänen* 1986 s. 3.

[41] Vrt. KM 1939: 3 s. 428.

noudattu vai onko niistä poikettu.»[42] Mielestäni silloin, kun vesioikeus harkitsee vesilain 16 luvun 30.2 §:n perusteella, onko lopputarkastus pidettävä vai ei, riittää lopputarkastuksen määräämiseen epäilys siitä, täyttääkö toimeenpantu hanke esim. vesilain 2 luvun 3.1 §:n edellytykset, riippumatta siitä, onko rakennettu luvan ehtoja noudattaen tai niistä poiketen.

Lainsäätäjä näyttää ajatelleen, että asianosaisen tai viranomaisen vaatimus riittää erityiseksi syyksi. Tällöin on luonnollisesti edellytettävä, että vaatimuksen esittäjät tuovat esille syyn, miksi hankkeen toteuttaminen on lopputarkastuksessa tutkittava.[43]

Käytännössä vesilain 16 luvun 30.2 §:n soveltamislinjaksi näyttää vesioikeuksissa muotoutuneen se, ettei lopputarkastusta määrätä pidettäväksi, ellei kukaan vaadi sitä. Suurin käytännön merkitys säännöksen soveltamisessa on ollut *kalankasvatustoiminnassa.* Kalankasvatuslaitoksia on yleensä perustettu ilman katselmusmenettelyä. Toiminnan aiheuttamat haitat (vesistön pilaantuminen) ovat ilmenneet myöhemmin.[44]

4.3 Lopputarkastuksen määrääminen hakemuksesta

4.3.1 Luvanhaltijan hakemus

Luvanhaltijan hakemuksesta lopputarkastus tullee määrättäväksi perin harvoin. Etenkin aiemmin luvanhaltijan passiivisuus oli ymmärrettävää, koska luvanhaltijan oli aina maksettava lopputarkastuksen kustannukset.[45] Vesilain muutoksen (L 467/87) jälkeenkin luvanhaltija yleensä vastaa lopputarkastuskustannuksista, mutta ne voivat joissakin tapauksissa jäädä valtion vastattaviksi.[46] Luvanhaltijalla lienee tulevaisuudessakin vain vähän mielenkiintoa vaikut-

---

[42] Ks. KM 1939: 3 s. 428. Kurs. tämän kirjoittajan.

[43] Lupapäätöksen vastaisesti rakennetun hankkeen lopputarkastuksesta oli kysymys **LSVO**:n päätöksessä **16. 2. 1968 n:o 10/1968.** VO katsoi mm. »— että erityiset syyt lopputarkastuksen toimittamiseksi kysymyksessä olevan sillan rakentamista koskevassa asiassa olivat olemassa». VO:n ratkaisussa silta kuitenkin jäi paikalleen, koska »asian laatuun nähden» ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi velvoittaa luvanhaltijaa suorittamaan muutostöitä. Lopputarkastusta oli vaatinut VYH. Yksityiset olivat eri hakemuksella vaatineet korvauksia, joiden käsittely päätettiin yhdistää lopputarkastuksessa käsiteltäväksi. Luvasta poiketen tapahtuneesta rakentamisesta oli kysymys myös **LSVO:n** päätöksessä **8. 6. 1973 n:o 46/1973,** jossa lopputarkastuksen pitämiseen katsottiin olevan erityisiä syitä.

[44] Kalankasvatustoimintaa koskevista päätöksistä esim. KHO:n linjapäätös **KHO 1976 A II 92,** jossa lopputarkastusta vaati valvontaviranomainen.

[45] Ks. VL 22: 9 ja 11.

[46] Ks. VL 22: 9.3.

taa aktiivisesti kustannuksia ja vaivaakin aiheuttavan tarkastusmenettelyn käynnistämiseen.

Luvanhaltijan hakemuksesta pidetyistä lopputarkastuksen vireillepanoista mainittakoon seuraava ISVO:n ratkaisu. Kysymyksessä oli TVH:n rakentama silta:

> **ISVO** oli **14. 3. 1980** antamallaan päätöksellä **n:o 16/Va/80** myöntänyt TVH:lle luvan Siikakosken sillan ja penkereiden uudelleen rakentamiseen Anttolan — Siikakosken paikallistietä varten Juvan kunnassa. TVL:n Mikkelin piiri oli 17. 1. 1984 saapuneessa kirjeessä ilmoittanut vesioikeudelle, että työ oli valmistunut 2. 12. 1983. Samalla piiri oli esittänyt, että vesioikeus määräisi työn osalta suoritettavaksi *lopputarkastuksen* mm. niiden vahinkojen toteamiseksi, jotka olivat saattaneet aiheutua sillan yläpuolella olleen myllypadon sorruttua keväällä 1981. Tämän seurauksena vesimassat olivat hajottaneet lupapäätöksen perusteella rakennetun sillan ja vieneet mukanaan maata siltapenkereestä ja alapuolisesta niemestä.
>
> Vesioikeus oli määrännyt 8. 2. 1984 pidettäväksi lopputarkastuksen. Siinä todettiin, että alapuolisessa vesistössä tapahtuneista vahingoista oli sovittu. **ISVO**:n päätös **17. 6. 1986 n:o 6/Ym II/86**: Luvanhaltijalle perustettiin pysyvä käyttöoikeus siltaa ja penkerettä varten tarvittavaan ja päätöksessä tarkemmin määriteltyyn vesialueeseen, joihin luvanhaltijalla ei ollut ollut oikeutta, vaikka alkuperäisen lupapäätöksen perusteella luvan saajalla olisi tullut olla oikeus siltaa, penkerettä ja uutta uomaa varten tarvittaviin alueisiin. Määräys alkuperäisestä luvasta poistettiin lopputarkastuksessa.
>
> Tässä lopputarkastuksessa vahvistettiin rakentamisen yhteydessä syntynyt (ja luvan vastainen) tilanne. Ratkaisu oli sikäli yksinkertainen, että vahingoista oli etukäteen sovittu eikä niistä esitetty vaatimuksia lopputarkastuksen yhteydessä.

4.3.2 Viranomaisen vaatimuksesta

Lopputarkastus luetaan *hakemusasioihin* (VL 14: 7.2). Vesilain 16 luvun 30 §:ssä käytetty sanamuoto »viranomaisen vaatimus» tarkoittaa viranomaisen vesioikeudelle tarkoittamaa hakemusta lopputarkastuksen pitämisestä. Kun lopputarkastus voidaan määrätä pidettäväksi sekä viranomaisen että asianosaisen vaatimuksesta, saattaa ilmaus antaa aihetta kysymykseen, onko viranomainen tässä yhteydessä asianosainen vai ei?

Lopputarkastuksen vireilletulon saama muoto oikeuskäytännön valossa, kun vesi- ja ympäristöhallitukselta ainoana viranomaisena pyydetään *lausunto* lopputarkastuksen tarpeellisuudesta, kytkee lopputarkastusinstituution tarpeettoman ahtaasti vesilain 21 luvun 1.1 §:n laillisuusvalvontasäännökseen. Tosin

laillisuusvalvonnan näkökulma tulee selvästi esille myös Hällforsin komitean kaavailemassa lopputarkastuksessa.

Laillisuusvalvonnan aspekti tulee erityisesti esille mietinnön kaavailemassa esitysehdotuksen 375 §:ssä, jossa lopputarkastus olisi ulotettu koskemaan myös itse rakentamistyön suorittamista. Mietintö perustelee ehdotustaan mm.: »Vesistöön tehtyjen laitosten sekä sitä tai sen vedenjuoksua muuttaneiden töiden ja toimenpiteiden lainmukaisuuden toteaminen saattaa joskus osoittautua muissakin tapauksissa tarpeelliseksi kuin 375 §:ssä mainituissa tapauksissa, esimerkiksi sellaista työtä suoritettaessa.»[47]

Hällforsin komiteankin kaavailemalla lopputarkastuksella olisi kuitenkin ollut myös muita tehtäviä kuin toimeenpannun hankkeen lainmukaisuuden tutkiminen. Mm. eräitä lakiehdotuksen aineellisen osan tarkoittamia määräyksiä olisi ollut annettava vasta hankkeen toteuttamisen jälkeen.[48] Virheellinen on sellainen johtopäätös, että lopputarkastuksen laillisuusvalvonnan luonteen vuoksi vesi- ja ympäristöhallitus olisi erityisasemassa lopputarkastuksen hakijana. Sitä paitsi yleisen valvontaviranomaisen tulee lain tai luvan vastaisen toiminnan havaitessaan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ilman lopputarkastustakin.[49] Kun toisaalta hankkeen laillisuuden toteaminen kuuluu lopputarkastuksessa käsiteltäviin asioihin, ei vesioikeuksien kehittämää lausuntopyyntömenettelyä vesi- ja ympäristöhallitukselta voi pitää sinänsä virheellisenä. Lopputarkastussäännökset eivät tunne tällaista lausuntomenettelyä.

Johtoa vesilain 16 luvun 30.2 §:n säännöksen tulkintaan on haettava hakemusasioiden käsittelyä koskevista 16 luvun säännöksistä sekä katselmustoimitusta koskevista 18 luvun säännöksistä. Lainsäätäjän terminvalinta ei vaikuta kovin onnistuneelta. Vesilaissa on säännöksiä, joissa asianosainen-termi viittaa selvästi vesilain 16 luvun 28.1 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin. Tällaisia lainkohtia ovat mm. VL 15: 11.2, 16: 11, 16: 13.2, 16: 16, 16: 27, 16: 29 ja 17: 2.1. Lainkohta, jossa asianosainen ja viranomainen esiintyvät rinnasteisina, on 16 luvun 30.2 §:n lisäksi esim. 9 luvun 19.1 §. Asianosainen-termin käytöllä yleistä etua valvovien viranomaisten kohdalla on vesilainsäädännössämme pitkät perinteet.[50] Vesilain 16 luvun 28.1 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia on pidetty eri yhteyksissä nimenomaan asianosaisina.[51] Kun lopputarkastus on hakemusasia, jonka vireillepano voi tapahtua myös viranomaisen toimittamalla ha-

[47] Ks. KM 1939: 3 379 § ja perustelut s. 429.

[48] Ks. KM 1939: 3 s. 428.

[49] Ks. VL 21:2, vrt. VL 16: 31.2.

[50] Ks. laajemmin esim. *Moring* II 1908 s. 35 ja 109, *Haataja* II s. 300, myös *Vihervuori* 1981 s. 266 ss.

[51] Ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 268.

kemuksella, voitaneen päätellä, että vesilain 16 luvun 30.2 §:ssä on käytetty termiä viranomainen samassa merkityksessä kuin 16 luvun 28.1 §:ssä eikä viittaamaan vesilain 21 luvun 1 §:n tarkoittamaan valvontaviranomaiseen.[52]

Mikäli termiä viranomainen ei haluta korostaa, vaan tarkastellaan asiaa menettelyllisesti, vesilain 16 luvun 30 §:ään sisältyvällä viranomaistermillä lienee haluttu tuoda esille ne viranomaisorgaanit, joilla on mahdollisuus itsenäisten oikeuskeinojen käyttämiseen. Tällöin jää vähemmälle huomiolle, onko viranomaisella lopputarkastuksessa todella valvottavana jokin yleinen etu vai ei.

Voidaan myös kysyä, käyttääkö viranomainen vaatiessaan lopputarkastusta oikeuttaan *julkisen edun* puolesta, kun lainsäätäjä nimenomaan toteaa, että lopputarkastus järjestetään julkisen edun vuoksi?[53]

Lainsäätäjä on jopa määritellyt julkisen edun lopputarkastuksen yhteydessä: Julkinen etu vaatii, että vesilain mukainen hanke saatetaan asianmukaiseen päätökseen.[54] Käsittäkseni ilmaus julkinen etu on tässä merkityssisällöltään läheistä sukua sekä angloamerikkalaisessa että saksalaisessa kirjallisuudessa käytetylle yhteiskunnnan kokonaisedulle.[55] Yleensäkään julkinen etu - yleinen etu eivät ole helpoimmin määriteltäviä termejä. Käyttöyhteydestä voidaan jossain määrin päätellä lainsäätäjän kulloistakin tarkoitusta. Lopputarkastuksen yhteydessä voidaan otaksua lainsäätäjän rinnastaneen yleiset ja yksityiset edut. Tällöin valittu termi julkinen etu on eräänlainen kokoomakäsite, joka kuvastaa asiassa annettavan ratkaisun lopputulosta. Näin päätelmänä on, että viranomai-

---

[52] Edunvalvonnan ja laillisuusvalvonnan suhteesta vesiasiassa ks. KM 1939: 3 313 § ja ehdotettu soveltamisasetuksen 1 §, myös *Hollo* 1980 s. 111 ss., *Eronen* 1980 s. 18 ja *Vihervuori* 1981 s. 259 ss. Ruotsin vesilainsäädännössä yleisen edun puhevalta (tillvarata allmänna intressen) on keskitetty kamarikollegio-virastolle. Ks. SVL 12: 20. Yleinen laillisuusvalvontaviranomainen (tillsynsmyndighet) SVL:n mukaan on puolestaan lääninhallitus. Ks. esim. *Strömberg* 1984 s. 197 ja 316. Ruotsin järjestelmässä yleisten etujen huomioon ottaminen on järjestetty lupakäsittelyn yhteydessä toiselle kannalle kuin meidän oikeudessamme, jossa sekä yleisiä että yksityisiä etuja käsitellään rinnasteisina. Ruotsin lupakäsittelyyn liittyy, että tietyt asiat tutkii poliittinen elin, maan hallitus (regeringens prövningsrätt). Tällaisissa tapauksissa lupapäätökseen kajoaminen esim. omprövning-menettelyssä on rajoitettua. Ks. *Strömberg* 1984 s. 176 ss.

[53] HE 64/1959 vp s. 34.

[54] Ibid.

[55] Saksalaiselle vesioikeudelle on ollut tunnusomaista jaottelu yleisten etujen (öffentlichen Intressen) ja kokonaisedun (Gemeinwohl, Wohl der Allgemeinheit, Allgemeinwohl) välillä. Ks. esim. *Rehbinder* ym. 1972 s. 132 ss. Ensin mainittu käsite perustuu siihen ajatukseen, että yleiset edut voivat olla pluralistisia ja kilpailla keskenään. Jälkimmäinen ilmentää eräänlaista »yleistä hyvää». Yleisen edun problematiikasta suhteessa yksityisiin etuihin voidaan tässä yhteydessä viitata *Häberlen* monografiaan. Angloamerikkalaisesta public intrest — general Welfare-terminologiasta ks. esim. *Leys — Perry* 1959 s. 5 ss. ja *Self* 1977 s. 259 ss.

sen asema lopputarkastuksen vaatijana ei eroa siitä, millainen asema viranomaisella on hakemusasiassa yleensä yleisen edun edustajana. Tähän johtopäätökseen oikeuttanee myös se, että vesilain aineelliset säännökset rinnastavat monessa kohdin yksityisen ja yleisen edun rakenteellisesti saman harkinnan kohteeksi.

Johtoa siihen, keitä viranomaisia vesilain 16 luvun 30.2 §:n säännös tarkoittaa, on etsittävä vesilain 18 luvun säännöksistä.[56] *Vihervuori* on johtanut 16 luvun 8 ja 28.1 §:stä seuraavan määritelmän: »Asianosaisen puhevalta hakemusasiassa on toimialallaan niillä valtion viranomaisilla, joiden tulee sanotussa asiassa valvoa yleistä etua.»[57] Määritelmä sopii myös lopputarkastusta koskevan lainkohdan viranomaispiirin täsmentämiseksi, joskaan tämäkään määritelmä ei anna kovin selkeää ohjetta lain soveltajalle. Selvää on, että vesilain 16 luvun 30.2 §:n tarkoittamana viranomaisena ei ole pidettävä sellaista viranomaista, jolla on oikeus saman luvun 28.2 §:n perusteella esittää hakemusasiassa lausuntoja.[58]

Lopputarkastusvaatimuksen esittämiseen viranomaisen toimesta riittänee, että toimeenpantu hanke on ollut katselmustoimituksessa ja että hanke on aiheuttanut yleistä etua koskevan muutoksen. Ellei hanke ole ollut katselmustoimituksessa (VL 16: 30.2), viranomaiselta on edellytettävä, että vaatimuksen perusteluissa *in casu* tuodaan esille seikkoja, joiden perusteella lopputarkastus olisi yleisen edun vuoksi toimitettava.

Oikeuskäytännön valossa viranomaisen hakemuksesta on määrätty lopputarkastuksia erityisesti silloin, kun kysymys on ollut vesilain 16 luvun 30.2 §:n perusteella erityisistä syistä määrättävästä lopputarkastuksesta.[59] Valvontaviranomaisen vaatimus lopputarkastuksen pitämisestä on usein katsottu erityiseksi

---

[56] Ks. VL 18: 4, 18 6.3, 18: 10 ja VA 74.4 §. Säännökset tosin koskevat vain katselmustoimitusta, mutta lienee lähdettävä siitä, että viranomaisen puhevallan on määräydyttävä yhtäläisin perustein. Ongelmana tosin on, että katselmustoimitusta koskevat säännökset ovat yksityiskohtaisemmat kuin hakemusmenettelyä koskevat (VL 16: 28.1 ja 16: 8). Sääntelyn epäjohdonmukaisuuteen on kiinnittänyt huomiota myös *Vihervuori* 1981 s. 270.

[57] Ks. *Vihervuori* 1981 s. 271.

[58] Siten esim. kunnan ympäristölautakunnalla ei ole ollut oikeutta vaatia lopputarkastusta. Esim. **KHO 13. 11. 1986 t. 4490**, joka koski **PSVO:n** päätöstä **31. 12. 1985 n:o 82/85/I** Lokan tekojärven lopputarkastuksesta. VO oli jättänyt lausumatta Sodankylän kunnan ympäristönsuojelultk:n VO:lle tekemästä vaatimuksesta säännöstelymaksun määräämisestä. KHO katsoi, ettei ltk:n kirjoitus antanut aihetta VO:n päätöksen lopputuloksen muuttamiseen, koska ltk:lla on VL 16: 28.2:n perusteella esittää VO:lle vain lausuntoja ja huomautuksia. Nyttemmin ks. HE 217/1990 vp s. 13—14.

[59] Tällainen on esim. kalankasvatustoimintaa koskeva KHO:n linjaratkaisu **KHO 1976 A II 92**. Hakijana oli VYH.

syyksi. Selkeä kalankasvatustoimintaa koskeva ratkaisu on esim. seuraava, jossa vesi- ja ympäristöhallitus oli yleisen edun puolesta lopputarkastuksen hakijana ja metsähallitus luvanhaltijana. **KHO 1. 4. 1976 t. 1416.** Vesioikeus oli katsonut, ettei lopputarkastuksen pitäminen ollut tarpeen. Tämän jälkeen vesi- ja ympäristöhallitus vaati hakemuksella vesioikeutta määräämään lopputarkastuksen pidettäväksi. Vesioikeuden tehtyä kielteisen ratkaisun, asia tuli valituksen johdosta KHO:n ratkaistavaksi. KHO määräsi lopputarkastuksen pidettäväksi, koska siihen katsottiin olevan erityisiä syitä.

Miten vesi- ja ympäristöhallitus menettele ollessaan itse luvanhaltijana? Se näyttää esiintyvän tällaisten hankkeiden lopputarkastuksissa nimenomaan luvanhaltijan ominaisuudessa. Omissa hankkeissaan se ei juurikaan ole esittänyt vaatimuksia lopputarkastuksen pitämisestä.

4.3.3 Asianosaisen hakemuksesta

Myöhemmin palataan tarkemmin siihen, kenellä on lopputarkastuksessa asianosaisen asema. Asianosaisia ovat kaikki ne tahot, jotka varsinaisessa lupakäsittelyssäkin olivat asianosaisia. Lopputarkastuksen asianosaisten piiri on siten määriteltävissä niiden säännösten mukaan, jotka yleensäkin koskevat hakemusasioita.

Asianosaisen hakemuksesta on pantu vireille joitakin lopputarkastuksia lähinnä kalankasvatustoiminnassa.[60] Hakemuksessa on saattanut olla kysymys vahingonkorvaushakemuksesta eikä vaatimuksesta lopputarkastuksen pitämisestä.[61] Mikäli samasta hankkeesta on saapunut myös luvanhaltijan valmistumisilmoitus, vesioikeus on yleensä määrännyt lopputarkastuksen pidettäväksi ja yksityisen asianosaisen korvaushakemuksen käsiteltäväksi samassa yhteydessä.[62] Näiden asioiden *kumuloitumista* käsitellään tuonnempana.

Yleensä mahdollisuus saattaa lopputarkastus vireille hakemuksella näyttää jääneen asianosaisille tuntemattomaksi. Asianosaisella on luonnollisesti muita-

---

[60] Tällainen on esimerkiksi **PSVO**:n päätös **15. 10. 1985 n:o 37/85/III**, jossa yksityisen hakemus koski vaatimusta luvanhaltijan velvoittamiseksi suorittamaan korvauksia ja toimenpiteitä. Tässä ratkaisussa yksityisen hakemus käsiteltiin VO:n määräämän lopputarkastuksen yhteydessä.

[61] Hakemuskustannusten osalta L 467/87 on parantanut edunmenettäjien tilannetta sikäli, että vahingonaiheuttaja voidaan määrätä maksamaan hakemuskustannukset, jos vahinkoa kärsineen hakemuksesta määrätään suoritettavaksi toimenpide tai korvaus. Ks. VL 16:27.

[62] Näin esim. **PSVO 15. 10. 1985 n:o 37/85/III**, joka koskee kalankasvatuslaitoksen lopputarkastusta ja erään yksityisen vaatimusta luvanhaltijan velvoittamiseksi suorittamaan eräitä vahinkoja estäviä toimia. Myös **VYO 24. 11. 1988 VYO 131/1988**.

kin keinoja saattaa toimeenpannun hankkeen laillisuus ja havaitut epäkohdat tutkittavaksi. Tällaisia ovat esim. ilmoitukset ja tutkintapyynnöt. Esimerkkinä jälkimmäisestä tavasta saattaa lopputarkastus vireille selostetaan seuraava sillan rakentamista koskeva lopputarkastusasia:

> Utsjoen kunnan kirkonkylästä olevien Vetsikkojoen lohipadon osakkaiden ilmoitettua 17. 11. 1971 ja 22. 3. 1972 päivätyillä kirjeillään vesihallitukselle mm., että Vetsikkojoen sillan rakentamisen johdosta on aiheutettu sekä yleiseen että yksityiseen etuun kohdistuvia vahingollisia seurauksia, vesihallitus oli vesioikeudelle saapuneessa hakemuksessa 19. 4. 1972 lausunut, että PSVO oli 30. 9. 1967 antamallaan päätöksellä myöntänyt TVH:lle luvan Vetsikkojoen I ja II sillan rakentamiseen Vetsikon maantielle päätöksestä lähemmin ilmenevin lupaehdoin. Vesihallitus katsoi hakemuksessaan, että siltaa rakennettaessa oli aiheutettu sellaisia seuraamuksia, joita lupapäätöstä annettaessa ei ollut edellytetty. Vesioikeus määräsi lopputarkastuksen pidettäväksi. Sen perusteella luvanhaltija velvoitettiin ryhtymään eräisiin toimiin sekä maksamaan aiheutuneista vahingoista ja haitoista korvausta.
>
> Asianosaisten ilmoitus valvontaviranomaiselle johti edellä selostetussa ratkaisussa lopputarkastuksen määräämiseen valvontaviranomaisen vaatimuksesta. **(PSVO 13. 12. 1973 n:o 87/73/I)**

5 VESIOIKEUDEN RATKAISUN TIEDOTTAMINEN

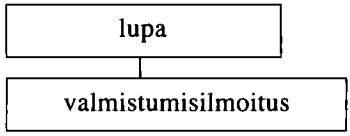
Oma ongelma lopputarkastuksen vireilletulossa on vesioikeuden päätöksen tiedottaminen. Samoin kuin lopputarkastuksen vireilletulosta voidaan lopputarkastuksen määräämistä/määräämättä jättämistä koskevista ratkaisuista hahmotella erityyppisiä tilanteita.

1) 0-tilanne

lupa

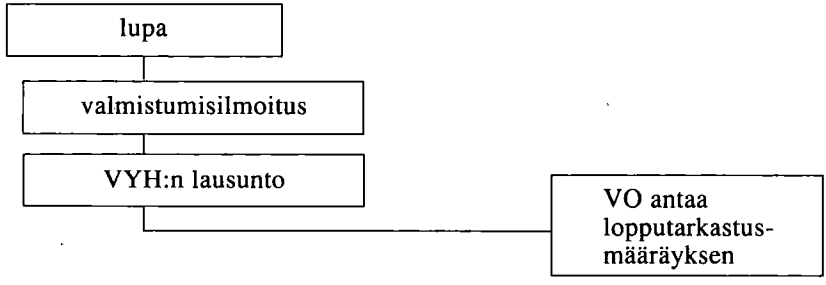
Luvanhaltija ei tee valmistumisilmoitusta. Lopputarkastuskysymys ei aktuaalistu vesioikeudessa. Lopputarkastuksen vireilletulo jää riippumaan siitä, vaatiiko joku tarkastuksen pitämistä myöhemmin. Toisaalta vaatimus ei vanhene. Kun ei ole tehty mitään päätöstä, ei ole mitään tiedotettavaa. Vesihanke jää ikään kuin »auki».

2) Ei toimenpiteitä



Saatuaan luvanhaltijan valmistumisilmoituksen vesioikeus päättää, ettei se pyydä valvontaviranomaisen lausuntoa, eikä määrää lopputarkastusta pidettäväksi. Kannanottoa ei kirjata mihinkään eikä lähetetä kenellekään tiedoksi. Vesihanke jää tässäkin tapauksessa »auki».

3) Päätös vireilletulosta

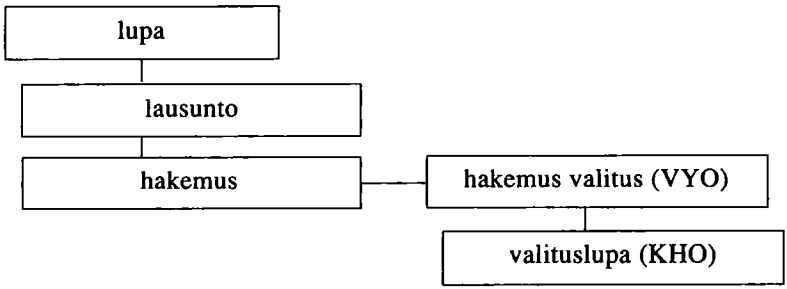


Saatuaan luvanhaltijan valmistumisilmoituksen ja pyydettyään vesi- ja ympäristöhallitukselta lausunnon lopputarkastuksen tarpeellisuudesta vesioikeus päättää, että tarkastus pidetään. Päätös tehdään kaikissa vesioikeuksissa *pöytäkirjapäätöksenä* vesioikeuden istunnossa.[63] Tämä tarkoittaa, että päätöksestä tehdään pöytäkirja, joka liitetään hakemusasiakirjoihin ja toimitetaan yhdessä niiden kanssa vesi- ja ympäristöhallitukselle annettavaksi toimitukseen määrättävälle toimitusinsinöörille. Päätöstä ei anneta kenellekään tiedoksi, eikä siihen liitetä valitusosoitusta[64]. Valvontaviranomaisella ei liene myöskään mahdollisuutta harkita, suostuuko se toimitusinsinöörin (ja mahdollisesti avustavan virkamiehen) määräämistä koskevaan pyyntöön.

[63] Ks. *Räisänen* 1986 s. 4.

[64] Vastaavanlainen pöytäkirjapäätös vesiasiassa on esim. VO:n päätös käsitellä vesiasia katselmusmenettelyssä. Ks. esim. *Eronen* 1965 s. 21.

4) Päätös lopputarkastuksen pitämättä jättämisestä



Saatuaan luvanhaltijan valmistumisilmoituksen ja pyydettyään valvontaviranomaisen lausunnon lopputarkastuksen pitämisestä vesioikeus päättää, ettei lopputarkastusta pidetä. Tämä päätös annetaan tiedoksi valvontaviranomaiselle, joka voi hakemuksella saattaa lopputarkastusasian vireille. Tällaisesssa tapauksessa säännönmukainen valitustie on käytettävissä kuten muissakin hakemusasioissa.

Edellä esitetyn perusteella havaitsemme, että vesioikeuskäytännön mukaan vesi- ja ympäristöhallitus on ainoa taho, jolle tiedotetaan vesioikeuden lopputarkastuksen vireilletulosta. Valvontaviranomainenkaan ei saa tietoa lopputarkastuksen vireilletulosta kuin niissä tapauksissa, joissa on pyydetty lausuntoa (tapaukset 3 ja 4). Mielenkiintoista on, että *kalatalousetua* valvova viranomainen eli maa- ja metsätalousministeriö ei näytä mitenkään olevan mukana lopputarkastuksen vireilletuloprosessissa. Vesioikeudet eivät ole koskaan pyytäneet ministeriöltä lausuntoa lopputarkastuksen tarpeellisuudesta. Myös oikeuskäytännön valossa ministeriö on harvoin esiintynyt lopputarkastuksen vaatijana.[65] Esteitä maa- ja metsätalousministeriön mukanaololle nykyistä tiiviimmin lopputarkastuksen vireillepanoa koskevassa menettelyssä ei voine olla, mikäli lähtökohdaksi otetaan lopputarkastuksen merkitys yleisen edun kannalta.

Lopputarkastuksen vireilletulosta/tulematta jäämisestä ei tiedoteta myöskään eri edunmenettäjätahoille. Edunmenettäjinä tulisivat kysymykseen lähinnä ne tahot, jotka ovat mukana alkuperäisessä lupakäsittelyssä. Tähän nähden tiedottamisessa saattaisi tulla monia käytännön pulmia, mikäli siitä olisi säädetty lain nimenomaisella säännöksellä. Kun vesioikeudessa harkitaan lopputarkas-

[65] Tosin ratkaisussa **KHO 9. 12. 1977 t. 4805** mm. hylättiin MMM:n vaatimus lopputarkastuksen toimittamisesta. Koska kysymyksessä oli lupaehtojen muuttamista koskeva asia, lopputarkastuksen pitäminen lienee katsottu tuossa vaiheessa ennenaikaiseksi.

tuksen määräämistä, on varsinaisen lupakäsittelyn päättymisestä saattanut kulua vuosia, ehkä vuosikymmeniä. Yksityisten edunmenettäjien ja heidän oikeudenomistajiensa selvittäminen tuottaisi melkoista vaivaa, ellei tyydytä yleisiin tiedoksiantoihin. Niiden ongelmana taas on näiden merkitys asianosaisten reaalisen oikeusturvan kannalta. Toisaalta on vaikea perustella esim. *kalastuskuntien* sivuuttamista lopputarkastuksen vireillepanoa koskevan ratkaisun tiedottamisessa silloin, kun vesi- ja ympäristöhallitus valvontaviranomaisena saa tiedon. Kuuluuhan kalastuskunnille jo kalastuslainsäädännön perusteella yleinen puhevalta kalataloutta koskevissa asioissa.[66]

Vesioikeuden lopputarkastuksen vireilletulopäätöksen jättämistä tiedottamatta hankkeen eri asianosaistahoille puoltaa se, ettei lopputarkastusta ole tarkoitettu materiaalisessa suhteessa uudeksi lupakäsittelyksi. Mikäli lopputarkastuksen pitämättä jättämisestä tiedotettaisiin laajasti eri asianosaisille, se johtaisi säännönmukaisesti valituksiin. Vesituomioistuimet saisivat siten käsiteltäväkseen uuden asiaryhmän: lopputarkastuksen määräämistä koskevat valitusasiat.[67] Kun lopputarkastus on usein jo ennestään kauan kestäneen vesiprosessin viimeinen vaihe, lopputarkastuksen pitkittäminen tiedottamalla ratkaisusta eri asianosaistahoille jo vireilletulovaiheessa, ei vaikuta prosessiekonomisesti järkevältä. Vesioikeuksien itse kehittämä lausuntomenettelymalli vaikuttaa sen sijaan toimivalta. *De lege ferenda* lausuntomenettelyä voitaisiin laajentaa koskemaan myös kalatalousviranomaisia ja kalastuskuntia silloin, kun hanke on aiheuttanut muutoksia yleiselle tai yksityisille kalatalouseduille.

6 VESIOIKEUDEN RATKAISUN VALITUSKELPOISUUS

Onko vesioikeuden lopputarkastuksen vireillepanoa koskevassa päätöksessä ylipäänsä lainkaan kysymys valituskelpoisesta ratkaisusta? Hallinnossa sääntönä on, että vain itse pääasiaa koskevista päätöksistä voidaan valittaa, jolloin väliaikaisluonteiset *valmistelevat* tai *prosessinjohdolliset* toimenpiteet tai *täytäntöönpanotoimenpiteet* jäävät valitusmahdollisuuden ulkopuolelle.[68] Esim. *Merikoski* luettelee kirjassaan »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä» joukon *välitoimenpiteitä*, kuten asian vireillepanon, selityksen tai lausunnon

[66] Ks. KaL 58 § 6 kohta.

[67] Vrt. HE 112/1962 vp s. 1. Siinä ehdotettiin mm., että VL 16: 30:n nojalla tehdyistä päätöksistä ei saa valittaa. Presidentti jätti eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta. Valtiopäiväasiakirjat A III.2/1963.

[68] Ks. HVaL 3.1 § ja KunL 139.3 §.

hankkimisen, katselmuksen tai todistajan kuulustelun, sellaisina toimenpiteinä, joista voidaan valittaa vain pääasian yhteydessä.[69] Tämä kannanotto perustuu siihen, että asianosaisella ei ole todellista eikä välitöntä oikeussuojan tarvetta, vaikka vireillepanoa koskeva viranomaisen ratkaisu onkin lopullinen. Asianosainen voi saattaa vaatimuksensa tiettäväksi varsinaisessa vireillepanon jälkeen käynnistyvässä menettelyssä.

Silloin kun on kysymys lopputarkastuksen pitämiseen johtavasta vesioikeuden ratkaisusta, tällaisen ratkaisun luonnehtiminen välitoimeksi on perusteltua. Tällöin päätöksestä ei kuulu antaa erillistä valitusosoitusta, vaan muutosta ratkaisuun haetaan pääasian, so. lopputarkastuspäätöksen, yhteydessä. Jos taas on kysymys lopputarkastuksen vireillepanoratkaisusta, jossa vesioikeus ei tee mitään päätöstä (0-päätös, ei toimenpiteitä -päätös), mikään ei estä asianosaista vaatimasta lopputarkastusta. Toisaalta yksityisillä edunmenettäjillä ei näytä olevan selvää käsitystä siitä, että lopputarkastus voidaan saattaa vireille heidänkin aloitteestaan.

Mistä sitten on silloin kysymys, kun vesioikeus ei määrää lopputarkastusta toimitettavaksi? Tässä yhteydessä jätetään huomioon ottamatta 0-tilanteet, koska niissä lopputarkastus ei mitenkään aktuaalistu. Kysymys on ei toimenpiteitä -päätöksestä: Valmistumisilmoituksen saatuaan vesioikeus ei ryhdy mihinkään toimenpiteisiin lopputarkastuksen määräämiseksi. Ainakin konkludenttisesti vesioikeus silloin katsoo, ettei sen mielestä ole edellytyksiä lopputarkastuksen pitämiseen.

Prosessioikeudessa erotetaan valmistelevaa laatua olevat ratkaisut lopullisista eli pääasiaa koskevista tuomioista. Tällaisia valmistelevia ratkaisuja ovat ennen muuta *prosessuaaliset* ratkaisut, jotka kohdistuvat menettelykysymyksiin. Tärkeimmät ovat prosessinedellytysten olemassaoloa koskevat ratkaisut, jotka määräävät, voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi vai ei.[70] Vaikka päätös on valmisteleva, se voi myös olla *lopullinen*.[71] Jos esimerkiksi kumpikaan asianosaisista ei saavu oikeuteen tai he ilmoittavat tehneensä sovinnon, vaatimatta sovinnon vahvistamista, prosessioikeudessa puhutaan jutun *jättämisestä sikseen*.[72] Asiasta ei tällöin anneta mitään päätöstä, vaan pöytäkirjaan merkitään jutun jättäminen sillensä.

---

[69] Ks. *Merikoski* 1968b s. 262—263 sekä s. 264 olevat oikeustapaukset. Vm. erityisesti **KHO 1946 II 49**: Päätös, jolla tieosakkaat olivat päättäneet hakea lupaa erään alueen pakkolunastamiseen kylätien tarpeisiin, ei sisältänyt ratkaisua, että alueen omistajalla olisi oikeus valittaa siitä lääninhallitukselle.

[70] Ks. *Tirkkonen* Sp I s. 499.

[71] Ks. myös *Silenti* LM 1989 s. 11, vrt. *Kallenberg* I s. 1211 ss.

[72] Ks. *Tirkkonen* Sp I s. 500 ss.

Prosessuaalinen sikseen jättämispäätös ei vaikuta vertailukelpoiselta lopputarkastuksen vireillepanopäätöksen kanssa, vaikka muotojen puolesta onkin yhtymäkohtia. Vertailukohtia voidaan etsiä myös kiinteistöoikeudesta. Kiinteistötoimituksen *sikseen jättäminen* on tarkkaan säännelty.[73] Kiinteistöoikeudessa toimituksen sikseen jättämisellä tarkoitetaan koko toimituksen jättämistä sillensä alkukokouksen tiedoksiannon jälkeen joko hakijan tai asianosaisten yhteisestä vaatimuksesta tai toimituksen edellytysten puuttumisen vuoksi tai muusta syystä. Kiinteistötoimituksen sikseen jättämisellä tarkoitetaan toimitusvaatimuksen hylkäämistä sekä materiaalisista syistä että prosessinedellytysten vuoksi taikka asianosaisten puuttumisen, heidän tekemänsä sovinnon tai esim. toimituksesta luopumisen vuoksi.[74] Kiinteistöoikeudessa toimitus voidaan jättää sikseen myös tarkastuksen perusteella.[75] Sen sijaan *itse tarkastuksen* sikseen jättämistä kiinteistöoikeutemme ei tunne, koska tarkastus on olennainen osa kiinteistötoimitusta.

Edellä mainittuja prosessi- ja kiinteistöoikeudellisia järjestelmiä läheisempiä yhtymäkohtia vesituomioistuinten menettelyyn olla antamatta päätöstä lopputarkastuksen vireillepanoa koskevassa asiassa saataneen menettelystä *hallintoasioissa*. Hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä negatiivisen päätöksen ei yleensä katsota asettavan estettä uuden hakemuksen tekemiselle. Näin ollen vesioikeuden ei toimenpiteitä -päätös merkitsee, että vaatimus lopputarkastuksesta voidaan esittää milloin tahansa tulevaisuudessa. Samoin on katsottava voitavan menetellä, jos vaatimus lopputarkastuksen toimittamisesta on jollakin perusteella hylätty. Mikään ei estäne tarkastuksen vaatimista jollakin toisella perusteella.

Kysymys välitoimeen rinnastettavan päätöksen merkityksestä on hallinnossa yleensäkin jäänyt vähälle huomiolle.[76] Asiallisesti vesioikeuden päätös (ei toimenpiteitä) sisältää konkludenttisen ratkaisun *asian jättämisestä tutkimatta*. Vaikka kysymys on menettelystä, vesioikeuden ratkaisu sisältää kannanoton oikeuskysymykseen: lopputarkastusmenettely ei käynnisty.[77] Jättämällä asian avoimeksi vesioikeus ikään kuin varaa mahdollisuuden palata asiaan myöhemmin esim. lopputarkastusta koskevan hakemuksen johdosta. Tuomioistuinta it-

---

[73] Ks. JL 58.2—59.2 § ja KaavJL 56.1 §.

[74] Ks. *Hyvönen* 1982 s. 334 ss.

[75] Ks. esim. KaavJL 67.3 §. Sikseen jättämisen liitännäisseuraamuksista ks. esim. *Suomaa* 1971 s. 68 ss.

[76] Asiaa on jossakin määrin pohdittu siirtopäätösten yhteydessä HMenL:n esitöissä. Ks. *Rihto ym.* 1979 s. 75.

[77] Vrt. OK 25: 2, jossa käytetään nimitystä »alioikeuden oikeudenkäynnin aikana tekemä ratkaisu». Vrt. *Kurvinen* 1985 s. 60.

seään ratkaisu kuitenkin sitonee niin kauan, kuin mitään uutta selvitystä, hakemusta tai vaatimusta lopputarkastuksesta ei esitetä. Päätös saa siten käytännössä pysyvyysvaikutuksenkin, joka tosin on rajoitettua.[78] Lopputarkastusta puoltavia seikkoja voi ilmetä myöhemmin, jolloin vesioikeus voi joutua tarkistamaan kantansa. Sen enempää yleisen kuin yksityistenkään etujen kannalta lopputarkastuksen vireilletuloon liittyvää menettelyä ei voi pitää tyydyttävänä. Negatiivinen päätös (ei toimenpiteitä -päätös) merkitsee asiallisesti lopputarkastuksen pitämisestä luopumista ja vesirakentamishankkeen jäämistä tarkastusmenettelyn ulkopuolelle.[79]

7 LOPPUTARKASTUSTEN KUMULOITUMINEN

Vesioikeudellisen hankkeen lopputarkastusvaiheessa esiintyy usein vaikeita ongelmia siitä, minkä hankkeen aiheuttama jokin seuraamus on. Eri hankkeiden ja niistä aiheutuvien vahingollisten vaikutusten välisten syy-yhteyksien osoittaminen on vaikeaa tapauksissa, joissa samassa vesistössä on useita vesistöä pilaavia, kuormittavia tai erilaisia haitallisia vaikutuksia aiheuttavia hankkeita. Eräs lopputarkastuksen tyyppitilanne koskee vesistöä, jossa on useita perättäisiä voimalaitoksia ja niihin liittyviä padotus- tai säännöstelyaltaita. Tavallista on myös, etenkin jos hankkeen toteuttamisesta on kulunut pitkähkö aika, että luvanhaltija torjuu eri edunmenettäjien vaatimukset vahingollisten seuraamusten estämiseksi toimenpitein ja korvattavaksi väittämällä vahingonaiheuttajaksi esim. metsäojitukset, hajakuormituksen tai toisen lähellä olevan vesitalousyrityksen.

Saattaisikin olettaa, että lopputarkastusratkaisun kannalta olisi edullista yhdistää samantyyppiset lopputarkastusasiat yhteiseen käsittelyyn. Vesilainsäädäntömme sisältää nimenomaisia säännöksiä *hakemusasioiden kumuloinnista*.[80] Jos kahden tai useamman hakijan hakemukset liittyvät toisiinsa, vesioikeus voi määrätä ne käsiteltäväksi yhdessä, mikäli tätä on pidettävä tarkoituksenmukaisena eikä yhteinen käsittely aiheuta kenellekään hakijoista kohtuuttomasti viivästystä ja haittaa (VL 16: 12.1).[81]

Käytännössä tällaiseen eri lopputarkastusasioiden kumuloimiseen ei ole lähdetty, vaikka havaitut vahingolliset vaikutukset saattaisivat selvästi olla eri

---

[78] Vrt. *Silenti* LM 1989 s. 48—49.
[79] Vrt. VL 16: 24, myös *Hollo* 1976 s. 491 ja HE 266/1984 vp s. 19.
[80] Asiasta laajemmin ks. esim. *Pietilä* 1975 s. 10 ss.
[81] Voimalaitosyritysten osalta ks. VL 3: 12.2 ja 16: 2.3.

hankkeiden yhteisvaikutuksen tulosta. Määrätessään lopputarkastuksen laajuudesta vesituomioistuimet näyttävät melko tarkasti noudattaneen toimitusmiesten rajauksia, olivatpa ne miten keinotekoisia hyvänsä.

Rajauskymyksistä esimerkkinä voidaan mainita Kemijoen vesistöön kuuluvien *Lokan* ja *Porttipahdan* tekojärvien ja *Kemijärven* säännöstelyn lopputarkastukset, jotka alueellisesti menivät päällekkäin. Asiaan liittyvät vielä metsähallituksen eräässä alueen vesistössä suorittamat uittoväylien *perkaukset*, joiden suorittaminen ei ollut sisältynyt voimassa olevaan uittosääntöön. Toimitusmiehet sopivat eri luvanhaltijoiden kanssa siitä, miten lopputarkastus suoritettaisiin. Täten he esittivät, että molempien tekojärvien lopputarkastukset samoin kuin Kemijärven lopputarkastus suoritettaisiin erillisinä, mikä sinänsä yksittäisten hankkeiden laajuuden huomioon ottaen vaikuttaa perustellulta. Tämä kuitenkin johti käytännössä varsin keinotekoiseen alueelliseen jaotteluun, miltä osin eri hankkeiden aiheuttamat vahingolliset seuraamukset tutkittiin. Uittoperkausten osalta toimitusmiehet katsoivat käytännössä mahdottomaksi erottaa, mikä vahinko oli aiheutunut uittoperkauksista, mikä säännöstelystä tekojärveen laskevassa vesistössä. Tämän vuoksi toimitusmiehet esittivät, että koko vesistön kalatalousvahingot erotettaisiin omaksi hakemusasiakseen erikseen käsiteltäväksi.

Vesioikeuden kannanotto eri toimitusmiesten rajauskysymyksiin tuli ajankohtaiseksi sitten, kun ensimmäinen lopputarkastushanke (Lokan tekojärvi, **PSVO 31. 12. 1985 n:o 81/85/I**) tuli vesioikeuden ratkaistavaksi. Päätöksessään vesioikeus näyttää ilman suurempia perusteluja hyväksyneen toimitusmiesten rajausesitykset. Sitä toimitusmiesten esitystä, jonka mukaan tekojärveen laskevan vesistön kalatalousvahingot selvitetään erikseen, vesioikeus perustelee sillä, että »kysymystä säännöstelypäätöksen perusteella tehdyistä uittoväylän kuntoonpanotöistä ja niistä mahdollisesti aiheutuneista vahingoista ei voida vaikeuksitta ja ilman muun asian kohtuullista viivästymistä käsitellä muista samalla uittoväylällä tehdyistä kuntoonpanotöistä erotettuina tämän asian yhteydessä». Asianosaisten kannalta vesioikeuden päätös merkitsee siten lopputarkastukseen muutoin kuuluvan erään osan erottamista ja sen tutkimista omana hakemusasiana myöhemmin.[82]

Alueellisesti osittain päällekkäin menevien lopputarkastusten käsittelemisestä erikseen seuraa se, että samoja vaatimuksia saatetaan esittää useiden hankkeiden yhteydessä.[83] Tällöin jokin vahingollinen seuraamus voi jäädä lopputar-

[82] Tällaisissa tapauksissa on asianmukaista päättää määräaika, johon mennessä tarpeelliset selvitykset ja hakemus on tehtävä.

[83] Esim. **PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I**, joka koskee Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastusta Kemijoessa. Tässä eräät jako- ja kalastuskunnat vaativat lopputarkastusta yhdistettäväksi alapuolella vesistössä sijaitsevan ja tuolloin VO:ssa vireillä olleen Isohaaran voimalaitoksen lopputarkastuksen ja edelleen tuolloin vireillä olleen yläpuolisen Ossauskosken voimalaitoksen lopputarkastuksen kanssa. Jako- ja kalastuskuntien tarkoituksena näyttää olleen saada tutkituksi yhtä aikaa kaikissa em. voimalaitosta koskevissa lopputarkastuksissa

kastuksessa kokonaan tutkimatta.[84]

Mikäli vesioikeus päättää joidenkin lopputarkastusasioiden käsittelemisestä yhdessä, luontevimmin se voi tapahtua siinä vaiheessa, kun vesioikeus määrää lopputarkastuksen pitämisestä.

Esimerkkinä tällaisesta lopputarkastusten kumulointipäätöksestä voidaan mainita *Uljuan voimalaitoksen ja tekoaltaan* rakentamista ja käyttämistä koskeva asia.[85] Kysymyksessä olevissa hankkeissa voimalaitoksen ja tekoaltaan luvanhaltijoina olivat eri tahot. Ajallisesti tekoaltaan ja voimalaitoksen valmistumisilmoitukset oli jätetty melko lähekkäin. Voimalaitoksen osalta vesioikeus määräsi lopputarkastuksen pidettäväksi 28. 5. 1980 ja tekoaltaan osalta 19. 5. 1983, jolloin vesioikeus samalla päätti, että molemmat lopputarkastukset käsitellään yhdessä. Koska kysymyksessä oli kiinteästi yhteen kuuluvasta säännös-

---

vaatimus kalaportaan rakentamisesta. VO hylkäsi vaatimuksen »lopputarkastuksen käsittelyvaiheet huomioon ottaen». **VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1989** ei muutosta.

[84] Tällaiselta »isännättömän» vahingon tapaukselta vaikuttaa kahden peräkkäisen lopputarkastuksen yhteydessä esitetty eräiden jako- ja kalastuskuntien vaatimus vesistössä olevan saaren ja mantereen välille jäävän kapean uoman puhdistamisesta. Tätä Loueputaan puhdistamista koskevat vaatimukset (mm. pohjapatojen rakentamista ym.) esitettiin Kemijoen Ossauskosken ja Taivalkosken voimalaitosten lopputarkastuksissa. Pudas sijoittuu voimalaitosten puoliväliin. Luvanhaltija on molemmissa yrityksissä sama. Lopputarkastuksissa jako- ja kalastuskunnat käyttivät perusteluina epätarkasti vuorokausisäännöstelyä, jolla he tarkoittivat Kemijoen voimalaitosten käyttämistä tehonsäätöön eli lyhytaikaiseen säännöstelyyn. Jako- ja kalastuskunnat katsoivat, että vuorokausisäännöstely oli aiheuttanut uoman liettymisen ja kalastuksen estymisen. Ossauskosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa KHO, jonne jako- ja kalastuskunnat valittivat, katsoi mm.: »R:n jako- ja kalastuskunnan ym. esittämään vaatimukseen Loueputaan puhdistamisesta lietteestä ja muista kunnostamistoimista, niin koska Ossauskosken voimalaitoksen alapuolista aluetta koskevat vaatimukset kuuluvat *toimitusmiesten suorittaman rajauksen* perusteella käsiteltäväksi Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa ja asiassa hankitun selvityksen mukaan R. ym. ovat esittäneet vastaavat vaatimukset Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa, niin KHO katsoo, ettei ole syytä muuttaa VO:n päätöstä». **KHO 28. 10. 1987 t. 4674.**

Lopputuloksena oli, kun asiaa oli useita vuosia käsitelty vuoron perään molemmissa lopputarkastuksissa, että VO katsoi asian tulleenkin ratkaistuksi Taivalkosken voimalaitoksen (alkuperäisessä) lupapäätöksessä. Perusteluina se mainitsee mm., ettei putaan vedensyvyyksissä tai virtaamissa kalastuksen tai kalakannan suhteen ollut ilmennyt vahingollisia muutoksia. VO viittaa myös siihen, että rantavahingoista oli jo maksettu lopputarkastuksessa korvauksia. **PSVO 16. 12. 1989 n:o 81/86/I, PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I ja PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I, VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1989.** Muodollisesti ratkaisu tosin vaikuttaa selvältä: kysymys oli jo kertaalleen ratkaistusta asiasta (*ne bis in idem*). Tosiasiassa päätös jättää paljon kysymyksiä. Samanaikaisesti lopputarkastusten ollessa vireillä jako- ja kalastuskunnat, alueen kunnat ja voimayhtiö neuvottelivat uoman puhdistamisesta vapaaehtoiseen sopimukseen perustuen. Lopputuloksena lieneekin, että kunta puhdistaa uoman ja hankkii toimenpiteeseen erikseen tarvittavan VO:n luvan ja hanke toteutetaan valtion varoin.

[85] **PSVO 1. 2. 1990 n:o 16/90/2.**

tely- ja voimataloushankkeesta, muunlainen käsitteleminen tuskin olisikaan ollut perusteltavissa.

Uittoa koskevissa asioissa ei ole harvinaista, että yhtä aikaa tulee käsiteltäväksi uittoväylän rakentamista koskevien toimenpiteiden lopputarkastus sekä uiton lopettamisen jälkeisten uittoväylän kuntoonpanotöitä koskeva lopputarkastus. Käytännössä tällainen tilanne merkitsee, että uittoväylän käyttöönottamisesta on kulunut vuosia ehkä vuosikymmeniä. Myös uiton lopettamisesta on saattanut kulua pitkähkö aika. Tällöin on tarkoituksenmukaista käsitellä kaikki uittoa koskevat kysymykset samassa lopputarkastuksessa (ns. jälkihoito)[86].

Samaan hankkeeseen voi liittyä patoamista, järjestelyä, säännöstelyä, veden johtamista nesteenä käytettäväksi tai jäteveden johtamista koskevia kysymyksiä. On luonnollista, että samaan hankkeeseen kuuluvat vesilainsäädännön mukaiset erilaiset hanketyypit käsitellään yhtenä hankekokonaisuutena.[87]

Lopputarkastuksen yhteydessä voivat kumuloitua myös yksittäiset korvaushakemukset.[88] Voidaanko yksityisen edunmenettäjän esittämä vaatimus ennalta-arvaamattoman haitan, vahingon tai muun edunmenetyksen korvaamisesta konsturoida lopputarkastuksessa esitetyksi erilliseksi hakemusasiaksi? Tähän ja muihin ennalta-arvaamattomien vahinkojen käsittelemistä koskeviin kysymyksiin palataan tässä tutkimuksessa jäljempänä.

---

[86] Esim. **PSVO 4. 6. 1976 n:o49/76/I**, jossa oli kysymys aikoinaan VOL:n nojalla vireille pannusta uittoväylätöiden lopputarkastuksesta. Hakijana oli alun perin MetsäH (8. 11. 1956). Hakemusta täydennettiin 1. 12. 1972, jolloin kysymys oli uittoväylän kuntoonpanosuunnitelmasta. VYH haki 1. 4. 1974 uittosäännön kumoamista koko vesistön alueella. VO määräsi, että em. hakemukset oli käsiteltävä yhdessä.

[87] Esim. kalankasvatuslaitosta koskeva lopputarkastus **KHO 4. 6. 1987 t. 2238**. VO oli katsonut rakentamisen, veden johtamisen laitokselle ja jäteveden johtamisen vesistöön muodostavan kokonaisuuden. Lopputarkastuksessa voitiin näin antaa vesistön kuormituksen vähentämiseksi tarpeellisia määräyksiä ja tehdä muutoksia sekä täydentää lupaehtoja. Kysymys oli määräaikaisesta luvasta. KHO pysytti VO:n päätöksen eräin muutoksin.

[88] Esimerkkinä hakemuksen ja lopputarkastuksen kumuloitumisesta voidaan mainita eräitä kalankasvatuslaitosten rakentamista koskevia lopputarkastuksia sekä yksityisen hakemus luvanhaltijan velvoittamisesta turvaamaan hakijan omistamalle kiinteistölle talousveden saanti (**PSVO 37/85/III**). Kysymys oli saman luvanhaltijan eri hankkeista, joiden jätevedet kuormittivat samaa vesistöä. Tämän vuoksi VO katsoi, että ensinnäkin kalankasvatuslaitosten rakentamista koskevat lopputarkastushakemukset oli käsiteltävä yhdessä. Tähän liittyen VO päätti, että myös yksityisen hakemus oli käsiteltävä yhdessä.

VII LOPPUTARKASTUKSEN TOIMITTAMINEN

1 LOPPUTARKASTUKSEN ALOITTAMINEN

1.1 Toimitusmiehet

Kun vesioikeus on katsonut lopputarkastuksen tarpeelliseksi, se pyytää vesi- ja ympäristöhallitusta määräämään alaisensa hankkeeseen toimitusinsinööriksi.[1] Toimitusmääräyksen jälkeen hanke käynnistyy kuten *katselmustoimitus*, sillä vesilain 18 luvun 12 §:n mukaan toimitusmiehistä lopputarkastuksessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä katselmusmiehistä on säädetty (VL 16: 8).

Vesilain uudistus (L 467/87) mahdollistaa erilaiset vaihtoehtoiset kokoonpanot lopputarkastuksen (ja katselmustoimitusten) toimitusmiehissä. Toimitusmiehiksi voidaan kutsua *uskottujen miesten* (VL 18: 1.2) lisäksi neljäs jäsen. Vesioikeus voi toimitusinsinöörin, vesi- ja ympäristöhallituksen tai asianosaisten pyynnöstä määrätä erityisen alan asiantuntijan, jos sitä on toimituksen suorittamisen kannalta pidettävä tarpeellisena. Neljäs jäsen on siten täysivaltainen toimitusmies. Lainsäätäjä on neljännen toimitusmiehen valinnassa erityisesti korostanut luonnontaloudellisen asiantuntemuksen merkitystä.[2] Ainakaan toistaiseksi ei ole tarkkaa kuvaa siitä, kuinka laajasti katselmustoimituksissa ylipäänsä käytetään tällaista asiantuntijajäsentä. Selvää on, että luonnontaloudellisen asiantuntemuksen hyväksikäyttö vesiasian käsittelyssä edellyttää, että asiantuntemusta käytetään myös katselmusmenettelyssä. Luonnontaloudellisen asiantuntemuksen merkitys korostuu laajoissa lopputarkastuksissa, joissa joudutaan arvioimaan toimeenpannun hankkeen ekologisia vaikutuksia.

Ekologinen asiantuntemus lopputarkastustoimitukseen voidaan saada luonnollisesti myös asiantuntijoiden kautta, joita vesioikeus voi määrätä vesi- ja

---

[1] Yleensä toimitusinsinööri määrätään lopputarkastukseen siitä vesi- ja ympäristöpiiristä, jonka alueella lopputarkastusta tullaan pitämään. Ks. *M. Hyvönen* 1989 s. 14.

[2] Ks. HE 266/1984 vp s. 20—21.

ympäristöhallituksen, toimitusinsinöörin tai asianosaisten pyynnöstä (VL 18: 3). Yleisimmin käytössä oleva asiantuntija on *avustava virkamies* (esim. kalataloutta varten), jonka vesi- ja ympäristöhallitus voi määrätä toimitusinsinöörin tai asianosaisten pyynnöstä[3]. Vesioikeus voi myös tarvittaessa määrätä sihteerinsä avustamaan toimitusmiehiä oikeudellisten kysymysten selvittelyssä (VL 18: 3). Tätä mahdollisuutta ei liene koskaan sovellettu lopputarkastuksissa.[4]

Laissa ei ole nimenomaan säännöksiä siitä, minkä tutkinnon toimitusinsinööriksi määrättävän henkilön tulee olla suorittanut. Vesilain 19 luvun 1 §:n ojitustoimitusta koskevasta yksityiskohtaisesta säännöksestä olisi pääteltävissä, että toimitusinsinööriksi eivät tulisi kysymykseen muut kuin ne, joiden suorittama tutkinto vastaa vesilain 15 luvun 3.2 §:n säännöksiä.[5] Vaikuttaa siltä, että vesilain uudistuksessa (L 467/87) painopiste katselmustoimituksen ja vesituomioistuinten kokoonpanoa koskevissa muutoksissa oli luonnontaloudellisen asiantuntemuksen parantamisessa lisäämällä katselmustoimituksen toimitusmiesten ja vesituomioistuinten jäsenten määrää. Toimitusinsinööriä koskevat säännökset samoin kuin vesilain 19 luvun 1 § jäivät ennalleen. Toisaalta vesilain 15 luvun 3.2 § koskee vesituomioistuinten kokoonpanoa eikä katselmusmenettelyä. Mitään suoranaista estettä sille, että lopputarkastuksen (ja katselmustoimituksen) toimitusinsinööri voi olla luonnontalouden alan tutkinnon suorittanut, ei laista ole osoitettavissa sen enempää kuin sille, että toimituksen avustava virkamies (tekninen tietämys) tai ylimääräinen toimitusmies olisi insinööritutkinnon suorittanut.[6]

Lopputarkastuksen toimitusmiesten *esteellisyydestä* ovat voimassa katselmustoimituksen toimitusmiesten esteellisyyttä koskevat yleiset säännökset (VL 18: 4). Sekä toimitusmiesten, asiantuntijoiden samoin kuin muidenkin toimituk-

---

[3] Esim. Jumiskon voimalaitoksen rakentamista sekä Suolijärven ja Köykänöjoen säännöstelyä Posion kunnassa ja Kemijärven kaupungissa koskevaan lopputarkastukseen VYH määräsi kaksi avustavaa virkamiestä: toisen kalataloudellisiin asioihin, toisen veden laatua koskeviin asioihin.

[4] Vaatimuksiakaan erityisen asiantuntijan määrämisestä avustamaan oikeudellisten kysymysten selvittelyssä ei ole lopputarkastuksissa tehty. Tällainen VL 18: 1:n perusteella tehty vaatimus VO:n sihteerin määräämisestä avustamaan oikeudellisten kysymysten selvittelyssä tehtiin Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa. Sekä toimitusmiehet että VO hylkäsivät vaatimuksen »asian selvitetyn tilan ja lopputarkastuksen vaiheet huomioon ottaen». **PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I. VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1989**, ei muutosta.

[5] VL 15: :ssa säädettyjä vesioikeusinsinöörin kelpoisuusehtoja muutettiin uudistuksessa (L 467/87) lähinnä siten, että VO:n ratkaisukokoonpanossa toisena vesioikeusinsinöörinä voi toimia muukin kuin rakennusinsinööri. Samassa yhteydessä VL 15: 3:een lisättiin uusi 3 momentti, joka koskee vesioikeuslimnologin pätevyysvaatimuksia. Ks. HE 266/1984 vp s. 23.

[6] Vrt. *Eronen* 1965 s. 22.

sessa avustamaan määrättyjen virkamiesten esteellisyydestä, esteellisyyttä koskevan väitteen tekemisestä, estemuistutuksen hyväksymisen vaikutuksista sekä toisen uskotun miehen määräämisestä esteellisen tai toimitukseen saapumatta jääneen sijaan ovat soveltuvin osin voimassa, mitä jakotoimituksista on säädetty jakolaissa.[7] Jakolain säännökset huomioon ottaen lopputarkastusta ei voitane hylätä yksinomaan muodollisen syyn (toimitusmiehen esteellisyys) perusteella. Kelpoisuuden puuttuminen on kuitenkin voinut vaikuttaa materiaalisiin ratkaisuihin, jolloin asianosainen voi hakea muutosta vesioikeudelta materiaalisin perustein.[8]

> *Taivalkosken* voimalaitoksen lopputarkastusasiassa Keminmaan ja Tervolan kunnissa toimitusinsinööri oli suorittaessaan maastotarkastusta havainnut uskotuksi mieheksi valitun A.H:n esteelliseksi ja kutsutun hänen tilalleen M.R:n. Vesioikeudelle tekemässään muistutuksessa Alapaakkolan jako- ja kalastuskunta ym. olivat huomauttaneet mm. siitä, että maastotarkastuksesta lähtien uskottuna miehenä ollut M.R. on korvauksensaajana toimitusmiesten esityksen mukaan tilansa A RN:o 35: 5 omistajana ja lainhuudon haltijana. Tämän johdosta jako- ja kalastuskunnat vaativat lopputarkastuksen suorittamista uudestaan. Vesioikeus päätöksessään 5. 4. 1984 n:o 17/84/I toteaa mm.: »toimituksessa on selvitetty muun muassa Taivalkosken voimalaitoksen rakentamisesta ja käytöstä paikalliskalastolle ja kalastukselle sekä nahkiaiskannalle aiheutuneet vahingot.» Vesioikeus katsoi selvitetyksi, että uskottuna miehenä toiminut M.R. oli toimitusmiesten esityksen mukaan saava vahingoista korvausta. M.R:n esteellisyyttä koskeva jako- ja kalastuskuntien huomautus hyväksyttiin, koska M.R. oli kutsuttu uskotuksi mieheksi vasta tarkastuskokouksen jälkeen, minkä vuoksi häntä koskevaa muistutusta ei ollut voitu esittää ennen kuin toimitusmiesten lausunnosta tehtävien muistutusten ja vaatimusten yhteydessä. Vesioikeus katsoi M.R:n asianosaisuuden koskevan vain

---

[7] Pääsääntö on JL 56 §:ssä: »Toimitusinsinöörin ja uskotun miehen esteellisyydestä on voimassa, mitä yleinen laki säätää tuomarin esteellisyydestä. Asianosainen esittäköön estemuistuksensa ensimmäisessä kokouksessa, jossa toimitusinsinööri tai asianomainen uskottu mies on toimessaan. Myöhemmin älköön asianosainen tehkö estemuistusta, ellei hän ole laillisesti estetty sitä aikaisemmin esittämästä tai ellei esteen aihe ole vasta myöhemmin syntynyt tai tullut hänen tietoonsa. Tällaisessa tapauksessa on estemuistutus esitettävä ensimmäisessä kokouksessa sen jälkeen, kun este lakkasi tai sen aihe syntyi tai tuli tietoon.» Ks. OK 13: 1 ja 12: 9. Yksityiskohtaisempi selostus tuomarin jääveistä mm. *Tirkkonen* Sp I s. 218—223. Vrt. FBL 4: 6. Estemuistutuksen viivyttäminen ei siten ole kielletty OK:ssa eikä JL:ssa eikä siten VL:ssakaan. Estemuistuksen hyväksyminen myöhemmässä vaiheessa ei vaikuta siihen, mitä toimituksessa on tapahtunut ennen kuin estemuistutus tehtiin. Ks. JL 57: 4 §. Vm. säännös lienee otettu lähinnä estämään sitä, ettei asianosaisen tyytymättömyys jonkin yksityiskohdan osalta aiheuta suuren toimituksen kumoamista loppuvaiheessa. Ks. JLK s. 112—113.

[8] Vrt. JLK s. 113.

voimalaitoksen rakentamisesta kalastukselle ja kala- ja nahkiaiskannalle aiheutuneita vahinkoja ja niistä suoritettavia korvauksia tai vahinkojen estämiseksi suoritettavia toimenpiteitä. Vesioikeus katsoi, ettei M.R:n asianosaisuus ollut voinut vaikuttaa lopputarkastuksessa muilta osin annetun lausunnon sisältöön ja lopputuloksiin. Se palautti asian kalastuksen ja kala- ja nahkaiskannalle aiheutuneiden vahinkojen osalta toimitusmiehille uuden lopputarkastuksen suorittamista varten. Vesioikeuden *tarkastuksessa* uskotun miehen esteellisyyttä koskeva huomautus myöhään tehtynä jätettiin tutkittavaksi ottamatta.

KHO 11. 10. 1985 t. 4386 antamallaan päätöksellä pysytti vesioikeuden päätöksen.

Ratkaisu osoittanee osaltaan, että suurten voimalaitos- ja säännöstelyhankkeiden kalastusta koskevia vahinkoja ja niiden korvaamista käsiteltäessä jäävittömän uskotun miehen löytäminen vaikutusalueen kunnista ei ole aina helppoa. Päättäessään lopputarkastuksen palauttamisesta edellä selostetuilta osin vesioikeus viittasi jakolain 57.4 §:ään. Viittauksella on haluttu nähtävästi täsmentää, että muilta osin estemuistutuksen hyväksyminen ei vaikuta siihen, mitä lopputarkastuksessa on tapahtunut, ennen kuin estemuistutus tehtiin. Sen sijaan siltä osin kuin asia on tullut palautetuksi uutta lopputarkastusta varten, on asia kokonaisuudessaan käsiteltävä uudestaan.

1.2 Toimitusmiesten tehtävät

Samalla kun toimitusinsinööri saa määräyksen tehtäväänsä, hänelle toimitetaan lopputarkastuksen kohteena olevan hankkeen *lupapäätökset* (VO, KHO, KKO, VYO) sekä aikaisemmat toimitusasiakirjat kuten katselmuskirja ja toimitusmiesten lausunto.[9] Lopputarkastuksessa laadittavia asiakirjoja ovat *tarkastuspöytäkirja* ja *toimitusmiesten lausunto*.[10]

Kaikki toimitusmiehet suorittavat toimituksessa tehtävänsä *virkavastuulla*. Virkavastuulla toimivat siten myös toimitusmiehinä olevat kaksi uskottua miestä niissä kohden, joissa heidän tulee osallistua tarkastukseen kuuluvien asioiden käsittelyyn. Toisaalta toimitusinsinöörin, toisten toimitusmiesten ja avustavien virkamiehien ja toisaalta uskottujen miesten asema lopputarkastuksen eri vaiheissa on erilainen sekä suhteessa toisiinsa että itse lopputarkastukseen.

Uskottujen miesten tehtävä tulee täytetyksi, kun he laissa määrätyllä tavalla osallistuvat kokouksiin ja muihin tilaisuuksiin sekä ratkaisujen tekemiseen. Äänestystilanteissa uskottu mies voi toimitusmiehenä vaikuttaa äänestyksen

---

[9] Useimmiten kappaleet kaikista lopputarkastuksen kohteena olevan hankkeen lupapäätöksen asiakirjoista on sen vy:n vesitoimistossa, jossa lopputarkastuksen kohteena oleva hanke sijaitsee.

[10] Ks. VL 18: 12, vrt. VL 18: 6 ja 8. Ks. myös *Eronen* 1965 s. 35.

lopputulokseen.[11] Uskotuilla miehillä ei ole kuitenkaan katsottava olevan *vastuuta toimituksen edistymisestä*, mikä vastuu kuuluu toimitusinsinöörille ja muille toimitusmiehille, jotka hoitavat tarkastuksessa virkaansa kuuluvaa tehtävää.[12]

Toimitusinsinöörin asemaa tarkasteltaessa on erotettava hänen tehtävänsä lopputarkastuksen *muodollisessa johtamisessa* ja hänen asemansa lopputarkastuksen *materiaalisen sisällön* toteuttamisessa.[13] Hänellä on yleinen velvollisuus johtaa lopputarkastuksen kulkua ja tehdä niitä käytännön toimenpiteitä, jotka ovat lopputarkastuksen suorittamisen kannalta tarpeen. Muilla toimitusmiehillä ei varsinaisesti ole itsenäistä asemaa toimituksen muodollisessa johtamisessa. Avustava virkamies (esim. kalataloutta varten) huolehtii kyllä itsenäisesti niistä tehtävistä, jotka hänelle tarkastuksessa on annettu. Luonnollisesti kaikilla toimitusmiehillä on oikeus ja velvollisuus esittää kysymyksiä luvanhaltijalle, asianosaisille, asiantuntijoille tai todistajille lopputarkastuksen aikana. Heillä on oikeus ja velvollisuus tutustua kaikkiin asiakirjoihin ja tehdä havaintoja maastotarkastuksissa sekä ryhtyä muutoinkin kaikkiin niihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen lopputarkastukseen kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Sen sijaan itsenäistä oikeutta omien selvitysten laatimiseen tai laadituttamiseen heillä ei ole katsottava olevan, vaan tällaiset asiat toimitusmiesten on yhteisesti neuvoteltava.

Tarkasteltaessa toimitusmiesten tehtäviä lopputarkastuksessa voidaan vesilain 18 luvun katselmustoimitusta koskevia säännöksiä soveltaen erottaa kaksi osaa: lopputarkastuksen *aloittava* osa ja *päättävä* osa. Toimitusmiesten keskinäisiin suhteisiin lopputarkastuksen alkuosassa sovellettavaksi tuleva vesilain 18 luvun 3 § osoittaa, että lopputarkastuksen tuossa osassa asialliset ratkaisut kuuluvat toimitusmiehille yhteisesti.[14] Heidän tulee tehdä ratkaisunsa yhteisesti neuvotellen.[15] Mikäli toimitusmiehet ovat eri mieltä, sovelletaan 18 luvun 6 §:ssä olevia äänestyssäännöksiä. Tämä vesilain uudistuksessa (L 467/87) tehty muutos katselmustoimituksen alkuosan menettelyyn ei muuttane käytäntöä katselmustoimituksissa tai lopputarkastuksissa, vaan alkuosan ratkaisut kuu-

---

[11] Ks. VL 18: 1.3 (L 476/87) ja VA 73 §.

[12] Katselmustoimituksen toimitusmiesten osalta ks. myös *Eronen* 1965 s. 24.

[13] Ks. myös *Eronen* 1965 s. 27 ss.

[14] Vrt. *Eronen* 1965 s. 28 ss.

[15] Ks. HE 266/1984 vp s. 20—21. Säännösesityksen muotoutumisesta ks. myös KM 1972: B134 s. 29 ja LTK 2/1980 s. 268—271. Aikaisemmin (ts. ennen L 467/87) VL 18:3:n mukaan katselmustoimituksen alkuvaiheessa toimitusinsinööri voi ratkaista kantansa muiden toimitusmiesten kannasta riippumatta. Heillä oli oikeus kirjoittaa pöytäkirjaan eriävät mielipiteensä. Säännöksen aikaisemmasta soveltamisesta ks. esim. *Eronen* 1965 s. 29.

lunevat edelleen pääasiassa toimitusinsinöörille.[16] Nykyisessä sanamuodossaan vesilain 18 luvun 3 § korostaa sitä, että toimitusmiehet käyttävät ratkaisuvaltaansa myös toimituksen alkuvaiheessa kollegiona.

Kolleginen päätöksenteko on vanhastaan kuulunut katselmustoimituksen ja lopputarkastuksen *päättävään osaan*, jolloin lopputarkastuksessa päätetään toimitusmiesten lausunnosta.

2 ERÄIDEN MENETTELYÄ KOSKEVIEN PERIAATTEIDEN SOVELTAMISESTA LOPPUTARKASTUKSESSA

Lopputarkastus luetaan hakemusasioihin (VL 14: 7.2). Menettelyssä noudatetaan soveltuvin osin katselmustoimituksesta annettuja säännöksiä (VL 18: 12). Varsinaisesti vesilain 18 luvun 12 §:n säännöksessä säädetään vain, että lopputarkastuksen toimitusmiehistä on soveltuvin osin voimassa se, mitä tämän luvun 1 §:ssä on säädetty (ts. katselmustoimitusten toimitusmiehistä). Toinen viittaus katselmustoimitukseen koskee lopputarkastuksen johdosta pidettävää tarkastuskokousta, jonka koolle kutsumisesta on voimassa, mitä katselmuskokouksesta on säädetty. Laissa ei säädellä sitä, tuleeko lopputarkastusmenettelyssä *muilta osin*, esim. puhevallan valvonnassa ja siinä noudatettavissa määräajoissa, noudattaa katselmusmenettelystä annettuja lain säännöksiä. Näitä tarkastusmenettelyn suorittamisessa ilmenneitä ongelmia tarkastellaan tässä tutkimuksessa tuonnempana.

Lopputarkastusta koskevat vesilain 16 luvun hakemusasian käsittelyyn liittyvät säännökset. Riippumatta siitä, kuinka joustavasti itse tarkastusmenettely voidaan vesilain 18 luvun 12 §:n säännöksen perusteella suorittaa, lopputarkastusasian käsittelyssä on noudatettava niitä yleisiä periaatteita, joiden mukaan asian käsittely järjestetään vesioikeudessa muissa vastaavissa hakemusasioissa. Näiden periaatteiden on katsottava tarkoittavan ennen muuta asianosaisille varattavaa tilaisuutta esittää mielipiteensä asian johdosta (*kontradiktorinen periaate*), viranomaisten velvollisuutta ottaa huomioon eri asianosaisten edut riippumatta siitä, ovatko he esittäneet sitä koskevia vaatimuksia (*virallisperiaate*), toimitusmiesten velvollisuutta omasta aloitteestaan huolehtia tarpeellisten *selvitysten* saamisesta asiaan sekä toimituksen *julkisuutta*.[17]

---

[16] Tähän viittaa myös LTK, ks. LTK 2/1980 s. 269.

[17] Hakemusasian käsittelyssä noudatettavista periaatteista ks. esim. *Eronen* 1965 s. 17—20 ja *Pietilä* 1979 s. 128 ss. Kontradiktorisesta periaatteesta kiinteistötoimituksissa ks. esim. *Hyvönen* 1970 s. 50—52, hallinnossa ks. *Merikoski* 1968b s. 110—116, siviili- ja rikosprosessioikeudessa ks. *Tirkkonen* Sp I s. 88—90 ja *Tirkkonen* Rp I s. 81—83.

Lopputarkastuksen järjestäminen kontradiktorisen periaatteen pohjalta tulee esille ennen muuta tarkastuskokouksessa, jossa asianosaisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä käsiteltävänä olevasta asiasta sekä tehdyistä vaatimuksista ja jossa toimitusinsinöörin on tarpeellisilta osin selostettava asiaa kokoukseen saapuville tulleille.

Lopputarkastukseen sisältyy kuitenkin osia, joihin kontradiktorista periaatetta ei sovelleta. Nämä vaiheet liittyvät lopputarkastuksen aloittamiseen, kun toimitusinsinööri käy läpi lopputarkastuksen kohteena olevan hankkeen asiakirjat (lupapäätöksen ym.).

Vesilain 16 luvun 21 §:n säännös viittaa siihen, että aineellinen virallisperiaate[18] koskee nimenomaisesti vain lupahakemuksia.[19] Asian laadun mukaan sen on katsottava ulottuvan muihinkin hakemusasioihin.[20] Aineellisen virallisperiaatteen toteuttamisesta lopputarkastuksissa oli maininta jo Hällforsin komitean ehdotuksissa.[21] Oikeastaan jo lopputarkastuksen vireilletulo ilmentää virallisperiaatteen soveltamista lopputarkastuksessa. Lopputarkastushan voi tulla vireille vesioikeuden päätöksellä, ilman että tarkastusta on kukaan vaatinut. Lopputarkastuksen luonteesta johtuu, että toimitusmiehet ovat velvollisia antamaan lausunnon siitä, onko yritys pantu toimeen niin kuin laissa ja lupapäätöksessä on määrätty sekä onko siitä odotettavissa sellaisia yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon (VL 18: 13).

Tärkeimmät toimituksessa viran puolesta suoritettavista toimenpiteistä ovat hankkeen toteuttamiseen perehtyminen lupapäätöksen ja muiden asiakirjojen sekä paikan päällä tutustumisen perusteella ja tämän perehtymisen pohjalta sen tutkiminen, onko hanke toteutettu lain ja lupapäätöksen (-päätösten) edellyttämällä tavalla, ehdotusten tekeminen tarvittavista toimenpiteistä (VL 16: 31),

---

[18] Käsitteistä aineellinen/muodollinen virallisperiaate ks. *Pietilä* 1979 s. 128 ss. Aineellista virallisperiaatetta noudatetaan täysimääräisesti myös korvausten osalta, ks. VL 16:21.1 ja HE 59/1989 s. 2.

[19] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 479 ja *Vihervuori* 1981 s. 69.

[20] HMenL 18 §:ään sisältyvän yleissäännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että viranomaisen olisi aina myös itse hankittava tarvittavat selvitykset. Hallintoasian laadun mukaan selvitysvelvollisuus voi jakautua viranomaisen ja asianosaisen kesken. Ks. *Rihto* ym. 1979 s. 168 ss. Hakemusasiat ovat hallinnossa yleensä korostetun dispositiivisia. Ks. asiasta esim. *Hallberg* 1978 s. 263 alav. 3. Poikkeuksia on etenkin sosiaalilainsäädännön alueella. Ks. esim. HuoltoapuL 8 ja 9.1 §, KEL 22 ja 23 § sekä KansaneläkeA 48, 50 ja 51 §.

[21] Ks. KM 1939:3 s. 428 §:n 378 perustelut, jossa todetaan mm.: »— — ja kun lakiehdotus on niin laadittu, että asianomistajan ei tarvitse aina itse valvoa oikeuttaan, jotta se tulisi varteen otetuksi, niin on tässäkin ollut otettava huomioon yleisen edun ohella myös yksityinen — —.»

vahinkojen ja haittojen selvittäminen siinä laajuudessa kuin tällaisten seikkojen selvittämisen on katsottava kuuluvan lopputarkastukseen sekä ehdotukset lupaehtojen mahdollisesta muuttamisesta. Toimitusmiesten on tehtävä ehdotukset myös maksettavista korvauksista, vaikka niitä koskevaa vaatimusta ei olisi esitettykään.[22] Edellä oleva jaottelu siitä, mitä virallisperiaatteen noudattamisesta on katsottava johtuvan lopputarkastustoimitusta suoritettaessa, sisältää vain karkean yleisesityksen. Siitä, mitä lopputarkastuksessa voidaan käsitellä ja mitä ei, on meillä esitetty runsaasti ristiriitaisia mielipiteitä. Yksityiskohtaisempi päätelmä toimitusmiesten tehtävistä lopputarkastusta suoritettaessa edellyttääkin sekä lain säännösten (VL 16: 31 ja 18: 13) että lopputarkastuskäytännön eri vaiheiden selvittelyä.

Virallisperiaatteen noudattamisen vuoksi tulee lopputarkastuksessa yleisten oppien mukaan noudatettavaksi myös tutkintamenetelmä.[23] Toimitusmiesten on viran puolesta hankittava lopputarkastustoimituksen toteuttamista varten tarpeelliset selvitykset.

Käytännön kysymyksenä tulee esille, kenelle selvitysvelvollisuus on toimituksessa asetettava. *Luvanhaltijan* velvollisuutena on antaa toimitusmiehille kaikki ne tiedot, jotka toimeenpannun hankkeen toteuttamisen arvioimisessa ovat tarpeen. Yleensä lopputarkastuksessa tarvitaan lisäselvityksiä, joiden sisältö voi vaihdella lopputarkastuksen kohteena olevan hankkeen laadun ja laajuuden mukaan.

Eräänlaisena karkeana jaotteluna voidaan toimitusmiesten suorittaman lupaehtotarkastelun, luvan jälkeen käydyn kirjeenvaihdon (valvontapöytäkirjat ym.) tutkimisen lisäksi mainita ainakin seuraavat selvitykset:

I. Lupapäätökseen liittyvät asiakirjat. Tällaisia ovat esimerkiksi piirustukset tehdyistä rakennusaikaisista tai myöhemmistä muutoksista rakenteisiin ja rakennelmiin, tiedot mahdollisista kompensaatio- ja korvaussopimuksista, tiedot muista lupapäätökseen liittyvistä sopimuksista, esim. yhteistoimintasopimuksista. Viimeksi mainitut ovat tyypillisiä, kun luvanhakija on ollut valtio, joka on luovuttanut luvalla saamansa oikeudet ja velvollisuudet jonkun toisen hoidettavaksi.

II. Luvan täytäntöön panemiseen liittyvät asiakirjat. Tällaisia ovat esim. havaintotulokset erilaisesta velvoitetarkkailusta, virtaama- ja vedenkorkeustiedot, vyörymämittaustulokset, kompensaatiotoimenpiteet jne.

III. Toimituksessa tarvittavat tekniset lisäselvitykset. Tällaisia uusia selvityksiä voivat olla esim. kaivovesiselvitykset, vyörymäselvitykset, vedenlaatuselvitykset, rakennustutkimukset, maaperäselvitykset, virkistyskäyttö- ja rannankäyttöselvitykset jne.

---

[22] Katselmustoimituksen osalta ks. myös *Eronen* 1965 s. 18—19.

[23] Ks. esim. *Merikoski* 1968b s. 39—40, myös *Rihto* ym. 1979 s. 173 ss.

IV. Avustavan virkamiehen (ylimääräisen toimitusmiehen tai vesioikeuden määräämän asiantuntijan) vaatimat ennakkoselvitykset. Tyypillisesti tällainen on esim. selvitys toimeenpannun hankkeen aiheuttamista muutoksista kalastukselle, kalastolle ja kalakannalle.[24]

Selvitysten hankkiminen ei tuottane ongelmia, jos luvanhaltija suostuu toimittamaan ne. Silloin kun on kysymys selvityksestä, jonka laatiminen edellyttää ulkopuolisen konsultin käyttämistä, asia on jossain määrin ongelmallisempi, koska lopputarkastussäännökset eivät määrää tarkasti, millaisia selvityksiä lopputarkastusta varten on hankittava. Lopputarkastuksen toteuttamiseen tarvittavien selvitysten osalta käytäntö toimituksissa näyttää olevan, että kaikista lopputarkastusta varten hankittavista asiakirjoista neuvotellaan luvanhaltijan kanssa.[25] Jopa vesilain 18 luvun 13 §:n lopputarkastusta koskevan lausunnon tiedottamisesta kaikille niille viranomaisille, joille katselmustoimituksenkin toimitusmiesten lausunto saman luvun 10 §:n mukaan on tiedotettava, neuvotellaan luvanhaltijan kanssa.[26] Neuvottelu tarkoittaa luvanhaltijan suostumuksen hankkimista siihen, että tämä maksaa esim. lopputarkastuslausunnon lisäkappaleiden monistamisesta ja postituksesta aiheutuneet kustannukset.

Vesilain 21 luvun 11 §:n perussäännös siitä, että hakemusasiassa hakijan on suoritettava katselmustoimituksen kustannukset, pysyi ennallaan vesilain uudistuksessa (L 468/87), vaikka lopputarkastusten osalta pykälään lisättiin uusi 3 momentti. Tämän mukaan lopputarkastuskustannukset maksetaan valtion varoista, mutta peritään vesioikeuden päätöksellä luvanhaltijalta, jollei vesioikeus määrää asiassa ilmi tulleiden seikkojen perusteella niitä osittain tai kokonaan hakijan suoritettavaksi tai valtion vastattavaksi. Säännös ilmentää vain sen periaatteen, että lopputarkastusasiat eivät periaatteessa eroa kustannusten suorittamisen osalta muista hakemusasioista. Pidättyväisyyteen sälyttää luvanhaltijalle uusia kustannuksia lopputarkastuksen johdosta on etsittävä syytä muualta.

Se, että luvanhaltijan kanssa mieluummin neuvotellaan lisäselvitysten teettämisestä kuin että niiden hankkimisesta määrätään toimituksessa, johtunee perustaltaan vesioikeudellisesta järjestelmästämme. Pyrkimyksenä on suojata sitä, joka on laillisesti saanut luvan toteuttaa vesistössä suunnittelemansa rakentamistoimenpiteen. Lainsäätäjän pyrkimyksenä ei ole katsottava olleen tehdä lopputarkastuksesta uutta lupakäsittelyä. Siksi on periaatteessa suhtauduttava va-

---

[24] Jaottelua tehtäessä on tutkittu toimitusmiesten lopputarkastuslausuntoja eri vy:ssä sekä Hyvösen lopputarkastuksen suorittamisesta esittämiä käytännön havaintoja. Ks. *M. Hyvönen* 1989 s. 17 ss.

[25] Mts. 18.

[26] Käytännöstä esim. *M. Hyvönen* 1989 s. 26.

roen laajojen uusien selvitysten edellyttämiseen toimeenpannun hankkeen vaikutuksista. Tätä edellyttää luvanhaltijan oikeusturva.

Lopputarkastuksen toteuttamisen laajuus ei kuitenkaan voi riippua yksistään neuvottelusta, jossa luvanhaltija käytännössä määrää, kuinka laajana ja millä tavoin toimeenpannun hankkeen lopputarkastus suoritetaan.[27] Erilaisen erityisasiantuntemuksen ja lisäselvitysten hankkimisen tarve on korostunut siksi, että lopputarkastukset ovat irtautuneet varsinaisesta lupakäsittelystä. Kun lopputarkastus pidetään vuosikymmeniä varsinaisen rakentamistoimen päätyttyä, on usein äärimmäisen vaikeaa erotella, mikä seuraus on johtunut rakentamisen välittömistä vaikutuksista, mikä on ollut arvaamatonta vahinkoa, mikä olosuhteiden muuttumisesta aiheutuvaa, jne. Lopputarkastusten viipyminen on aiheuttanut sen, että erityisesti edunmenettäjät suhtautuvat lopputarkastuksen vireilletuloon ja lopputarkastustoimituksen alkamiseen ikään kuin kysymyksessä olisi uusi lupakäsittely, kun taas luvanhaltijan intressissä on pyrkiä pitämään myönnetyn luvan tutkiminen mahdollisimman suppeana. Lopputarkastuksen luonteen ja vesiasioissa noudatettavat yleiset periaatteet huomioon ottaen toimitusmiehiltä on edellytettävä itsenäistä tutkintaa siitä, mitä lisäselvityksiä tarvitaan, jotta lopputarkastuksen tarkoitus tulee toteutetuksi.

Hallintomenettelyn kirjallisen luonteen vuoksi hallintoasioiden käsittely ei ole yleensä ollut julkista. Sitä vastoin yleisessä oikeudenkäynnissä, jossa käsittelyn julkisuus on pääsääntönä, yleisön oikeus olla paikalla koskee päätöksentekoa edeltävää asian käsittelyä. Itse tuomioistuimen neuvottelu ja päätöksenteko ovat sen sijaan salaiset.[28] Hallinnossa julkisuusperiaatetta toteutetaan lähinnä kolmessa muodossa: käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena ja tiedottamisena.[29] Käsittelyn julkisuus tarkoittaa sitä, että yleisöllä on oikeus seurata asian käsittelyä itse paikalla. Asiakirjajulkisuus tarkoittaa kansalaisten oikeutta saada pyynnöstä tietoja viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista. Tiedottaminen puolestaan merkitsee viranomaisaloitteista tietojen antamista. Yleisöjulkisuus on erotettava asianosaisjulkisuudesta, joka on laajempi kuin yleisöjulki-

---

[27] Lapin vesi- ja ympäristöpiirin osalta *M. Hyvönen* (1989 s. 17—19) toteaa käytännön olevan, että kaikista tarvittavista asiakirjoista ja lisäselvityksistä neuvotellaan luvanhaltijan kanssa. Hän huomauttaa (mts. 25) mm., että »uusittuinakin lopputarkastusten maksatusmääräykset jättävät tulkinnanvaraisuuksia, koska lopputarkastussäännösten niukka sanamuoto ei määrää tarkasti, mitä toimituskustannuksiin voidaan tulkita sisältyvän».

[28] Ks. OK 1:7.

[29] Julkisuusperiaatteen toteutumisesta hallinnossa yleisesti ks. esim. *Merikoski* 1968b s. 37—39. Erityisesti asiakirjajulkisuuden kannalta ks. esim. *Andersson* JFT 1964 s. 467—520, myös *Konstari* 1977, erityisesti julkisuuden rajoittamisesta mts. 335 ss., asianosaisjulkisuudesta ks. esim. *Merikoski* 1958 s. 142—144, *Andersson* LM 1965 s. 29—44, julkisuusperiaatteesta HMenL:n säännösten valossa ks. *Rihto* ym. 1979 s. 57 ss.

suus. Perussäännökset julkisuusperiaatteen toteuttamisesta sisältyvät hallintomenettelylain 5 §:ään (käsittelyn julkisuus), 14 §:ään (vireilläolosta tiedottaminen) sekä 16.3, 19 ja 20 §:iin (asianosaisjulkisuus) sekä AsiakJulkL:iin (83/51). Säännöksissä vahvistetaan se periaate, että hallintoasian käsittely on julkista vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Hallintomenettelylailla ei myöskään puututa asiakirjojen julkisuuteen.[30]

Lopputarkastus samoin kuin katselmustoimituskin koskee tavallisesti vain niitä, jotka ovat siinä *asianosaisia*.[31] Tästä pääperiaatteesta on kuitenkin vesilain uudistuksessa (L 468/87) tehty poikkeus katselmuskokouksen vireilläolosta *tiedottamisen* suhteen. Kun vesilain 18 luvun 12 §:n perusteella tarkastuskokouksen koolle kutsumisesta on voimassa se, mitä katselmuskokouksesta on säädetty, lopputarkastustoimituksen tarkastuskokous on avoin kaikille lopputarkastushankkeen vaikutusalueen asukkaille, joiden asumiseen, työskentelyyn tai ylipäätään oloihin lopputarkastuksen kohteena oleva hanke on huomattavasti vaikuttanut.[32] Siten lopputarkastuskokouksessa noudatetaan käsittelyn julkisuusperiaatetta siltä osin, että tarkastuskokous on tosiasiassa avoin kaikille. Siinä vaikutusalueen asukkaat saavat tietoa lopputarkastuksesta ja tilaisuuden esittää mielipiteensä.[33]

Toimituksessa noudatettaviin yleisiin periaatteisiin kuuluu vielä *joutuisuus*. Lopputarkastus on suoritettava sen toimittamiseen annetun määräajan puitteissa. Vesi- ja ympäristöhallitus antaa alaiselleen toimitusinsinöörille lopputarkastusmääräyksen yhteydessä määräajan, jonka kuluessa toimitus on suoritettava loppuun. Määräaikaa on pidettävä lähinnä hallinnollisena ohjeena. Vesilaki ei mainitse katselmustoimitusten sen enempää kuin lopputarkastuksenkaan kohdalta mitään määräajoista, joiden kuluessa toimitukset on suoritettava. Sen sijaan vesihallintoasetuksen 40.2 §:ssä on mm. toimitusinsinöörejä koskeva ohje, jonka mukaan kurinpidolliset toimenpiteet tehtäväänsä laiminlyönyttä kohtaan ovat mahdollisia.[34] Myös eduskunnan oikeusasiamies on puuttunut määräaikojen ylityksiin tarkastaessaan katselmustoimintaa v. 1980. Hän totesi mm.:

---

[30] Ks. *Rihto* ym. 1979 s. 57 ss.

[31] Ks. katselmustoimitusten osalta *Eronen* 1965 s. 20.

[32] Ks. HE 266/1984 vp s. 20 ss. Vrt. *Eronen* 1965 s. 20—21, vrt. HMenL 14 §.

[33] Samaan suuntaan ollaan muuttamassa kaavan laatimisen johdosta pidettyä asukkaiden kuulemista. Ks. HE 104/1989 vp s. 2 ss., myös Osallistumistoimikunnan mietintö v. 1980 s. 12 ss. Tässä suhteessa voidaan nähdä yhtymäkohtia angloamerikkalaiseen public hearing -järjestelmään.

[34] Säännös kuuluu seuraavasti: »Jos vesi- ja ympäristöhallituksen tai vesi- ja ympäristöpiirin virkamies tarpeettomasti viivyttää asian käsittelyä tai laimlyö määräajassa suorittaa hänelle uskotun virkatehtävän tai antaa häneltä vaaditun selityksen, lausunnon, toimituskirjan

»Hyvä hallintomenettely edellyttää, että toimivaltaisessa viranomaisessa vireille tulleet asiat voidaan kohtuullisessa ajassa saada päätökseen. — Kun vesihallinnon virkamiehinä toimivien katselmusinsinöörien toimeksiantomääräysten antaminen on vesihallinnon asiana eikä vesioikeuksilla ole katsottu olevan katselmusinsinööreihin valvontavaltaa, pyydän, että vesihallitus ottaisi huomioon myös vesihallinnosta annetun asetuksen (396/1970) säännökset.»[35]

Toimitusinsinöörin tulee pyytää vesi- ja ympäristöhallitukselta jatkoaikaa silloin, kun lopputarkastustoimitus vaatii arvioitua laajempia selvityksiä tai muusta syystä on viivästymässä yli annetun määräajan.

Mikä merkitys on annettava vesi- ja ympäristöhallituksen *ohjeille*, jotka on annettu vesilain mukaisen katselmustoimituksen ja lopputarkastuksen suorittamisesta? Tällaiset katselmustoimituksen ja lopputarkastuksen yksityiskohtaista kulkua käsittelevät ohjeet ovat jokaisen katselmus- tai lopputarkastustoimituksesta huolehtivan toimitusinsinöörin käytössä. Niitä pyritään tarkistamaan vesilain säännösten muututtua, mutta niitä ei päivätä eikä niistä käy ilmi, onko ne vahvistettu vesi- ja ympäristöhallituksen kollegiossa. Tiettävästi ohjeisto valmistellaan ja sitä uusitaan tarpeen mukaan vesi- ja ympäristöhallituksen katselmustoimistossa.

Tällaisen ohjeiston oikeudellista merkitystä on arvioitava vesi- ja ympäristöhallintoa koskevien säädösten pohjalta. Myös laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (L 573/89) eli ns. *normilaki* säätelee tällaisten ohjeistojen antamista. Lain 3 §:n mukaan ohjeilla tarkoitetaan viranomaisten päättämiä yleisiä sääntöjä, jotka eivät ole velvoittavia. Tällaisista ohjeista tulee kuitenkin ilmetä mm. niiden sitovuus, määräyksen antanut viranomainen ja asiasisältö ja voimassaoloaika[36]. Vesi- ja ympäristöhallitukselle puolestaan kuuluu vesi- ja ympäristöhallinnosta annetun lain (L 151/87) 1 §:n mukaan ohjata ja valvoa alaistensa vesi- ja ympäristöpiirien toimintaa. Katselmusohjeiden antaminen kuuluu siten vesi- ja ympäristöhallinnon toimialaan, vaikka ohjeet eivät muodoltaan täytä normilain edellytyksiä. Tällaiselle ohjeistolle voitaneen antaa vain *suosituksen* luonne. Niissä esitetyt mallit eivät sido toimitusmiehiä. Lopputarkastuksen toimitusinsinöörit ovat yleensä vesi- ja ym-

---

tai virkaa koskevan tiedonannon, voi vesi- ja ympäristöhallitus määrätä hänet sakon uhalla täyttämään velvollisuutensa.» (VesihallintoA 40.2 §). Ks. myös VirkamiesL (L 755/86) 57—64 §.

[35] EOA:n kirje 30. 5. 1980 VYH:lle. VesihallintoA:n 386/1970 on korvannut VHA 151/1987.

[36] Ks. VNp viranomaisen määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 786/89 1 ja 10 §.

päristöhallituksen alaisen vesi- ja ympäristöpiirin virkamiehiä, joten selvää on, että ylemmän viranomaisen (VYH:n) asiana on valvoa, että sen alaisen viraston virkamiesten virkatyönä tekemät toimitukset suoritetaan riittävän joutuisasti ja muutoinkin hyvää hallintomenettelyä noudattaen.[37]

3 ASIANOSAISET

Asianosaiskäsite on tulkinnallisesti avoin ja epämääräinen. Sitä käytetään hyvin erilaisissa merkityksissä, jotka riippuvat mm. prosessin tai menettelyn lajista ja säännöstön syntyajankohdasta.[38]

Määrittelyn lähtökohdaksi on yleensä otettu siviiliprosessin asianosaiskäsite. Kun siviiliprosessi rakentuu kahden subjektin, kantajan ja vastaajan, välisen suhteen pohjalle, ei ole vaikeaa päätellä, ketkä ovat prosessin asianosaiset.

Hyvönen on suositellut prosessuaalisen eli muodollisen asianosaiskäsitteen omaksumista hallinto-oikeudessa sekä maa- ja vesioikeudessa.[39] Hallinnossa on tähän saakka suhtauduttu epäillen asianosaisen ja *asialegitimaation* eli *asiavaltuuden* muodolliseen määrittelyyn. Epäilyt liittyvät kaksiasianosaissuhteen harvinaisuuteen hallintoasioissa. Oikeusvoimavaikutus ulottuu niissä asianosaisten piirin ulkopuolelle. Ulkopuolisten intressien turvaamiseksi on päädytty asiavaltuuden poikkeuksellisiin järjestelyihin. Laajimmalle tällainen järjestely on ulotettu kunnallislain 139.2 §:ssä, jossa kunnan jäsen saa hakea muutosta kunnan viranomaisen päätökseen myös sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka menee viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai on muutoin lainvastainen. Kunnan jäsenen valitus ei ole rajoitettu hänen omiin asioihinsa, vaan hän käyttää valitusoikeuttaan yleisen, kuntalaisten edun valvomiseksi.[40]

Ympäristöoikeudessa prosessuaalista asianosaiskäsitettä on kritisoitu, koska yleensä ympäristöasioissa joudutaan ratkaisemaan, kenen etua tai oikeutta

---

[37] Viranomaisen passiivisuudesta ks. myös *Merikoski* 1968b s. 273.

[38] *Hyvönen* (1970 s. 184 ss. ja s. 220 ss.) on meillä ensimmäisenä kiinnittänyt huomiota asianosaisaseman erilaisiin merkityksiin erilaisissa menettelyissä, kuten siviiliprosessissa ja maanmittaustoimituksissa. Asianosaisasema voi määräytyä muodollisten tai materiaalisten perusteiden mukaan riippuen menettelyn eri vaiheista. Myös *Vihervuori* (1981 s. 107 ss.) on selostanut asianosaisasemaan liittyviä erilaisia tulkintoja. Ks. myös *Tirkkonen* Sp I s. 317 ss. ja *Hollo* 1980 s. 109 ss.

[39] Ks. *Hyvönen* 1988 s. 49 ss.

[40] Ibid.

asia koskee.[41] Etenkin *hallintomenettelyssä* asianosaisen käsitettä on suhteellisen vakiintuneesti katsottava käytetyn *materiaalisessa* merkityksessä. Tämän mukaisesti toisin kuin yleisessä oikeudenkäynnissä, jossa asianosaiskäsite on rajoitettu muodollisesti koskemaan prosessin varsinaisia osapuolia, asianosaisena pidetään henkilöä, jota asia suoranaisesti koskee eli jonka oikeudellisiin etuihin ratkaisu saattaa välittömästi vaikuttaa.[42]

Asianosaisaseman määrittelyä intressiperiaatteella voidaan kritisoida liiasta abstraktisuudesta. Mitä tarkoitetaan *välittömyydellä* tai *oikeudellisella edulla*? Tässä ei ole ehkä aihetta laajaan hallinto-oikeudelliseen oikeusvertailuun. Kuitenkin voidaan todeta, että asianosaisasema on ratkaistu eri oikeusjärjestyksissä eri tavoilla. Eri maiden järjestelmiä voidaan tyypitellä esim. organisatorisin perustein (hallintotuomioistuinmaat — yleisten tuomioistuinten maat). Tällainen jaottelu ei kuitenkaan kerro kovin paljon asianosaisen asemasta, sillä hallinnon oikeusriitojen ratkaisemiseksi on saatettu omaksua muita hallinnon erityisluonnetta korostavia ratkaisuja. Organisatorisesta tarkastelusta ei myöskään käy ilmi, ketkä ao. maassa saavat asianosaisaseman hallintoasiassa. Eri menettelymuotojen tarkasteleminen painottaa näkökulmaa liiaksi viranomaiskeskeiseen suuntaan. Mikäli lähtökohtana ovat julkisen vallan päätökset ja tarve saattaa niiden *lainmukaisuus* kontrolloitavaksi, voidaan havaita, että taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurieroista huolimatta käsitykset hallinnon lainalaisuudesta ja kansalaisen oikeusturvan ja turvallisuuden lisäämisestä ovat viime vuosina yhdentyneet.[43]

Mikäli järjestelmiä tarkastellaan toiminnallisesta näkökulmasta, asianosaisella, vaikka onkin kysymys hänen *yksityisistä* eduistaan ja oikeuksistaan, on tärkeä asema hallinnossa syntyvien *virheiden korjaajana* ja yleisemminkin *hal-*

---

[41] Ks. esim. *Hollo* 1987 s. 1-2.

[42] Ks. esim. *Ståhlberg* 1928 s. 437: »Valittamaan on oikeutettu se, jota asia koskee, siis se, jonka yksityiseen oikeuteen taikka oikeudellisesti tunnustettuihin etuihin hallintotoimenpide kohdistuu». Ks. myös *Merikoski* 1968b s. 132, jossa asianosaismääritelmä on jossain määrin Ståhlbergin ed. siteerattua laajempi. Ks. myös HMenL:n esitöissä esitettyä määritelmää, jonka mukaan »asianosaisena on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka eduista, oikeudesta tai velvollisuudesta» päätetään. Ks. HE 88/1981 vp s. 8. Asianosaiskäsitettä hallintolupien kannalta on selostanut myös *Mäenpää* 1985 s. 334 ss. Rajanvedosta materiaalinen/prosessuaalinen merkitys liittyen oikeudelliseen intressiin, ks. myös *Lindblom* 1974 passim ja erityisesti s. 189—220, myös *Ekelöf* II s. 70—75. Oikeudellista intressiä käytetään usein kuvaamaan puhevaltaa sekä prosessuaalisessa että materiaalisessa mielessä. Rajanvedonongelmista ks. esim. *Lindblom* 1974 s. 171—177, *Hardy* 1982 s. 22—25, skjønnmenettelyssä *Backer* 1984 s. 198 alav. 29.

[43] Tässä yhteydessä voidaan viitata ylimpien tuomioistuinten kansainvälisen järjestön kongressissa 19.—26. 6. 1989 Helsingissä tehtyihin arvioihin. Ks. Yleisraportti KHO 4/1989 toim. Hallberg.

linnon lainalaisuuden toteuttajana. Yhteisenä kehityspiirteenä on kaikissa maissa havaittavissa hallinnon laajentuminen, jonka seurauksena kansalaiset ovat jatkuvasti oikeuksien saajina ja velvoituksien kantajina. Kysymys on julkisen vallan ja yksityisten ihmisten välisestä kestosuhteesta. Tämä asettaa suuria vaatimuksia hallinnon toimivuudelle niin, että syntyneet virheet tulevat korjatuiksi ja hallintopäätöksissä saadaan kulloinkin aikaan aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaava ratkaisu.

Pelkistetysti voidaan sanoa, että käsitykset asianosaisen asemasta *subjektiivisten julkisten oikeuksien* saajana ovat niiden alkuperäisessäkin ympäristössä, saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa, osoittautuneet liian ahtaiksi.[44] Ranskassa asianosaisen asema on määräytynyt pääasiassa oikeuskäytännön kautta. Tämän mukaan asianosaisasema ja siten myös muutoksenhakuoikeus on muotoutunut joustavasti *intressi* periaatteella.[45] Oman järjestelmämme samoin kuin Ruotsin voidaan katsoa olevan lähempänä Ranskan järjestelmää.46 Niissä maissa, joissa ei ole hallintotuomioistuimia ja muutoksenhaku on järjestetty yleisten alioikeuksien kautta (esim. Norja, Tanska, Iso-Britannia), erityisesti angloamerikkalaisen oikeusjärjestelmän piirissä kehitetty *ultra vires -oppi* tarjoaa mielenkiintoisen rinnastuksen ja vertailukohdan meidän kunnallisvalitusjärjestelmällemme.[47]

Vesilain järjestelmässä asianosaisaseman määräytymisperusteiden tarkasteleminen *intressiperustein* vaikuttaa käyttökelpoiselta. Asianosainen on lopputarkastuksessa kuten muissakin vesioikeudellisissa hakemusasioissa se, jota hakemus koskee tai saattaa koskea, riippumatta siitä, esiintykö hän menettelyssä vai ei.[48] Mielestäni *Vihervuori* on onnistuneesti pyrkinyt määrittelemään, millaisesta edusta vesioikeudellisessa hakemusasiassa on kysymys. Hänen mielestään tuollaisen edun määrittelyssä ei voida pitäytyä vain vesilain mukaan kor-

---

[44] Ks. *Laband* 1911 s. 233, vrt. *Forsthoff* 1973 s. 187 ss. ja *Stober* 1977 s. 911 ss., *Ule — Laubinger* 1977 s. 62.

[45] Ks. ed. s. 87 alav. 108 kohdalla oleva kirjallisuus.

[46] Subjektiivinen julkinen oikeus on saanut osakseen kritiikkiä niin meillä kuin ruotsalaisessakin kirjallisuudessa. Ks. esim. *Westerberg* 1945 s. 67 ss., *Ikkala* LM 1955 s. 173, *Holopainen* 1969 s. 105 ss., *Andersson* 1970 s. 186, *Ragnemalm* 1970 s. 222, *Hallberg* 1978 s. 92. Siitä huolimatta subjektiivista julkista oikeutta käytetään selviteltäessä (subjektiivisen) valitusoikeutta. *Hallbergiin* (1978 s. 92—93) yhtyen voi po. käsitteestä (subjektiivinen oikeus) sanoa, että »kun käsitteelle jää vain oikeusjärjestystä kuvaava, lähinnä esitystekninen merkitys, osoittautuu se muutoksenhakuongelmia selviteltäessä hyödyttömäksi». Vastaavan arvion voi tehdä pyrkimyksestä määritellä subjektiivisen oikeuden avulla asianosaisen käsitettä.

[47] Ks. esim. *Wade* 1982 s. 70 ss.

[48] Näin esim. *Pietilä* 1979 s. 148, *Hollo* 1976 s. 286 ja *Vihervuori* 1981 s. 175 ss.

vattaviin intresseihin tai fyysisiin menetyksiin, vaan on otettava huomioon vesilain säännökset, jotka koskevat luvanvaraisuutta, luvan myöntämisen edellytyksiä sekä luvan saajalle eri etunäkökohtien suojaamiseksi asetettavia velvoitteita.[49] Tällaisia intressejä voivat varallisuusarvoisten etujen ohella olla esimerkiksi terveydelliset tai vesistössä liikennöintiin liittyvät edut.[50]

Asianosaisen määritteleminen edellä esitetyllä tavalla intressiperustein ei voi tarkoittaa, että kaikki, joiden asemaan ja oikeuksiin lupapäätöksellä *todellisuudessa* on tai voi olla vaikutusta, ovat asianosaisia. Vesioikeudellisille lupapäätöksillehän on ominaista, että voimaan tultuaan ne koskevat kaikkia (*inter omnes*) ja luvanmukaisen toiminnan (luvallisista) haittavaikutuksista joutuvat kärsimään muutkin kuin itse prosessissa asianosaisina olleet. Se ei kuitenkaan tee kaikista hankkeen vaikutuspiirissä olevista asianosaisia tai jos tekisi, oltaisiin *actio popularis* -kanteen tyyppisessä asianosaismäärittelyssä.[51] Materiaalisen asianosaiskäsitteen tulkinnassa *in casu* on nähtävästi aina lähdettävä siitä, että vaatimuksen perustana olevan edunloukkauksen tulee olla hyvityskel-

---

[49] Ks. *Vihervuori* 1981 s. 146, 149, 151 ja 186.

[50] *Vihervuori* 1981 s. 153. Suomen oikeuden asianosaiskäsittettä selventää vertailu esim. *Ruotsin* järjestelmään, jossa SVL:n mukaan yksityisenä asianosaisena pidetään lähtökohtaisesti vain kiinteän omaisuuden tai siihen kohdistuvan erityisen oikeuden haltijaa. Ks. SVL 13: 26, myös SOU 1977: 27 s. 334 ss. ja *Strömberg* 1984 s. 197 ja 228. Ruotsin järjestelmässä nähtävästi yksityisten etujen laaja-alaisemman valvomisen on ajateltu tapahtuvan viranomaisen toimesta. SVL 13: 25:n perusteella kunnalla on yleisen edun mukainen puhevalta kunnan alueella hakemusasiassa. Sen sijaan ML:n järjestelmässä kytkentää kiinteään omaisuuteen ei vaadita. Ks. esim. NJA II 1969 s. 311 ss. *Tanskan* hallinto-oikeudellinen asianosaiskäsite, joka on omaksuttu mm. MBL:n järjestelmässä, on vanhastaan rakentunut meidän hallintoasioiden asianosaiskäsitettä läheisesti vastaavalle perustalle. Näin ollen Tanskan järjestelmässä valitusoikeus kuuluu jokaiselle, jolla on »individuel, væsentlig intresse i ophævelse eller ænringaf forvaltsakten.» Ks. esim. *Andersen* 1946 s. 531, *Haagen Jensen* 1977 s. 133. *Saksan liittotasavallan* WHG:n lupamenettelyä koskevat VwVfG:n säännökset kuten muitakin hallintomenettelyasioita. Muutoksenhaku on järjestetty VwGO:ssa tarkoitetussa järjestyksessä. WHG käyttää käsitteitä Betroffener ja Beteiligter asianosaisten kohdalla. Edellinen on aineellinen, jälkimmäinen menettelyllinen. Betroffener on se, jonka oikeutta tai etua saatetaan loukata ja joka voi tehdä muistutuksia (Einwendung). Ks. WHG 9 §, myös *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 239 ss., Beteiligter ei edellytä aineellisen haitan syntymistä ja se tarkoittaakin em. lainkohdassa viranomaista. Ks. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 246. Vaikka esim. vesistön rakentamissuunnitelman (Ausbau) vahvistamismenettelyssä WHG 31 §:n mukaan oikeus väitteiden tekemiseen on laaja, hallintovalitus on sallittu vain niille, joiden oikeutta loukataan. Ks. *Gieseke — Wiedemann* 1979 s. 695. Myös *Itävallan* vesioikeudellisessa asianosaiskäsitteessä nojaudutaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön asianosaiskäsitteistöön. WRG:n peruskäsitteistöstä (Partei ja Beteiligter) ks. esim. *Adamovich* 1954 s. 218 ss.

[51] Vrt. *Mäenpää* 1985 s. 338.

poinen ja asianosaisella tulee olla oikeus disponoida edusta ja että edunloukkaus vaikuttaa tavalla tai toisella tosiasiassa hänen oikeusasemaansa.

Edellä esitetyn perusteella asianosaisaseman voidaan lopputarkastuksessa katsoa kuuluvan *hakijan* (mikäli sellainen lopputarkastuksessa on) lisäksi *luvanhaltijalle*, *edunmenettäjille* ja *viranomaisille*.

Lopputarkastuksessa vesi- ja ympäristöhallituksen asianosaisasema on vesilain 21 luvun 1 §:n laillisuusvalvonnan vuoksi korostunut. Viranomaisen asianosaispuhevaltaa koskevassa väitöskirjatyössään *Vihervuori* tuli siihen johtopäätökseen, että viranomaisen asianosaispuhevaltaa koskeva vesilain 16 luvun 28.1 § on yleissäännös, joskin viranomaispiirin rajautuminen nojautuu po. säännöksen vuoksi vesilain ulkopuolisiin säännöksiin.[52] Tämän säännöksen viranomaispiirin rajanvedossa »toimialakriteeri» on ratkaiseva, joskin vesi- ja ympäristöhallituksen asema on mm. mainitun 21 luvun 1 §:n perusteella erilainen kuin muiden viranomaisten, ja se ulottuu itse asiassa koko vesioikeudellisen järjestelmän ylläpitämiseen.[53]

Vihervuori päättelee vesilain 16 luvun 28.1 §:ssä tarkoitettujen toimialojen olevan viranomaisen asianosaispuhevallan käyttämisen perusteena *in abstracto*, kun taas yksityisen edunmenettäjän puhevalta edellyttää nähtävästi edun loukkaamista *in casu*.[54] Kun toisaalta vesilain aineellisen sääntelyn rakenne keskeisimmissä kohdissa — luvantarvesäännöstössä, intressivertailussa, edunmenetyskäsitteessä ja haittojen minimoinnissa — rinnastaa yleiset ja yksityiset edut keskenään, eri etujen puolesta puhevaltaa käyttävien asianosaisten aseman selittäminen erilaiseksi herättää ensi ajattelemalta hämmennystä. Kysymys lieneekin siitä, että asianosaiskäsitteen tarkasteleminen menettelyllisistä muodoista kuten puhevallan käyttämisestä lähtien voi johtaa tällaiseen viranomaisen asianosaisasemaa painottavaan lopputulokseen. Mielestäni kysymys on ehkä enemmänkin viranomaisen lopputarkastuksessa (ja muussa hakemusasiassa) puolustamien *etujen abstraktisuudesta* kuin itse viranomaisen asianosais*puhevallan* abstraktisoinnista. Mielestäni lainsäätäjä antaessaan vesilain 16 luvun 28.1 §:n perusteella tietyille viranomaisille asianosaispuhevallan, on täsmentänyt vain sen, että nämä viranomaiset mm. muutoksenhakuoikeuden ja puhevallan käyttämisen suhteen rinnastetaan (yksityisiin) asianosaisiin.

---

[52] Ks. *Vihervuori* 1981 s. 427.

[53] Mts. 347.

[54] Mts. 427, jossa *Vihervuori* huomauttaa, että viranomaisen asianosaispuhevalta voi *toissijaisesti* määräytyä myös samalla tavalla kuin kenen tahansa muunkin (yksityisen) puhevalta.

4 ASIANOSAISEN PUHEVALLAN KÄYTTÄMISESTÄ LOPPUTARKASTUKSESSA

4.1 Yksityinen edunmenettäjä

Aineellisen virallisperiaatteen mukaisesti lopputarkastuksessa on otettava viran puolesta huomioon vesilakiin sisältyvät säännökset yksityisten ja yleisten etujen turvaamisesta. Yksityisen edun- tai oikeudenhaltijan asemaa ei ole kuitenkaan jätetty yksistään virallisperiaatteen varaan. Asianosaisasemaan liittyvää puhevallan käyttömahdollisuutta on pidettävä keskeisenä kansalaisten *oikeusturvan* takeena vesiasiassa.[55]

Yksityisen edunmenettäjän puhevallan käyttöperusteeksi riittää, että lopputarkastuksesta on ilmoitettu ja hän käyttää tarkastuskokouksessa puhevaltaa. Asianosaisaseman syntyminen kuitenkin riippuu siitä, antaako oikeusjärjestys suojaa hänen ajamalleen intressille. Toimituksessa asianosaiseksi ilmoittautunut saa käytännössä puhua vapaasti, mutta vesituomioistuin ratkaisee, saako hän asianosaisen aseman vai ei.

Yksityisen edunmenettäjän puhevallan valvomisen kannalta on keskeistä, miten hän saa *tiedon* vireille tulleesta lopputarkastuksesta. Tässä suhteessa lain säännökset ovat selvät, koska vesilain 18 luvun 12 §:ssä määrätään, että lopputarkastuskokouksen koolle kutsumisesta ovat voimassa katselmuskokousta koskevat säännökset. Siten lopputarkastuksen vireilletulosta, joka yksityisten edunmenettäjien kohdalla alkaa tiedolla tarkastuskokouksen pitämisestä, ovat voimassa vesilain 18 luvun 4 §:n yleistiedoksiantoa ja 16 luvun 8 §:n erityistiedoksiantoa koskevat säännökset.[56]

Kun lopputarkastuksen kohteena on vesilain mukaisen luvan perusteella toimeenpantu hanke, on kysyttävä, onko lopputarkastuksesta tiedotettaessa vesilain 16 luvun 8 §:n tarkoittama tieto toimitettava niille yksityisille edunmenettäjille, jotka olivat käyttäneet asianosaisen puhevaltaa varsinaisessa lupakäsittelyssä. Koska lopputarkastuksen kohteena on sama hanke, joka on jo käsitelty katselmustoimituksessa ja vesioikeudessa, on luonnollista, että asianosaispuhevaltaa käyttäneiden piiri on lähtökohtaisesti sama kuin alkuperäisessä lupakäsittelyssä.

---

[55] Puhevallan käyttöä käsiteltäessä on hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa jossain määrin epäselvästi siviilioikeudellisista esikuvista lainaten käytetty asialegitimaatio- ja asiavaltuuskäsitteitä. Siviiliprosessin termien soveltumattomuudesta vesiasioissa ks. esim. *Ellilä* LM 1975 s. 55, myös KM 1939: 3 s. 400.

[56] Katselmustoimituksen osalta asianosaisten kuulemisesta hakemusasiassa ks. esim. *Eronen* 1965 s. 70, pilaamisasiassa ks. esim. *Hollo* 1976 s. 286 ss.

Useimmissa tapauksissa puhevallan käyttämisen perusteena on reaalitalouden yksikkö, kiinteistö, jolloin asianosaisasema ei riipu henkilöstä. Puhevallan käyttäminen perustuu siihen, että osoitetaan hankkeen ja asianomaisen yksikön vaikutussuhde.[57] Jos varsinaisesta lupakäsittelystä on kulunut pitkä aika ja vaikutusalueen kiinteistöjen omistajat ovat vaihtuneet, kuulutuksen toimittaminen vesilain 16 luvun 8 §:ssä säädetyllä tavalla maa- ja vesialueiden omistajille edellyttää lopputarkastuksessa tällaisten omistajien selvittämistä yleensä aina uudestaan.

Asianosaispuhevaltaa ei ole meidän oikeudessamme kytketty vesioikeudellisen hakemusasian käsittelyssä yksinomaan reaalitaloudellisiin yksiköihin, kuten mm. vesilain 11 luvun 3 §:n säännöksestä voidaan päätellä.[58] Asianosaisen puhevallan perustana olevan intressin merkittävyyttä ei voida myöskään kytkeä oikeuteen saada vesilain 11 luvun perusteella korvausta, sillä vesilain järjestelmä lähtee siitä, että rakentajan velvollisuudet pyritään järjestämään vesilain 2 luvun 15—25 §:n toimenpidevelvoitteilla.[59] Onkin ilmeistä, että kysymys oikeudesta käyttää puhevaltaa korvausasioissa on pidettävä erillään oikeudesta käyttää lupakysymystä ja lupaehtoja koskevaa puhevaltaa.[60] Asianosaispuhevallan voi siten tuottaa yleiskäyttöetukin. Tällaisen edun tulee kuitenkin olla varal-

---

[57] Ks. *Eronen* 1980 s. 8, myös *Hollo* 1976 s. 288, *Pietilä* 1979 s. 148 ja *Vihervuori* 1981 s. 143 ss.

[58] Esim. po. säännöksen (VL 11: 3) 6 ja 7 kohta. Ks. myös HE 266/1984 vp s. 14. Mielenkiintoinen asianosaispuhevaltaa koskeva ratkaisu on **KKO 24. 11. 1989 t. 3253**, jossa korkein oikeus katsoi, että yleisen vesialueen rajankäyntiä koskevassa toimituksessa Kallan karineuvostolla oli asianosaisen puhevalta. MO oli katsonut, että Kallan karineuvosto oli ainakin 1700-luvulta lähtien hallinnut Maakallaa ja Ulkokallaa (saaria), joten karineuvostolla tämän jo vuosisatoja jatkuneen ylimuistoisen nautinnan perusteella, jota kukaan ei ole asettanut kiistanalaiseksi, on oikeus esiintyä asianosaisena. Kysymyksessä oli riita mm. kyseisten saarten omistuksesta. KKO:n tuomiossa MMM:n valitus näille saarille määrättyjen yksityisten vesialueiden osalta jätettiin tutkimatta. Ministeriön asianosaispuhevaltaan sovelletut lainkohdat olivat L vesi- ja ympäristöhallinnosta 2.1 §:n 6 kohta ja 3.1 §:n 3 kohta sekä KaL 118.2 §. Verrattuna VL:n viranomaisen asianosaisen puhevaltaan vesialueen rajankäyntitoimituksen puhevalta perustuu vesialueen omistukseen ja on siten VL:n järjestelmää ahtaampi.

[59] VL 2: 15—25 ns. esikorvauksellisista velvoitteista ks. myös *Hollo* 1980 s. 106 ja *Vihervuori* 1981 s. 147 ss.

[60] Esim. **KKO 1984 II 134**: VL:n mukaisella luvallisella toimenpiteellä oli aiheutettu ranta-alueen kohdalla olevalle, muusta vesialueesta erotetulle vesialueelle täydellinen kalakato. Lomailu- ja muuhun virkistyskäyttöön soveltuvan rannan omistajalla katsottiin olevan oikeus saada VL 11: 3:n 2 kohdan perusteella korvaus kalakadosta aiheutuvan rannan myyntiarvon alenemisesta riippumatta hänen oikeudestaan vesialueeseen. **KHO 11. 12. 1975 t. 4878**: VO ei ollut katsonut valittajan alueita sellaisiksi, joille oli määrättävä korvausta. Hakemus tutkittiin (ja hylättiin).

lisuusarvoltaan tai muutoin kvalifioitu.[61] Yksityisen edunmenettäjän laaja-alaista puhevaltaa vesirakennushankkeen kaikissa toteuttamistapaan ja lupaehtoihin liittyvissä kysymyksissä puoltaa ennen muuta vesilain 2 luvun 3 §:n yleissäännös hankkeiden toteuttamistavasta.[62]

4.3 Vesi- ja kalatalousyhteisöjen puhevalta

Vesilaissa säänneltyjen *käyttöyhteisöjen* (uittoyhdistys, ojitusyhtiö, järjestely-yhtiö, säännöstely-yhtiö, viemäriyhtiö) *julkisoikeudellisiin* piirteisiin viitataan usein. Viittaukset ovat kuitenkin varsin epämääräisiä. Julkisoikeudellisella piirteellä saatetaan tarkoittaa yhteisön järjestäytymisen pakollisuutta[63] ja tehtävien laatua[64]. Esim. ojitusyhtiön jäsenyys on pakollinen, vaikka itse yhteisön perustaminen ei ole pakollinen (VL 6: 9, 6: 25). Julkisoikeudellisiin piirteisiin viitataan myös uittoyhdistyksen kohdalla, kun puhutaan yhdistyksen järjestäytymisestä (VL 5: 19), automaattisesta jäsenyydestä (VL 5: 40) ja tehtävien laadusta.[65]

Julkisoikeudellista luonnetta korostetaan myös muiden lakisääteisten yhteisöjen kohdalla. Näihin kuuluu *kalastuskunta*, jonka osakkaat ovat lähtökohtaisesti samat kuin vastaavan yhteisen vesialueen (*jakokunnan*) kalastuslain 3 §:n vuoksi.[66] Asianosaispuhevallan suhteen nämä yhteisöt sinänsä eivät ole muista yksityisistä asianosaistahoista poikkeavassa asemassa. Yhteisön lakisääteisyys ei tee niistä yleisen edun puhevaltaa käyttäviä.[67] Kalastuskunnan oikeudellinen asema on kuitenkin sellainen, että se voi yleensä esittää samansisältöisiä vaati-

---

[61] Esim. Lokan tekojärven lopputarkastusta koskevassa asiassa Savukoskelta oleva A.S. oli muutoksenhakemuksessaan VYO:lle lausunut mm., että vaikka hän ei omistanutkaan Luirojoen varressa maata, hänen mahdollisuutensa käyttää jokea polttopuun kuljetukseen ja marjastukseen liittyvään venekulkuun olivat huonontuneet, minkä vuoksi hän vaati korvausta kulkemisen vaikeutumisesta. **VYO** päätöksessään **22. 12. 1988 (VYO 105/1987)** hylkäsi A.S.:n vaatimuksen, koska »A.S.:n kulkeminen oli »satunnaista» ja koska »tämänkaltainen kulku vesistössä perustuu ainoastaan vesilain 1 luvun 24 §:ssä tarkoittuun yleisen kulkuoikeuden käyttämiseen, ei sen vaikeutuminen ole vesilain 11 luvun 4 §:n mukaan korvattavaa vahinkoa.» Myös VO oli hylännyt A.S.:n vaatimuksen. Asian tutkiminen osoittaa, että kulkuoikeuden turvaaminen asianosaisen relevantin edun turvaamiseksi voi tuottaa asianosaisen puhevallan. VO:n päätöksessä kulkuhaittoja Luirojoen osalta pyrittiin vähentämään juoksutusmääriä koskevalla lupaehtomuutoksella.

[62] Vrt. VL 1: 15.

[63] Historiallisesta tausta ks. esim. *Lang* 1910 s. 80.

[64] Mts. 110 ss., ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 167 ss.

[65] Ks. esim. *Holopainen* 1969 s. 59, myös *Vihervuori* 1981 s. 174.

[66] Ks. *Honkanen* 1985 s. 70 ja *Vihervuori* 1988a s. 242—243, vrt. VKalL 56.1 §.

[67] Ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 174 .

muksia kuin yleisen edun puhevaltaa käyttävä kalatalousviranomainen.[68]

Kirjallisuudessa on esitetty vastakkaisia mielipiteitä kysymyksestä, miten jakokunnan ja kalastuskunnan sekä kalastuskunnan ja sen jäsenen puhevalta suhtautuvat toisiinsa ja missä laajuudessa jakokunta, kalastuskunta tai sen osakas voivat erikseen esittää vaatimuksia vesioikeudellisessa hakemusasiassa.[69]

Näissä asianosaispuhevaltaan liittyvissä ongelmissa hankalimmiksi ovat osoittautuneet yhteiset vesialueet tai varsinaisesti niiden osakaskunnat, jotka ovat useimmiten järjestäytymättömiä.[70] Kalastuskunnan järjestäytyminen sen sijaan on pakollista, ellei poikkeusta ole myönnetty.[71] Järjestäytymättömyys ei kuitenkaan vapauta osakkaita kalastuslain mukaisista velvoitteista.[72]

Yhteisalueiden järjestäytymättömyys johti uuden yhteisaluelain (L 758/89) säätämiseen. Lainsäädännöllä vanhan yhteisaluelain (L 204/40) erityisesti järjestäytymisen ja päätöksenteon osalta monimutkaisina pidetyt säännökset on pyritty korvaamaan joustavammalla menettelyllä.[73]

Uudenkin yhteisaluelain mukaan osakaskunnan asiana on päättää, haluavatko osakkaat järjestäytyä. Lainsäädännöllä tosin pyritään edistämään osakaskuntien järjestäytymistä.[74] Järjestäytymättöminäkin ne voivat kuitenkin edelleenkin toimia. Pääsääntöisesti osakaskunnan kokous on kutsuttava koolle kaikille osakkaille lähetettävällä kirjeellä tai siitä on muutoin annettava todisteellisesti tieto. Toissijaisesti kokouskutsu voidaan antaa myös siten, että kokouksesta kuulutetaan yhdessä tai useammassa paikkakunnalla yleisesti leviävässä sano-

---

[68] Ks. KaL 51 §.

[69] Vastakkaisista mielipiteistä ks. esim. *Kytömaa* LM 1965 s. 133 ss. ja *Modeen* 1965 s. 65. Prosessikelpoisuudesta ei ole epäilyksiä, mutta ongelmalliseksi on käytännössä osoittautunut pitää kysymys yhteisen vesialueen omistajan puhevallan käytöstä erillään kalastuskunnan puhevallasta intressikorporaationa. Tästä kysymyksestä ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 168 alav. 5.

[70] Nykyään huomattava osa vesialueen osakkaista, ts. osakastilojen omistajista on muita kuin kylässä pysyvästi asuvia luonnollisia henkilöitä. Osakkaana voi olla järjestö, jonka jäsenkunta voi olla vaikeasti sovitettavissa osakkaan perinteiseen kiinteistöoikeudelliseen asemaan. Vrt. KalL 40 §. Osakaskunnan muodostava tilajoukko ei välttämättä muutoinkaan vastaa oikeushistoriassa usein mainittua kyläyhteisöä (ns. vesioikeudellinen kylä). Asiasta ks. myös *Vihervuori* 1988a s. 241 ss.

[71] Ks. KaL 49.1 §. Järjestäytymättömyys ei kuitenkaan vapauta osakkaita KalL:n mukaisista velvoitteista.

[72] Ks. KalL 49.1 §. Kytkentä YhtAlL:iin on järjestetty niin, että vm. lain mukainen hallintoelin voi suorittaa kalastuskunnalle kuuluvat tehtävät. Ks. KalL 49.2 § ja myös KalA 22—23 ja 28 §. Siitä, voiko osakkaiden kokous toimia kalastuskunnan kokouksena ja onko muutoksenhaussa noudatettava KalL:a, katsoisin samoin kuin Vihervuorikin, että säätelyn rakenne puoltaa KalL:a. Ks. *Vihervuori* 1988a s. 244 vrt. kalastuskunnan järjestäytymisestä VKalL 57.1 §.

[73] Ks. myös KM 1985: 51 ja HE 22/1989 vp.

[74] Ks. erityisesti YhtAlL 10 §, joka antaa mahdollisuuden saada maanmittausinsinööri avustamaan järjestäytymättömän jakokunnan koolle kutsumisessa.

malehdessä.[75] Myös uudessa yhteisaluelaissa on voimassa se aikaisempaankin yhteisaluelainsäädäntöön sisältynyt periaate, että osakaskunnan kokouksessa voidaan päättää vain niistä asioista, jotka kokouskutsussa on mainittu (YhtAlL 12 §). Viittä vuotta pitemmät vuokrasopimukset ja yhteisen alueen myynti on alistettava tuomioistuimen vahvistettavaksi, jos joku läsnä olevista osakkaista niin vaatii.[76]

Uusi yhteisaluelaki on tuonut muutoksia mm. siihen, miten ilmoitus on annettava tiedoksi järjestäytymättömälle jakokunnalle. Ilmoituksen osalta riittää, että se annetaan tiedoksi järjestäytymättömän jakokunnan jollekin osakkaalle haasteen tiedoksi antamista koskevassa järjestyksessä ja tiedottamalla ilmoituksesta yhdessä paikkakunnalla leviävässä sanomalehdessä.[77] Hallituksen esityksen perustelujen mukaan näin pyritään varmistamaan asian riittävä tiedoksitulo osakkaiden keskuudessa.[78] Menettely on epäilemättä joustava, mutta yksityisen osakkaan oikeusturvan kannalta myös ongelmallinen. Mikä takaa sen, että yksityisen osakkaan saama ilmoitus tulee laajemmin osakaskunnan tietoon?

Osakkaalla, joka on tyytymätön osakaskunnan päätökseen, on oikeus moittia sitä nostamalla kanne osakaskuntaa vastaan yleisessä alioikeudessa.[79] Jos taas järjestäytymätön osakaskunta on ryhtynyt oikeudenkäyntiin, oikeudenkäynnin vireille pannut osakas on velvollinen osallistumaan oikeudenkäynnin kustannuksiin enintään sillä määrällä, joka vastaa hänelle osakkaana oikeudenkäynnistä tullutta etua (YhtAlL 24.1 §). Jos osakaskunta päättää, ettei vireille pantua kannetta jatketa, yksityinen osakas saa kuitenkin ajaa kannetta, ja mitä oikeudenkäynnissä voitetaan, tulee osakaskunnan hyväksi.[80] Kanteen ajaminen yhden osakkaan toimesta on varsin monimutkaista. Vanhastaan on nimittäin katsottu, että yhteisen kiinteistön ja alueen osakkaiden välillä vallitsee välttämätön prosessinyhteys.[81] Muut osakkaat lienee kutsuttava kuultaviksi yhden osakkaan ajaessa koko yhteistä aluetta koskevaa kannetta.[82] Selvää lienee, ettei yhteisaluelain mukaista yhden osakkaan kannevaltaa voida rajoittaa koskemaan yksinomaan niitä asioita, joissa tuomion sisältö tulee jakamattomana kaikkien yhteisomistajien hyväksi.[83] Yhteisaluelakiin puolestaan sisältyy nimenomainen

---

[75] Ks. YhtAlL 11 §, myös HE 22/1989 vp s. 6 ss., vrt. KalL 52 §.

[76] Alistusvelvollisuutta on lievennetty verrattuna VYhtAlL:iin.

[77] Haasteen tiedoksiannossa on sen sijaan edelleen noudatettava OK 11:14.1:n määräyksiä.

[78] Ks. HE 22/1989 vp s. 9.

[79] Järjestäytyneen yhteisalueen puolesta puhevaltaa tuomioistuimessa tai viranomaisessa käyttää hoitokunta tai toimitsija, mikäli tällaisen asettamisesta hoitokunnan sijaan on määrätty osakaskunnan säännöissä. Ks. YhtAlL 19, 22 §, myös 4 §.

[80] Tässä suhteessa säännös vastaa VYhtAl 21.2 §:ää. Ks. myös *Hyvönen* 1970 s. 158.

[81] Ks. esim. *Hyvönen* 1970 s. 159. Subjektiivisesta kumulaatiosta ks. myös *Tirkkonen* Sp I s. 410—417.

[82] Ks. *Hyvönen* 1970 s. 159.

[83] Tällä kannalla on kirjallisuudessa ollut mm. *Hyvönen* 1970 s. 159. VYhtAlL:n lainvalmistelutöissä on myös esitetty puhevallan täydellisyyttä ilman rajoituksia puolustavia näkökantoja. Ks. esim. Lvk 1938: 6 s. 8, myös HE 11/1939 vp s. 6.

säännös siitä, että silloin kun osakaskunta (jakokunta) käyttää puhevaltaansa, yksityisellä osakkaalla on rinnakkainen asianosaisen puhevalta omasta osuudestaan (YhtAlL 25 §).

Yhteisaluelakiin tehdyistä menettelymuutoksista huolimatta kalastuskuntien hallinto näyttää edelleen tarjoavan joustavamman menettelyn asianosaisen puhevallan käyttämiseen erityyppisissä yhteisten vesialueiden vesioikeudellisissa hakemusasioissa. Sinänsä kalastuskunnat muodostuvat samasta osakaskunnasta kuin vastaava yhteinen vesialuekin. Vain toimivalta on eriytynyt ja menettelymuodot ovat toiset kuin yhteisaluelain mukaisessa päätöksenteossa. Kalastuskunta syntyy suoraan lain nojalla eikä järjestäytymisen perusteella.[84]

Päätösvallan käyttäminen kalastuskunnan kokouksessa edellyttää kalastuslain 55 §:n mukaan osakasluettelon laatimista. Periaatteessa osakkuussuhteiden olisi siten oltava yhtä tarkkaan tiedossa kuin yhteisaluelain perusteella. Kuitenkaan ei ole voitu noudattaa pääsääntöä, että esim. kalaveden hoitoa tarkoittavien toimenpiteiden kustannuksia ja muita kalastuskunnan menoja varten kerättäviä maksuja olisi määrättävä kunkin vesialueosuutta vastaava määrä.[85] Osakkuuksien selvittäminen edellyttäisi jaon täydentämistoimituksen pitämistä, jonka kustannuksista vastaisi kalastuskunta.[86] Siihen ei ole yleensä turvauduttu. Tästä huolimatta kalastuskunnat *ovat toimineet.*

Kalastuskunnilla on laaja toimivalta.[87] Vain kiinteän omaisuuden hankkiminen jää sen ulkopuolelle. Päätehtävänä on järjestää *kalastuksen harjoittaminen* ja *kalakannan hoito* kalastuskunnan alueella.[88] Kalavettä koskevaa oikeudenkäyntiä kalastuskunnan johtokunta ei saa panna vireille ilman kalastuskunnan kokouksen päätöstä, ellei tällaista oikeutta ole kalastuskunnan säännöissä uskottu johtokunnalle.[89]

---

[84] Järjestäytyessään kalastuskunnan on hyväksyttävä itselleen säännöt, jotka on alistettava kalastuspiirin tarkistettavaksi. HE tosin puhui vahvistamisesta. Ks. HE 214/1980 vp s. 20, tästä myös *Honkanen* 1985 s. 72. Tarkistamisen kannalla oltiin myös VKalL:n esitöissä. Ks. esim. HE 18/1943 s. 18, Lvk 1948: 5 s. 18, HE 39/1950 vp s. 17. Vahvistamista puolsivat vain Lvk 1941: 4 s. 17 ja LtVM 55/1950 s. 3.

85 Ks. KalL 60 §:n määräys.

[86] Ks. JL 231 § (L 1988/625) vrt. JL 231 b § (L 1972/52), vm. osalta ks. myös *Honkanen* 1985 s. 72—73, *Vihervuori* LM 1983 s. 319—322 ja *Vihervuori* 1988a s. 244—245. Osakkuuksien selvittämiseksi kalastuslain valmistelun yhteydessä ehdotettiin myös katselmusmenettelyä, mutta maanmittausviranomaisten vastustuksen vuoksi tästä luovuttiin. Ks. HE 11/1988 vp s. 2 ss., vrt. HE 214/1980 vp s. 22 ja KM 1977: 47 s. 126. Ks. myös JA 230 §. Katselmusmenettelystä myös *Honkanen* 1985 s. 72.

[87] Ks. KalL 51 §.

[88] Kalastuskunnan haltijoita velvoittavat KalL 1—2 §:n luonnontaloudelliset perussäännökset.

[89] Ks. KalL 66.1 §. Päätöstä vastustanut osakas on velvollinen osallistumaan oikeudenkäynnin kustannuksiin enintään sillä määrällä, joka vastaa hänen tästä oikeudenkäynnistä

Oikeuskäytännön valossa kalastuskunnan puhevallan suhteessa *järjestäytyneeseen* jakokuntaan voidaan havaita muotoutuneen varsin väljäksi. Molemmat ovat voineet käyttää puhevaltaa, koska omistajaintressi ja kalastusintressi ovat olleet limittäisiä.

Kalastuskunta on yksinkin voinut käyttää asianosaisen puhevaltaa paitsi suoranaisia *kalataloudellisia velvoitteita* myös itse *lupaa* ja *lupaehtoja* koskevissa asioissa, kunhan vaatimuksia on perusteltu kalatalouden näkökulmasta.[90] Päällekkäistä puhevaltaa luvan ja kalataloudellisten toimenpidevelvoitteiden osalta puoltaa se, että kysymys on samanaikaisesti sekä kalaveden *arvoon* että kalastuksen *hoitamis- ja edistämisvelvollisuuteen* vaikuttamisesta.[91]

Voiko kalastuskunta vaatia myös korvauksia? *Hyvönen* on vertailtuaan vanhan kalastuslain ja vanhan yhteisaluelain säännöksiä katsonut mm.: »On selvää, että kalastuskunnan kuten myös YhtAlL:n mukaisten toimitsijain puhevalta ulottuu rahasuoritustakin koskeviin asioihin koko yhteisen alueen osalta.»[92] Se, että näin on myös käytännössä, määräytynee pitkälle lähinnä *käytännön* tarpeiden perusteella.[93] Koska järjestäytymättömän jakokunnan korvaukset määrätään talletettavaksi ulosotonhaltijalle maksutalletuslain 1.2 §:n nojalla, on esiintynyt paineita korvausten määräämiseen kalastuskunnalle.[94]

Periaatteessa oikeus *vaatia* korvausta on erotettavissa siitä, *kenelle* korvaus on maksettava. Kalastuskunnan vaatiessa korvausta se voidaan määrätä maksettavaksi jakokunnalle.[95]

Silloin kun vesioikeus käsittelee korvausta samalla kertaa kuin lupahakemusta, ei välttämättä ole sanottavaa merkitystä sillä prosessioikeudellisella kysymyksellä, onko kalastuskunnalla puhevaltaa vai ei, koska vesioikeus tuolloin

---

saamaansa hyötyä. Osakkaalla on saman pykälän 2 momentin mukaan yksinkin oikeus ajaa kannetta, jos kalastuskunnan kokous tai johtokunta päättää, ettei oikeudenkäyntiin ryhdytä. Se, mitä voitetaan, tulee koko osakaskunnan hyväksi. Kirjallisuudessa *Hyvönen* (1970 s. 158) on katsonut, ettei yhden osakkaan kannevaltaa voida rajoittaa koskemaan yksinomaan niitä asioita, jotka tulevat kaikkien yhteisomistajien hyväksi. Myös YhtAlL 25 § sallii yksityisen osakkaan ja osakaskunnan rinnakkaisen puhevallan.

[90] Ks. esim *Vihervuori* 1981 s. 169 ja siinä olevat oikeustapaukset. Ks. myös **KHO 2. 6. 1977 t. 2361, KHO 3. 6. 1975 t. 4805** ja **KHO 16. 5. 1985 t. 1998**.

[91] Ks. myös *Eronen* 1980 s. 13 ja *Vihervuori* 1981 s. 169. Esimerkkejä oikeuskäytännöstä **KKO 1974 II 73**. Samansisältöiset vaatimukset tutkittu lopputarkastuksessa: **KHO 28. 10. 1987 t. 4674, KHO 3. 6. 1975 t. 4805, KHO 2.6.1977 t. 2361, KHO 4. 3. 1982 t. 865**.

[92] Ks. *Hyvönen* 1970 s. 159.

[93] Ks. *Hollo* VT 5/1977 s. 10, myös *Vihervuori* 1981 s. 169.

[94] Tallettamisesta LunL:n nojalla ks. LunlL 48.2 § ja sen johdosta *Ojanen* 1978 s. 153.

[95] Näin *Pietilä* 1979 s. 151. Vanhat tätä kantaa tukevat ratkaisut esim. **KHO 1970 A II 139** ja **KHO 1972 A II 123**. Siitä, miten kalastuskunnan oikeutta määrätä korvauksen käyttämisestä on rajoitettu ks. KalL 66.3 §. Eri asia on, ovatko tällaiset käyttörajoitukset tarpeen.

määrää korvaukset viran puolesta. Näin voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan asian myös silloin, kun on kysymys lopputarkastuksesta. Miten virallisperiaate on suhteutettavissa tilanteisiin, kun on kysymys jälkivahingosta, josta haetaan korvausta erikseen vahingonkärsijän toimesta tai lopputarkastuksen yhteydessä? Tällöinkin on lähdettävä siitä, että kalastuskunnalta edellytetään jo kalastuslain 2.1 §:n nojalla toimeliaisuutta, kun kalavedelle on aiheutettu vahinkoa. Näin lienee selvää, että kalastuskunta voi toimia tällaisissakin tapauksissa sekä *hakijana* että käytännön syistä myös *korvauksen saajana.*

Oikeuskäytäntöä selkiinnyttävä ratkaisu on ollut seuraava rapukorvauksia koskeva päätös:

> **VYO 14. 11. 1978 (VYO 19/1976)**: Koska kullakin kalastuskunnalla yhteisen kalaveden osakkaiden muodostamana yhtymänä oli katsottava olevan puhevalta asian vesiylioikeuteen siirretyltä osalta eli sitä osalta kuin asiassa oli kysymys vesialueen kalavetenä käyttämisestä aiheutuneista vahingoista ja niiden korvaamisesta ja koska vesioikeuden ei näin ollen olisi tullut jättää hakemusta korvausten osalta tutkimatta, vesiylioikeus kumosi vesioikeuden päätöksen ja palautti asian sille.
>
> Ratkaisussa oli kysymys vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisen ennaltaarvaamattoman vahingon korvaamisesta. **PSVO** oli päätöksellään **13. 2. 1975 (n:o 18/75/II)** jättänyt kalastuskuntien mainitun säännöksen nojalla tekemät velvoite- ja korvausvaatimukset tutkimatta siltä osin kuin oli kysymys jo aiheutuneeksi väitetyn vahingon korvaamisesta, koska kalastuskunta ei ollut vesialueen omistaja.
>
> **KHO (12. 2. 1976 t. 627)** korotti vesioikeuden määräämän kalanhoitomaksun, määräsi luvanhaltijan määräajassa selvittämään ja laatimaan suunnitelman kala- ja rapukannan hoitotoimenpiteistä sekä siirsi rahakorvauksia koskevat vaatimukset vesiylioikeuden käsiteltäväksi. Vesiylioikeuden päätöksen (VYO 19/1976) perusteella vesioikeus 24. 2. 1984 (n:o 9/84/II) ja vesiylioikeus **27. 11. 1987 (VYO 57/1987)** määräsivät luvanhaltijan maksamaan kalastuskunnille vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella kala- ja rapukannalla aiheutuneista vahingoista korvausta.[96] **KKO (15. 6. 1990 t. 1763)** nosti ravun hintaa ja siten kalastuskunnille määrättyjä korvauksia.

Selostetusta ratkaisusta huolimatta kysymys siitä, onko kalastuskunnalla vai ei puhevaltaa myös korvauskymyksissä, näyttää kuitenkin usein perustuneen

---

[96] Ratkaisua on selostettu muilta osin aiemmin »Siikajoen rapukorvaukset» s. 243 ss. Vrt. **VYO 14. 1. 1982 (VYO 81/1981)**: Kalastuskunnat oli määrättävä uittoasiassa pysyvästä käyttöoikeudesta tulevan korvauksen saajiksi. Tässä tapauksessa vesialueen osakkaat olivat VKalL 68 §:n mukaisessa järjestyksessä päättäneet korvauksen maksamisesta kalastuskunnalle. Sen sijaan **VYO**:n päätöksessä **8. 8. 1986 (VYO 48/1986)** kalastuskunnille ei myönnetty puhevaltaa kalankasvatuslaitoksen jätevesien aiheuttamien kalastushaittojen osalta, koska kalastuskunnat eivät itse kalastaneet, joten niille ei voinut aiheutua haittaakaan.

satunnaistekijöihin.[97] Esim. kalastuskunnan puhevalta *kalanhoitomaksun* osalta on vakiintunut, mutta *vesiensuojelumaksun* osalta se hylätään.[98] Maksu ei tosin koske kalataloutta.[99] Toisaalta vesi- ja ympäristöhallitukselle lain säännöksen perusteella (ts. VL 10: 27.4) annettua yksinomaista oikeutta käyttää puhevaltaa maksun määräämisestä voidaan perustellusti arvostella ainakin niissä tapauksissa, joissa se itse on luvanhakijana.[100]

Vesialueiden järjestäytymättömyyden vuoksi kalastuskuntien puhevalta on saanut paljon omistajavalvonnan piirteitä. Se on laajentunut jopa vesi- ja kalastusasioiden ulkopuolelle.[101]

Omalaatuinen voimassa olevan kalastuslain mukanaan tuoma yksikkö on *kalastusalue*. Mikä on kalastusalueen puhevalta kalastusedun valvontaa koskevissa kysymyksissä? Yleisen kalatalousedun osalta puhevalta kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle ja kalastuspiirille.[102] Yksityisten vesialueiden puolesta puhevaltaa käyttää yleensä kalastuskunta. Mihin kalastusalueen puhevalta sijoittuu relaatiossa ministeriö, kalastuspiiri ja kalastuskunta? Kalastusalueen puhevalta on voimassa olevassa lainsäädännössä jäänyt jokseenkin epämääräiseksi. Epäselvyydet kalastusalueiden toiminnassa johtunevat pääosin siitä, että kalastuslain myötä muodostettujen kalataloudellisten luomusten asema näyttää kokonaisuudessaan jääneen lainsäätäjällekin epäselväksi.

Kalastuslain 3.2 §:n mukaan kalatalouden edistämistä ja muiden lain 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamista varten vesialueet on jaettava niiden kunnallisesta tai omistussuhteista riippumatta kalastusalueiksi.[103] Kalastusalueiden rajat vahvistaa kalastuspiiri. Piirin päätöksestä haetaan muutosta hallintovalituslain mukaisesssa järjestyksessä maa- ja metsätalousministeriöltä ja

---

[97] Ks. myös KM 1977:47 s. 137 ja HE 214/1980 vp s. 26.

[98] Oikeuskäytännön ratkaisuista esim. **KHO 31. 7. 1984 t. 3149**.

[99] Ks. VL 10:27. Kalastuskunnan puhevaltaa vesiensuojelumaksun osalta on kommentoinut myös *Vihervuori* 1988a s. 250 alav. 44.

[100] Mielenkiintoinen ratkaisu kalastuskunnan puhevallan osalta on **KHO 25. 8. 1986 t. 3986**, jossa kalastuskunnalle annettiin valitusoikeus puutavaran pudotuspaikan rajoittamisen osalta, kun kalastuskunta oli perustellut oikeuttaan käyttää puhevaltaa mm. kalaston suojelunäkökohdilla.

[101] Samoin *Vihervuori* 1988a s. 250 ja siinä olevat oikeustapaukset **KHO 1985 II 137**, jossa oli kysymys RakL 27.1 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta, **KHO 11. 10. 1984 t. 4404**, jossa oli kysymys TervL 26 §:n mukaisesta kaatopaikan sijoittamisluvasta ja **KHO 13.1.1984 t. 202**, jossa oli kysymys IlmailuL 32.2 §:n mukaisesta lentokoneiden nousu- ja laskeutumispaikan lupa-asiasta.

[102] Kalastuspiirin puhevaltaa koskeva ratkaisu on esim. **KHO 23. 1. 1986 t. 265**.

[103] KalL käyttää kalastusaluetta oikeastaan tarkoittamaan oikeussubjektia, organisaatiota (esim. KalL 77—79 §) tai sen fyysistä toimialuetta (esim. KalL 81.3 ja 82.3 §).

korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Käytännössä kalastusaluetoiminta on käynnistynyt erittäin hitaasti.[104]

Kalastusalue on pakko muodostaa. Siihen eivät kuulu vain kalastuskuntien alueet vaan myös muut yksityiset vesialueet. Sen toimielimet ovat kalastusalueen valtuuskunta ja hallitus.[105] Kalastusalue on itsenäinen oikeushenkilö, joka voi tehdä omissa nimissään sitoumuksia, hankkia nimiinsä omaisuutta jne. Kalastusalue ei ole jäsenten muodostama yhteisö, vaan kalastuslain 70 § sisältää yksityiskohtaiset säännökset sen ylimmän toimielimen, valtuuskunnan, kokoonpanosta. Omistajatahon edustuksen turvaamiseksi on kalastuslain 71.1 §:ssä säädetty, että kalastuskunnat ja niihin kuulumattomat yksityiset vesialueen omistajat saavat enemmistön valtuuskunnan jäsenmäärästä.[106]

Valtuuskunnan kokoonpanon perusteella ei voitane päätellä, onko kalastusalue julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen.[107] Sääntelyn asemaa on arvioitava ottamalla huomioon alueen elinten toimivalta ja sen lakiin perustuvien tehtävien laatu. Järjestelmän pakollisuus ja tehtävien sisältö viittaavat julkisoikeudelliseen suuntaan. Tehtävistä tärkein on käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen.[108] Kalastusalue ei voi kuitenkaan käyttää kalastuskunnalle kuuluvaa omistajan puhevaltaa. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä on kalastuslain 64 §:n valtuutussäännös. Tämän säännöksen perusteella kalastuskunnan kokous voi päätöksellään siirtää itselleen kuuluvan vallan kalakannan hoitamiseen ja kalastuksen järjestämiseen kalastusalueelle. Säännöksen rationa on ilmeisesti pyrkimys yhtenäisiin kalastusalueisiin. Kalastuskuntien rajat voivat näet pirstoa vesistökokonaisuudet. Valtuutussäännöksen käyttöala lienee kuitenkin jäämässä vaatimattomaksi, sillä uudesta kalastusaluehallinnosta riippumatta tai ehkä osaksi sen vuoksi kalastuskunnat ovat viime aikoina perustaneet vapaaehtoiselta pohjalta vesistökokonaisuuksia käsittäviä yhteistyöalueita, joille myönnetään mm. kalastuslain 10.2 §:ssä tarkoitettuja lupia.[109]

Kalastusaluetta on vaikea rinnastaa julkisoikeudelliseen yhdistykseen (vrt. uittoyhdistys). Toiminnan julkisoikeuteen vivahtavista piirteistä huolimatta alueen toimielimet eivät ole viranomaisia[110]. Yleensäkin kalastusalueen asemaan

---

[104] Syitä alueiden hitaaseen perustamiseen on lukuisia uuden hallinnon rahoituksesta lähtien. Vaikka yhtenäisten kalastusalueiden perustamista sinänsä myös kalastusalueiden hallinnossa enemmistön muodostavien kalavesien omistajien keskuudessa on KalL 1 §:nkin tavoitteiden kannalta pidetty tärkeänä, ongelmia on syntynyt alueiden rajoista ja laajuudesta.

[105] Aiemman lainsäädännön kalastuksenhoitoyhtymät on lakkautettu. Ks. KalL 131 §.

[106] Säännös lisättiin LtV:n käsittelyssä. Päätösvaltaa säännös ei koske.

[107] Useat kalastusalueet ovat hakeneet kalastuskuntien ja ammattikalastajaseurojen keskusjärjestön Kalatalouden keskusliitto ry:n kalatalouspiirien jäsenyyttä. Kalastusalueet näyttävät edunvalvonnassa olevan kiinnittymässä kalavesien omistajien edunvalvontayhteisöihin. Kalastusalueen luonteesta vrt. *Vihervuori* 1988a s. 254.

[108] Käyttö- ja hoitosuunnitelman vahvistaa kalastuspiiri. Muutosta piirin päätökseen haetaan HValL:n mukaisessa järjestyksessä MMM:ltä ja KHO:lta. Ks. KalL 79—82 §.

[109] Yhtenäiskalastusalueiden perustamisesta tilastotietoja ks. esim. Suomen kalastuslehti 3/1989 s. 2. Vrt. *Honkanen* 1985 s. 82—83.

[110] HMenL:a ei näin ollen sovelleta. Ks. HMenL 1.1 §.

oikeusjärjestyksen osana on kalastuslain valmistelussa paneuduttu puutteellisesti. Kalastuspiireistä, joissa alueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmien vahvistaminen alistusmenettelyn kautta on tapahtunut, on puuttunut lainopillinen asiantuntemus. Piireissä onkin saatettu hyväksyä suunnitelmia, jotka ovat kalastuslain ja alueen kalastuskuntien sääntöjen kanssa ristiriidassa. Menettelyä käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatimisessa ei ole helpottanut, että oikeussäännökset ovat vähintäänkin omaperäiset. Ensinnäkin kalastusalueen hallituksen päätökseen on haettava valtuuskunnalta oikaisua (30 pv:ssä) ja päätöstä on moitittava oikaisupäätöksestä määräajasssa (60 pv) alioikeudessa. Kannetta ei saa nostaa taustayhteisö vaan valtuuskunnan tai hallituksen jäsen. Yksilöllisen oikeussuojan tarpeessa ei voine olla vain päätöksentekoelimen (päätöstä vastustanut) jäsen vaan myös koko hänen taustayhteisönsä.1[111] Sitä paitsi muutoksenhaku käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimisesta on erilainen sen muodollisen perusteen mukaan, onko päätös alistettava kalastuspiirin vahvistettavaksi vai ei. Alistaminen taas perustuu siihen, onko päätöksen taakse saatu kahden kolmasosan enemmistö valtuuskunnassa vai ei. Alistusmenettelyn yhteydessä valittajan käytettävissä ovat hallintovalituslain mukaiset keinot, muutoin kalastuslain oikeussuojatie (oikaisu ja kanne alioikeudessa).[112]

Edellä esitetyn perusteella kalastusalue saattaa edustaa tärkeitä alueellisen suunnittelun näkökohtia. Erityisperusteella (KalL 64 §) sen puhevalta voi ulottua kalastusoikeuteen tai muihin yksityisoikeudellisiinkin kysymyksiin. Kalastusalueella näyttäisi olevan lähtökohtaisesti puhevaltaa kalatalousetua koskevissa kysymyksissä. Yksittäistapauksissa on edellytettävä olevan osoitettavissa tapauskohtaista intressiä. Myös oikeuskäytännön viimeaikaiset ratkaisut näyttävät puoltavan tätä linjaa.[113] Joka tapauksessa lienee selvää, että puhevalta kalastusetua ja muita yksityisoikeudellisia kysymyksiä koskevissa asioissa tulee myös tulevaisuudessa painottumaan kalastuskuntien toimeliaisuuteen.

Edellä on jo todettu, että kalastuskunnan puhevallan suhde järjestäytyneeseen jakokuntaan on väljä. Yhteisalueen järjestäytymättömyys on luonut tarvetta ulottaa kalastuskunnan toimivaltaa muuhunkin vesialueen käyttöön kuin kalastukseen. Mielenkiintoinen on tässä suhteessa *kalastuslain 125 §* (VKalL 68 §).

Tämän säännöksen mukaan järjestäytymättömän yhteisen vesialueen osakkaat voivat kalastuskunnan kokouksessa päättää asioista, jotka koskevat hiekan ja muun aineksen ottamista vesialueelta, alueen tai sen osan antamista vuokral-

---

[111] Perusteltua kritiikkiä muutoksenhakumenettelyyn myös *Vihervuori* 1988a s. 257. Vrt. HMenL 4 §. HE 214/1980 vp 85 §:n kohdalla olevat perustelut eivät paljon asiaa valaise.

[112] Komitea ehdotti alun perin valitustieksi VO:ta, mutta hallitus esitti toisin. Ks. KM 1977:47 perustelut 75 §:n kohdalla, vrt. KalL 81.1 §.

[113] **KHO 17. 6. 1988 t. 2613**, jossa kalastusalueen valitus tutkittiin tekopohjavesilaitoksen rakentamista koskevassa asiassa. **ISVO 3. 7. 1987 n:o 55/Va II/87**.

le muutakin tarkoitusta kuin kalastusta varten, metsästyksen harjoittamista alueella sekä sen muuta käyttämistä ja käytöstä perittävää korvausta.

Omistajavaltuuksien käyttäminen kalastuslain 125 §:n nojalla ei tietenkään poista esim. vesioikeudellisen luvan tarvetta. Pykälän mukaan toimivaltuuksia ei käytä kalastuskunnan kokous, vaan vesialueen *osakkaat* päättävät yhteistä vesialuetta koskevista asioista kalastuskunnan kokouksessa.[114] Pykälän sanamuoto viittaa siihen, että asian käsittelyssä ja päätöksenteossa on noudatettava yhteisaluelain säännöksiä. Viimeinen virke antaa aiheen otaksua, että myös muutoksenhaussa noudatetaan yhteisaluelain mukaista menettelyä. Säännöksessä kiinnittyy huomio siihen, että toimivaltuuksiin eivät näyttäisi kuuluvan yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden taikka sen osan myymistä tarkoittavat päätökset. Pykälän antamiin toimivaltuuksiin eivät näyttäisi myöskään kuuluvan yli viittä vuotta pidemmät vuokrasopimukset.[115] Tällaista ahdasta tulkintaa kalastuslain 125 §:n käyttöalasta puoltaa se, että vain vuokraus on mainittu siinä erikseen. Jos tarkoituksena olisi ollut, että myös yhteisen alueen myyminen kuuluu kalastuslain 125 §:n nojalla kutsuttavan osakkaiden kokouksen päätösvaltaan, olisi luultavaa, että tästä olisi pykälässä nimenomaan mainittu. Kun lainsäätäjän tarkoituksena on toisaalta ollut yhtenäistää yhteisaluelain ja kalastuslain 125 §:n nojalla tehtävien päätösten menettelysäännökset, ei mielestäni ole estettä yli viisi vuotta pidemmän vuokrasopimuksen tekemiselle, mikäli se tehdään siinä järjestyksessä kuin yhteisaluelaissa on säädetty. Säännös ei siten näyttäisi antavan kalastuskunnan johtokunnalle valtuutta esim. vuokrasopimuksen tekemiseen, vaikka tällaista käytäntöä esiintyykin.[116]

Kalastuslain 125 §:n säännöksen sanamuodon perusteella voidaan päätyä edellä selostettua joustavampaankin tulkintaan. Lähinnä tähän oikeuttaisi kalastuslain 125 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen loppuosa: »— — sekä sen muuta käyttämistä ja siitä perittävää korvausta — —».[117]

---

[114] Käytännössä menettely tietää helpotusta lähinnä kokouksen koolle kutsumisessa, koska kokouksesta voidaan tiedottaa noudattamalla KalL:a ja ao. kalastuskunnan sääntöjä. Vrt. YhtAlL 11 §. Jos esillä on esim. alueen vuokraus, siitä on erikseen ilmoitettava kokouskutsussa. Vrt. YhtAlL 12 §.

[115] Näin säädettiin nimenomaisesti VKalL 68 §:n viimeisessä virkkeessä. Tähän johtopäätökseen tullaan, mikäli lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että KalL 125 § ja erityisesti sen viimeinen virke vastaa edeltäjäänsä. Ks. HE 214/1980 vp s. 40.

[116] Vrt. YhtAlL 15—16 §. Vrt. **KHO 11. 12. 1986 t. 5220**, jota on kommentoinut *Paatela* 1987 s. 82—83.

[117] Keskustelua on herättänyt mm. kysymys siitä, voiko kalastuskunta toimia korvauksen hakijana järjestäytymättömän jakokunnan alueella KoskiensuojeluL:n mukaisessa korvaustoimituksessa. Tämän lain mukaan vesivoiman omistajille ja käyttöoikeuden haltijoille suoritetaan vesivoiman hyväksikäytön estymisen johdosta vaatimuksesta korvaus, joksi määrätään

Johtopäätöksenä on, että yhteisaluelain ja kalastuslain 125 §:n materiaalinen suhde on jäänyt lainsäätäjälle epäselväksi. Yhtä selkiintymätön tilanne näyttää olevan myös käytännössä. Esim. vesioikeudellisessa lupamenettelyssä varsin harvoin tutkitaan käyttöoikeuden luovutuksen pätevyys kalastuslain 125 §:n perusteella.[118]

Ongelmalliseksi lopputarkastusasioissa on osoittautunut sekä jako- että kalastuskuntien puhevalta *koskitila-alueilla.*

Useille tiloille yhteisesti kuuluvasta koskesta voidaan muodostaa lohkomalla *koskitila* (JL 183.5 §). Lohkomista voivat vaatia osakkaat, joille kuuluu koskesta vähintään kolmannes. Tämä oikeus on myös sillä, jolle osakas on luovuttanut koskiosuutensa. Koskialueiden omistajat ovat usein myyneet koskiosuutensa voimayhtiöille, mutta pidättäneet kalastusoikeuden itselleen.

Kalastusoikeuden pidättäneen asema on lainsäädännössämme epäselvä. Voimassa olevan jakolainsäädäntömme mukaan kalastusoikeutta ei voi perustaa rasitteena toisen vesialueeseen.[119] Kun koskitila on lohkottu, se ei enää ole tilojen yhteinen vesialue vaan itsenäinen vesitila, koskitila.[120] Näin ollen koskitila merkitsee poikkeusta kalastuskuntaan nähden.[121]

Kalastuslain eduskuntakäsittelyssä laki- ja talousvaliokunta lisäsi maanmittaushallinnon ja perustuslakivaliokunnan huomautusten johdosta kalastuslain 3.1 §:ään toisen virkkeen.[122] Säännöksen rationa oli turvata kalastusoikeuden pidättäneille mahdollisuus osallistua kalastuksesta päättämiseen koskitilan omistajan ohella. Tämän oli määrä tapahtua sisällyttämällä lakiin »ne perusteet, joiden mukaan koskitilan kalastuskunnan osakkuudet olisi määriteltävä».[123] Täten kalastuslain 3.1 §:ään lisätty viimeinen virke lähtee siitä, että ne, joilla on

---

vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysikorvaus. Korvaukset määrätään LunL:n mukaisessa järjestyksessä. Ks. HE 25/1986 vp §:n 3 perustelut ja PeVL 8/1986 s. 2—3. KoskiensuojeluL:n mukaisten korvausten saaminen edellyttää siten vesivoiman omistajan tai käyttöoikeuden haltijan hakemusta. Mielestäni KalL 125 § ei aseta esteitä sille, että osakkaat ovat oikeutettuja pykälässä säädetyssä järjestyksessä kokoontumaan ja päättämään korvauksen hakemisesta. Kysymys ei KoskiensuojeluL:ssa ole omaisuuden myymisestä vaan rakentamiskiellosta maksettavasta korvauksesta. Toisaalta YhtAlL nykyisellään (erityisesti osakaskunnan kokouksesta tiedottamista koskeva 11 §:n 1 momentin toinen virke) lähenee KalL 125 §:n mukaista menettelyä.

[118] Säännösten tulkinnanvaraisuuteen ovat kiinnittäneet huomiota *Paatela* 1987 s. 83 ja *Vihervuori* 1988a s. 248. Nähtävästi selvitystä YhtAlL 16.1 §:n mukaisesta alistusmenettelystä on vaadittu päätöksessä **KHO 26. 6. 1984 t. 2797**. Nykyisellään tuomioistuimen ei periaatteessa tarvitse tietää muuta kuin se, onko joku osakkaista vaatinut tällaista alistusta.

[119] Kalastusrasitteen koskenjaossa sallinut JL 37 § on kumottu (L 52/75). Asiasta myös *Suomaa* 1971 a. 50 ja *Honkanen* 1985 s. 70.

[120] Ks. myös *Pietilä* 1974 s. 53, *Honkanen* 1985 s. 71, PeVL 5/1981 s. 21.

[121] Ks. KalL 3.1 §.

[122] Ks. LtVM 18/1981 s. 4 ja PeVL 5/1981 s. 21—22.

[123] Ks. LtVM 18/1981 s. 4.

kalastusoikeutta koskitilan alueella, muodostavat koskitilan omistajan kanssa yhdessä kalastuskunnan. Tällaisessa kalastuskunnassa osakkuudet määräytyvät sen mukaan kuin kullakin on kalastusoikeutta. Koskitila-kalastuskunta on hyvässä tarkoituksessa tehty mutta epäkelvoksi osoittautunut säännös. Sitä ei liene missään pantu täytäntöön. Säännöshän edellyttäisi satojen uusien kalastuskuntien perustamista.[124] Yritys selkiinnyttää kalastuskuntien puhevaltaa koskitila-alueilla epäonnistui siten kalastuslakia säädettäessä.

Koskiosuuksia ja osuuksia koskitiloihin on hankittu erilaisilla kauppakirjoilla. Sittemmin voimalaitoksia koskevien hakemusasioiden käsittelyn yhteydessä on vesioikeuksissa syntynyt asianosaisten kesken erimielisyyttä näiden kauppojen osalta mm. niiden kohteesta ja lähemmistä ehdoista. Myyjät ovat väittäneet myyneensä vain vesivoimaa. Keskeinen erimielisyyksien kohde ovat olleet kauppakirjoihin otetut kalastusta koskevat ehdot. Kauppakirjoihin on usein otettu kalastukselle voimalaitoksen rakentamisesta tai käytöstä aiheutuvien vahinkojen korvausoikeutta koskevia lausekkeita, joiden sisällöstä on esitetty eri suuntiin käyviä tulkintoja. Oikeuskäytännössä näillä ehdoilla on sikäli ollut merkitystä, että vesioikeudet ovat määränneet korvaukset kalastukselle ja kalastolle aiheutuneista menetyksistä tulkitsemalla kyseisiä kalastusta koskevia kauppaehtoja.

Kun lopputarkastuksen kohteena on lainvoiman saanut lupapäätös, varsinaisessa lupakäsittelyssä esiintyneet ongelmat siitä, kenelle korvaus on määrättävä ja kuka saa korvauskysymyksissä käyttää puhevaltaa, tulevat uudestaan esille lopputarkastuksessa. Eräiden lopputarkastusratkaisujen valossa näyttää siltä, että oikeuskäytännössä on taipumusta selittää sekä *jakokunnan* että *kalastuskunnan* puhevalta menetetyksi (raha)korvauksissa. Lopputarkastuksissa noudatetun virallisperiaatteen vuoksi vahinko tulee arvioiduksi ja korvatuksi, mikäli korvattavaa vahinkoa havaitaan. Korvaukset määrätään koskitilojen omistajille ja kalastusvahingoissa niille kiinteistön omistajille, joille aikoinaan tehtyjen koskikauppojen perusteella on katsottu jääneen kalastusoikeutta. Tällöin tulkintalinjan lopputarkastuksessa ratkaisevat varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä tehdyt päätökset.

Esimerkkinä voidaan mainita Kemijoen voimalaitoksia koskevat seuraavat lopputarkastusratkaisut:

Seitakorvan voimalaitoksen lopputarkastuksessa **PSVO 19. 12. 1986**

---

[124] Esim. Kemijoen vesistössä, joka on pääsääntöisesti muodostettu vesialuekauppojen jälkeen koskitiloiksi, säännös edellyttäisi n. 80 uuden kalastuskunnan perustamista Kemijokisuun ja Kemijärven välille. Asiaa on kommentoinut myös *Honkanen* 1985 s. 71. Kritiikkiä KalL 3.1 §:n koskitila-kalastuskuntasäännöstä kohtaan on esittänyt myös *Vihervuori* LM 1983 s. 329—331, *Vihervuori* 1985 s. 172—173 ja *Vihervuori* 1988a s. 243.

n:o 84/86/I ja **KHO 28. 10. 1987 t. 4072** ja **4074** jako- ja kalastuskunnan vaatimuksesta oikeudet velvoittivat luvanhaltijan raivaamaan rantoja ja apajapaikkoja. Sen sijaan jakokunnan tekemät kalastusvahinkojen korvaamista koskevat vaatimukset, jotka perustuivat jakokunnan jäsenten tekemiin vesialuekauppoihin, vesioikeus jätti tutkimatta. Tältä osin ei valitettu KHO:een.

Permantokosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa vesioikeus jätti jakokunnan ja kalastuskunnan vaatimukset kalavahinkojen korvaamisesta tutkimatta, koska jakokunnalla ja kalastuskunnalla ei ollut tältä osin asianosaisen puhevaltaa asiassa. VYO:ssa ei muutosta. **PSVO 18. 12. 1980 n:o 79/80/I** ja **KHO 3. 3. 1982 t. 742, 1762** ja **1765** sekä **VYO 13. 5. 1983 VYO 86/1982.**

Seitakorvan ja Permantokosken väliin jäävien **Vanttauskosken** ja **Pirttikosken** voimalaitosten lopputarkastuksessa jako- ja kalastuskunnat eivät tehneet kalavahinkojen korvaamista koskevia vaatimuksia, eikä tällaisista vahingoista määrätty po. päätöksissä maksettavaksi korvauksia. Jako- ja kalastuskunnan vaatimus pohjapadosta tutkittiin Pirttikosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa. **PSVO 13. 6. 1980 n:o 38/80/I** ja **KHO 20. 8. 1981 t. 3408, PSVO 9. 11. 1983 n:o 66/83/I** ja **KHO 20. 11. 1984 t. 5234.**

Valajaskosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa sen enempää jakokunta kuin kalastuskuntakaan eivät hakeneet muutosta. Korvauksia näille ei esitetty. Yksityisten rantakiinteistönomistajien vaatimuksesta luvanhaltijalle asetettiin eräitä toimenpidevelvoitteita. **PSVO 13. 6. 1980 n:o 37/80/I** ja **KHO 3. 3. 1982 t. 829** sekä **VYO 10. 2. 1984 VYO 105/ 1982.**

Petäjäskosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa jako- ja kalastuskunta esitti korvausvaatimuksia kalastusvahinkojen ym. osalta. KHO tutki ao. vaatimukset ja palautti eräiden velvoitteiden määräämistä (apajapaikkojen raivaus) varten asian vesioikeudelle. Vesiylioikeus sen sijaan hylkäsi jako- ja kalastuskunnan korvausvaatimukset, koska jako- ja kalastuskunnalle kuuluvaa vesialuetta ei ollut vahinkoalueella. **PSVO 31. 8. 1981 n:o 60/81/I** ja **KHO 15. 9. 1982 t. 4107** sekä **VYO 22. 8. 1985 VYO 85/1982.**

Ossauskosken voimalaitosten lopputarkastuksissa jako- ja kalastuskunnat näyttävät keränneen jakokunnan osakkailta valtakirjat, jotka on nähtävästi yksittäisten osakastilojen puhevallan säilyttämiseksi liitetty jako- ja kalastuskunnan vesioikeudelle toimittamaan muistutukseen. Näissäkin jako- ja kalastuskuntien vaatimuksissa linja on edellä selostettujen lopputarkastuspäätösten osalta yhtenäinen: jako- ja kalastuskunnat vaativat kalastuskorvauksia maksettavaksi itselleen, kun taas tuomioistuimet ovat evänneet jako- ja kalastuskunnan puhevallan kokonaan korvausten osalta. **PSVO 16. 12. 1986 n:o 81/86/I** ja **VYO 11. 3. 1988 VYO 20/ 1988** sekä **Taivalkosken PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I** ja **VYO 26. 6. 1987 VYO 85/1986, PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I** ja **VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1989.**

> Edellä olevan perusteella näyttäisi siltä, että Kemijoen vesistön kohdalla jako- ja kalastuskunnat olisivat lopputarkastuksissa menettäneet puhevaltansa kalavahinkojen (raha)korvauksissa Kemijärveltä aina Kemijokisuulle asti. Puhevaltaa olisivat oikeutettuja käyttämään ne yksityiset yhteisen vesialueen osakkaat, joiden oli katsottu varsinaisen lopputarkastuksen kohteena olevien voimalaitosten lupakäsittelyn yhteydessä myyneen koskiosuutensa ns. hyvillä ehdoilla.[125]

Lopullisesti asiaa ei ratkaise se, mitä vesituomioistuimet ovat sanoneet varsinaisessa lupakäsittelyssä asian yksityisoikeudellisesta puolesta. Horjuvuutta oikeuskäytännön linjassa Kemijoen voimalaitosten lopputarkastuspäätöksissä osoittaa mm. se, että jälkivahinkotilanteissa jako- ja kalastuskunnat ovat kylläkin saaneet käyttää puhevaltaa hoitovelvoiteasioissa KHO:ssa, vaikka vesioikeus myöhemmin on hylännyt asianosaisaseman puuttumisen vuoksi jako- ja kalastuskunnalta puhevallan kokonaan. Lopputarkastusratkaisut jättävät monia kysymyksiä. Johdonmukaisesti KHO:n linjan mukaan jako- ja kalastuskunnalla olisi ilmeisesti oikeus käyttää puhevaltaa vesilain 2 luvun 22 §:n perusteella haettaessa muutosta kalakantojen hoitoon. Jotenkin luonnottomalta tuntuisi sen jälkeen tehdä se johtopäätös, että voimalaitosten rakentamisen kompensoimiseksi määrättyjen istutusvelvoitteiden hyöty ja em. säännöksen perusteella määrättyjen mahdollisten lisävelvoitteiden hyöty kuuluisi vahingonaiheuttajalle ja että vahingonaiheuttaja olisi oikeutettu myös vesialueen omistajana määräämään kalastuksesta.

Tosiasiallinen tilanne on rakennetuissa vesistöissä kalastusalueiden *hallinnan* osalta vakiintunut. Koskitiloiksi muodostetut ja rakennetut vesistöt ovat käytännössä lähes poikkeuksetta vanhojen jako- ja kalastuskuntien hallinnassa, jotka toimivat entiseen tapaan. Joissakin vesistöissä voimayhtiöt ovat *sopimuksella* luovuttaneet kalavedet entisten kalastuskuntien hallintaan.[126] Joissakin, kuten Kemijoella, kalastuskuntien hallinta on jatkunut entisellään. Muutosta koskitilojen muodostaminen on tuonut vain sikäli, että sekä koskitilojen omistajat että kalastusoikeuden pidättäneet ovat mukana kalastuskunnan hallinnossa. Kalastuslain 54, 60 ja 61 §:n edellyttämiä osuuksia ei ole selvitetty, joten äänivalta jakautuu henkilö ja ääni -periaatteella. Tarkkaan ottaen kalastuskuntien toiminta ei tällaisessa tilanteessa olisi lainkaan mahdollista, mutta tästä

---

[125] Kemijoen osalta tämä tulkinta on kuitenkin voimassa vain siian ja muunkin vaelluskalan paitsi lohen ja meritaimenen osalta. Lohen osalta VYO omaksui erikoisen tulkinnan, jossa lohi ja meritaimen katsottiin valtion regaaliksi. Koska kuitenkin valtio oli sallinut paikallisen väestön pitkään kalastaa, korvauksia lohen ja meritaimenen menetyksistä maksettiin VYO:n päätöksellä niille, jotka olivat tosiasiassa kalastaneet, tai heidän oikeudenomistajilleen. Kysymys on eräänlaisesta *deseotudosta*. Ks. **VYO 11. 6. 1982 VYO 33/1982** s. 70 ss. Vrt. **KKO 1983 II 29.**

[126] Tällainen vesistö on esim. Oulujoen vesistö.

huolimatta ne toimivat.[127] Voimayhtiöt koskitilojen pääasiallisina omistajina eivät ole puuttuneet vallitsevaan asiantilaan.[128]

Koskitilojen muodostamisen tarkoituksena ei ole voinut olla paikallisen väestön syrjäyttäminen omien kalavesiensä kalastuksesta ja muuta käyttöä koskevasta päätöksenteosta. Koskitilojen muodostaminen oli edellytyksenä voimalaitosrakentamisen aloittamiselle. Edellä mainituissa lopputarkastusratkaisuissa omaksutusta linjasta poikkeavia ratkaisuja ovat eräät *uittoa* koskevat päätökset. Ratkaisussa **VYO 20. 5. 1987 VYO 40/1987** vesioikeus oli toimitusmiesten ehdotuksen mukaan päättänyt uiton käyttöön varattavien, koskitiloille kuuluvien maa- ja vesialuekorvausten maksamisesta jakokunnille osuuksien mukaan ja että Kemijoki Oy:lle ei ollut tuleva korvausta (vaikka yhtiö oli koskitilan pääasiallinen omistaja). Vesiylioikeus hylkäsi yhtiön valituksen sillä prosessuaalisella perusteella, että yhtiö ei ollut tehnyt vaatimusta korvausten maksamisesta, toisin kuin toimitusmiehet olivat esittäneet vesioikeudelle toimitusmiesten lausunnon johdosta tekemässään muistutuksessa.[129] Tällaisia ratkaisuja lienee kuitenkin pidettävä poikkeuksena siitä linjasta, jonka vesiylioikeus yleensä koskitila-alueiden korvauskysymyksiä käsitelleessään näyttää omaksuneen. On myös otettava huomioon, että kysymys oli nimenomaan *uittoa* koskevista päätöksistä.

De lege ferenda ajankohtainen on edelleen eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämä kalastuslain muuttaminen siten, että paikallisen väestön kalastusoikeudet turvataan koskitila- ja patoallasalueilla.[130]

---

[127] Ks. myös *Honkanen* 1985 s. 75—76 ja *Vihervuori* 1988a s. 245.

[128] Poikkeuksen muodostaa oikeuskanslerin kirje 29. 9. 1981 n:o 4274. Tässä on pääasiana Kemijoki Oy:n yhtiöjärjestyksen muutos, jossa yhtiön toimiala laajennettiin koskemaan muutakin kuin sähköntuotantoa Rovaniemen mlk:sta olevan Muurolan-Jaatilan jako- ja kalastuskunnan ja Rovaniemen kaupungista olevan Korkalon jako- ja kalastuskunnan kirje koski kantelua yhtiöjärjestyksestä Toisena asiana molemmat valittavat OKA:lle voimayhtiön pyrkivän häätämään niitä kalavesien käytöstä ja oikeudesta määrätä siitä. Kirjelmässä lausutaan mm.: »Viime vuosiin asti on paikallinen väestö voinut häiriytymättä harjoittaa Kemijoella kalastusta entiseen tapaan. Apajapaikat on vuosittain kalastuskunnan toimesta julkisilla huutokaupoilla vuokrattu halukkaille. — Yhtiö on nyt yrittänyt estää kalastuskuntia vuokraamasta ja käyttämästä kalavesiään.» OKA katsoi vastauksessaan, etteivät Kemijoen vesistön joidenkin vesialueiden omistus-, kalastus- ja muihin oikeuksiin liittyvistä seikoista esiintulleet erimielisyydet jakokuntien ja yhtiön välillä kuulu yksityisoikeudellisina riita-asioina hänen tutkittavakseen.

[129] Samoin Keski-Kemijoen uittosäännön muuttamista koskevassa asiassa **PSVO 8. 6. 1979 n:o 43/79/I.**

[130] Ks. PeVL 5/1981 s. 7 liittyen HE:een 214/1980 vp. Mielenkiintoinen on *Routalan* PeV:ssa esittämä ehdotus uudeksi KalL 5 §:ksi, joka kuuluu seuraavasti:

»Oikeus harjoittaa kalastusta ja määrätä siitä kuuluu vesialueen omistajalle, jollei tätä oikeutta ole luovutettu toiselle tai jollei jäljempänä tässä laissa toisin säädetä.

4.3 Järjestöjen puhevalta

4.3.1 Ulkomaisia kehityssuuntia

Järjestöjen puhevaltaa ja valitusoikeutta erityyppisissä ympäristön käyttöä koskevissa hakemusasioissa on monissa maissa pohdittu 1960-luvulta lähtien.[131] Esillä on ollut *asianosaisen* aseman antaminen alalla toimiville *aatteellisille järjestöille* ja/tai *valitusoikeuden* antaminen individuaalisuojaa laajemmin perustein. Keskustelua ei voi toisaalta pelkistää koskemaan vain ympäristöoikeudellisia kysymyksiä. Kysymys on myös siitä, millaisena järjestöjen asema nähdään yleisemmin ao. maan hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä. Niissä maissa, joissa hallintolainkäyttö ei ole eriytynyt kuten common law -maissa, kysymys on suhteellisen yhtenäisestä ilmiöstä: Puhevalta (kanneoikeus) ei ole pidettävissä erillään valitusoikeudesta. On myös jossain määrin makuasia, puhutaanko *etujärjestöstä* tai alalla toimivasta *aatteellisesta järjestöstä*. Sekä etujärjestön että aatteellisen järjestön jäsenillä saattaa olla samanlaiset intressit, jotka motivoivat organisaatioon kuulumisen ja toimimisen.[132]

Hakemusasioissa voidaan periaatteessa hahmotella ainakin seuraavanlaiset mallit siihen, milloin järjestöllä on oikeus tuoda asia tutkittavaksi tuomioistuimeen:

1) Järjestön puhevallan käyttö edellyttää määrätynlaista *yhteyttä* tai *intressiä* käsiteltävään asiaan.[133] Tällöin puhevallan lähempi sisältö määräytyy sen perusteella, millaisia vaatimuksia yhteydelle tai intressille asetetaan. Pohjois-

---

Oikeus kalastaa vesilain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa mainitulla entisen vesialueen rajan ja uuden keskivedenkorkeuden mukaisen rantaviivan välisellä alueella kuuluu aikaisemman vesialueen omistajalle.

Samoin kuuluu tälle omistajalle oikeus kalastaa em. vesilain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa mainitun vesialueen rajan ulkopuolella olevalla tulva-alueella, milloin se on veden peittämä.

Mikäli 1 momentissa mainittu vesialue on muodostettu jakolain 25 luvun 138 §:n 5 momentin mukaisesti koskitilaksi, kuuluu kalastusoikeus tämän koskitilan alueella edelleen niille kiinteistöille, joista tämä koskitila on lohkomalla muodostettu.»

Ks. *Routala* PeVL 5/1981 s. 5. Ehdotuksessa on kysymys mm. omistusoikeuden palauttamisesta, joten ehdotus olisi nähtävästi ollut käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettävällä lailla.

[131] Ks. esim. *Cappelletti* 1975 s. 571—597 ja *Cappelletti — Garth* 1983 passim ja *Backer* 1984 s. 9 ss.

[132] Erityyppisten järjestöjen erottelun mielekkyydestä ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 199.

[133] Oikeudellisen intressin erilaisista määritelmistä ks. esim. *Hurwitz* 1940 s. 107 ss., *Gomard* 1979 s. 193—195, *Aasland* JV 1967 s. 175—237. Kriittisiä huomioita ks. *Westerberg* 1945 s. 67—71 ja *Andersson* 1970 s. 186—189 ja 197—198. Rajanvedosta materiaalisten säännösten ja prosessuaalisten vaatimusten välillä liittyen oikeudelliseen intressiin ks. *Lindblom* 1974 passim ja erityisesti s. 189—220, myös *Ekelöf* II 1977 s. 70—75. Oikeudel-

maiset järjestelmät (Tanska, Ruotsi, Norja ja Suomi) rakentuvat kaikki asiayhteyden tai intressin olemmassaolon edellyttämisen perustalle, joskin maiden välillä on eroja, kuten jäljempänä esitetään. Oikeudellisen intressin kannalta mielenkiintoisen vertailukohdan tarjoaa angloamerikkalainen *locus standi* -järjestelmä (standing), joka on alun perin perustunut yksilölliseen (väitettyyn) oikeudenloukkaukseen ja kehittynyt siitä väljempään suuntaan.[134] Myös hallintotuomioistuimen maista *Ranskassa* valitusperusteet ovat lähinnä Conseil d'Etat'n luoman käytännön kautta muuttuneet järjestöjen kannalta joustavampaan suuntaan. Valituksen perustana on oikeudellisen intressin olemassaolo.[135]

2) Järjestö saa hakemusvaltuuden *julkisen viranomaisen hyväksymisen* perusteella. Tällaisia lähinnä aatteellisia yhteisöjä koskevia järjestelyjä on käytössä useissa maissa. Usein vaaditaan, että yhteisön täytyy olla valtakunnallinen keskusorgaani. Hyväksyminen on hankittava etukäteen. Yleensä tällainen menettely rajoittuu tiettyihin lakeihin tai tietyille oikeusalueille.[136]

3) Common law -järjestelmien maissa tunnetaan ns. *relation action*.[137] Sen avulla yksityinen kansalainen tai järjestö voi nostaa kanteen (tai saattaa hakemuksen vireille) *yleisen edun puolesta* saatuaan tähän luvan määrätyltä viranomaiselta. Englannin oikeudessa tämä viranomainen on Attorney General. Hakemusvaltuus perustuu siten julkisen viranomaisen tätä yksittäistapausta varten myöntämään lupaan.[138]

4) USA:ssa tunnetaan puhevallan käyttömuoto, josta käytetään nimitystä *class action*. Siinä yksityinen henkilö tai järjestö voi saattaa vireille yleistä etua (esim. luonnonsuojelua) koskevan asian ryhmän puolesta. Kysymys ei siten ole määrättyjen henkilöiden vaan epälukuisen henkilöpiirin edustamisesta.[139]

---

lista intressiä käytetään kuvaamaan hakemusvaltuutta sekä prosessuaalisessa että materiaalisessa mielessä. Pohjoismaisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Lindblom* 1974 s. 171—177 ja *Hardy* 1982 s. 22—25, terminologisista ongelmista myös *Backer* 1984 skjønnin yhteydessä s. 198 alav. 29.

[134] Ks. esim. *van Dijk* 1980 passim ja *Wade* 1982 s. 577—591 ja 640—643.

[135] Ks. esim. *Auby — Drago* II 1975 s. 211 ss. ja *Waline* 1963 s. 497 ss.

[136] Esim. *Tanskassa* Tanskan Luonnonsuojeluyhdistyksellä (Danmarks Naturfredningsforening) ja urheilukalastusjärjestöllä (Danmarks Sportfiskeforbund) ja eräillä muilla yhdistyksillä on lakisääteinen valitusoikeus tietyissä pilaamisasioissa MBL 74 §:n perusteella. *Norjan* oikeudessa puhevalta VDL:n lupamenettelyssä ratkaistaan oikeudellisen intressin perusteella. Sen sijaan eräissä yritystoimintaa koskevissa hakemusasioissa puhevalta on myönnetty ao. ammatilliselle etujärjestölle. Ks. esim. Ot. pr. nr 57 (1971—72) s. 6.

[137] Ks. esim. *Wade* 1982 s. 530—538 ja *Cappelletti — Garth* 1983 s. 122—124.

[138] Ks. *Wade* 1982 s. 535 ss.

[139] Class action -menettelyä koskevasta kirjallisuudesta ks. esim. *Jacob* 1982 s. 312—347 ja *Eriksson* 1982 s. 36—50.

5) *Actio popularis* -kanteen suomenkielisenä vastineena saatetaan käyttää nimikettä *kansalaiskanne*.[140] Kanne viittaa itsenäiseen vireillepanotoimeen. Tässä suhteessa amerikkalaisella class action -menettelyllä on actio popularis -kanteen piirteitä. Mikäli actio popularis -menettelyllä halutaan ilmaista nimenomaan muutoksenhakumenettelyä, lienee perustellumpaa puhua kansalaisvalituksesta (vrt. saksan Popularklage). Actio popularis tunnetaan tässä muodossa *Saksan liittotasavallan* järjestelmässä periaatteessa, joskaan järjestöjen valitusoikeus ei ole kehittynyt tältä pohjalta.[141] Liittotasavallan hallinto-oikeudellinen oikeusjärjestelmä perustuu korostetusti yksilöllisen oikeussuojan turvaamiseen, jolloin puhevallan perusta on (väitetty) subjektiivinen oikeudenloukkaus.[142] Tämä lienee johtanut siihen, että vilkkaasta keskustelusta huolimatta oikeuskäytännön kanta järjestöjen valitusoikeuteen on pysynyt kielteisenä.[143] Vesiasioiden käsittely ei poikkea hallinnollista lainkäyttöä koskevista yleisistä periaatteista. Myös *Itävallan* ja *Sveitsin* järjestelmät perustuvat lähtökohtaisesti samalla tavoin yksilöllisen oikeudenloukkauksen varaan. Sveitsissä tosin eräissä laeissa järjestöille on nimenomaisesti tunnustettu valitusoikeus.[144] Raja actio popularis -tyyppisen kanteen ja oikeudelliseen intressiin perustuvan vireillepanon välillä lienee kuitenkin varsin liukuva.[145]

6) Hakemusasiassa puhevaltaa käytetään sen *luonnonobjektin* puolesta, joka on luontoon kajoamisen kohteena. Tämän mallin on kehitellyt v. 1972 amerikkalainen Cristopher D. *Stone* kirjoituksessaan »Should trees have standing?».[146] Tämä malli tarkoittaisi, että luonnonobjektit saisivat asianosaisen

---

[140] Actio popularis -ilmauksen määrittelystä ks. esim. *Hollo* 1980 s. 111 ja *Vihervuori* 1981 s. 189.

[141] Saksan liittotasavallassa on käyty laajaa keskustelua järjestöjen valitusoikeudesta. Runsaasta asiaa käsittelevästä kirjallisuudesta tässä viitataan mm. seuraaviin: *Skouris* 1979 s. 235 ss., *Ule — Laubinger* 1977 s. 63 ss., *Kötz* 1975 s. 90 ss. ja *Homburger* 1975 s. 54 ss.

[142] Ks. VwGO 42.2 §.

[143] Uudistuskaavailuista ks. esim. *Ule — Laubinger* 1977 s. 99 ss. ja *Skouris* 1979 s. 217 ss.

[144] Sveitsin ympäristönsuojelulain USG 55 artiklan mukaan yleissveitsiläisillä, vähintään 10 vuotta toimineilla *ympäristönsuojelujärjestöillä* on valitusoikeus liitto- ja osavaltioviranomaisten määräyksistä. Sveitsin liittoneuvosto luetteloi valittamaan oikeutetut järjestöt (arviolta kolmisenkymmentä). Järjestöillä on oikeus käyttää kaikkia liittovaltion ja kantoneiden muutoksenhakukeinoja. Myös v. 1966 säädetyn luonnon- ja kotiseutulain mukaan tietyillä luonnonsuojelu- ja kotiseutuyhdistyksillä on oikeus valittaa sen nojalla tehdyistä hallintopäätöksistä. USG:n mukaisilla järjestöillä on katsottu olevan yleisen ympäristöedun vaalimiseen liittyvää puhevaltaa, joka täydentää varsinaisten asianosaisten ja ratkaisijaviranomaisen edunvalvontaa. Ks. myös *Kuusiniemi* 1985 s. 49.

[145] Vrt. kunnallisvalitus.

[146] Ks. *Stone* 1972 passim. Samasta asiasta *Eckhoff* 1980 passim.

aseman. Tässä yhteydessä ei ole voitu selvittää, tunnetaanko tällaista missään oikeusjärjestyksessä. Tällainen ajattelutapa on vieras länsimaiselle oikeudelliselle ajattelulle, jossa vain fyysiset ja juridiset henkilöt saavat asianosaiskelpoisuuden. Kuitenkin meidän ja monien muiden vertailumaiden järjestelmissä ympäristöoikeuden alalla pyritään suojaamaan luontoa, estämään kauniin maiseman turmeltumista jne. Suojan tarve on kuitenkin pystyttävä osoittamaan siten, että loukkaus merkitsee jonkun henkilön eduille varallisuusarvoista menetystä.

Edellä olevia malleja tarkasteltaessa voidaan sanoa, että angloamerikkalaisissa järjestelmissä erot järjestöjen puhevallan järjestämisessä ovat lähinnä asteeroja, kun taas perinteisissä individuaalisen oikeussuojajärjestelmän maissa (esim. Saksan liittotasavallassa) erot ovat jyrkempiä.

Yhdysvaltalaisessa ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa on herättänyt huomiota Yhdysvaltain korkeimman oikeuden ratkaisu Sierra Club v. Morton -asiassa.[147] Korkein oikeus epäsi Sierra Club -yhdistykseltä puhevallan äänestyspäätöksellä 4—3. Tapauksessa oli kysymys luvan antamisesta laajan urheilu- ja vapaa-ajankeskuksen perustamiseen asumattomaan Mineral King Valleyn erämaahan Sierra Nevadaan. Rakentaminen edellytti myös tien ja voimalinjan vetämistä alueeseen rajoittuvan Sequoia National Park -kansallispuiston kautta. Sierra Club puolestaan oli ja on aatteellinen yhdistys, joka on toiminut yli 80 vuoden ajan ja jolla on jäseniä n. 78 000 ympäri USA:ta. Yhdistyksen tarkoituksena on suojella ja tehdä aloitteita kansallispuistoja sekä erämaa- ja metsämaita koskevissa asioissa. Oikeuden enemmistö katsoi, että vapaa-ajankeskuksen käyttöön suunnitellun alueen suojelu-, virkistys- ja kauneusintressit olivat yhtä painavia kuin taloudelliset edut ja voivat siten muodostaa perustan puhevallan (standing) käyttämiselle, mutta koska asia tällä tavalla ei *välittömästi* koskenut yhdistyksen etua, yhdistyksen vaatimukset hylättiin.[148]

Pohjoismaista *Tanska* ja *Ruotsi* ovat suhtautuneet pidättyväisemmin mm. luonnonsuojelujärjestöjen puhevaltaan kuin *Norja*.[149] Ruotsin oikeudesta voidaan mainita NJA 1977: 85[150], joka koskee puhevallan myöntämistä luonnonsuojeluyhdistykselle vesiasiassa. Osakeyhtiö haki lupaa VaL:n perusteella laajentaakseen satama-aluetta ja laiturialuetta. Paikallinen luonnonsuojeluyhdistys, jossa oli yli 6000 jäsentä, ilmoittautui asianosaiseksi vesituomioistuimessa ja esitti vaatimuksia asiassa. Yhdistyksen puhevalta torjuttiin sillä perusteella,

---

[147] 405 US.727 (1972). Tapaus oli aiheena ed. selostettuun Stonen ehdotukseen. Ks. *Stone* 1972 s. 450 ss.

[148] Sittemmin Mineral King Valley rauhoitettiin ja liitettiin osaksi viereistä kansallispuistoa kongressilailla v. 1978. Tapausta on kommentoitu norjalaisessa kirjallisuudessa, mm. Norsk Natur 3/1979 s. 83 ja *Backer* 1979 s. 419 ss.

[149] Ks. esim. *Bengtsson* 1976 s. 75—76 ja 93.

[150] Ks. NJA 1977 s. 477.

että yhdistyksellä ei ollut omaisuutta tai erityisperusteista oikeutta siihen alueeseen, jota lupahakemus koski, ja yleisten etujen osalta puhevalta vesilain mukaan kuului kamarikollegiolle ja asianomaiselle kunnalle. Yhdistyksellä katsottiin olevan *lausunnon antamisoikeus*. Keskustelua ruotsalaisessa kirjallisuudessa on herättänyt myös ratkaisu RÅ 1968: 34, jossa katsottiin, ettei Ruotsin Luonnonsuojeluyhdistyksellä (Svenska Naturskyddsföreningen) ollut valitusoikeutta luonnonsuojelua koskevassa asiassa.[151] Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu sikäläistä oikeuskäytäntöä liberaalimmin aatteellisten yhdistysten puhevaltaan. Pääsääntöisesti on katsottu, että yhdistyksellä täytyy olla yleisesti hyväksytty asema edustaa käsiteltävänä olevaa etua.[152] SVL:n uudistamistyön yhteydessä on kiinnitetty huomiota intressi- ja muiden organisaatioiden kuulemisen tarpeeseen[153], mutta SVL:n säännöksiin sisältyvät puhevallan perusteet on luotu jo VaL:n aikana. Puhevallan käyttö edellyttää siten oikeudellista intressiä vesiasiassa.[154] Toisaalta on otettava huomioon, että ruotsalaisessa vesioikeudellisessa järjestelmässä *kunnalla* on samanlainen oikeus käyttää kunnan alueella *yleisen edun* puolesta puhevaltaa kuin kamarikollegiolla koko valtakunnan alueella.[155]

Tanskan oikeudessa luonnonsuojelulain (naturfredningsloven) mukaan puhevalta *rauhoitusmääräyksissä* on actio popularis -tyyppinen.[156] Saman lain 8 §:n mukaan eräillä viranomaisen hyväksymillä järjestöillä on valitusoikeus.

---

[151] Kritiikkiä ratkaisusta RÅ 1968:34 on esittänyt mm. *Ragnemalm* FT 1971 s. 104—114. Rajoitettua valitusoikeutta on järjestöille on esittänyt *Walberg* FT 1971 s. 125—129.

[152] Ks. *Ragnemalm* FT 1971 s. 106, *H. Strömberg* 1984 s. 186. Ruotsalaisesta oikeuskäytännöstä järjestöjen puhevallan osalta ks. myös *Herlitz* FT 1976 s. 1 ss. ja siinä olevat kirjallisuusviitteet. Järjestöjen puhevallan laajentamista on pohdittu myös lainvalmistelutöissä. Ks. SOU 1978:80 s. 90 ss. ja 161—162.

[153] Ks. esim. SOU 1977: 27 s. 232 ja 336.

[154] Ks. *Strömberg* 1984 s. 130. Puhevallan käytöä koskevia ratkaisuja esim. NJA 1958 s. 215, NJA 1965 s. 182, myös NJA 1971 s. 8.

[155] Ks. SVL 13:25, myös *Strömberg* 1984 s. 227—228. Verrattuna SVL:n järjestelmään ML:n asianosaiskäsite on väljempi. Kuitenkin ML:nkään osalta ei ole katsottu voitavan puoltaa järjestöjen valitusoikeutta muutoin kuin tapauskohtaisesti. Tosin käytäntö on ML:n voimassa ollessa kulkenut tässä suhteessa väljempään suuntaan. Ks. SOU 1978: 80 s. 159 ss. Esimerkkinä ratkaisusta, jossa järjestö (tässä tapauksessa etujärjestö) sai valitusoikeuden, voidaan mainita hallituksen päätös 3. 5. 1978 JO 1903/76. Valitusoikeus myönnettiin Svenska Insjöfiskarenas Centralförbundille, joka on vakiintunut ruotsalaisten ammattikalastajien järjestö. Päätöksessä se sai oikeuden hakea muutosta kalanistutusvelvoitteisiin konsessiolautakunnan päätöksestä. Tapausta on kommentoinut myös *Vihervuori* 1981 s. 194—195. SVL:ssä ei asianosaisen puhevaltaa ole nimenomaisilla säännöksillä määritelty. Ks. *Strömberg* 1984 s. 130. Myös ML:n uudistustyössä on tarkoitus jättää nykyiseen väljään käytäntöön tukeutuen mm. järjestöjen valitusoikeus sääntelemättä. Ks. SOU 1978: 80 s. 162.

[156] Ks. NFL 26 §. Säännöksen käytännön merkitys lienee suhteellisen rajoitettu. Ks. lähemmin *Garde* 1978 s. 502 ss.

Käytännössä tämä tarkoittaa valtakunnallista luonnonsuojelujärjestöä (Danmarks Naturfredningsforening). Yleisesti Tanskan ympäristöoikeudessa puhevallan ja valitusoikeuden perustana myös järjestöjen osalta on »væsentlig, individuell intresse».[157] Yhdistys ja muu juridinen henkilö voi valtuuksien nojalla asiamiehen tavoin täten esiintyä jäsentensä nimissä. Merkitystä on annettu sille seikalle, voidaanko järjestön katsoa edustavan jäsentensä etuja ja oikeuksia. Esim. maanomistajien ja urheilukalastajien järjestöt katsotaan tällaisiksi, kun taas valtakunnalliset keskusjärjestöt yleisinä yhteiskunnallisina painostusjärjestöinä eivät saa puhevaltaa.[158]

Norjan oikeudessa järjestöillä on yleisesti varsin laaja muutoksenhakuoikeus. FVL:n 26 § sisältää yleissäännöksen järjestöjen valitusoikeudesta. Tässä pykälässä edellytetään, että käsiteltävänä oleva asia koskee järjestön edustamia intressejä.[159] Hallintokäytännössä puhevalta on myönnetty esim. sekä valtakunnallisille että paikallisille luonnonsuojelujärjestöille.[160] Organisaatioiden hakemusvaltuutta ja valitusoikeutta on norjalaisessa kirjallisuudessa perusteltu mm. sillä, että yksityisiltä ihmisiltä puuttuu usein asiantuntemus ympäristöasioissa. Yhdistys voi siten hoitaa asiaa heidänkin puolestaan tehokkaammin. Tällöin vahinkojen ja ympäristöloukkausten kokonaisvaikutukset tulevat paremmin esille, kun yhdistys toimii jäsentensä puolesta.[161]

Norjan kirjallisuudessa viime aikoina usein mainitussa *Alta-joen* säännöstelypäätöksessä katsottiin, että Norjan luonnonsuojeluliitolla (*Norges Naturvernforbund)* oli puhevalta VRL:n mukaisessa asiassa, vaikka säännöstelyhankkeella ei ollut välitöntä vaikutusta organisaatioon tai sen jäsenten oikeuksiin.[162] Tässä luonnonsuojelujärjestön puhevalta lähenee yleisen edun puhevallan käyttämistä.[163] Kuitenkin esim. VDL:n ja VRL:n skjønn-menettelyssä valtakunnalli-

---

[157] Vrt. *Garde* 1978 s. 489—508 ja *Haagen Jensen* 1977 s. 142—148.

[158] Kehitys on siten edennyt päinvastaiseen suuntaan kuin esim. Ruotsin oikeudessa. Ks. *Haagen Jensen* 1977 s. 146 ja *Basse* 1979 s. 493 ss.

[159] Rettskrav-vaatimuksesta Norjan oikeudessa ks. *Backer* 1984 s. 67. *Fleischer* (1972 s. 39—52) on lausunut mm.: »— ingen i kraft av eierrådighet kan gjore urimelige eller unodige inngrep i naturen». Tämän periaatteen voidaan katsoa sisältyvän Norjan oikeusjärjestykseen. Sen mukaan ei kuitenkaan voi nostaa kannetta oikeudellisen intressin perusteella. Ks. *Backer* 1984 s. 67.

[160] Ks. *Backer* 1984 s. 158, myös *Fleischer* 1978 s. 76—77, vrt. Tanskan MBL 74 §, vrt. myös *Frihagen* 1982 s. 65 ja 78 paikallisen kalastuskunnan valitusoikeudesta.

[161] Ks. *Backer* 1984 s. 133 ss., vrt. *Cappelletti* 1975 s. 856 ss.

[162] Ks. NRt 1980 s. 569. Aikaisemman oikeuskäytännön toisen sisältöisestä ratkaisusta ks. esim. Nrt. 1974 s. 1272. Backer on huomauttanut, että Alta-oikeudenkäynnissä pelkkä luonnonsuojelu ei riittänyt Norjan Luonnonsuojeluliiton puhevallan perusteeksi, vaan sen täytyi osoittaa myös oikeudellisen vaateen (ts. rettskrav) olemassaolo. Ks. Alta-päätöksen osalta *Backer* 1984 s. 67 ss.

[163] Vrt. *Vihervuori* 1981 s. 198.

sen luonnonsuojelujärjestön puhevalta on evätty eräässä Norjan korkeimman oikeuden ratkaisussa.[164]

Käytäntö vertailumaissa on epäyhtenäinen ja osin epäjohdonmukainenkin. Kuitenkin erityisten ympäristöetuja ajavien yhdistysten, kuten luonnonsuojelujärjestöjen, puhevalta on useissa maissa *de lege lata* tunnustettu ympäristöoikeudellisissa asioissa. Ne ovat saaneet käyttää ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä muutoin viranomaisille kuuluvaa *yleisen edun* puhevaltaa.

4.3.2 Järjestöjen puhevalta Suomen oikeudessa

Suomen hallinto-oikeudessa järjestöjen valitusoikeuteen on suhtauduttu varsin torjuvasti.[165] Näkökulma on ollut pragmaattinen, kuten meidän hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässämme yleensä. Sinänsä ei ole ollut kysymys siitä, ettei järjestöjen puhevaltaa ole pidetty periaatteessa mahdollisena.[166] Enemmänkin on pohdittu puhevallan myöntämisen vaikutuksia meidän oikeusturvajärjestelmämme kannalta. *Hallberg* on kiteyttänyt vanhastaan esitetyt epäilyt järjestöjen puhevallan mahdollisesti aiheuttamista ongelmista seuraavasti[167]: 1) Mitä merkitsee järjestön puhevallan kannalta, jos järjestön jäsenet ovat erimielisiä siitä, onko haettava muutosta? Miten on suhtauduttava jäsenen ja yhdistyksen rinnasteiseen puhevaltaan? 2) Kuka saa käyttää järjestön puhevaltaa, keskus- vai paikallinen orgaani? 3) Mistä lasketaan järjestön kohdalla valitusoikeuden alkaminen ja miten päätös annetaan tiedoksi?

Oikeuskäytännössä on yleensä edellytetty, että päätöksen on suoranaisesti koskettava järjestöä tai niitä etuja, joita järjestö edustaa. Oikeuskäytäntö on tosin ollut jossain määrin epäyhtenäistä ja epäjohdonmukaista. Ratkaisutilanteiden problemaattisuutta kuvaa hyvin, että päätökset on usein annettu äänestämällä. Puhevaltaratkaisuissa on usein intressin välittömyyttä pohdittaessa kiinnitetty huomiota sellaiseen perinteiseen näkökantaan, omistiko yhdistys maata hankkeen vaikutuspiirissä.[168]

---

[164] NRt 1972 s. 560 ss. Tämä perustuu siihen korkeimman oikeuden (äänin 3—2) omaksumaan tulkintaan, että VRL 19.1 §:n maininta yleisistä eduista ei oikeuta vaatimuksia tehtäessä nojautumaan esim. niihin VRL:n säännöksiin, joissa puhutaan luonnonsuojelueduista. Vähemmistö katsoi ympäristöedun po. tapauksessa riittäväksi ja olisi antanut Norjan Luonnonsuojeluliitolle puhevallan.

[165] Ks. esim. *Ahtee* LM 1952 s. 670 ss., *Merikoski* 1968b s. 345 ss., *Vihervuori* 1981 s. 199 ss. ja *Hallberg* JFT 1983 s. 8 ss.

[166] Ks. esim. *Ahtee* LM 1952 s. 682 ss. ja *Andersson* 1970 s. 184 ss.

[167] Ks. *Hallberg* JFT 1983 s. 12—13.

[168] Tähän seikkaan on nimenomaan kiinnitetty huomiota mm. seuraavissa KHO:n ratkaisuissa: **KHO 17. 4. 1978 t. 1724**, joka koski ympäristönsuojeluyhdistykselle myönnettävää puhevaltaa rantakaavan laatijan hyväksymistä koskevassa asiassa, **KHO 9. 11. 1978 t.**

Puhevaltaa ei katsottu olevan: esim. omakotitaloyhdistyksellä kunnallisen laitoksen ja tehtaan jätevesiä koskevassa asiassa (**KHO 30. 4. 1969 t. 2546** ja **KHO 5. 6. 1969 t. 3359**); kotiseutuyhdistyksellä sellaisen vedenottamon perustamista koskevassa asiassa, joka vaaransi muinaismuistolain nojalla rauhoitetun lähteen säilymisen (**KHO 1973 II 125**); Suomen jako- ja kalastuskuntien keskusliitto ry:n Lapin piirijärjestöllä kalanviljelylaitosta koskevien määräysten kumoamista koskevassa asiassa uittosääntöä muutettaessa (**KHO 1974 II 111**); Espoon ympäristöyhdistyksellä Espoon kaupungin jätevesiä koskevassa asiassa (KHO *tutki* mutta hylkäsi valituksen, **KHO 12. 5. 1977 t. 2021**); Merikarvian kalastuskunnalla asiassa, joka koski soran ottamista meren pohjasta kunnan alueella (**KHO 7. 3. 1978 t. 970**), vesiensuojeluyhdistyksellä uiton pudotuspaikan sijaintia koskevassa asiassa (**KHO 19. 5. 1978 t. 2382**) eikä Viitasaaren Luonnonystävät ry:llä voimalaitoksen rakentamislupaa koskevassa asiassa (**KHO 10. 5. 1978 t. 2210**). Pengerrysasiassa Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n kirjoitus jätettiin muistutuksena tutkimatta, koska liitolla vesilain säännökset (VL 16: 6.1 ja 16: 8.1) huomioon ottaen ei voitu katsoa olevan asianosaisen puhevaltaa. Vesioikeus käsitteli vesilain 16 luvun 8.2 §:n säännökset huomioon ottaen liiton kirjelmän luonnonhoitoa edistävän valtakunnallisen järjestön lausuntona. **ISVO 31. 1. 1980 n:o 1/Va/80.**

Puhevalta katsottiin olevan: Kemijoen kalastuskuntien liitto ry:llä uittosääntöön sisältyvien kalatalousvelvoitteiden kumoamista koskevassa asiassa (**KHO 1974 A II 111**). Samalla liitolla oli puhevalta myös Isohaaran rakentamisen johdosta määrättyjen kalataloudellisten hoitovelvoitteiden määräämistä koskevassa asiassa (**KHO 30. 5. 1980 t. 2860**). Tapauksia tarkastellessa jää epäselväksi, miksi kalastuskuntien keskusjärjestön piiriorganisaation asianosaisen puhevalta samassa asiassa torjuttiin. Kalaveden vuokraajana kalastuskunnalla oli puhevalta vedenottamoa koskevassa asiassa (**KHO 1960 II 149**).

Puhevalta on myös evätty organisaation rakenteen tai edustuksellisuuden puuttumisen vuoksi. Esim. tilapäiset yhteenliittymät kuten kansalaiskokoukset[169] tai rekisteröimättömät yhdistykset eivät ole saaneet puhevaltaa.[170]

Yhteenvetona oikeuskäytännön valossa voidaan todeta, että yleensä järjestöt eivät ole saaneet puhevaltaa jäsentensä etujen ajamiseen. Tämä kysymys on noussut esille nimenomaan ympäristöasioissa. Niissä tapauksissa, joissa *kunnallisvalitus* on käytettävissä, ne organisaatiot saavat puhevallan, joilla on kotipaikka kunnan alueella tai ovat muutoin kunnan jäseniä. Esim. kaavoitusasioissa ja maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa järjestöt saavat kunnallislain perusteella sekä puhevallan että valitusoikeuden[171].

4885, joka koski maataloustuottajayhdistyksen puhevaltaa rantakaavan tarpeellisuutta koskevassa päätöksessä, ja **KHO 17. 10. 1979 t. 4315**, joka koski kiinteistönomistajayhdistyksen puhevaltaa rakennuskiellon pidentämistä. Puhevaltaa RaKL 138.2 §:n perusteella ei katsottu olevan.

[169] Ks. esim. **KHO 1926 II 2114**, **KHO 1926 II 143** ja **KHO 1934 II 2759**.

[170] Ks. esim. **KHO 1926 II 2114**, **KHO 1969 II 43** ja **KHO 28.4.1981 t. 2434**.

[171] Esim. **KHO 29.4.1980 t. 2263**, jossa Helsingin seutukaavan vahvistamista koskevassa

Toisaalta on vaikea ymmärtää, miksi esim. luonnonsuojeluyhdistyksellä on oikeus kunnallisvalituksen perusteella valittaa kaavasta tai maa-aineslain mukaisesta luvasta, mutta puhevalta puuttuu rakennuslupaa tai vesioikeudellista lupaa koskevassa asiassa. Luonnonsuojeluyhdistyksellä on oikeus rakennussuojelulain (L 45/83) 7.2 §:n perusteella tehdä esitys valtion viranomaiselle rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi, mutta vesioikeudellisessa hakemusasiassa sen vaatimus hylätään materiaalisen intressin puuttumisen vuoksi. Ympäristön käyttöä koskevia päätöksiä voidaan jossain määrin argumentoida perustelemalla päätösten erilaista luonnetta tai erilaisia vaikutuksia.

Vesioikeudellisessa kirjallisuudessa *Eronen* on puoltanut asianosaisen tai ainakin väliintulijan asemaa järjestöille, joiden tehtävänä on alueellisen suojelutyön harjoittaminen ja joiden jäsenyys ei ole avoin jokaiselle vaan lähinnä vain niille, joiden suojatuista eduista asiassa on kysymys, mikäli jäsenistö toisaalta on näiden keskuudessa riittävän kattava.[172] *Hollo* puolestaan on yleisesti puoltanut vapaaehtoisten yhteenliittymien ja ympäristöetujen tosiasiallisen yhteyden huomioon ottamista puhevallan perusteena.[173] Valitusoikeuden laajentaminen järjestöjen suuntaan silloin, kun intressiperuste johtuu jäsenistön vesiympäristöön ja vesitalouteen liittyvistä yhteisistä eduista, näyttäisi oikeuskäytännönkin valossa perustellulta. Jäsenistölle erikseen kuuluvaa oikeutta käyttää puhevaltaa korvauskysymyksissä tuskin voitaneen kuitenkaan ajatella.[174] Valitusoikeuden ulottamista myös yleisiä päämääriä edistäviin järjestöihin, kuten luonnonsuojelujärjestöihin, ainakin paikallistasolla ei voitane ainakaan periaatesyistä vastustaa.[175]

Vesilainsäädännössämme on päädytty siihen, että *puhevaltaa* vesiasian käsittelyn yhteydessä on laajennettu antamatta kuitenkaan uusille tahoille *asianosaisen asemaa*. Vesilain 18 luvun 2 §:n (L 467/87) perusteella toimitusinsinöörin on kutsuttuva vesioikeudellisen hakemusasian alkukokoukseen paitsi kaikki ne, joiden etua tai oikeutta hakemus saattaa koskea, ne *yrityksen vaikutusalueen asukkaat, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin yrityksen toteuttaminen saattaa vaikuttaa*, ja heitä edustavat *yhteisöt* lausumaan mielipi-

---

asiassa mm. Sommarö Seura ry:n, Vihdin maataloustuottajayhdistys ry:n ja Vihdin metsänhoitoyhdistys ry:n valitukset tutkittiin. Ks. myös *Hallberg* »Menettelykäytäntöä rakennusasioissa», Oikeus 1/1981.

[172] Ks. *Eronen* 1980 s. 9.

[173] Ks. *Hollo* 1980 s. 114. Tässä suhteessa mielenkiintoinen on KHO:n ratkaisu **21. 6. 1972 t. 2545**, jossa Loppijärven luonnonystävät ry:n valitus Loppijärven säännöstelyä koskevassa asiassa tutkittiin. Tapausta on selostanut *Vihervuori* 1981 s. 204 alav. 18.

[174] Ks. myös *Hollo* 1980 s. 114.

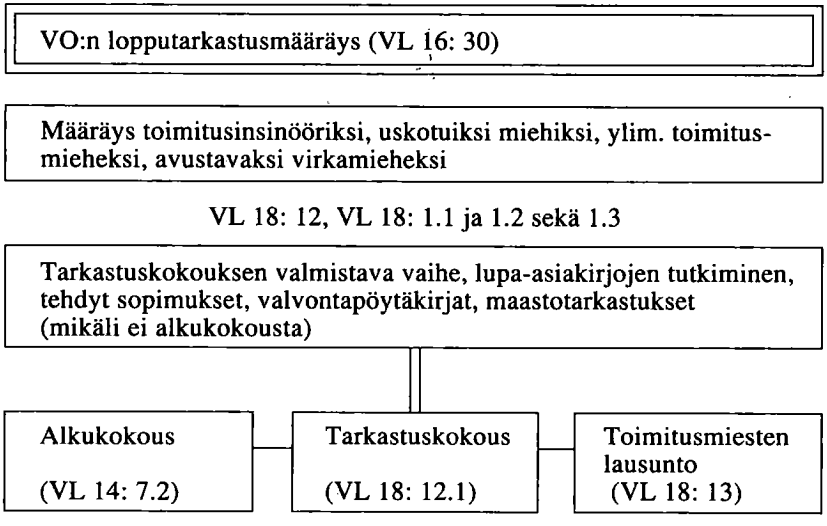
[175] Vihervuoren mielestä tällöin oltaisiin jo lähellä samankaltaista edunvalvontatilannetta kuin viranomaisilla on yleisen etua valvovina asianosaisina. Ks. *Vihervuori* 1981 s. 205.

teensä yrityksestä. Samoilla tahoilla on oikeus antaa hakemuksen johdosta *lausunto* vesioikeudelle toimitusmiesten lausunnon johdosta saman ajan kuluessa, joka on varattu muistutusten tekemiseen (VL 18: 11.2).

Periaatteessa vesilain säännösten valossa ollaan puhevallan käyttämisen osalta lähellä actio popularis -tilannetta, koska kuka hyvänsä yksityinen henkilö tai järjestö voi tulla lausumaan mielipiteensä hankkeen alkukokouksessa.[176] Siirtymistä järjestelmään, jossa suojelunäkökohtien vuoksi paikallinen luonnonsuojelujärjestö saisi asianosaisen puhevallan, olisi mielestäni *de lege ferenda* harkittava.

5 TARKASTUSKOKOUS

5.1 Suhde lupakäsittelyyn



[176] Tähän nähden esimerkkinä ennen VL:n uudistamista (L 467/87) ratkaistuista lupahakemuksista voidaan mainita **PSVO 26. 6. 1968 n:o 39/68/I**, jossa kyläläisten esittämä kirjelmä voimalaitoslupaa koskevassa asiassa jätettiin tutkimatta, koska kyläläisillä ei sellaisenaan voitu katsoa olevan itsenäistä puhevaltaa asiassa. Nykyisellään VL 18: 11.2:n säännökset huomioon ottaen kyläläisten ja heidän edustamiensa yhteisöjen kuten kylätoimikunnan kannanotot olisi ollut otettava huomioon sekä katselmustoimituksessa että vesioikeuskäsittelyssä.

Lopputarkastusta koskevissa vesilain aineellisissa säännöksissä on säädetty niukasti siitä, mitä lopputarkastuksessa voidaan käsitellä. Vesilain 16 luvun 31.1 §:ssä sanotaan vain: »Milloin asiassa on suoritettu lopputarkastus, on vesioikeuden, saatuaan toimitusmiesten lausunnon ja toimituksessa kertyneet asiakirjat, tutkittava, antaako tarkastus aihetta *toimenpiteeseen*.» Mitä tarkoitetaan tällaisella toimenpiteellä? Tarkoitetaanko toimenpiteellä muutoksia itse lupaan (lupaehtoihin) ja voidaanko tässä yhteydessä määrätä maksettavaksi korvausta? Säännös koskee nimenomaan vesioikeutta, mutta on myös toimitusmiesten työn kannalta relevantti. Se antaa perustan sille, kuinka laajasti vesilain 18 luvun säännösten perusteella toimitusmiesten on tutkittava tarkastuksen kohteena oleva hanke.

Yhdistettäessä vesilain 16 luvun 31 §:n 1 momentin säännös saman pykälän 2 momenttiin voitaisiin päätyä siihen tulokseen, että muutoksia lupaan voidaan tehdä vain, jos annettuja määräyksiä ei ole noudatettu.[177] Samaa tulkintaa puoltaisi myös hallituksen esityksen perusteluissa oleva, lähinnä toimitusmiehiä koskeva ohje: »Vesilain mukaisessa virallisessa menettelyssä (ts. lopputarkastuksessa) tulee nimittäin voida tarkistaa, miten yritys on toteutettu, sekä ovatko esimerkiksi padot ja muut rakennelmat oikein tehty.»[178] Edellistä väljempään tulkintaan päädytään, kun tarkastellaan vesilain 18 luvun 12 §:n säännöstä. Saman luvun 13 § sisältää lopputarkastuksen toimitusmiehiä koskevan ohjeen siitä, mitä seikkoja tarkastuksessa on käsiteltävä. Siten se on mainitulle 16 luvun 31 §:lle alisteinen. Mikäli 18 luvun 13 §:n (samoin kuin 12 §:n) tarkoituksena on tarkempien suuntaviivojen antaminen myös 16 luvun 31 §:n soveltamiselle, kuten lienee oletettava, menettely on jossain määrin takaperoinen.[179] Jos tarkoituksena olisi ollut säätää vain lopputarkastuksen tarkastustoimituksesta, menettely olisi ollut 16 luvun 31 §:n säännöksen huomioon ottaen erikoinen. Tämä säännös ei sano täsmällisesti, millaisia päätöksiä vesioikeus voi toimitusmiesten lausunnon johdosta tehdä. 18 luvun 13 § taas ei edellytä vahinkokysymyksen *uutta* tutkintaa vaan arviota siitä, miten tilanne on muuttunut suhteessa varsinaiseen lupakäsittelyyn.[180] 16 luvun 31 §:n ja 18 luvun 12 §:n tarkastelemista yhdessä määriteltäessä, mitä asioita lopputarkastuksessa tulee käsitellä, puoltavat ennen muuta Hällforsin komitean esitykset, jotka tosin epäloogisesti on sisällytetty pääosin vesilain 18 luvun 13 §:ään.[181] Hällforsin

[177] Näin mm. *Hollo* 1976 s. 434.

[178] Ks. HE 64/1959 vp s. 34.

[179] Vastaavanlaista epäjohdonmukaisuutta esiintyy muuallakin VL:ssa. Ks. esim. *Hiervuori* 1981 s. 270, vrt. *Hollo* 1976 s. 434.

[180] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 434.

[181] Hällforsin komitean perustelut sanatarkasti kuuluivat tältä osin: »— lopputarkastuksen päätarkoituksena on sen toteaminen, onko yritys toimeenpantu annettujen määräysten

komitean ehdotuksia lukuun ottamatta lopputarkastuksen tarkoitusta ja sisältöä ei ole vesilain myöhemmässä uudistustyössä laajemmin pohdittu.

Toimitusmiesten tehtävänä on ensiksi lupa- ym. asiakirjoihin tutustumalla ja paikan päällä suoritettavilla tarkastuksilla tutkia, onko hanke toteutettu lain ja lupaehtojen mukaan, ja toiseksi esittää käsityksensä siitä, onko hankkeesta odotettavissa sellaisia yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei otettu huomioon.

Ennen kuin varsinaisen *tarkastuskokouksen* pitämiseen ryhdytään, toimitusmiehet, lähinnä toimitusinsinööri, ylimääräinen toimitusinsinööri ja avustavat virkamiehet, ovat tehneet *valmistavaa työtä*. Tässä yhteydessä kuuluu päättää siitä, onko tarpeen suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka edistävät asian käsittelyä, kuten esim. maastotarkastus. On myös päätettävä mahdollisesti tarvittavista lisäselvityksistä ja siitä, pyydetäänkö ne luvanhaltijalta ja onko tarpeen käyttää ulkopuolista apua (konsultti).

Toimitusmiehet aloittavat lopputarkastuksen käymällä ensin *lupaehdot* läpi. Tarkastuksessa on myös selvitettävä, mitkä vahingot, haitat ja muut edunmenetykset on lupapäätöksen ja mahdollisten sopimusten perusteella korvattu, jotta toimitusmiehet voisivat myöhemmin todeta, onko yrityksestä aiheutunut seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon. Samalla tavalla on tarkastettava myös vahinkojen torjumista tarkoittavia toimenpiteitä koskevat lupaehtojen määräykset.

Suuremmissa lopputarkastushankkeissa on vakiintunut se käytäntö, että ennen varsinaista lopputarkastuskokousta pidetään *alkukokous*, jonne kutsutaan hankkeen vaikutusalueen asukkaat, yhteisöt ja kaikki ne, joiden etua tai oikeutta hanke saattaa koskea. Lopputarkastuksen alkukokous muistuttaa siten katselmustoimituksen alkukokousta.[182] Tällaisesta eräänlaisesta epävirallisesta kokouskierroksesta on se hyöty erityisesti suurissa rakentamishankkeissa, joissa lopputarkastus pidetään vasta pitkähkön ajan kuluttua, että lopputarkastuksen kohteena olevaan hankkeeseen liittyvät kysymykset tulevat monipuolisesti valotettua jo ennen tarkastuskokousta. Jos lopputarkastus aloitettaisiin tarkastuskokouksella, itse asia tutkittaisiin siellä esitettyjen vaatimusten pohjalta vasta kokouksen jälkeen. Edunmenettäjät voisivat ottaa kantaa lopputarkastuksessa

---

mukaisesti. Mutta tähän liittyy se — kysymys, onko yrityksestä ehkä odotettavissa sellainen yleisen tai yksityisen edun loukkaus, jota lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon. Tästäkin voidaan lakiehdotuksen aineellisen osan mukaan määrätä korvaus suoritettavaksi —.» Ks. KM 1939: 3 s. 428. Myöhemmissä lainvalmistelutöissä toistetaan em. KM:n perusteluja, mm. vahinkokysymysten tutkimista koskeva kohta KM:n esityksistä on jokseenkin sellaisenaan otettu VL 18: 13:n säännökseen. Ks. myös HE 64/1959 vp s. 34—36.

[182] Vrt. VL 18:2.

esiin tulleisiin kysymyksiin vasta vesioikeudelle tekemässään muistutuksessa. Tällöin olisi vaara, että lopputarkastus tulee vesioikeuteen »epäkypsänä.»[183] Edellä olevan perusteella voidaan sanoa, että lopputarkastus tältä osin lähenee *katselmustoimitusta.*

Toimitusmiesten osuuteen ennen varsinaista tarkastuskokousta liittyy myös *maastotarkastuksen* pitäminen.[184] Tällaisessa tarkastuksessa selvitetään, onko yritys toimeenpantu vesilain ja lupapäätöksen määräysten mukaisesti (VL 18: 13 1 virke). Tarkastuksessa on sen vuoksi lupaehto lupaehdolta tutkittava, ovatko yrityksen rakenteet, laitteet ja tehtäväksi määrätyt toimenpiteet lupaehtojen mukaisia. Samalla tavalla on tarpeen vaatiessa käytävä läpi kaivetut uomat ja väylät.[185] Laskelmien paikkansapitävyyden toteamiseksi on tarkastuksessa aiheellista lähteä valvontaviranomaisten kokoamista havainnoista ja laatimista selvityksistä.

Maastotarkastuksesta ei ole mitään erityisesti lopputarkastusta koskevaa tai muutakaan lainkohtaa. Vaikka laissa ei olekaan nimenomaista säännöstä siitä, että asianosaisille olisi varattava tilaisuus olla saapuvilla arviointeja kentällä suoritettaessa, olisi toimitusmiesten yleensä huolehdittava tällaisen mahdollisuuden järjestämisestä.[186] Eräs toimintatapa on tiedottaa maastotarkastuksen ajankohdasta alkukokouksessa, jolloin maastotarkastuksen lupaehdoittain jaoteltu pöytäkirja olisi lupapäätöksen ohella nähtävänä tiedotettaessa varsinaisen tarkastuskokouksen ajankohdasta.[187] Mikäli asianosaiset eivät ole maastotarkastuksissa mukana, heidän tarkastuskokouksessa mahdollisesti esittämiensä vaatimusten johdosta joudutaan ehkä kohteita tarkastamaan uudestaan.

5.2 Tarkastuskokouksesta tiedottaminen

Vesilainsäädännössämme ei ole erityisiä säännöksiä tarkastuskokousta edeltävien toimien, kuten alkukokousten tai maastotarkastusten, tiedottamisesta. Tarkastuskokouksesta sen sijaan säädetään vesilain 18 luvun 12 §:ssä, että kokouksen koolle kutsumisesta on noudatettava, mitä katselmuskokouksesta on säädetty. Siten tarkastuskokouksen koolle kutsumiseen tulevat noudatettavaksi vesilain 18 luvun 5—6 §:n sekä 16 luvun 8 §:n säännökset.

---

[183] Ks. myös *Räisänen* 1986 s. 6—7.

[184] Vrt. VL 18:3, vrt. myös *Eronen* 1965 s. 50.

[185] Ks. HE 64/1959 vp s. 36.

[186] Katselmustoimituksen osalta tällaista menettelyä on suosittanut mm. *Eronen* 1965 s. 51.

[187] Vrt. VYH:n katselmusohjeet s. 48—49.

Mielestäni on luontevaa, että tarkastuskokousta valmistelevissa toimissa, kuten alkukokouksissa, noudatetaan analogisesti sitä, mitä katselmustoimituksesta on määrätty.

> Kysymys, oliko lopputarkastuksen valmisteluun kuuluvasta maastotarkastuksesta ollut annettava tieto erään vaikutusalueen kunnan vesilautakunnalle, tulee kiintoisalla tavalla esille eräässä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (EOA:n kirje n:o 1508/ 26. 5. 1986). Kunnan vesilautakunnan puheenjohtaja oli kannellut EOA:lle, ettei ollut saanut kutsua lopputarkastuksen yhteydessä pidettyyn maastotarkastukseen. EOA katsoi, ettei kantelu antanut aihetta toimenpiteisiin, koska vesilaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä lopputarkastusta edeltävistä maastotarkastuksista ja kokouksista ja koska kantelija oli kuitenkin ollut mainitussa kokouksessa. Itse asiasta, olisiko vesilautakunta tullut kutsua, EOA näyttää olevan epävarma: »Totean, ettei vesilaissa ole yksityiskohtaisia säännöksiä lopputarkastuksen toimittamisesta. Sen vuoksi nähdäkseni lopputarkastus on katsottava joko yhdeksi kokonaisuudeksi, jolloin lopputarkastusta valmisteleviin toimiin on noudatettava, mitä itse lopputarkastuksesta on säädetty, tai sitten lopputarkastusta edeltäviin, sitä valmisteleviin toimiin ja kokouksiin on sovellettava analogisesti, mitä katselmustoimituksen alkukokouksesta on säädetty. Sen vuoksi katson, että olisi ollut *asianmukaista* antaa — lopputarkastusta valmistelevasta kokouksesta ja maastotarkastuksesta tieto M:n kunnan vesiltk:lle —.»[188]

Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoa vesilautakunnan[189] asemasta voidaan perustella sillä, että lautakunta on vesilain säännösten perusteella (VL 21: 1.2, 16: 8.1 ja 16: 28) paikallinen valvontaviranomainen, jolla on keskeinen asema vesioikeudellisissa hakemusasioissa. Lopputarkastuksen saaman käytännön muodon huomioon ottaen tarkastuksen valmisteluvaiheista tiedottaminen eri intressitahoille samoin kuin katselmustoimituksessa on perusteltua. Eri asia on, voidaanko pitää tarkoituksenmukaisena lopputarkastuksen tarkastusmenettelymuodon kehittymistä niin, että se joka suhteessa vastaa vesioikeudellisen hakemusasian katselmustoimitusta. Joka tapauksessa lopputarkastuksen asianmukaisen suorittamisen kannalta on tarpeen, että nimenomaan alkuvaiheen menettelystä, kuten maastotarkastuksista, tiedotetaan eri edunmenettäjätahoille ja myös paikalliselle valvontaviranomaiselle. Tätä edellyttävät ennen muuta oikeusturvanäkökohdat.

Asianmukaista on, että tarkastuskokouksesta tiedotettaessa maastotarkastuspöytäkirjat ja mahdollisesta alkukokouksesta pidetty pöytäkirja ovat lupa-

---

[188] Ks. EOA 1986 s. 117.

[189] Vesiltk:n tilalla ovat nyttemmin ympäristönsuojelultk:t. Ks. L 64/86.

asiakirjojen ohella nähtävillä. Lupa-asiakirjat käsittävät paitsi itse lupapäätöksen myös hankkeeseen liittyneet rakennussunnitelmat sekä mahdolliset valvontapöytäkirjat. Perusteltua on myös edellyttää, että luvanhaltija toimittaa ainakin luettelon lupaan liittyvistä keskeisistä (yksityisoikeudellisista) sopimuksista. Näiden tietojen edellyttäminen on tarpeen siksi, että toimituksessa joudutaan joka tapauksessa selvittämään vahinkokysymyksiä. Jos myöhemmin tarkastuskokouksessa nousee esille kysymys siitä, onko jokin asia jo tullut sopimuksella ratkaistuksi, sopimukset joudutaan kuitenkin tutkimaan.

5.3 Tarkastuskokouksen pitäminen

Vesilain lopputarkastusta koskevista säännöksistä (VL 18: 12) ei käy yksiselitteisesti ilmi, tuleeko tarkastuskokous pitää *kaikissa* vaikutusalueen kunnissa. Mikäli johdonmukaisesti noudatetaan sitä periaatetta, että tarkastuskokouksen koolle kutsumisessa noudatetaan katselmustoimituksesta annettuja säännöksiä, muunlainen menettely tuskin on perusteltavissa. Näin lienee myös poikkeuksetta käytännössä menetelty.[190] Toisinaan on havaittu tarkoituksenmukaiseksi pitää useampia tarkastuskokouksia samassakin kunnassa, mikäli hankkeen laajuus sitä edellyttää.[191] Lopputarkastusta koskevien säännösten niukkuus antaa toisaalta toimitusmiehille mahdollisuuden soveltaa sellaisia menettelytapoja, jotka tarkastuksen asianmukaisen toimittamisen kannalta havaitaan tarkoituksenmukaisiksi. Tämä joustavuus ei kuitenkaan saa merkitä oikeusturvan toteutumisen keskeisten periaatteiden (esim. kuulemisen) syrjäyttämistä lopputarkastuksessa.

Menettelyllisiltä muodoiltaan tarkastuskokous muistuttaa katselmuskokousta. Kokouksen aluksi toimitusinsinööri selostaa tarkastuksen siihenastiset tulokset. Tämän jälkeen varataan luvansaajalle, viranomaisille ja muille asianosaisille tilaisuus esittää mielipiteensä siitä, onko hanke toteutettu niin kuin laissa ja lupapäätöksessä on määrätty sekä onko siitä odotettavissa tai *aiheutunut* sellaista yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupapäätöstä myönnettäessä ei ole otettu huomioon.

Tarkastuskokouksesta laaditaan pöytäkirja, jonka toimitusinsinööri allekirjoittaa. Se otetaan toimitusmiesten lausunnon liitteeksi, samoin siihen liitetään avustavan virkamiehen lausunto tai lausunnot, jos virkamiehiä on useampia.

---

[190] Ks. *M. Hyvönen* 1989 s. 4—5.

[191] Näin on menetelty mm. Kemijärven lopputarkastuksessa.

6 TOIMITUSMIESTEN LAUSUNTO

6.1 Pääperiaatteet

Voimassa olevat vesilainsäädännön säännökset asettavat joukon vaatimuksia, jotka hakijan tai yrityksen on ollut täytettävä, jotta haettu vesioikeudellinen lupa on voitu myöntää. Katselmustoimituksen eräänä tarkoituksena on ollut haetun vesioikeudellisen luvan muotoaminen sellaiseksi, että lupa yritykseen voidaan myöntää.[192] Lopputarkastuksessa taas on tutkittava, onko luvan mukainen rakentaminen tapahtunut niin kuin laissa ja lupapäätöksessä on edellytetty. Käytännössä tämä on edellyttänyt suuren asiakirjajoukon ja asianosaisten vaatimusten tutkimista sekä paikan päällä tapahtuvia tarkastuksia. Ennen tarkastuskokousta pidetty maastotarkastus hankkeen toteuttamisen yksityiskohtaiseksi (lupaehdoittain) tarkastamiseksi voi olla lopputarkastuksen *tekninen* osuus. Tällöin voidaan toimitusmiesten lausunnon laatimista nimittää lopputarkastustoimituksen *oikeudelliseksi* osuudeksi.

Missä laajuudessa toimitusmiesten on tutkittava lupapäätöksen perusteella toteutettua hanketta? Onko toimitusmiehillä oikeus tutkia uudestaan sellainen kysymys, josta on jo annettu lainvoimainen ratkaisu lupapäätöksessä vesioikeudessa tai muutoksenhakuasteessa? Voidaanko lopputarkastuksen yhteydessä tutkia ja ratkaista ns. ennalta-arvaamattomat vahinkokysymykset? Kysymykseen siitä, millaisia vahinkoja voidaan lopputarkastuksessa käsitellä, palataan tuonnempana.

Mielestäni toimituksessa on relevanttia selvittää, mitkä vahingot on jo ratkaistu varsinaisessa lupakäsittelyssä ja millaisia lopputarkastuksen kannalta merkityksellisiä sopimuksia luvanhaltijan, yksityisten vahingonkärsijäin ja mahdollisten muiden välillä on tehty. Tärkeää on, että kaikki lopputarkastuksessa esitetyt vaatimukset tulevat toimituksessa jo riittävän hyvin valmistelluiksi, ettei lopputarkastus joudu vesioikeuden käsiteltäväksi »epäkypsänä».

Kun lopputarkastuksessa esitetään erilaisia vaatimuksia, toimitusmiesten ongelmana on kyetä erittelemään, mikä haitallinen seuraamus on aiheutunut luvasta poikkeavasta toiminnasta, mikä on olosuhteiden muuttumisen aiheuttamaa ja mikä ennalta-arvaamatonta. Siihen kysymykseen, miten näihin eri va-

---

[192] Muotoamisen käsite on alun perin lainattu vesilainsäädäntöön siviiliprosessista. Ks. *Tirkkonen* Sp II s. 317—318. Vesioikeudellisen yritysluvan *muotoamisvaikutukseksi Pietilä* (1979 s. 195) kutsuu sitä luvan funktiota, kun annetaan lupa yritykseen ja sen toimeenpanemiseen tarvittaviin pakkotoimiin sekä vahvistetaan yrityksen toimeenpanossa noudatettavat ehdot ja määräykset. Katselmusmenettelyssä hakijan esittämän suunnitelman muuttamisesta (muotoamisesta) ks. *Eronen* 1965 s. 73 ss.

hinkotyyppeihin on suhtauduttava lopputarkastuksessa, palataan myöhemmin tämän tutkimuksen lopputarkastusratkaisua koskevassa jaksossa. Toimitusmiehen työn kannalta relevanttia on mahdollisimman tarkastasti selvittää, mitkä vahingot on jo tutkittu ja toisaalta millaisia sopimuksia luvanhaltija on tehnyt eri tahojen kanssa liittyen lupaan, luvan mukaiseen toimintaan tai esim. korvauksiin.

Lopputarkastuksissa saattaa käydä niin, että vaatimuksia esitetään sellaisistakin asioista, jotka on jo kertaalleen tutkittu ja ratkaistu. Tämä on mahdollista varsinkin jos lopputarkastuksen kohteena oleva hanke on laaja ja lopputarkastus järjestetään pitkän ajan kuluttua varsinaisesta lupakäsittelystä. Toimitusmiesten tulisi tietenkin jättää tutkimatta sellaiset vaatimukset, joista jo on lainvoimainen ratkaisu. Varhaisimmissa vesistötoimikunnan luvissa on kuitenkin varsin niukasti selostettu asian käsittelyn yhteydessä esitettyjä vaatimuksia ja niihin annettuja vastauksia. Myös vesioikeuden aikaisempi käytäntö on tässä suhteessa ollut nykyistä yleispiirteisempi. Vaatimuksia ei juurikaan selostettu yksityiskohtaisesti ja niihin vastattiin yleisillä lausumilla. Puutteita esiintyi myös katselmustoimitusten pöytäkirjoissa. Kun erimielisyyttä synnyttänyt asia tuli katselmustoimituksessa esiin, siitä annettiin puhua pitkäänkin, mutta toimitusinsinööri kirjoitti pöytäkirjaan vain sen kannan, jonka hän katsoi oikeaksi päätökseksi. Katselmuskokouksen pöytäkirjan lukeminen ei myöskään esim. 1960-luvulla ollut vielä niin yleistä kuin nykyään, jotta eri asianosaiset olisivat saattaneet heti tarkistaa, olivatko heidän vaatimuksensa tulleet oikein kirjatuiksi.[193] Tällöin on mahdollista, että sama vahinkokysymys tulee tutkituksi kahteen kertaan. Kokonaisuuden kannalta tällaisessa päällekkäistyössä on kuitenkin kysymys marginaalisista tekijöistä.[194]

Aikaisemmin, erityisesti poikkeuslakien perusteella rakennettaessa ei ollut tapana edellyttää, että hakemuksen toteuttaminen olisi perustunut yksityiskohtaiseen *hankesuunnitelmaan*. Myöskään yhtä laajoja *kalatalousselvityksiä* kuin nykyisin ei esim. 1950- ja 1960-luvuilla laadittu. Käytäntö näiden suunnitelmien ja selvitysten osalta on vakiintunut ja täsmentynyt vesilain voimassa ollessa.[195] Lopputarkastuksen kohteena olevan hankkeen vahingolliset vaiku-

[193] Ks. myös *Räisänen* 1986 s. 10—11 vesistötoimikunnan ja vesioikeuksien käytännön osalta. Myös katselmustoimituksissa nykyinen käytäntö, jossa asianosaisten vaatimukset kirjataan heti katselmuskokouksessa pöytäkirjaan ja niihin jokaiseen vastataan yksityiskohtaisesti, on vakiintunut varsin myöhään. Haastattelutieto Lavy:n edesmenneeltä vanhemmalta insinööriltä Ahti Riskulta v:lta 1981. Aiempaa menettelyä vesioikeudellisessa katselmustoimituksessa on osuvasti kuvannut *Antti Tuuri* kirjassaan »Kertomus järvestä» (1981 s. 10 ss.).

[194] Samasta asiasta myös *Räisänen* 1986 s. 10.

[195] Ks. esim. *Eronen* 1965 s. 35 ss.

tukset ovat siten saattaneet tulla alun perinkin puutteellisesti arvioiduiksi. Rakentamishanketta on saattanut koskea valtion viranomaisen ja rakentajan välinen *sopimus*, jolla molemmat osapuolet ovat sitoutuneet rahoittamaan ja toteuttamaan hankkeen sopimallaan tavalla. Tällöin katselmustoimituksessa ja vesioikeuden ratkaisussa on saatettu asiallisesti tyytyä vain vahvistamaan sopimuksen sisältö. Sopimus on oikeastaan kelpuutettu vesilain edellyttämäksi hankesuunnitelmaksi. Lopputarkastuksessa tehtyjen sopimusten oikeudellinen merkitys joudutaan arvioimaan, kun samasta asiasta esitetään vaatimuksia. Siksi on tärkeää, että toimitusmiesten lausunnossa tehdyt sopimukset ainakin pääkohdittain selostetaan silloin, kun niillä on lopputarkastuksen kannalta merkitystä muulloinkin kuin edellä mainitussa tarkoituksessa.

6.2 Tehdyt sopimukset

Vesirakentamishankkeiden yhteydessä saattaa olla kysymys luvanhaltijan (rakentajan) ja jonkun edunmenettäjätahon kanssa tehdyistä sopimuksista. Ne saattavat koskea *vahinkojen, haittojen tai muiden edunmenetysten korvaamista.* Tällaisista sopimuksista löytyy yleensä tiedot katselmustoimituksen asiakirjoista. Niissä ovat myös katselmustoimituksen toimitusmiesten kannanotot tehtyjen sopimusten ja sitoumusten pätevyydestä.[196] Pääperiaatteena on, että kertaalleen tutkittua tai sovittua vahinkokysymystä ei tule enää lopputarkastuksessa käsitellä.

Tällaiset korvaussopimukset ovat olleet luvan vesilain lupaharkinnan perustana olevan *intressivertailun* kannalta relevanttia aineistoa. Intressivertailua toimitettaessa yksityisoikeudellisista menetyksistä kirjataan haittojen puolelle vain pakkotoimilla aiheutettu vahinko, haitta tai edunmenetys, mutta ei rakentamiskustannuksia eikä *sovittuja vahinkoja.*[197]

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ruotsin oikeudessa VaL:n perusteella intressivertailu suoritettiin *kansantaloudelliselta* pohjalta, jolloin verrattiin bruttohyötyä ja -kustannuksia.[198] Ruotsin nykyisessä vesilainsäädännössä painotetaan yhteiskunnallisen kokonaisarvioinnin (samhällsekonomiska helhetsbedömning) merkitystä lupaharkinnassa.[199] Tällä halutaan painottaa, että intressivertailussa on otettava huomioon myös muita kuin taloudellisia arvoja.[200] Ero VaL:n intressivertailuun ei vaikuta kovin suurelta, koska yrityksen aiheuttamaa hyötyä ja haittaa arvioidaan, ympäristöarvotkin mukaan luettuna, käyttäen pe-

[196] Ks. VA 73.1 § 3 kohta, myös *Eronen* 1965 s. 74 ss.
[197] Ks. intressivertailun perusteista KM 1939: 3 s. 119—121 ja HE 64/1959 vp s. 7—8.
[198] Ks. tarkemmin VaL 2: 3, myös *af Klintberg* 1955 s. 15—22.
[199] Ks. SVL 3: 4 ja *Strömberg* 1984 s. 57—59.

rustana raha-arvoa. Meillä *Pietilän* terminologiaa käyttäessämme *pakkotoimipohjalla* oleva arviointi[201] merkitsee, että luvan edellytyksiä harkittaessa on verrattava yrityksen tai menetettävän edun raha-arvon lisäksi myös, mitä vaikutusta menetyksellä on katsottuna yleiseltä kannalta.[202]

Oma ryhmänsä lopputarkastuksen kohteena olevaan hankkeeseen kohdistuvista sopimuksista ovat itse myönnettyyn lupaan (tai suunniteltuun vesirakentamishankkeeseen) liittyvät sopimukset. Tällaisia sopimuksia on tehty rakentajan ja yksityisten välillä mm. *vesivoimakauppojen* yhteydessä. Vesioikeuksissa on useissa tapauksissa ratkaistu asianosaisten välisten sopimusten ehtojen ja määräysten tulkintaa koskevia erimielisyyksiä vesiasian yhteydessä ennakkokysymyksenä.[203] Lopputarkastuksissa näyttää käytäntö olevan, että ennakkokysymyksinä ratkaistut, esim. kalastuksenpidätysehtojen pätevyyttä koskevat kannanotot on otettu sellaisenaan lopputarkastuslausunnon perustaksi.[204]

Toisaalta sopimuksia on tehty myös valtion viranomaisen, rakentajayhtiön ja yksityisten välillä. Myös näiden ns. *yhteistoimintasopimusten* merkitys on ollut ajoittain keskustelun kohteena.[205]

Viranomaisten sopimustoiminta on kaikissa länsimaissa vakiintunut yhdeksi viranomaisten toiminnan keskeiseksi muodoksi. Viranomaisen sopimuksia ei ole mahdollista ymmärtää kiinnittämättä huomiota sekä hallinto-oikeuden yleisiin oppeihin että sopimusoikeuden periaatteisiin. Aiemmin meillä vallalla olleen käsityksen mukaan hallintotoiminnan alalla sopimusmenettelyn on katsottu voivan tulla vain poikkeuksellisesti kysymykseen.[206] Modernissa hallinto-oikeustieteessä hallinnon sopimustoimintaa on pyritty tarkastelemaan yleensäkin sopimusmuodolle ja sopimussuhteelle ominaiselta tasa-arvoiselta pohjal-

---

[200] *Strömberg* (1984 s. 59) lausuu intressivertailun perusteista tältä osin mm: »Ett vattenföretag som inte medför en sådan grund av 3 § utan endast skadar egendom som tillhör företagaren kan på grund av sin samhällsekonomiska olämplighet ändå förbjudas med hjälp av förevarande paragraf».

[201] Ks. *Pietilä* 1979 s. 80—81.

[202] Ks. HE 64/1959 vp s. 7—8.

[203] Ks. VL 14: 1.3. Ks. laajemmin *Jokela* 1983 s. 424 ss. ja erityisesti s. 425 alav. 50 olevat oikeustapaukset.

[204] Tämä kannanotto perustuu tämän kirjoittajan läpi käymään aineistoon Lavy:n ja Ouvy:n alueilla suoritettujen lopputarkastusten toimitusmiesten lausunnoista.

[205] Ks. hallintosopimuksista *Mäenpää* 1989 passim. Yhteistoimintasopimuksista ks. esim. *Jokela* 1983 s. 424 ss. ja *Vihervuori* 1981 s. 70 ss., *Vihervuori* 1985, joka koskee hänen antamaansa lausuntoa erään yhteistoimintasopimuksen pätevyydestä, myös *Mäenpää* 1985 s. 10 ja s. 232 ss. HE:ssä 34/1990 vp oli kysymys valtion viranomaisen (VYH) tekemän, vesirakentamista koskevan yhteistoimintasopimuksen julistamisesta ehdotetulla lailla mitättömäksi. Ks. myös PeVL 4/1990.

[206] Ks. esim. *Merikoski* 1968a s. 3.

ta.[207] Näin ollen hallintosopimuksiin voidaan soveltaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ohella yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita.

Viranomaisen kannalta sopimuksen sitovuus riippuu etenkin *sopimustoimivallasta*. Toimivalta on selvä, jos se on säännöksillä määritelty. Näin ei useinkaan ole, minkä vuoksi sopimuksen sitovuutta joudutaan arvioimaan muilla perusteilla. Tällöin sopimuksen sallittavuus ja ala ovat keskeisiä kriteerejä.

Viranomainen on sopimusehtojen laatijana selvästi vahvemmassa asemassa kuin yksityinen sopimuskumppaninsa.[208] Yksityisen tulee voida toisaalta luottaa siihen, että viranomaisella on toimivaltuus sopimuksen laatimiseen.

Hallinto-oikeudellisessa oikeuskäytännössä omaksutun linjan mukaisesti hallintosopimusten oikeusvaikutuksiin on suhtauduttu *dualistisesti*. Mikäli viranomaiselta puuttuu nimenomainen toimivaltuus sopimuksen tekemiseen ja sopimus kohdistuu viranomaisen hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen, sopimuksen mahdollisuuteen suhtaudutaan periaatteessa kielteisesti. Ilman toimivaltaa tapahtuvaa sitoutumista hallintosopimukseen ei katsota ehdottomasti pätemättömäksi, vaan se selitetään oikeudellisesti velvoittamattomaksi. Tyypillinen tällainen sopimus on esim. kaavoitussopimus, jossa kunnan elimet tai viranhaltijat etukäteen sopivat kunnanvaltuuston toimivallasta päättää kaavan sisällöstä. Oikeuskäytännössä tällaista sopimuspäätöstä ei ole kumottu, vaan se on katsottu sitomattomaksi suhteessa kaavoitusviranomaiseen ts. kunnanvaltuustoon.[209] Jos viranomainen tekee toisenlaisen kaavan kuin kaavoitussopimuksessa on sovittu, alkuperäisen sopimusehdon mukaista kaavaa ei voida saada pakkokeinoin toteutetuksi.[210] Sopimuksen purkautuminen tai muu toteutumatta jääminen tällaisesta viranomaisesta yksipuolisesti johtuvasta syystä saattaa oikeuttaa toisen osapuolen saamaan vahingonkorvausta.[211]

Edellä olevan perusteella lähtökohtaisesti yhteistoimintasopimuksen suhde *vesioikeudelliseen lupaan* on jokseenkin selvä. Mikäli tarkastellaan erityyppisten yhteistoimintasopimusten suhdetta vesirakentamishankkeiden oikeudellisiin edellytyksiin ja niistä päättämiseen, on selvää, että *toimivalta* hankkeen edellytysten osalta kuuluu yksinomaan *vesioikeudelle* (VYO:lle, KHO:lle, KKO:lle). Kysymys on vesilainsäädäntöömme yleisesti omaksutusta säännöstä, joten hankekohtainen erityistarkastelu säännöstely-, järjestely-, uitto-, voimalaitos- tms. hankkeen osalta ei ole tarpeen. Vesioikeudelle annettu yksinomainen toimivalta sitoo luonnollisesti kaikkia viranomaisia.

---

[207] Ks. *Mäenpää* 1989 s. 194—195 ja *Holopainen* 1982 s. 12, vrt. *Rytkölä* 1950 s. 15 ss.
[208] Kriittisistä arvioinneista ks. *Eckhoff* 1983 s. 72 ja *Christensen* 1980 s. 192 ss.
[209] Ks. esim. **KHO 3. 9. 1985 t. 3760**.
[210] Ks. asiasta *Hyvönen* 1988 s. 760.
[211] Ks. *Mäenpää* 1989 s. 278 ss.

Sopimuksilla ei siten ole sovittu eikä ole voitukaan sopia vesioikeudellisen luvan myöntämisedellytyksistä. Näin ei voida myöskään puhua luvan saamiseen kohdistuvista oikeudellisista suojatuista eduista. Merkitystä ei ole myöskään sillä hierarkkisella tasolla, jolla tällainen yhteistoimintasopimus on tehty (VN, VYH, TVH).

Edellä esitetyn perusteella tällaisia sopimuksia ei voida tehdä luottaen siihen, että lupa myönnetään, vaikka sopijaosapuolena olisi valtion viranomainen.[212] Muussa tapauksessa viranomainen olisi ylittänyt toimivaltansa.[213]

Sellaisenaan yhteistoimintasopimukset eivät ole pätemättömiä. Niillä voi olla ja onkin välittömiä oikeusvaikutuksia sopimuskumppaneihin. Sopijapuolen korvausvastuu ei voi kuitenkaan ulottua niihin kysymyksiin, joissa lupaviranomaisen toiminnan vuoksi jokin sopimuksen kohta mitätöityy. Usein yhteistoimintasopimukset on kirjoitettu niin, että niissä on otettu huomioon lupamenettelyn odotettavissa olevat »riskit».

Esimerkkinä voidaan mainita **Kyrönjoen vesitaloussuunnitelmaa** koskeva vesi- ja ympäristöhallituksen ja Jyllinkosken Sähkö Oy:n välinen 8. 3. 1974 laadittu ja 17. 2. 1978 osittain muutettu Kyrönjoen vesistötaloussuunnitelman eräiden osien toteuttamista koskeva yhteistoimintasopimus. Sopimuksen perusteella vesi- ja ympäristöhallitus sitoutui toimimaan eräissä tuohon vesitaloussuunnitelmaan liittyvissä hankkeissa mm. *luvanhakijana*. Sopimuksen yksityiskohtaisuudesta huolimatta luvan myöntäminen ei suinkaan ole itsestään selvää. Tähän viittaa sopimuksen kohdassa 12 oleva maininta rakentamisen edellytyksistä, joista yksi on mm. se, että riittävät oikeudelliset edellytykset ovat olemassa vesilain mukaisen luvan myöntämiselle hankkeelle.

Esimerkkinä yhteistoimintasopimuksesta, jossa on ennakoitu vesituomioistuimen yksinomaiseen ratkaisuvaltaan kuuluvan luvan myöntämistä, on 28. päivältä kesäkuuta 1965 oleva TVH:n ja Revon Sähkö Oy -nimisen yhtiön välinen **Uljuan altaan** ja sen yhteyteen tulevan voimalaitoksen rakentamista koskeva sopimus. Sopimus antaa aihetta pohtia, onko viranomainen sopimuksessa ylittänyt toimivaltansa.

Kysymys yhteistoimintasopimuksen oikeudellisesta merkityksestä tuli esille *Perhonjoen* keskiosan järviryhmien säännöstelyä ja *Kaitforsin* voimalaitoksen rakentamista koskevassa asiassa. Vesi- ja ympäristöhallitus ja Perhonjoki Oy olivat vuonna 1976 solmineet Perhonjoen säännöstelyä ja voimalaitoksen rakentamista koskevan yhteistoimintasopimuksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään **KHO 26. 2. 1981 t. 1053** ja **1054** (vastoin yhteistoimintasopi-

---

[212] Huomionarvoinen ratkaisu on tässä suhteessa **KHO 1978 A II 123**.

[213] Näin myös *Vihervuori* 1985 s. 6.

musta) säännöstelyn oikeudellisten edellytysten puuttuvan ja kumosi vesioikeuden päätöksen (LSVO 28. 1. 1980).[214]

Perhonjoen asiasta tehdyn kantelun perusteella oikeuskansleri (18. 1. 1985 n:o 1247/a 1982 n:o 32) totesi mm., etteivät vesihallituksen toimenpiteet olleet sellaisia, että niillä olisi puututtu vesioikeuden toimialaan. Sopimuksessa hän havaitsi kuitenkin tulkinnanvaraisuutta, vaikka hänen mielestään viranomainen ei ollut menetellyt virkavelvollisuutensa vastaisesti. Tässäkin sopimuksessa oli erittäin pitkälle ennakoitu vesioikeudellisen luvan myöntämistä.[215] Ratkaisussaan oikeuskansleri piti myös tarpeellisena kehittää hallinnon menettelytapoja kantelun yhteydessä ilmenneiden puutteiden poistamiseksi.[216]

Kyrönjoen järjestelyyn liittyvässä *Rintalan pengerrystä* koskevassa ratkaisussa vesioikeus (4. 4. 1984 n:o 4/1984 D) oli mm. myöntänyt vesi- ja ympäristöhallitukselle luvan Kyrönjoen järjestelyyn Rintalan pengerrysalueen osalta. Korkein hallinto-oikeus (**KHO 31. 1. 1985 t. 918**) pysytti vesioikeuden päätöksen, mutta muutti erästä lupaehtoa ja lisäsi ehtoihin uuden kohdan 40, joka kuului seuraavasti: 40) Kyrönjoen vesistötaloussuunnitelman toteuttamista jatkettaessa vesioikeus voi asianomaisen päätöksen antaessaan tehdä Rintalan pengerrystä koskevaan lupaan tarpeellisia muutoksia. Hakijan tulee lisäksi Kyrönjoen vesistötaloussuunnitelman viimeksi toteuttavaa osaa koskevan hakemuksen yhteydessä hakemuksella saattaa vesioikeuden ratkaistavaksi kysymys Rintalan pengerrystä koskevan päätöksen lupaehtojen mahdollisesta muuttamisesta.

Vesioikeuteen toimittamassaan hakemuksessa vesi- ja ympäristöhallitus oli lausunut mm., että se oli 21. 2. 1977 hakenut valtion puolesta lupaa Kyrönjoen yläosan vesistötyön nimellä kulkevaan Kyrönjoen järjestelyyn. Järjestelyyn kuului mm. säännöstelypadon rakentaminen Ylistaron Kylänpääkoskeen, ja siihen liittyi Jyllinkosken Sähkö Oy:n toimesta vireillä oleva hanke kahden voimalaitoksen rakentamisesta Kyrönjokeen. Lisäksi vesi- ja ympäristöhallitus oli hakemuksensa perusteluissa ilmoittanut, että Rintalan pengerrysalueen tulvasuojelu voidaan toteuttaa *erillisenä* ja *riippumatta* siitä, mitä yritykseen kuuluvista muista alueista päätetään.

---

[214] VO oli antanut rakentajalle työluvan, jonka perusteella voimalaitos oli rakennettu valmiiksi jo ennen em. KHO:n päätöstä. Tässä ns. Kaitforsin tapauksessa ilmenneet epäkohdat johtivat sittemmin VL 2: 26:n työlupasäännöstön uudistamiseen. Ks. **KHO 27. 7. 1982 t. 3315** ja L 606/82.

[215] *Vihervuori* (1985 s. 8) huomauttaa OKA:n kannanottoa arvioidessaan aivan oikein, että muunlainen kannanotto olisi johtanut siihen tulokseen, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa.

[216] OKA:n mainitsema, tuolloin työskennellyt vesistöhankkeiden suunnittelua ja niistä päättämistä sekä hankkeiden toteuttamista pohtinut *vesistöhankkeiden menettelytapatoimikunta* (KM 1984: 68) ei kuitenkaan puuttunut sopimuskäytännössä ilmenneisiin epäkohtiin.

Toimitusmiehet olivat katsoneet, ettei saatavilla olevan aineiston perusteella voida vielä lopullisesti ratkaista aiempien töiden haittoja ja niiden korvauskysymyksiä (ts. aiemmin samaan vesistöön tehdyt vesistösuunnitelman mukaiset työt) eikä osoittaa, mitkä tulevat olemaan käsiteltävän hankkeen vaikutukset. Maa- ja metsätalousministeriö oli muistutuksessaan edellyttänyt, että luvansaaja velvoitettaisiin selvittämään Kyrönjoen vesistötaloussuunnitelman kokonaisvaikutukset, koska osahankkeiden kalataloudellisten vaikutusten selvittäminen ja ennakoiminen on hankalaa. Myös kalastuspiiri oli katsonut, että »vaikka vesistösuunnitelman täytäntöönpano oli jaettu osahankkeisiin, se ei tarkoita sitä, että osahankkeet vaikutuksiltaan veden laatuun ja kalastoon olisivat jaettavissa samalla tavalla». Kalastuspiiri vaati, että luvassa oli määrättävä, mikä hankkeen osuus olisi koko vesistösuunnitelmasta. Vaasan kaupunki puolestaan oli edellyttänyt, että vesi- ja ympäristöhallituksen vesiensuojeluosasto, »mikäli se toimii itsenäisesti riippumatta vesihallituksen kollegiosta», määrättäisiin tarkastelemaan koko Kyrönjoen yläosan vesistötyötä yhdessä ja hakemaan viivytyksettä tarvittavat muutokset toteutettujen osahankkeiden lupiin. Toimitusmiehet olivat jättäneet kokonaan huomiotta avustavan virkamiehen veden laatua koskevan lausunnon ja vedonneet ulkopuolisen henkilön asiantuntijalausuntoon.

Myös useat yksityisistä muistuttajista edellyttivät koko Kyrönjoen vesistösuunnitelman haittavaikutusten arvioimista ja korvaamista. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tutkimusraportissa arvioitiin Kyrönjoen (siihenastiset) vesistötöiden kokonaisvahingot kalataloudelle n. 5—10 milj. mk:ksi vuodessa.

Vesioikeus katsoi, että oikeudelliset edellytykset hakemukseen suostumiselle olivat olemassa. Hankkeen vaikutuksia on pyritty vesioikeuden päätöksessä nähtävästi tarkastelemaan muusta Kyrönjoen vesitaloudellisesta suunnitelmasta erillisenä, mikä näyttää olleen melko vaikeaa. Juuri tässä oikeustapauksessa näkyy valtionhallinnon suunnittelukäytännön ongelmallisuus. KHO:n päätöksen perusteella on katsottava, ettei Kyrönjoen vesistötaloussuunnitelma ole voinut sitoa korkeinta hallinto-oikeutta. Raja on kuitenkin kuin veteen piirretty viiva, sillä lupaharkinnan pohjana on tietty vesitaloudellinen suunnitelma. Tällaista suunnitelmaa sekä vesioikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden on edellytettävä, ja sitä ne ovat myös edellyttäneet.

Tällaisissa yhteistoimintasopimuksissa sama viranomainen toimii sekä yhteistoimintasopimuksen sopijapuolena että sopimuksen kohteena olevan vesitaloussuunnitelman keskeisten osien vesioikeudellisen luvan hakijana. Keskeisen viranomaisen sitoutuminen luvanhakijaksi ja tietyn vesitaloudellisen rakentamishankkeen toteuttajaksi koituu ilman muuta toisen sopijapuolen hyväksi.[217] Vaikka vesioikeuden toimivaltaan ei muodollisesti puututtaisikaan, yhteistoimintasopimuksen olemassaolo vaikuttaa suotuisasti lupaharkintaan. Kun esim. harkitaan vesilain 2 luvun 6.2 §:ssä tarkoitettua yleistä tarvetta ja suoritetaan lainkohdassa säänneltyä intressivertailua, valtion toimiminen luvanhakijana an-

[217] Ks. myös *Vihervuori* 1985 s. 7 ja *Mäenpää* 1985 s. 10 ja s. 232 ss.

taa sen vaikutelman, että kysymyksessä on yleisen tarpeen vaatiman hankkeen toteuttaminen.[218]

Relevantti vertailukohta vesirakentamista koskevien yhteistoimintasopimusten suhteen löytynee kuntien ns. *aluerakentamissopimuksista*. Niiden tilanne poikkeaa kuitenkin vesioikeudellisesta lupamenettelystä sikäli, että rakennusluvasta päättää kunnan rakennuslautakunta ja kaavasta valtuusto. Aluerakennussopimus ei ole sitonut eikä ole voinutkaan sitoa kaavoitusviranomaista.[219]

Rintalan pengerryksen ja Kyrönjoen vesistösuunnitelman tapaus ei ole mikään harvinaisuus. Tämä käy ilmi vesi- ja ympäristöhallituksen ympäristöministeriölle lähettämästä kirjeestä, joka liittyi koskiensuojelulain säätämiseen (VYH:n kirje 26. 8. 1986 n:o 1589/010 VH 1986). Kirjeestä ilmenee, että viranomainen ei pidä mukanaoloaan tällaisissa sopimuksissa mitenkään poikkeavana hallintokäytäntönä. Viranomaisen mukaan on selvää, että annetut vesioikeudelliset luvat ovat perustuneet tehtyihin sopimuksiin.[220]

Yhteistoimintasopimuksia, joissa valtion viranomainen on ollut toisena osapuolena, on tehty varsin runsaasti. Näyttää myös siltä, että sopimuksilla on ollut tosiasiallista vaikutusta myönnettyihin lupiin. Jälkivalvonnan kannalta tarkastuksen kohteena olevan hankkeen pääsisältö on siten muotoiltu jo yhteistoimintasopimuksessa. Kuitenkin yhteistoimintasopimus/lupa jättää jälkivalvonnassa monia kysymyksiä, esim. sen, miten tehokkaasti lupakäsittelyssä on toteutunut yksityisten ja yleisen edun valvonta.

Yhteistoimintasopimusten sekä erilaisten kauppa-, vuokra- ym. luovutuskirjoihin liittyvien sopimusten ohella tunnettuja ovat myös sopimukset, joissa *kalatalousviranomainen* ja *luvanhaltija* ovat sopineet *kalatalousvelvoitteiden* toi-

---

[218] Valtion erityisasema on järjestelyissä myös erityissäännöksin järjestetty. Ks. VL 7: 4.1 vrt. VL 7: 3.3. Jos taas kysymys on voimalaitosrakentamisesta, niin intressivertailu on suoritetava VL 2: 6:n säännöksestä poiketen VL 3:3.2:ssa määrätyllä tavalla.

[219] Uudemmasta oikeuskäytännöstä ks. esim. *Mäenpää* 1985 s. 194—195. Esim. **KHO 1982 II 56**: »Kun otettiin huomioon alueen luonnonsuhteet ja sijainti, alue soveltui kaupungin lähivirkistysalueeksi. Kaupungin ja yhtiön välinen kaavoitussopimus ei ollut esteenä tuosta sopimuksesta poikkeavan vaihekaavan vahvistamiselle.»

[220] Sanatarkasti VYH:n kirjeessä sanotaan mm.: »Jäljempänä on esitetty lähinnä vesivoiman rakentamiseen tai käyttämiseen liittyviä sopimuksia sekä sellaisia kauppa- tai vuokrasopimuksia, joissa valtio on toisena osapuolena. Näiden lisäksi koskiin liittyy luonnollisesti muiden osapuolten välisiä kauppa- ja vuokrasopimuksia, joista tietoja on ollut vain satunnaisesti. Suojeltavaksi ehdotetuissa koskissa tai vesistöissä oleviin vesistöihin, säännöstelyihin, patoihin, vesivoimalaitoksiin ja kalanviljelylaitoksiin yms. liittyy myös erilaisia lupapäätöksiä, joiden *keskeisinä perusteina ovat olleet eri osapuolten tekemät sopimukset.*» (Kursiv. tämän kirjoittajan.) Tällaiset sopimukset ja lupapäätökset määräävät esim. koskien käytöstä sekä niissä vallitsevista virtaamista ja vedenkorkeuksista.

meenpanosta ennakolta jo ennen velvoitteen määräämistä lupakäsittelyssä. Yleistä kalatalousetua valvovan viranomaisen ja voimayhtiön väliset kalakantojen velvoitehoitoa koskevat sopimukset ovat saaneet osakseen erittäin kielteistä huomiota.[221] Arvostelu on perustunut osittain oikeudellisiin näkökohtiin. Sopimuskumppanit ovat saattaneet perustella menettelyä viittaamalla asioiden viipymiseen vesituomioistuimessa.[222]

Myös kalatalousvelvoitteita koskevien sopimusten periaate on selvä. Sopimuksella ei voida sivuuttaa lupaviranomaiselle kuuluvaa yksinomaista valtaa määrätä kalatalousvelvoitteista niin yksityisen kuin yleisenkin edun kannalta. Sopimukset eivät ole estäneet vesituomioistuimia määräämästä sopimusta ankarampia kalatalousvelvoitteita.

> **Oulujärven säännöstelyasiassa** kalatalousviranomaisen ja säännöstelijänä toimivan Oulujoki Oy:n välillä tehty istutussopimus ei sitonut lupaviranomaista. **KHO 1976 A II 95.**
>
> KHO katsoi hakijayhtiön ja maataloushallituksen väliseen sopimukseen sisältyvät toimenpiteet asianmukaisiksi ja määräsi, että hakijan oli ne täytettävä. **KHO 1966 A II 96.**

Tapauksessa ei ole kysymys siitä, että korkein hallinto-oikeus olisi hyväksynyt yhtiön ja kalatalousviranomaisen välisen sopimuksen, vaan siitä että sopimukseen sisältyvä kalatalousvelvoite katsottiin asianmukaiseksi.[223] Tällaisessa sopimuksessa ei ole yksinomaan kysymys siitä, että kalatalousviranomainen sopisi velvoitteista yleisen edun puolesta. Yksityiset edunmenettäjätkin tulevat sopimuksella sidotuiksi sovittuun velvoitteeseen, vaikka he eivät ole voineet mitenkään vaikuttaa sopimuksen sisältöön.

Yksityisten edunmenettäjien kannalta mielenkiintoinen on KHO:n ratkaisu **KHO 13. 12. 1973 t. 5021.** Voimayhtiö ja maataloushallitus hakivat vesioikeudelta kalakannan säilyttämismaksusta tekemänsä sopimuksen vahvistamista. Vesioikeus oli jättänyt kalastuskuntien muistutukset tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksen, koska vesioikeus ei olisi saanut ottaa asiaa ratkaistavakseen varaamatta sitä ennen vesialueen omistajille ja kalastusoikeuden haltijoille tilaisuutta muistutusten ja vaatimusten esittämiseen.[224]

---

[221] Ks. esim. *Partanen* 1977 s. 151—153.

[222] Näin MMM:n metsästys- ja kalastusosaston osastopäällikkönä toiminut Tauno V. Mäki ns. Lex Haukipurosta. Kysymys oli 8. 6. 1973 silloisen maa- ja metsätalousministeri Haukipuron ja Kemijoki Oy:n välisestä sopimuksesta, jolla kesken Kemijoen kalanhoitovelvoitteiden määräämistä koskevan oikeudenkäynnin pyrittiin sopimaan velvoitehoidosta. *Mäki* Metsästys ja Kalastus -lehdessä n:o 4/1976 s. 35. Sopimus purkautui, koska jokivarren asukkaat epäilivät sopimuksen aikaansaavan sen tilanteen, että myös VO:n määräämät velvoitteet jäävät riittämättömiksi.

[223] Tapausta ovat kommentoineet *Jokela* 1983 s. 424 ja *Vihervuori* 1981 s. 72.

[224] Ks. myös **KHO 1970 A II 139** ja **KHO 1972 A II 123**. Ratkaisuista myös *Jokela* 1983 s. 386.

Väliaikaisratkaisuna vapaaehtoista sopimuspohjaista kalakantojen hoitoa on saatettu perustella lupakäsittelyn hitaudella, jonka vuoksi velvoitteiden määrääminen on viivästynyt. Tämä perustuu siihen ajatteluun, että hoitotoimenpiteet on voitu heti käynnistää ja velvoitteen todellinen suuruus tulee lopullisesti arvioiduksi lupakäsittelyn yhteydessä.

Väliaikaisratkaisulla on toisaalta saatettu myös viivyttää asianmukaisten kalanhoitovelvoitteiden määräämistä. Tyyppiesimerkki on Oulujoen vesistö, jossa kalanhoitovelvoitteita on hoidettu kalatalousviranomaisen ja voimayhtiön sopimusten pohjalta yli neljänkymmenen vuoden ajan. Asianmukaisten kalatalousvelvoitteiden määräämistä ei ole saatu aikaan, vaikka varhaisimmat Oulujoen voimalaitoksista on rakennettu 1930-luvulla ja viimeisimmätkin 1950-luvulla.[225]

Yksityisen edunmenettäjän kannalta sopimusmenettely kalataloudellisissa velvoitteissa saattaa merkitä velvoitehoidon »lukitsemista» vuosikausiksi epätyydyttävän sopimuksen pohjalle. Kalatalousviranomainen ei lähde esittämään sopimuksesta poikkeavia vaatimuksia. Yksityisillä edunmenettäjätahoilla on oikeus saattaa kalatalousvelvoitteiden määrääminen hakemuksella vireille. Varsinkin aikaisemmin esteenä tällaisten hakemusten jättämiselle oli se vesilainsäädännössä voimassa oleva pääperiaate, että hakija vastaa oikeudenkäynnin kustannuksista. Nyttemmin, mikäli hakemus katsottaisiin vesilain 2 luvun 27 §:n tai 11 luvun 8 §:n perusteella tehdyksi, voidaan oikeudenkäynnin kustannukset maksaa valtion varoista ja periä vesioikeuden päätöksellä edunmenetyksen aiheuttajalta.[226] Vesi- ja ympäristöhallituksella olisi luonnollisesti ollut mahdollisuus yleisen edun puolesta saattaa hakemuksella vireille kysymys kalatalousvelvoitteiden määräämisestä. Tällöin virallisperiaatteen ja asianosaisten vaatimusten vuoksi lopputulos olisi saattanut poiketa sopimuksesta.[227] Viranomaisen toimimattomuus voi toisaalta johtaa syytetoimenpiteisiin.[228]

---

[225] Oulujoen patoamisesta ja vedenjuoksun säännöstelystä aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä on pohdittu vielä 1980-luvulla. Ks. Oulujoki-työryhmän esitykset I, II ja erityisesti III s. 24—25.

[226] Ks. VL 21: 11.1 (L 467/87).

[227] Lupakäsittelyssä syrjäytetyn sopimuksen merkitykseen liittyvistä ongelmista ks. *Vihervuori* 1981 s. 73 ss. Eri asia on sitä vastoin lupapäätökseen sisältyvä eräällä tavalla ehdollinen *lupavelvoite*, jossa kalatalousviranomaiselle ja luvanhaltijalle on annettu mahdollisuus muuttaa istutusvelvoitetta keskenään sopimallaan tavalla, mikäli se hoitotulosten saavuttamisen kannalta osoittautuu tarkoituksenmukaiseksi. Tähän kysymykseen palataan myöhemmin.

[228] Tehtyjen sopimusten merkitys oli tutkittavana mm. *Jumiskon* voimalaitoksen rakentamiseen liittyvässä vesistön säännöstelyasiassa, jossa havaittiin eräiden viranomaisten menetelleen virheellisesti. Ks. EOA n:o 294/15. 2. 1973. EOA 1973 s. 68 ss. MMM:n kalastus- ja

Sinänsä se seikka, että kalatalousviranomainen on saattanut olla kalatalousvelvoitteen yhteydessä sopimuskumppanina luvanhaltijan ollessa jokin toinen viranomainen, ei vaikuta kysymyksen kokonaisarviointiin. Ratkaisuvalta kalatalousvelvoitteissa kuuluu joka tapauksessa sekä yleisten että yksityisten etujen osalta vesioikeudelle.[229] Luvanhaltija on aina ensisijaisesti vastuussa luvan aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta tai kompensoimisesta. Näin kokonaisarvoinnin tai -vastuun kannalta ei ole vaikutusta sillä, onko jonkin muun valtion viranomaisen viaksi ehkä laskettava laiminlyönti, epätarkoituksenmukaiseksi havaittu sopimus tai muu syy vaikuttanut korvaus- tai kompensaatiotoimenpiteiden viivästymiseen tai määräämättä jättämiseen.[230]

Kalatalousvelvoitteita koskevia sopimuksia on saatettu tehdä myös lupapäätöksen saavutettua *lainvoiman*. Tällaiset sopimukset ovat saattaneet koskea velvoitteen *toteuttamista*. Sopimuksia on tehty mm. maatalouskeskusten ja voimalaitosyhtiöiden välillä.[231] Niihin sisällytetään nykyään yleensä ehto, jonka mukaan sopimuskumppani ottaa vastattavakseen velvoiteistutuksiin tarvittavien kalojen kasvattamisesta ja istuttamisesta, kun taas luvanhaltija vastaa lupapäätöksessä ja -ehdoissa asetetuista velvoitteista.[232] Sopimuskumppaneiden voidaan tällaisissa tapauksissa ajatella edustavan niitä tahoja, joiden eduksi ja vahinkojen kompensoimiseksi kalanhoitovelvoitteista on lupapäätöksissä määrätty. Tehdessään sopimuksia edunmenettäjät ovat nähtävästi halunneet käytännössä varmistaa, että velvoitteet täytetään asianmukaisesti ottamalla vastattavakseen niiden käytännön toteuttamisen. Voidaanko velvoitteen toteuttaminen jakaa sopimuksen tarkoittamalla tavalla »tekniseksi toteuttamiseksi» ja oikeudellisen vastuun toteuttamiseksi? Muodollisesti näin näyttäisi olevan mahdollista menetellä. Tällaiset sopimukset eivät ole edunmenettäjätahojen kannalta ongelmattomia. Ristiriitatilanteissa teknisen ja oikeudellisen vastuun rajanveto voi olla vaikeaa.

Sopimukset, joissa alkuperäinen luvanhaltija on antanut luvan mukaisen

---

metsästysosastolle sekä vesientutkimuslaitoksen johtajalle annettiin huomautus ja nimismiestä kehotettiin asettamaan valvova viranomainen (TVH:n piiri-insinööri) syytteeseen laiminlyönnistä tehtyyn virkavirheeseen.

[229] Samasta asiasta ks. *Vihervuori* 1981 s. 75, joka toteaa, etteivät yleiset edut ole yksilöitävissä viranomaiskohtaisesti.

[230] Ks. myös EOA 1973 s. 86 ss.

[231] Esimerkkinä voidaan mainita Lapin läänin maatalouskeskus ry:n ja Kemijoen velvoiteistutuksista vastaavien Kemijoki Oy:n ja Pohjolan Voima Oy:n välinen 14. 5. 1981 tehty sopimus.

[232] Vastaavanlaisista edunmenettäjätahon, rakentajatahon ja kalatalousviranomaisen välisten kalatalousvelvoitteita koskeneiden sopimusten epäkohdista ks. esim. *Partanen* 1977 s. 137.

toiminnan (esim. säännöstelyn) *käytännön toteuttamisen* toiselle, liittyvät yleensä valtion viranomaisen ja jonkin voimayhtiön keskinäisiin vastuisiin. Tällaisia sopimuksia on tehty varsin runsaasti. Niissä alkuperäinen luvanhaltija, valtion viranomainen (VN, VTK, TVH, VYH), on luovuttanut rakentamisyrityksen hoidon ja käytön jollekin voimayhtiölle.[233]

Kolmansien osapuolien kannalta lupapäätöksellä vahvistetut ehdot eivät tietenkään voi muuttua, koska alkuperäinen luvanhaltija ei voi luovuttaa toiselle parempaa oikeutta kuin sillä itsellään luvan ja lupaehtojen mukaan on. Ongelmat, jotka liittyvät valtion viranomaisasemaan toisaalta luvanhaltijana ja toisaalta omaa lupapäätöstään valvovana viranomaisena, eivät tällaisen »siirtosopimuksen» myötä ole ainakaan vähentyneet. Esim. *Lokan tekojärven* lopputarkastuksessa (**KHO 30. 12. 1986 t. 5655**) luvanhaltija (VYH) vastusti ennaltaarvaamattomien vahinkojen korvaamista. Korvauksia näistäkin vahingoista määrättiin kuitenkin maksettavaksi. Ratkaisuun nähtävästi vaikutti, että luvan toteuttajana toiminut yhtiö, jolle luvanhaltija oli siirtänyt säännöstelyn hoidon ja käytön, suostui korvauksen maksamiseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että erityyppiset hallintosopimukset ovat kuuluneet vesirakentamisen eri vaiheisiin. Sopimusvapaudesta on nimenomainen säännös vain vesistön *muuttamiskieltoa* koskevassa vesilain 1 luvun 15.3 §:ssä. Siinä lausutaan, että muuttamiskielto ei koske toimenpidettä, josta aiheutuu vahinkoa vain yksityiselle, jos hän on toimenpiteeseen suostunut. Palauttaminen ennalleen voi myös olla vesilain 1 luvun 15 §:n vastaista.[234]

Rakentamisluvan yhteydessä sopimus voi korvata erillisen pakkotoimiluvan. Kuitenkin tilannetta lienee tarkasteltava eri tavalla tapauksissa, joissa oikeuden myöntämisedellytyksiä tutkittaessa on otettava huomioon sekä yleisiä että yksityisiä etuja. (Raha)korvauskysymyksiä lukuun ottamatta *lupamääräyksistä* ei ole lupa sopia. Poikkeavassa asemassa lienevät kuitenkin sijais- ja luontaisvelvoitteet.[235] Yleisistä eduista ei ole lupa sopia.[236] Erityinen *suostumus*, josta säädetään vesilain 9 luvun 4.3 §:ssä, rinnastunee oikeusvaikutuksiltaan pakkotoimilupaan. Tällaisen suostumuksen tuottama oikeus on siten dynaamisesti suojattu.[237]

---

[233] Tällainen on esim. 10. 4. 1970 oleva valtion vesivoimatoimikunnan ja Kemijoki Oy:n välinen sopimus, jolla on siirretty Kemijärven ja Olkkajärven säännöstely-yritysten sekä Lokan ja Porttipahdan tekojärvien rakentamis- ja säännöstely-yritysten hoito ja käyttö Kemijoki Oy:lle, itse lupien pysyessä valtiolla.

[234] Ks. tästä *Vihervuori* 1981 s. 70.

[235] Ks. VL 11: 11—13.

[236] Ks. myös *Eronen* 1980 s. 1 ss. ja *Vihervuori* 1981 s. 71. Siitä, että tämä periaate on ollut vanhastaan vesilainsäädännössämme voimassa, ks. esim. *Moring* II 1908 s. 109.

[237] Ks. esim. *Wirilander* 1979 s. 79 ja *Vihervuori* 1981 s. 71.

Kuten edellä on selostettu, sopimuksia on tehty vesilain antamaa toimivaltuutta paljon monitahoisemmista asioista. Edunmenettäjien asemaa esim. valtion ja voimayhtiöiden väliset sopimukset eivät ole useinkaan parantaneet. Edunmenettäjät, joiden asemaan sopimuksella on ollut vaikutusta, ovat jääneet ulkopuolisiksi. Viranomainen on saattanut sopimusta tehdessään ylittää toimivaltansa.

Sopimukset kuuluvat kuitenkin modernin ympäristöoikeuden alaan. Tästä syystä on tärkeää, että sopimusmenettelyssä tulevat huomioon otetuiksi yleiset hallinnon ja sopimusoikeuden periaatteet ja oikeusturvanäkökohdat. Sopimuksia tehdään usein rakentamishankkeiden jälkivalvontavaiheessa (esim. kalanhoitovelvoitteen toteuttamista koskevat sopimukset). Sopimusmenettelyssä saattavat liiaksikin korostua julkisen edun toteuttamiseen liittyvät näkökohdat, kun lähtökohtana tulee olla yksityisen kansalaisen edun huomioon ottaminen vesiasiassa.[238] Myönteisenä esimerkkinä sopimuksesta, joka on antanut edunmenettäjille ehkä paremman oikeusturvan kuin normaali vesioikeusmenettely, voidaan mainita Iijoen uittoväylätöiden aiheuttamien vahinkojen ja haittojen korvaamista koskeva sopimus. Tällä sopimuksella metsähallitus, Kalatalouden keskusliitto ry ja Maataloustuottajain Keskusliitto ry sopivat 20. 11. 1986 siitä, että metsähallitus korvaa 1950-luvulla Iijoen vesistöalueella suoritettujen uittoväylän kuntoonpanotöiden sekä uittorakenteiden aiheuttamat vahingot ja haitat vapaaehtoisesti. Kysymyksessä oli puitesopimus, jonka pohjalta ja siinä määriteltyjä korvausperusteita noudattaen metsähallinnon ja yksityisten edunmenettäjien välillä tehtiin korvaussopimuksia vuosina 1987—89. Tarvittavat rahat varattiin valtion tulo- ja menoarvioon. Ennen sopimusmenettelyä Iijoen uittovahinkojen korvaamista koskevat asiat olivat olleet vesioikeuskäsittelyssä yli kolmenkymmenen vuoden ajan. Tällaisten vanhojen vahinkojen korvaamiskysymysten ratkaisun jouduttamiseksi sopimusmenettely näyttää käyttökelpoiselta.

Kun lopputarkastuksen kohteena oleviin hankkeisiin usein liittyy erityyppisiä sopimuksia, sopimusten oikeusvaikutuksia joudutaan arvioimaan. Lopputarkastuksessa noudatettavan virallisperiaatteen vuoksi toimitusmiehen (raha)korvauskysymyksiä lukuun ottamatta on arvioitava itsenäisesti tehdyistä sopimuksista riippumatta toteutettua hanketta. Eri asia on, missä määrin sopi-

---

[238] Ongelmista, joita liittyy vesiasioiden sopimusmenettelyyn, antaa hyvän kuvan seuraava *EOA*:n huomautus. *EOA* 1973 s. 107 ss.: Maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosaston osaston päällikölle annettu huomautus siitä, ettei hän ollut ennen ministeriön ja eräiden voimalaitosyhtiöiden välisen, yhtiön kalanhoitovelvoitteiden järjestämistä Kemijoen vesistöissä koskevan sopimuksen tekemistä varannut paikallisten kalataloudellisten etupiirien edustajille tilaisuutta lausua käsitystään hoitovelvoitteiden asianmukaisuudesta, vaikka hyvän hallintotavan olisi katsottava sitä edellyttävän.

muksista riippumaton arviointi voi käytännössä toteutua sellaisen hankkeen lopputarkastuksessa, jossa hanke jo luvanmyöntämisvaiheessa on monin tavoin pyritty sitomaan esim. yhteistoimintasopimukseen.

6.3 Toimitusmiesten lausunnon sisältö

Toimitusmiesten lausunnoksi tulee toimitusmiesten enemmistön mielipide. Mikäli päätöksenteossa joudutaan äänestämään, on noudatettava vesilain 18 luvun 3.2 §:n säännöksiä. Toimitusmiesten lausunnon sisällön rakenteessa on yleensä pyritty noudattamaan katselmustoimituksissa annettavan lausunnon sisältöä.[239] Menettelyä voi pitää varsin hyvänä.

Toimitusmiesten lausunnon pääsisältö on seuraava:

1) *Selostus asian käsittelyn vaiheista.*

Tässä toimitusmiesten lausunnon alkuosassa selostetaan tarkastuksen kohteena olevat luvat ja muut päätökset. Mikäli lupaan liittyy sopimuksia, on niiden pääkohdat selostettava. Tähän yhteyteen kuuluu myös selostus siitä, mitkä vahingot, haitat ja muut on edunmenetykset on lupapäätöksen tai mahdollisten sopimusten mukaan korvattu, jotta toimitusmiehet voisivat myöhemmin todeta, onko yrityksestä aiheutunut sellaisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon.

Lausunnon alkuosaan kuuluu myös selostus lopputarkastuksen siihenastisista vaiheista, kuten tilatuista selvityksistä, maastotarkastuksista, alkukokouksista ja tarkastuskokouksista.

2) *Lausunto tarkastuskokouksessa esitetyistä muistutuksista ja vaatimuksista.*

Lausunnossa on esitettävä toimitusmiesten perusteltu käsitys siitä, antavatko tarkastuskokouksessa esitetyt huomautukset ja vaatimukset aihetta johonkin toimenpiteeseen.

3) *Lausunto siitä, onko yrityksestä tai toimenpiteestä aiheutunut sellaisia yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon.*

Lausunnossa toimitusmiesten on esitettävä tarvittaessa lupaehdoittain käsityksensä siitä, miten lupaehdot ovat toteutuneet. Erityisesti huomiota joudutaan kiinnittämään niihin lupaehtoihin, joissa on ollut kysymys vahinkojen torjumista tarkoittavista toimenpiteistä.

4) *Arvio niistä vahingoista, haitoista ja muista edunmenetyksistä, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon.*

---

[239] Ks. VL 18: 8 ja VA 73.1 §, myös *Eronen* 1965 s. 73 ss. ja *M. Hyvönen* 1989 s. 24 ss.

5) *Ehdotukset lupaehtojen muutoksista, lisäyksistä, korvauksista ja toimenpiteistä.*

6) *Laskelma lopputarkastuksen kustannuksista.*

Kohdat 4 ja 5 näyttävät säännönmukaisesti sisältyvän toimitusmiesten lopputarkastuslausuntoihin. Myös vesi- ja ympäristöhallituksen katselmusohjeilla on ollut tässä vaikutusta. Suoraan lain nojalla tällaista sisältöä toimitusmiesten lopputarkastuslausunnon oikeudelliselle osalle ei ole annettavissa. Se, mitä lopputarkastuksissa käsitellään ja mitä ei, on muotoutunut hyvin pitkälle oikeuskäytännön kautta.

Erityisesti vahinkokysymyksissä toimitusmiesten tehtävänä olisi lopputarkastustoimituksessa mahdollisimman hyvin pystyttävä erittelemään mm., mitä vahinkoja on lupapäätöksen jälkeen *aiheutunut*, mitä on *aiheutuva* (odotettavissa), onko vahinkoon syynä luvan*vastainen* vai luvan*mukainen* (ja mahdollisesti jo korvattu) tai luvanmukainen ja *ennalta-arvaamaton* vahinko tai onko vahinko *olosuhteiden muuttumisesta* aiheutuvaa. Tällainen mahdollisimman tarkka arvio vahinkokysymyksistä on hyvä sisällyttää toimitusmiesten lausuntoon, vaikka lopullinen kannanotto, mihin toimenpiteeseen tarkastus antaa aihetta, jäisikin vesituomioistuimelle. Samoin muutosehdotukset lupaehtoihin olisi pyrittävä muotoilemaan mahdollisimman yksiselitteisiksi ja selviksi.

Lopputarkastuskustannuksissa toimitusmiehen on otettava laskelman ohella huomioon vesilain 21 luvun 11.3 §:n säännökset ja esitettävä ehdotuksensa kustannusten korvaamisesta valtiolle.

6.4 Puhevallan valvominen

Erityisesti pulmia lopputarkastuksessa on aiheuttanut se, tuleeko siinä soveltaa toimitusmiesten lausunnon johdosta tehtävissä *muistutuksissa* samaa määräaikaa kuin katselmustoimituksessa. Tähänkään kysymykseen vesilain lopputarkastusta koskevat säännökset eivät anna vastausta. Sanamuotonsa perusteella vesilain 18 luvun 12 § määrää vain, että tarkastuskokouksen *koolle kutsumisesta* on noudatettava, mitä katselmuskokouksesta on säädetty. Itse asiassa lopputarkastusta koskevat vesilain säännökset eivät puhu lainkaan siitä, voidaanko toimitusmiesten lausunnon johdosta tehdä ylipäänsä muistutuksia vesioikeudelle.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että muistutuksia voidaan tehdä. Tämä perustuu siihen, että kun vesilain 16 luvun 31 §:n perusteella vesioikeus voi määrätä tehtäväksi tarpeellisia muutoksia lupapäätökseen, asianomaisella on oltava oikeus tehdä toimitusmiesten lausunnon johdosta muistutuksia ja huomautuksia kuten muissakin hakemusasioissa.

Oikeuskäytännön ratkaisuista voidaan mainita esim. **KHO 19. 1. 1983 t. 267**, jossa todetaan mm.: »Vesioikeuden lopputarkastuksen johdosta an-

nettavassa päätöksessä voidaan vesilain 16 luvun 31 §:n mukaisesti määrätä tehtäväksi tarpeellisia muutoksia lupaehtoihin. Lopputarkastusmenettelystä säädetään vesilain 18 luvun 13 §:n 2 momentissa, mutta siinä ei anneta määräyksiä siitä, voidaanko lopputarkastuksessa annetusta toimitusmiesten lausunnosta tehdä muistutuksia tai huomautuksia. Ottaen huomioon mm. sen, että lopputarkastuksessa annettavassa vesioikeuden päätöksessä voidaan muuttaa myös lupaehtoja, on asianomaisella oltava oikeus tehdä muistutuksia ja huomautuksia toimitusmiesten lausunnon johdosta samalla tavalla kuin hakemusasioissa — —.»

Tulisiko asianosaisen tehdä muistutuksensa siinä *ajassa*, joka on säädetty *vesilain 18 luvun 11 §:ssä*? Mikäli ollaan johdonmukaisia sille, että toimitusmiesten lausuntoa koskevassa menettelyssä muutoinkin noudatetaan katselmusmenettelyä koskevia säännöksiä, olisi tällöin edellytettävä muistutusten jättämistä em. säännöksen määräämässä 60 päivän ajassa. Mikäli silmällä pidettäisiin pelkästään sitä, mitä vesilain 18 luvun 13 §:n 2 momentissa on säädetty, olisi asianosaiselle ilmeisesti varattava mahdollisuus tehdä vapaasti huomautuksiaan siihen saakka, kunnes asia on vesioikeudessa ratkaistu.[240]

Oikeuskäytännön valossa lopputarkastusmenettely on muotoutunut muistutusten tekemisen ja puhevallan valvomisen osalta pitkälle lupakäsittelyn mukaiseksi. Oikeuskäytännössä on yleensä edellytetty muistutusten jättämistä määräajassa, jotta ne voidaan ottaa tutkittavaksi. Vain silloin kun toimitusmiesten lausunnon nähtäville panoa koskevassa kuulutuksessa ei ole ollut asetettu määräaikaa muistutuksen tekemiselle, oikeuskäytännössä on muistutuksen tekemiseen määräajasta riippumatta suhtauduttu joustavammin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa **KHO 19.1.1983 t. 267** muistutuksen tekemiselle varattavasta ajasta lausutaan, sen jälkeen kun on todettu lopputarkastuksessa voitavan esittää muistutuksia niin kuin muissakin hakemusasioissa, mm. seuraavaa: »— joten muistutukset on tehtävä vesilain 18 luvun 11 §:ssä säädetyssä ajassa. Toimitusmiesten lausunnon nähtävänä pitoa koskevassa kuulutuksessa on ilmoitettu edellä lausutun mukaisesti, mitä asianosaisten oli puhevaltansa säilyttämiseksi noudatettava. Kun Korttilalli ei ole tämän kuulutuksen mukaisesti eikä vesihallitus vesilain 18 luvun 11 §:n 2 momentin mukaisessa ajassa tehnyt muistutustaan vesioikeudelle, ei vesioikeuden olisi tullut tutkia näitä muistutuksia. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumoaa ja poistaa vesioikeuden päätöksen näiltä osin.»

Eri mieltä ollut hallintoneuvos katsoi, ettei vaatimusta olisi pitänyt jättää tutkimatta, koska vesilain 16 luvun 31 §:ssä eikä 18 luvun 13 §:ssä eikä muuallakaan vesilaissa ole säädetty mitään määräaikaa eikä myöskään, että tuollais-

[240] Vrt. kiinteistötoimitusten tarkastusmenettely.

ta määräaikaa olisi noudatettava puhevallan menettämisen uhalla lopputarkastuksessa. Vesilain 18 luvun 11 §:n säännökset eivät koske lopputarkastusta. Eri mieltä ollut hallintoneuvos kannatti siten lopputarkastuksen irrottamista ainakin menettelymuotojen osalta tiukasta katselmusmenettelyn seuraamisesta.

Petäjäskosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa vesioikeus oli jättänyt tutkimatta erään jako- ja kalastuskunnan vaatimuksen. Perusteena oli, että vaatimus oli esitetty liian myöhään. Tässä ratkaisussa **KHO 15. 9. 1982 t. 4107** lausui tästä seikasta mm.: »Koska toimitusinsinöörin antamassa toimitusmiesten lausunnon nähtäville asettamista koskevassa kuulutuksessa ei ole ilmoitettu määräaikaa muistutusten tekemiselle, ei vesioikeuden olisi tullut lausumallaan perusteella jättää tutkimatta jako- ja kalastuskunnan vesioikeuden toimittaman *tarkastuksen* yhteydessä tekemää vaatimusta vanhan uoman vesittämisestä.» Vaatimus tutkittiin (ja hylättiin).

Simojoen uittosääntöä koskevassa ratkaisussa **KHO 20. 3. 1985 t. 805 (PSVO 7. 11. 1983 n:o 65/83/I)** lausui erään jakokunnan vaatimuksen johdosta: »Koska valittaja on lopputarkastusta koskevan vesioikeuskäsittelyn aikana vaatinut puheena olevan vahingon korvaamista, vesioikeuden ei olisi tullut, kun otetaan huomioon vesilain 11 luvun 13 §, jättää valittajan Hannulan palstan rannan syöpymisen estämistä toimenpitein koskevaa vaatimusta tutkimatta. Sen vuoksi Korkein hallinto-oikeus kumoaa ja poistaa vesioikeuden päätöksen tältä osin.» Tässä ratkaisussa oli kysymys vaatimuksesta, jonka jakokunta oli esittänyt vasta vesioikeuden *tarkastuskokouksessa*. Em. KHO:n ratkaisun perusteella ei voida kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että lopputarkastuksessa puhevallan säilyttämiseksi riittäisi vesioikeuden tarkastuksessa esitetty vaatimus. Jakokunta ei nimittäin ollut esittänyt varsinaisesti uutta vaatimusta, vaan se oli toimitusmiesten lausunnon johdosta esittämässään muistutuksessa vaatinut rahakorvausta ja muuttanut vaatimuksensa vesioikeuden tarkastuskokouksessa toimenpidevelvoitetta koskevaksi.[241] Tässäkin ratkaisussa eri mieltä ollut hallintoneuvos katsoi, ettei vesilain 18 luvun 11 §:n määräyksiä muistutukselle asetettavasta määräajasta ollut sovellettava lopputarkastukseen.

Yhteenvetona toimitusmiesten lausunnosta esitettävien muistutusten johdosta on todettava, että oikeuskäytännössä on varsin vakiintuneesti edellytetty myös lopputarkastuksessa sovellettavan vesilain 18 luvun 11 §:n säännöksiä.

---

[241] Vertailun vuoksi esim. VYO:n päätöksessä, joka koski Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastusta, eräs jakokunta oli vaatinut kalastuskorvausten maksamista itselleen, kun toimitusmiehet olivat esittäneet korvausten maksamista koskitilojen omistajille. VO ei muuttanut toimitusmiesten esitystä. Jakokunta valitti VYO:een ja vaati korvausten maksamista itselleen ja lisäksi vuosittain tarkistettavin kalanhinnoin. VYO jätti vaatimuksen kokonaan tutkimatta. **PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I** ja **VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1989**.

Tämä edellytys on kyllä sopusoinnussa sen lopputarkastusmenettelyn yleisen kehityssuunnan kanssa, että siitä on tullut lupakäsittelyä muistuttava prosessi. *De lege lata* säännösten soveltamiskäytännön kehittymistä tähän suuntaan voi perustella sillä, että lopputarkastuskin on hakemusasia (VL 14: 7.2). Toisaalta säännökset eivät olisi esteenä joustavampien menettelymuotojen käyttöön ottamiselle. Perusongelma, joka on tehnyt jo lopputarkastuksen tarkastusmenettelystä varsin raskaan, johtuu siitä, että varsinkin suurehkojen rakentamishankkeiden lopputarkastukset on pidetty vuosikymmeniä hankkeen toteuttamisen jälkeen. Tällöin yksistään sen seikan selvittäminen, onko hanke toteutettu lain ja lupaehtojen mukaan, vaatii varsin laajan ja perusteellisen perusselvityksen jo tarkastuskokouksessa.

VIII LOPPUTARKASTUSRATKAISU

1 YLEISTÄ

Vesilain säännösten valossa lopputarkastuksesta piti tulla *kiinteä*, rakentamistoimet päättävä vaihe, jossa toimitusinsinööri tutkii, oliko rakennettu niin kuin laki ja lupa edellyttivät. Se lopputarkastuksen malli, jota käytännössä on sovellettu viime vuosina toimeenpannuissa vesioikeudellisten rakentamishankkeiden lopputarkastuksissa, on kaukana lainsäätäjän tavoitteista. Edellä olevat lopputarkastuksen vireilletuloa ja tarkastuksen toimittamista koskevat kappaleet riittänevät jo osoittamaan, että lopputarkastuksesta on tullut eräänlainen »ylimääräinen lupakäsittely», jossa mahdollisimman tarkasti noudatetaan alkuperäiseen lupakäsittelyyn liittyneen katselmustoimituksen muotoja.

Voidaan sanoa, että vesilain lopputarkastusta koskevat epäselvät ja puutteelliset säännökset sallivat tämän. Eri asia on, onko tällainen kehitys ollut edunmenettäjienkään oikeusturvan kannalta hyvä. Yksistään lopputarkastusratkaisua edeltävä vaihe, so. tarkastusmenettely, on vienyt jo pitkähkön ajan. Tämän jälkeen on vuorossa vesioikeuden ratkaisu mahdollisine muutoksenhakemuksineen vesiylioikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Aika on myös lopputarkastukseen liittyvien ongelmien ydin. Silloin kun lopputarkastus järjestetään kymmeniä vuosia rakentamishankkeen toteuttamisen jälkeen, ei yleensä enää voida puhua »*odotettavissa* olevista vahingoista», kuten vesilain 18 luvun 13 §:ssä lausutaan, vaan kaikki rakentamisesta otaksuttavasti johtuneet vahingot ovat jo *toteutuneet* ja *arvioitavissa*. Käytännön kysymykseksi on tällöin noussut, voidaanko tällaisetkin vahingot käsitellä lopputarkastuksessa. Pitkän ajan kuluttua rakentamistoimien toteuttamisesta järjestetyssä lopputarkastuksessa tulevat esille paitsi vesistön käytössä tapahtuneet arvostuksen muutokset myös olosuhteiden muuttuminen. Molemmilla näillä tekijöillä on se vaikutus, että lopputarkastuksessa esitetään vaatimuksia lupaehtojen muuttamiseksi. Nämä lupaehdot on kuitenkin saatettu aikoinaan, tuolloin vallalla olevien käsitysten pohjalta ja vesilain intressivertailun puitteissa, rat-

kaista lainmukaisesti. Alustavasti olisi pääteltävissä, että eri perusteilla tehtyjen vaatimusten tutkiminen lopputarkastuksessa on myös aikaa vievä ja vaikea asia.

Vesioikeus voi lopputarkastuksen johdosta, kuten hakemusasioissa muutoinkin, pitää suullisen käsittelyn (VL 16: 14—16) ja sen yhteydessä katselmuksen (VL 16: 17), milloin se katsoo sen tarpeelliseksi. Asia voidaan myös palauttaa toimitusmiehille uutta tai täydentävää lopputarkastusta varten (VL 16: 18)[1]. Varsin tavallista on myös, että vesioikeus vaatii toimitusinsinööriltä lausunnon tehdyistä muistutuksista.

Suullisessa käsittelyssä asianosaiset voivat vielä esittää lisänäyttöä vaatimustensa tueksi ja kuulustuttaa todistajia. Uusien vaatimusten esittäminen on pääsääntöisesti tehotonta. Yleensä vesioikeudet jättävät tällaiset vaatimukset tutkimatta.[2] Puhevaltaa ei ole kuitenkaan menetetty, jos olosuhteet asian vireillä ollessa ovat muuttuneet tai jos vesioikeus on poikennut toimitusmiesten lausunnosta tai jos puhevallan menettäminen muutoin olisi ilmeisen kohtuutonta.[3]

Varsinainen asiallinen ratkaisu tehdään vesioikeudessa istunnossa kuten muissakin hakemusasioissa. Päätöksen julistamisessa sovelletaan hakemusasioista annettuja säännöksiä.[4] Niiden mukaan päätöksestä on annettava kappale hakijalle ja muille asianosaisille, jotka ovat sitä pyytäneet. Lisäksi jäljennös päätöksestä on lähetettävä vesi- ja ympäristöhallitukselle, vesi- ja ympäristöpiirille, ympäristölautakunnalle, viranomaisille sekä hankkeen vaikutusalueen kuntiin pidettäväksi niissä yleisesti nähtävillä. Tavallisesti kappale päätöstä lähetetään tiedoksi myös hankkeen toimitusinsinöörille. Vesioikeuden on ilmoitettava päätöksen nähtäväksi asettamisesta sekä muutoksenhakuajasta em. kun-

---

[1] Näin esim. **PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I** kalastusvahinkojen osalta uskotun miehen esteellisyyden vuoksi. Esimerkki osapalautuksesta: PSVO palautti Isohaaran voimalaitoksen lopputarkastuksen toimitusmiehille hankkeesta aiheutuneiden paikalliskalavahinkojen selvittämiseksi.

[2] Ks. kuitenkin **KHO 20. 3. 1985 t. 805**, jossa oli kysymys Simojoen uittosäännön lopputarkastuksesta. Valittaja oli esittänyt vaatimuksen VO:n tarkastuskokouksessa. VO oli jättänyt vaatimuksen tutkimatta, mutta KHO tutki. Kysymys ei kuitenkaan ollut kokonaan uudesta vaatimuksesta, vaan VL 11: 13:n mukaisesta toimenpidevelvoitteesta, jota valittaja vaati aiemmin vaatimansa rahakorvauksen sijaan.

[3] Ks. VL 18: 11.1, myös HE 214/1984 vp s. 2. Oikeuskäytännöstä esim. **VYO 10. 3. 1989 VYO 43/1989**, jossa oli kysymys eräiden säännöstelyhankkeiden lopputarkastuksesta. A ei ollut tehnyt muistutusta toimitusmiesten lausunnon johdosta. Kun VO ei ollut poikennut A:n vahingoksi toimitusmiesten lausunnosta eivätkä olosuhteet asian vireillä ollessa olleet olennaisesti muuttuneet eikä puhevallan menettäminen muutoinkaan ollut ilmeisen kohtuutonta, A:n valitus jätettiin tutkimatta. Samoin **VYO 1. 7. 1988 VYO 88/1988**. Toisin **ISVO 23. 11. 1981 n:o 106/Ym I/81**.

[4] Ks. VL 16: 25.

nissa julkisella kuulutuksella. Lisäksi jäljennös kuulutuksesta on lähetettävä tiedossa olevilla postiosoitteilla niille asianosaisille ja viranomaisille, joiden oikeuteen tai etuun hanke erityisesti vaikuttaa[5]. Jäljennös kuulutuksesta on toimitettava muillekin asianosaisille, joiden osalta vesioikeus on poikennut toimitusmiesten lausunnosta.

2 VESIOIKEUDEN RATKAISUA KOSKEVAT LOPPUTARKASTUSSÄÄNNÖKSET

Vesilain 16 luvun 31 §:n 1 momentissa on säädetty varsin niukasti siitä, mitä lopputarkastuspäätöksen tulee sisältää: »Milloin asiassa on suoritettu lopputarkastus, on vesioikeuden, saatuaan toimitusmiesten lausunnon ja toimituksessa kertyneet asiakirjat, tutkittava, *antaako tarkastus aihetta toimenpiteeseen*.» Saman pykälän toisessa momentissa säädetään, että »jos lopputarkastuksessa on todettu, ettei laitosta tai rakennelmaa tehtäessä taikka yritystä toimeenpantaessa ole noudatettu lakia tai annettuja määräyksiä, on vesioikeuden määrättävä tehtäväksi tarpeelliset muutokset ja, jos se katsoo olevan aihetta, ilmoitettava asia 21 luvun 1 §:ssä tarkoitetulle yleiselle valvontaviranomaiselle».

Mitä vesilain 16 luvun 31 §:n 1 momentissa tarkoitetaan »toimenpiteellä»? Kuinka laajasti voidaan puuttua luvanhaltijan saavutettuun oikeusasemaan lainvoimaisen lupapäätöksen estämättä? Vertailtaessa säännöksen 1 ja 2 momenttia keskenään voidaan päätyä tulkintaan: lopputarkastuksessa voidaan tutkia se, miten tilanne on luvan myöntämisen jälkeen muuttunut. Tällaisen tulkinnan on kirjallisuudessa esittänyt *Hollo*, jonka mielestä »muutosten tulee perustua siihen, että yrityksen toimeenpanossa ei ole noudatettu määräyksiä».[6] Tällaista tulkintaa hänen mielestään puoltavat paitsi lainvalmistelutyöt ennen muuta em. säännöksen 2 momentti.[7] Pohtiessaan, mihin toimenpiteisiin kyseinen 2 momentti lupaviranomaisen oikeuttaa, Hollo kuitenkin on päätynyt varsin ahdasrajaiseen lopputulokseen muuttamisvallan rajoista. Hänen mielestään lopputarkastuksessa voi tulla kysymykseen lähinnä lupamääräysten täsmentäminen niin, ettei luvan *ulottuvuus* muutu.[8]

Milloin sitten rakennelmaa tehtäessä tai yritystä toimeenpantaessa ei ole noudatettu lakia tai annettuja määräyksiä? Vastaus tähän kysymykseen ei ole

[5] Ks. VL 16: 8.
[6] Ks. *Hollo* 1976 s. 434.
[7] Ibid.
[8] Ibid.

yksiselitteinen eikä yksinkertainenkaan. Lähtökohtana on, että luvanhaltijan oikeuksista ja velvollisuuksista on määrätty lupapäätöksessä, jolloin vesituomioistuin on myös tutkinut, onko havaituista haitoista, vahingoista ja muista edunmenetyksistä suoritettava korvausta ja mihin määrään asti. Samoin on tutkittu, mitä luvanhaltijan on muutoin yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi otettava huomioon.[9] Jotta lupa ylipäänsä on voitu myöntää, hankkeen on ollut täytettävä mm. vesilain 2 luvun rakentamiselle asettamat yleiset edellytykset.

Saatetaan sanoa, että vesilain 2 luvun säännökset intressisuhteiden tasapainottamisesta ovat olennaisinta osaa koko lupaprosessia. Relevantteja tässä suhteessa ovat erityisesti 2 luvun 3, 5 ja 6 §:n säännökset sekä toimenpidevelvoitteita koskevat saman luvun 15—25 §:n säännökset.

Viime vuosien lopputarkastusratkaisujen perustana olleita lupapäätöksiä tarkastellessa voi arvioida, että käytännössä kysymys luvanmyöntämisedellytyksistä on useimmissa tapauksissa ollut suhteellisen selvä.[10] Olennaiseksi kysymykseksi jälkivalvonnan kannalta jää, millaisia *lupaehtoja ja muita määräyksiä* lupapäätökseen on liitetty. Vaikka lupa on tuottanutkin hakijalle kompetenssin toteuttaa luvan mukaisen hankkeen, vasta lupaehdoilla on muotoiltu, *miten* hänen on tullut hankkeensa toteuttaa.[11]

Jo lupapäätöstä annettaessa lupaehdot on saatettu jättää niin *väljiksi* tai *puutteellisiksi*, ettei rakentaja ole voinut toteuttaa niitä. Rakentaja on saattanut myös *laiminlyödä* lupavelvoitteen asianmukaisen täyttämisen. Rakentaja on myös saattanut huomata, että lupamääräysten noudattaminen johtaa vesilain 2 luvun 3 §:n vastaiseen tilanteeseen, ja hän on *poikennut* niistä. Jos hän taas ei ole poikennut, vaan on toteuttanut hankkeen lupapäätöksen mukaisella tavalla, tuloksena on saattanut olla hanke, joka ei joltakin osin täytä vesilain 2 luvussa rakentamiselle säädettyjä yleisiä edellytyksiä ja aiheuttaa jatkuvasti haittaa, vahinkoa tai edunmenetystä jollekin asianosaistaholle. Lopputarkastuksessa saatetaan havaita muutakin *luvasta poikkeavaa* tai *vastoin lupaa tapahtunutta rakentamista.*

Edellä olevan perusteella voitaneen jo päätellä, ettei kysymystä siitä, mitä lopputarkastuksessa voidaan tutkia ja mitä ei, voida ratkaista yksistään pohtimalla, onko rakentaja poikennut lupapäätöksestä vai ei. Kun vesioikeus on antanut luvan toteuttaa hankkeen, se on lähtenyt siitä, että rakentamishanke lain ja lupapäätöksen mukaan toteutettuna täyttää mm. vesilain 2 luvun rakentamisen edellytykset. Lopputarkastus on rakentamisen päättävä vaihe, jossa viranomainen varmistaa, että kaikki rakentamiselle asetetut ehdot ovat *jatkuvasti*

[9] Ks. VL 16: 21.1.

[10] Luparatkaisusta intressisuhteiden säätelijänä ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 75 ss.

[11] Ks. myös *Bengtsson* 1976 s. 51.

kunnossa. Tämä varmistaminen ei kuitenkaan voine tarkoittaa sitä, että vesituomioistuimella on viran puolesta yleinen oikeus puuttua lainvoimaisen luvan ehtoihin, epäillessään luvan laillisissa edellytyksissä puutteita.

Lopputarkastuksella avataan tavallaan vesiasia uudestaan, kun koko hankkeen toteuttaminen käydään tarkastuksessa seikkaperäisesti läpi. Lopputarkastus ei ole kuitenkaan tarkoitettu uudeksi lupakäsittelyksi. Myönnetyn luvan ja lupaehtojen uudestaan tutkiminen ei voine olla mahdollista muutoin kuin edellytyksellä, että lopputarkastuksessa ilmenee seikkoja, jotka ovat muuttaneet tai voivat muuttaa lupapäätöksellä vahvistettua eräänlaista »*status quo* -tilannetta».[12]

Vesilain 16 luvun 31 §:n 1 momentin »toimenpide» näyttäisi antavan mahdollisuuden joko annetun lupapäätöksen muuttamiseen tarpeelliseksi katsottavalla tavalla tai määräyksen antamiseen laitoksen, rakennelman tai toimenpiteen tekemisestä juuri niin kuin lupapäätös edellytti. Tähän johtopäätökseen oikeuttaa myös pykälän 3 momentti, jonka mukaan lopputarkastuspäätös annetaan tiedoksi asianosaisille silloin, kun se sisältää *velvoituksia, joita ennen ei ole määrätty*. Näin ollen lopputarkastuksessa kuten lupakäsittelyssäkin vahingot ja haitat ensisijaisesti on pyrittävä estämään toimenpiteillä. Toissijaisesti tulee kysymykseen korvauksen määrääminen.

Oikeuskäytännössä KHO on ottanut sen linjan, että kaikki hankkeesta aiheutuneet ja vielä aiheutuvat vahingot ja haitat tulee käsitellä lopputarkastuksessa. Tämä periaatelinja tulee esille seuraavista kolmesta ratkaisusta:

KHO 19. 1. 1983 t. 267, joka koskee voimalaitoksen lopputarkastusta. Vastatessaan luvanhaltijan valitukseen KHO totesi mm.: »— — lopputarkastuksessa on vesilain 18 luvun 13 §:n mukaan todettava, onko yritys tai toimenpide pantu toimeen niin kuin laissa ja lupapäätöksessä on määrätty sekä onko siitä odotettavissa sellaista yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon. Vesioikeuden lopputarkastuksen johdosta annettavassa päätöksessä voidaan vesilain 16 luvun 31 §:n mukaan määrätä tehtäväksi tarpeelliset muutokset, minkä lisäksi VO voi tehdä tarpeellisia muutoksia lupaehtoihin.»

Kalankasvatuslaitosta koskevassa ratkaisussa **KHO 4. 6. 1987 t. 2238** pysytettiin muutoin vesioikeuden päätös, mutta päätökseen lisättiin jäteveden johtamista koskeva seuraava ehto: »Luvanhaltijan on jatkettava suunnitelmia ja toimenpiteitä vesistöön kohdistuvan jätevesikuormituksen vähentämiseksi, ja mikäli luvanhaltija haluaa jatkaa tässä päätöksessä tarkoitettujen jätevesien johtamista vesistöön vuoden 1990 jälkeen, sen on mainitun vuoden loppuun mennessä tehtävä vesioikeudelle lupaehtojen tarkistamista koskeva hakemus, jossa on esitettävä tarkkailutuloksiin perustuva selvitys vesistön tilasta ja siinä tapahtu-

[12] Vrt. *Vuento* 1974 s. 7 ss., *Hollo* 1976 s. 434, vrt. *Karmala* 1985 s. 2 ss.

neista muutoksista sekä sen hetkisiin teknisiin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin perustuva jätevesien puhdistamisen tehostamista koskeva suunnitelma.» Määräaikainen tarkistamislauseke ei kuulunut alkuperäisen luvan ehtoihin. Vesi- ja ympäristöhallitus oli muistutuksessaan vesioikeudelle vaatinut lupaa muutettavaksi määräaikaiseksi. Tämän johdosta vesioikeus oli lausunut, ettei toistaiseksi voimassa olevaa lupaa voida muuttaa määräaikaiseksi. KHO:n ratkaisu sisälsi erästä ehtoa koskevan määräaikaisen tarkistamislausekkeen.[13]

KHO 11. 10. 1985 t. 4386, joka koskee voimalaitoksen lopputarkastuspäätöstä.[14] KHO pysytti luvanhaltijan valituksesta huolimatta vesioikeuden päätöksen, jolla juoksutussääntöä tiukennettiin uiton intressien vuoksi luvanhaltijalle epäedullisemmaksi. Lainvoimaisessa luvassa oli määrätty ao. juoksutusvesimääristä uiton tarkoituksiin. Mainittu lupaehto kuului seuraavasti: »Juoksutusvesimäärien muutokset on uiton aikana suoritettava siten, ettei uiton toimittamista vaikeuteta enempää kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä.» Lopputarkastuspäätöksessä vesioikeus, jonka päätöksen KHO pysytti, katsoi »huomioon ottaen koejuoksutuksissa saadut tulokset — —, että uiton juoksutusten muutos uiton aikana ilman, että siitä aiheutuu haittaa erottelulle tai alapuolisen voimalaitoksen käytölle, voi olla suuruudeltaan enintään 100 m^3/s 10 min. ajanjaksoin.»

Selostetuista päätöksistä ensimmäinen ilmaisee yleisperiaatteen, mitä lopputarkastuksessa KHO:n kannan mukaan tulee käsitellä. Toinen, kalankasvatuslaitosta koskeva ratkaisu merkitsee sitä, että toistaiseksi voimassa olevaan lupaan on voitu liittää tarkistamislauseke. Vesilain 10 luvun säännökset huomioon ottaen päätös, joka varsinaisesti sisältää jäteveden johtamista koskevan uuden määräyksen, ei vaikuta pilaamislupakäytännön huomioon ottaen poikkeavalta. Kysymys on kuitenkin lopputarkastuksesta. Uudessa ehdossa on kysymys koko hankkeeseen ja sen toteuttamisen jatkamiseen olennaisesti liittyvästä asiasta. Tätä seikkaa KHO päätöksessään lieneekin halunnut painottaa korostaessaan kalankasvatustoimintaan liittyvien eri tekijöiden (laitoksen rakentaminen, veden johtaminen, jäteveden päästäminen) kokonaisuutta.

Korkein hallinto-oikeus ja vesioikeus argumentoivat *ennalta-arvaamattoman vahingon* käsitteellä ja perustavat päätöksensä vesilain 2 luvun yleisiin rakentamissäännöksiin.[15] Toimitusmiehet olivat katsoneet uiton erottelulle aiheutuneet vahingot ennalta-arvaamattomiksi. Kysymystä juoksutussäännön vaikutuksista uiton erottelulle on vaikea katsoa kokonaan arvaamattomaksi vahingoksi, kun jo alkuperäisessä lupapäätöksessä asiasta oli määrätty eikä luvanhal-

[13] Kysymys toistaiseksi myönnetyn kalankasvatuslaitoksen rakentamisluvan muuttamisesta määräaikaiseksi hylätty lopputarkastuksessa. **PSVO 15. 10. 1985 n:o 37/85/III** s. 32. VYO:ssa kysymys korvauksista **VYO 24. 11. 1988 VYO 131/1988**. Vrt. VL 10: 25.

[14] Ratkaisua ovat selostaneet myös *Räisänen* 1986 s. 10—11 ja *M. Hyvönen* 1989 s. 49 ss.

[15] Tässä tapauksessa VL 2: 3.1 ja VL 2: 18—21.

tija ollut poikennut lainvoimaisen luvan ehdoista. Kysymys lieneekin lyhytaikaisen säännöstelyn tuomasta lisähaitasta. Korvausta luvanhaltijalle ei määrätty.[16] Kysymykseen ennalta-arvaamattomien vahinkokysymysten tutkimisesta lopputarkastuksessa palataan jäljempänä.

Lopputarkastuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kysymys *määräajaksi* annetusta vai *pysyvästä luvasta*. Pilaamislupakin voi olla lopputarkastuksen kohteena. Kalankasvatuslaitosten osalta, kun kysymys on sekä vesilain 1 luvun 15 §:n että saman luvun 19 §:n vastaisesta toiminnasta, lopputarkastus nykyään varsin yleisesti pidetään 16 luvun 30 §:n 2 momentin nojalla.[17] Tämä johtunee pääosin siitä, että tietämys kalankasvatustoiminnan ympäristövaikutuksista on lisääntynyt ja kalankasvatustoiminnan ympäristöllisiä edellytyksiä on oikeuskäytännössä tiukennettu.[18] Lopputarkastuksia on järjestetty muunkinlaisten pilaamislupien yhteydessä, mutta ne ovat harvinaisempia. Tämä johtuu lähinnä siitä, että pilaamislupien (tai oikeastaan lupaehtojen) pysyvyys on vesilain säännösten perusteella relatiivisempaa kuin rakentamislupien. Määräaikaiset tarkistamislausekkeet antavat joka tapauksessa uudestaan mahdollisuuden arvioida, ovatko lupaehdot asianmukaiset.

Esimerkkinä pilaamislupaa koskevasta lopputarkastuksesta voidaan mainita **LSVO:n päätös 5. 6. 1975 n:o 53/1975**. Outokumpu Oy oli saanut vesioikeudelta 29. 3. 1973 luvan jäteveden johtamiseen yhtiön K:n kunnassa sijaitsevan kaivoksen alueelta K:n vesistöön kuuluvaan T:n jokeen, enintään vuoden 1974 loppuun. Päätökseen liittyneen ehdon mukaan yhtiön tuli jättää vesioikeudelle hakemus kalataloudelle aiheutuneiden haittojen ja vahinkojen korvaamisesta. Yhtiö oli sitten vesioikeudelle jättämässään hakemuksessa katsonut, ettei korvattavaa vahinkoa kalataloudelle ollut syntynyt, ja vaatinut lupaehdon kumoamista.

Vesioikeus päätti vesilain 16 luvun 30 §:n 2 momentin perusteella, että asiassa oli suoritettava lopputarkastus. Toimitusmiehet esittivät yhtiön velvoittamista istuttamaan vesistöön kalaa ja maksamaan aiheutuneista vahingoista korvauksia. Yhtiön tuli lisäksi toimittaa Helsingin vesipiirin hyväksyttäväksi suunnitelma kaivos- ja jätealueen saattamisesta maisema- ja ympäristönsuojelulliset näkökohdat huomioon ottavaan kuntoon, ja toimenpiteet tuli suorittaa

---

[16] Vrt. VL 2: 28.

[17] Tärkeä periaateratkaisu tässä suhteessa on **KHO 1976 A II 92**.

[18] Esimerkkinä kalankasvatuslaitoksen lopputarkastuksesta, jossa alkuperäinen lupa jäteveden johtamisen osalta oli määräaikainen, voidaan mainita **KHO**:n ratkaisu **4. 6. 1977 t. 2238**. VO oli katsonut, että ao. laitosta koskevassa lupapäätöksessä lupa rakentamiseen, veden johtamiseen laitokselle ja jäteveden johtamiseen muodostivat kokonaisuuden. Lopputarkastuksessa oli tämän vuoksi voitu käsitellä ja VO:n päätöksessä antaa, ottaen huomioon VL 18: 13.1:n määräykset, myös jäteveden johtamisesta aiheutuvan vesistön kuormituksen vähentämiseksi tarpeellisia määräyksiä ja tehdä muutoksia ja täydennyksiä lupaehtoihin. KHO pysytti VO:n päätöksen eräiltä osin muutettuna.

asetetussa määräajassa. Kaivostoiminnan päätyttyäkin yhtiö oli velvollinen tarkkailemaan kaivoksen ja jätealueen vaikutuksia pinta- ja pohjavesiin sekä oli vastuussa myöhemminkin ilmenevistä vahingoista.

Vesioikeuden päätöksessä Outokumpu Oy velvoitettiin istuttamaan kalaa ja maksamaan jätevesien aiheuttamista vahingoista korvauksia. Lisäksi yhtiölle asetettiin tarkkailuvelvoite sekä lupaehto siitä, että yhtiö oli vastuussa kaivos- ja jätealueen myöhemmin aiheuttamista vahingoista.

Tässä ratkaisussa oli kysymys kaivoslain ja vesilain rajanvedosta. Toimitusmiesten esittämät maisemointi- ja kuntoonpanomääräykset näyttävät jääneen kaivoslain varaan.[19] Lopputarkastuksen määrääminen tuli aiheelliseksi sen vuoksi, että pilaavan toiminnan aiheuttaja, kaivostoiminta, oli varsin pian loppumassa ja näin ollen tarvittiin tilanteen kokonaisarviointia. Kalastusta ja kalatalousvahinkoja koskeva asia olisi sellaisenaan ollut tutkittavissa omana hakemusasianaan.

ISVO:n päätöksessä 26. 5. 1987 n:o 7/Ym II/87 oli kysymys kaatopaikan valuma- ja suotovesien johtamisesta toisen maalla kulkevaan ojaan ym. koskevan hankkeen lopputarkastuksesta. Lopputarkastuksen kohteena oleva lupa oli määräaikainen. Alkuperäiseen lupaan liittyi mm. useita ehtoja siitä, mihin toimenpiteisiin luvanhaltijan oli ryhdyttävä toisten etujen turvaamiseksi. Luvanhaltija ilmoitti sittemmin vesioikeudelle, että eräät toisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset toimenpiteet tultaisiin toteuttamaan luvassa määrättyä aikaa myöhemmin. Vesioikeus määräsi tuolloin pidettäväksi lopputarkastuksen.

Päätöksessään vesioikeus mm. katsoi, ettei ollut edellytyksiä muuttaa em. lupapäätöksessä määrättyä aikaa. Päätökseen liittyy myös luvasta poikkeavaa rakentamista.

Vesioikeuden päätös on vanhemman ratkaisun kanssa analoginen sikäli, että luvanhaltijan reagointi alkuperäisen luvan ehtoihin käynnisti molemmissa tapauksissa vesioikeudessa harkinnan siitä, oliko syytä määrätä pidettäväksi lopputarkastus.

Edellä olevan perusteella on selvää, että lopputarkastuksessa voi usein osoittautua perin ongelmalliseksi päätellä, mikä on *status quo* -tilanne, jota luvalla ja siinä annetuilla määräyksillä pyritään suojaamaan. Lopputarkastusratkaisun sisällön muodostavat asiallisesti ne *kokonaan uudet* tai *muutetut velvoitteet,* joita päätöksellä annetaan.[20] Yleisten etujen osalta toimenpiteet ja osittain maksut ovat oikeastaan ainoa tapa sovitella yhteen eri intressejä. Yksityisen edun loukkauksessa kysymykseen tulee toimenpide- tai korvausvelvoite.[21]

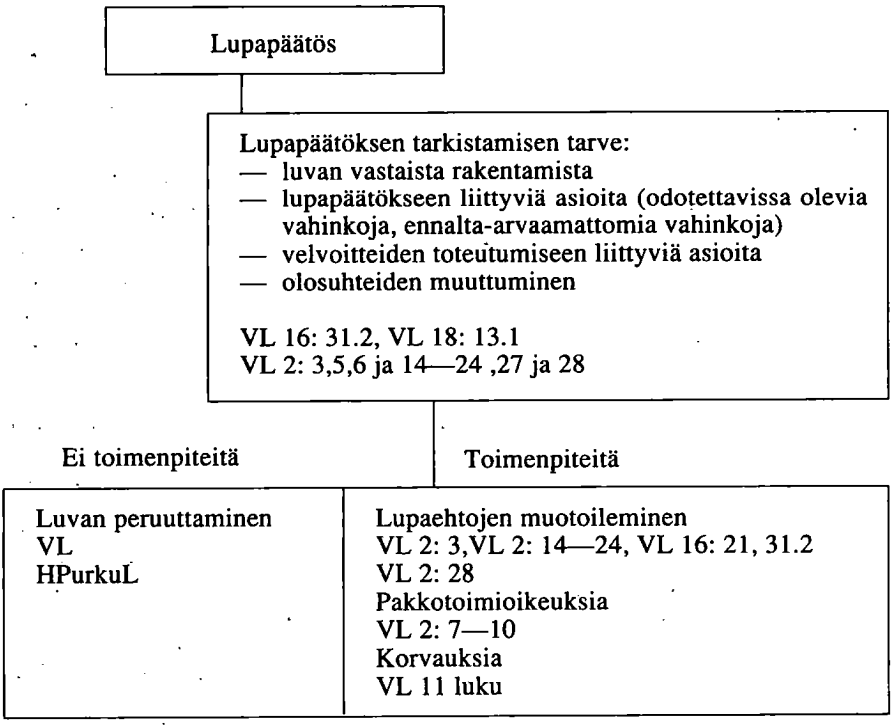
---

[19] Kaivoslaki ei tällaisia edellytä. Ks. KaivosL 51 §.

[20] Ehtotyypittelystä ks. esim. *Eronen* 1974a s. 151 ss. ja *Pietilä* 1979 s. 90 ss.

[21] Tämä yleissääntö ei ole selviö, vaan myös sellaisista laitteista ja rakennelmista joudutaan määräämään korvauksia, jotka palvelevat yleistä etua. Esim. VL 2: 24 ja 2: 25. Ks. *Eronen* 1968a s. 165, myös *Vihervuori* 1976 s. 12.

Lopputarkastusnormistoa voidaan kuvata seuraavalla systeemikaaviolla:



3 LOPPUTARKASTUS JA VESILAIN 2 LUVUN 5 §:N SÄÄNNÖS

Vesilainsäädäntömme ei anna vastausta siihen, miten on suhtauduttava lopputarkastuksessa niihin tilanteisiin, joissa toimeenpantu rakentamishanke havaitaan vesilain 2 luvun 5 §:n vastaiseksi. Tällöin kyseisen säännöksen vastaista tilaa ei ole kyetty lopputarkastuksessa poistamaan muotoilemalla lupapäätöstä tai lisäämällä uusia tai lisättyjä lupavelvoitteita.

Luvan peruuttaminen ei ole mahdollista vesilain säännösten nojalla. Lain 2 luvun 5 §:ssä on kuitenkin niin ehdoton luvanmyöntämiseste, että luvan pysyttäminen ei voi olla yleisen eikä yksityisten edun mukaista. Säännöksen ehdottomasta sisällöstä on pääteltävissä, että luvanhaltijan lainvoimaisen lupapäätöksen myötä nauttima luvan pysyvyysvaikutus ei ulotu säännöksen vastai-

siin tilanteisiin[22]. Tällöin on harkittava, soveltuisivatko hallintopurkulain 6 §:n säännökset vesilain 2 luvun 5 §:n vastaisen päätöksen purkamiseen. Myös vesilain 2 luvun 6 §:n tarkoittama tilanne on ongelmallinen. Mikäli mainitun säännöksen edellytykset eivät täyty, lupaa ei olisi voitu myöntää. Voiko viranomainen sallia sellaisen toiminnan jatkamisen, joka ei täytä vesilain edellytyksiä?

Vesilain 2 luvun 5 ja 6 §:n soveltuvuus *lopputarkastuksessa* tulee mielenkiintoisella tavalla esille seuraavassa säännöstelyä ja veden johtamista koskevassa päätöksessä (**LSVO 8. 6. 1973 n:o 46/1973/4**).

LSVO oli myöntänyt 26. 3. 1964 antamallaan päätöksellä Turun kaupunginhallitukselle luvan veden johtamiseen ja ottamiseen Paimionjoesta sekä tätä tarkoitusta varten suoritettavaan Paimionjoen vedenjuoksun säännöstelemiseen. Kaupunginhallituksen ilmoitettua kirjallisesti 2. 12. 1965 sanotussa päätöksessä tarkoitettujen töiden valmistuneen vesioikeus oli katsonut erityisten syiden lopputarkastuksen pitämiseen olevan olemassa ja määrännyt sellaisen pidettäväksi (VL 16: 30.2).

Asiaan liittyy erään yhteismetsän 15. 10. 1966 vesioikeudelle toimittama hakemus, jossa vaadittiin kaupunginhallitusta maksamaan korvauksia säännöstelyn yhteydessä toimitettujen perkaustöiden aiheuttamista vahingoista ynnä muusta. Tämän hakemuksen vesioikeus päätti käsitellä lopputarkastuksen kanssa yhdessä.

Vesioikeuden päätöksessä luvanhaltija velvoitettiin mm. talvipumppauksessa esiintyneiden vaikeuksien poistamiseksi ja veden johtamiseen käytetyn avouoman reuna-alueiden vettymisen estämiseksi rakentamaan asianmukaiset penkereet tai putken. Samalla luvanhaltija velvoitettiin järjestämään muutostöiden kohdalle entisen veroiset kulkuyhteydet ja korvaamaan mahdollisesti tarvittavan lisäalueen asianomaisille maanomistajille vesioikeuden päätöksessä tarkemmin määrätyllä hinnalla. Lisäksi lupaehtoihin lisättiin erään padon yläpuolista aluetta koskevan veden vähimmäiskorkeusvelvoite sekä eräitä muitakin vedenpinnan korkeutta koskevia määräyksiä. Luvanhaltija velvoitettiin myös asettamaan rannanomistajien käyttöön vesiasteikkoja, joihin oli selvästi merkittävä lupapäätöksessä vesialueen vedenpinnalle määrätyt korkeudet. Lisäksi luvanhaltija velvoitettiin maksamaan aiheutuneista vahingoista korvauksia sekä tekemään vahinkoja estäviä toimenpiteitä. Koska peratut uomat voitiin kunnossapitotöiden yhteydessä saattaa *lupapäätöksen mukaisiksi*, uusia tätä koskevia määräyksiä ei katsottu tarpeelliseksi antaa.[23]

[22] Vrt. vesilaitoksen lakkauttamisesta VOL:n säännösten nojalla esim. *Moring* II 1908 s. 143 ss. ja *Haataja* III s. 254.

[23] Vastaavanlainen lopputarkastusratkaisu on esim. **LSVO 29. 11. 1976 n:o 103/1976 A**, joka koskee erään sillan rakentamista. Kysymys oli sillan rakentamisesta aiheutuneeksi väitetyn vahingon johdosta tehdystä hakemuksesta ja suoritetusta lopputarkastuksesta. Yksityinen haki korvausta ja lupaehtojen muuttamista. VO määräsi suoritettavaksi lopputarkastuksen ja yksityisen hakemuksen käsiteltäväksi sen yhteydessä. Tässä päätöksessä nojaudutaan selkeästi mm. VL 2: 3:ään.

Antaessaan selostetun päätöksen vesioikeus on nojautunut useisiin vesilain säännöksiin (VL 2: 3, 5 ja 6, VL 11: 13, 14.1 ja 3, VL 16: 21, 27, 31 ja 32 sekä VL 18: 13.1). Päätöksen perusteella näyttäisi siis siltä, että perkaustöitä oli suoritettu osittain luvan vastaisesti, osittain hankkeen toimeenpanosta oli aiheutunut (uusia) haitallisia vaikutuksia. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena hanke sellaisena kuin se oli toimeenpantu, havaittiin lopputarkastuksessa mm. vesilain 2 luvun 3, 5 ja 6 §:n vastaiseksi. Vesioikeuden johtopäätös tästä oli määrätä luvanhaltija suorittamaan sellaisia muutostöitä, että luvan laillisten edellysten voitiin katsoa olevan olemassa.

Vesioikeuden päätöksen perusteella voi kysyä, mitkä muut vaihtoehdot olisivat saattaneet tulla kysymykseen tilanteessa, jossa hanke havaitaan lopputarkastuksessa vesilain 2 luvun 5 ja 6 §:n vastaiseksi. Kun luvan peruuttaminen ei tule kysymykseen, luvan muuttamista *määräaikaiseksi* olisi ehkä voinut harkita.[24]

Pispalan nippu-uittotunnelia koskevassa lopputarkastusratkaisussa vesioikeudessa (**LSVO 30. 9. 1974 n:o 96/1974**) tutkittiin vaatimukset korvauksista. Hanketta toimeenpantaessa ei ollut poikettu laista eikä lupaehdoista. Siitä oli kuitenkin aiheutunut sekä rakennusaikana että myöhemmin erinäisiä vahinkoja yksityisille edunmenettäjille. Lisäksi kävi ilmi, että uiton käyttämästä vesialueesta ei ollut maksettu korvauksia. Päätöksessä käsiteltyjen vaatimusten ja ratkaisun sisältö on kuitenkin voitu perustaa jo varsinaiseen lupapäätökseen, sillä luvanhaltija oli lupapäätökseen (**LSVO 27. 6. 1966 n:o 91/1966**) sisältyvien lupaehtojen perusteella velvollinen vastaamaan yrityksestä johtuvasta haitasta, vahingosta ja muusta edunmenetyksestä samoin kuin myös työn suorittamisesta aiheutuvasta vahingosta.[25]

4 VESILAIN 2 LUVUN 3 §:N SOVELTUVUUS LOPPUTARKASTUKSESSA

Lopputarkastuksen eräs keskeinen säännös on vesilain 2 luvun 3 §. Mikäli hyväksytään kyseisen säännöksen soveltuvuus luvan edellytysnormina, lienee

[24] Esim. **KHO 69 II 149**, jossa lupa veden johtamiseen annettiin VL 2: 5:n edellytysten selvittämiseksi määräaikaisena. Osittain tästä oli kysymys myös **KHO 26. 2. 1981 t. 1053**. Vm. osalta myös *Pere* 1983 s. 93—96.

[25] Vrt. *Vuento* 1974 s. 9 ja liiteosa. Lopputarkastuksessa toimitusinsinöörinä oli sama henkilö, joka oli ollut toimitusinsinöörinä varsinaisessa lupakäsittelyssä. Vrt. KM 1939: 3 s. 428, jossa pidetään tärkeänä, että toimitusinsinööri ei saisi olla sama kuin varsinaisen luvan katselmustoimituksessa. Näin varmistettaisiin se, että lopputarkastus tulee puolueettomasti tehdyksi.

myös hyväksyttävä sen soveltaminen lopputarkastuksessa.[26]

Selvää ensinnäkin lienee, että vesilain 16 luvun 31.2 §:n perusteella annettavat uudet ja lisätyt laite- ja toimenpidevelvoitteet voivat perustua vain 2 luvun 14—25 §:ssä lausuttuihin normistoihin. Lopputarkastuksen osalta näyttäisi myös oikealta se johtopäätös, että em. laite- ja toimenpidevelvoitteita ei voida laajentaa muutoin kuin 2 luvun 3 §:ssä lausutuin ehdoin.[27] Säännöstelypäätösten osalta on vielä otettava huomioon vesilain 8 luvun 9.2 §:n säännös, joka edellyttää säännöstelypäätösten juoksutusmääräyksiä muutettaessa noudatettavan korvauksissa vesilain 2 luvun 28 §:n määräyksiä.

Edellä (s. 290) on jo puututtu siihen, että vesilain 2 luvun 15—25 §:n laite- ja toimenpidevelvoitteiden käyttöala on varsin rajoitettua vesistön moninaiskäyttöä turvaavien velvoitteiden määräämisen kannalta. Tällaisia määräyksiä onkin päädytty antamaan suoraan 2 luvun 3 §:n perusteella.[28]

Voidaanko lopputarkastuksessa puuttua lainvoimaisen luvan ehtoihin, jos siinä saatetaan vesioikeuden tietoon mahdollisuus, että myönnetty lupa *sallii vesilain 2 luvun 3 §:n vastaisen rakentamisen?*

Siitä, mitä lopputarkastuksessa voidaan käsitellä ja mitä ei, on usein ennakkopäätöksenä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden *Siikajoen järjestelyä* koskeva päätös (**KHO 13. 1. 1977 t. 278**). Tässä lopputarkastusasiassa yritys oli toteutettu toisin kuin lupapäätöksessä oli määrätty. Toimitusmiehet olivat katsoneet, että muutokset olivat yleisen edun mukaisia eivätkä vaarantaneet hankkeen tarkoituksen saavuttamista. He olivat lausuneet, että muutoksien tekeminen suunnitelmaan oli ollut vesilain 2 luvun 3 §:n mukaisesti välttämätöntä, ettei yrityksestä olisi aiheutunut vältettävissä olevaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä. Toimitusmiehet olivat esittäneet tämän mukaisten muutosten ottamista lupaehtoihin. Vesioikeus, joka ei päätöksessään nojautunut vesilain 2 luvun 3 §:ään, katsoi, että kysymys luvanhaltijan velvoittamisesta ryhtymään vahinkojen, haittojen tai edunmenetysten ehkäisemiseksi tai poistamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin tai maksamaan korvausta oli pantava vireille siinä järjestyksessä kuin vesilain 2 luvun 27 §:ssä oli säädetty. Vesioikeus katsoi, ettei lopputarkastus antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Vesihallitus, joka yksityisten ohella valitti päätöksestä, katsoi, että vesioikeuden olisi tullut tutkia ja ratkaista sekä tarve lupapäätöksen lupaehtojen muuttamiseen toimitusmiesten esittämällä tavalla että myös lopputarkastuksessa esitetyt korvaukset.

---

[26] Ks. ed. s. 216—220.

[27] Ks. myös *Eronen* 1974a s. 154.

[28] Ks. s. 294—295 ja siinä olevat lopputarkastusratkaisut.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä vesioikeuden päätös kumottiin. Perusteluissa nojaudutaan selkeästi vesilain 2 luvun 3 §:ään mm. seuraavasti:

»— — Vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan rakentaminen on suoritettava siten, ettei yleistä tai yksityistä etua loukata enempää kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä. Sanottua säännöstä on saman pykälän 2 momentin mukaan noudatettava myös rakentamisluvan ehtoja määrättäessä. Toimitusmiesten lausunnon mukaan nyt kysymyksessä olevan *luvan ehdot sallivat rakentamisen vesilain mainitun 2 luvun 3 §:n 1 momentin säännösten vastaisesti.* Kun tällainen mahdollisuus on saatettu vesioikeuden tietoon lopputarkastuksen yhteydessä vesioikeuden olisi tullut — — tutkia ja ratkaista, onko syytä lupapäätöksen muuttamiseen toimitusmiesten esittämällä tai muulla tavalla — —.» Vesioikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin uudestaan vesioikeuden käsiteltäväksi.

Siikajoen järjestelyn lopputarkastusta koskevassa asiassa kysymys oli luvasta poiketen tapahtuneesta rakentamisesta, jollainen menettely kuuluu *ipso iure* lopputarkastuksessa tutkittaviin asioihin. Tällaisen tapauksen varalle vesilain 16 luvun 31.2 §:ssä on vesioikeudelle toimintaohje. Luvanhaltijan oman ilmoituksen mukaan muutoksien tekeminen luvan perustana olevaan rakentamissuunnitelmaan oli ollut välttämätöntä, ettei yrityksestä olisi aiheutunut vältettävissä olevaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä.

Onko rakentajalla vesilain 2 luvun 3 §:n perusteella katsottava olevan oikeus poiketa annetusta luvasta? Lähtökohtana on, että lainvoimainen rakentamislupa sisältää rakentajalle annetut oikeutukset ja velvollisuudet. Lainvoimainen lupa tietää, että luvan kohteena oleva hanke on toteutettava juuri niin kuin luvassa on määrätty. Vesilain 2 luvun 3 §:stä on johdettavissa rakentajalle yleinen huolellisuusvelvoite siitä, miten hänen tulee rakentamisensa toteuttaa. Pykälän 2 momentin perusteella epäselvissä tapauksissa säännöksen 1 momentti antaa ohjeen, miten rakentamishanketta toimeenpantaessa on meneteltävä. Yleistä oikeutta poiketa annetun lupapäätöksen ehdoista vesilain 2 luvun 3 §:n ei voida katsoa antavan. Havaitessaan kyseisen säännöksen vastaisen tilanteen olevan mahdollinen, rakentajan olisi tullut saattaa annetun luvan ehtojen muuttaminen vesilain 2 luvun 2.3 §:n ja 16 luvun 32 §:n säännökset huomioon ottaen vesioikeuden ratkaistavaksi.

Voidaanko lopputarkastuksessa puuttua tilanteisiin, joissa annetun luvan katsotaan voivan sallia vesilain 2 luvun 3 §:n vastaisen rakentamisen? Kun lopputarkastuksen tarkoituksena on tutkia, onko rakennushanke toteutettu lain ja lupaehtojen mukaan, tilanteeseen puuttuminen edellyttäisi, että lopputarkastuksessa puututtaisiin alkuperäisen luvan edellytysharkintaan (VL 16: 31.2 ja 18: 13). Tällainen puuttuminen lopputarkastussäännösten pohjalta on perusteltavissa, mikäli vesilain 2 luvun 3 §:n vastaisesta tilanteesta on odotettavissa

vahinkoa tai haittaa. Vahingon tai haitan ei tarvitse olla realisoitunutta, eikä sen tarvitse perustua luvanhaltijan luvanvastaiseen toimenpiteeseen. Lopputarkastus ei nimittäin voine myöskään olla *vesilain vastaisen tilan vahvistaja.*

Vesilain 2 luvun 3 §:ään on nojauduttu varsin usein lopputarkastusratkaisuissa. Esimerkkinä voimalaitoksia koskevista lopputarkastuksista voidaan mainita Vanttauskosken voimalaitoksen lopputarkastus (**PSVO 13. 6. 1980 n:o 38/80/I**), jossa vesioikeus nimenomaan toteaa mm.: »—— koska vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan rakentaminen on suoritettava niin, ettei yleistä tai yksityistä etua loukata enempää kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä ja kun lopputarkastuksen yhteydessä on esitetty seikkoja, joiden mukaan yrityksen toteuttaminen ei kaikilta osin ole tapahtunut edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitetulla tavalla ——.»[29] Samoin Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastusta koskevassa päätöksessä **PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I**, jossa vesioikeus mm. vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella velvoitti luvanhaltijan suorittamaan eräitä toimenpiteitä voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuneiden ja aiheutuvien vahinkojen ja haittojen estämiseksi tai poistamiseksi sekä suorittamaan yksityisille vahingonkorvauksia.

Saimaan kanavan uudelleen rakentamista koskeva lopputarkastus: **ISVO 11. 9. 1985 n:o 8/Ym II/85**. Toimitusmiehet olivat lausunnossaan todenneet mm., että Saimaan kanavan jälleenrakentaminen oli vesioikeudellisten toimenpiteiden osalta pantu toimeen siten, kuin laissa ja lupapäätöksessä oli määrätty ja sopimuksissa sovittu. Toimitusmiehet olivat kuitenkin katsoneet, että »mikäli tehdyt rakenteet ja laitteet kaikilta osin pysytettiin annetun lupapäätöksen mukaisina, oli odotettavissa sellaisia yleistä ja yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ollut otettu huomioon.»[30] Tämän vuoksi toimitusmiehet olivat esittäneet lupapäätöksen muuttamista ja täydentämistä, minkä myös vesioikeus eräin muutoksin vahvisti.

Vesioikeuden päätöksessä käytettyjen pykälien joukossa ei tosin ole vesilain 2 luvun 3 § vaan vain lopputarkastusta koskevat 16 luvun 31 §:n 1 ja 2 momentit. Luvanhaltija ei ollut menetellyt toisin kuin oli määrätty. Kuitenkin luvan mukaan toteutetusta hankkeesta aiheutui tilanne, joka nähtävästi oli ainakin vesilain 2 luvun 3 §:n vastainen.

Vesilain 2 luvun 3 §:ään perustettu ratkaisu on *Hirvihaaran järjestelyä* koskeva lopputarkastus (**LSVO 30. 5. 1988 n:o 32/1988/1**). Päätös on sikäli mielenkiintoinen, että luvanhaltija velvoitettiin suorittamaan vastaisten vahinkojen ehkäisemiseksi toimenpiteitä nojautumalla vesilain 2 luvun 3 §:ään.

---

[29] **KHO**:n samassa lopputarkastusasiassa antamassa ratkaisussa **20. 8. 1981 t. 3408** lupamääräyksiin lisättiin jäätien järjestämistä koskeva velvoite (VL 2: 17).

[30] Vrt. VL 2: 3 ja VL 18: 12 sekä 13.

Päätöksessä vesioikeus lausuu mm.: »— — VL 2: 3:n mukaan rakentamisyritys on suoritettava mm. siten, ettei rannan omistajalle aiheuteta vahinkoa, jos se on vältettävissä ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä. Sen estämättä, että varsinaisen lupakäsittelyn yhteydessä ei ole määrätty korvauksia tulvan lisääntymisestä Yli-Vekkosken alueella, voidaan lopputarkastuksessa käsitellä tällaisen vahingon poistamista. Perkausten suorittaminen Hirvihaaran ja Yli-Vekkosken alueilla laajempana kuin vahinkojen torjumiseksi on välttämätöntä, ei varsinaisesti kuulu lopputarkastuksessa käsiteltäviin asioihin. Kun lisätyöt ovat vähäisiä ja niiden erottaminen lopputarkastukseen kuuluvista toimenpiteistä on vaikeaa, on tarkoituksenmukaista, että perkaustyöt mainituilla alueilla käsitellään kokonaisuutena. Tämän vuoksi ja kun järjestely-yhtiö on suostunut tällaiseen menettelyyn — —.»

Toimitusmiehet olivat esittäneet lisäperkaustöitä suoritettavaksi, koska alueella oli havaittu tulvien lisääntyneen suoritettujen perkaustöiden vuoksi. Toimitusmiehet olivat esittäneet luvanhaltijan velvoitettavaksi suorittamaan perkauksia paitsi havaittujen vahinkojen torjumiseksi myös vastaisten vahinkojen estämiseksi. Vesioikeuteen asia tuli vesi- ja ympäristöhallituksen muistutuksen johdosta. Vesi- ja ympäristöhallituksen mielestä lisäperkaukset olisi ollut suoritettava erillisenä hankkeena.

Ratkaisua voidaan perusteella lopputarkastusta koskevilla vesilain 18 luvun 13.1 §:n ja 16 luvun 31.2 §:n säännöksillä, joista jälkimmäinen onkin vesioikeuden perusteluissa.[31] Tässä suhteessa luvanhaltijan suostumus ei ole relevantti asia.

Toisaalta vesioikeuden päätöksestä ei käy ilmi, millaisia mahdollisia muita vaikutuksia vesilain 2 luvun 3 §:ssä luetuille suojatuille eduille, kuten luonnonarvoille ja virkistyskäytölle, suoritettavista lisäperkauksista mahdollisesti tulisi aiheutumaan. Vesioikeuden päätöksessä olisi odottanut laajempaa säännöksessä mainittujen erilaisten merkityksellisten etujen punnintaa.

Edellä olevan perusteella on pääteltävissä, että vesilain 2 luvun 3 §:n normistosta on tullut lopputarkastusta suorittavalle viranomaiselle yleisohje, joka antaa sisältöä 16 luvun 31.2 §:n edellytysharkinnalle, ts. sen arvioimiselle, onko toimeenpannusta hankkeesta aiheutunut uusia tai lisääntyneitä vahinkoja, haittoja ja edumenetyksiä siinä määrin, että on tarvetta muuttaa lupaehtoja mm. vesilain 2 luvun 14—24 §:n perusteella tai maksaa korvauksia vesilain 11 luvun säännösten nojalla. Se, että tähän on päädytty, johtunee pääosin varsinaisten lopputarkastussäännösten puutteellisuudesta. Vesilain 2 luvun rakentamista koskevien yleissäännösten soveltaminen lopputarkastuksessa sopii toisaalta vesilainsäädäntömme systematiikkaan. Päätelmänä on, että mikä tahansa esitetty vaatimus lupaehtojen muuttamisesta tai vaatimus korvauksista ei johda vesilain 2 luvun 3 §:n soveltamiseen lopputarkastuksessa. Edellytyksenä on, että luval-

[31] VYO:een ei valitettu tältä osin. **VYO 30. 9. 1988 VYO 90/1988**, joka koskee erään yksityisen peruuttamaa valitusta.

la vahvistettu oikeustila *status quo* on muuttunut suhteessa mainitun säännöksen normistoon.

5 ENNALTA-ARVAAMATTOMIEN VAHINKOJEN TUTKIMINEN LOPPUTARKASTUKSESSA

5.1 Lopputarkastus ja vesilain 2 luvun 27 §:n normisto

Vesilain 2 luvun 3 §:n käyttöalaa lopputarkastuksissa on oikeuskäytännön valossa laajentanut se, että mm. tähän pykälään perustuen on tutkittu ennalta-arvaamattomia vahinkoja, haittoja ja muita edunmenetyksiä. Asiallisesti lopputarkastus on korvannut vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisen hakemusmenettelyn. Lainvalmistelutöiden perusteella on oikeaa päätellä, että lainsäätäjä ei ole lainkaan tarkoittanut tällaista laajennusta lopputarkastuksessa käsiteltäviin asioihin.

Lopputarkastuksissa on havaittavissa 1970-luvulla vuosikymmenen alkupuolelta lähtien muotoutuneen varsin selkeä linja. Tilanteissa, joissa lupapäätöksen katsotaan mahdollistaneen vesilain 2 luvun 3 §:n vastaisen rakentamisen, tästä aiheutunutta vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä on kutsuttu *ennalta-arvaamattomaksi* vahingoksi, haitaksi tai muuksi edunmenetykseksi ja tästä johtuva korvausvaatimus on tutkittu lopputarkastuksen yhteydessä.

Esim. Siikajoen järjestelyä koskevassa **KHO**:n ratkaisussa **13. 1. 1977 t. 267** argumentoidaan em. perustalta seuraavasti: »— — Toimitusmiesten lausunnon mukaan nyt kysymyksessä olevan luvan ehdot sallivat rakentamisen vesilain — — 2 luvun 3 §:n 1 momentin vastaisesti. Kun tällainen mahdollisuus on saatettu vesioikeuden tietoon lopputarkastuksen yhteydessä vesioikeuden olisi tullut, kun otetaan huomioon vesilain 7 luvun 3 §:n 1 momentti sekä 16 luvun 21 § ja 31 §:n 2 momentti, tutkia ja ratkaista, onko syytä lupapäätöksen muuttamiseen toimitusmiesten esittämällä tai muulla tavalla sekä *onko ilmoitettujen vahinkojen ja haittojen johdosta määrättävä suoritettavaksi korvauksia tai järjestely-yhtiö velvoitettava toimenpiteisiin vahingon tai haitan ehkäisemiseksi tai poistamiseksi* — —.»

Vastaavasti vesioikeuden päätöksessä Vanttauskosken voimalaitoksen lopputarkastuksesta (**PSVO 13. 6. 1980 n:o 38/80/I**) todetaan voimalaitoksen rakentamisesta *ennalta-arvaamattomana haittana* aiheutuneen vahinkoa paikalliskalastolle ja kulkuyhteyksien vaikeutumista. Tässäkin ratkaisussa vesioikeus päätöksessään on nojautunut suoraan vesilain 2 luvun 3 §:ään ja 16 luvun 31 §:n 2 momenttiin toteamalla: »— — koska vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan rakentaminen on suoritettava niin, ettei yleistä tai yksityistä etua loukata enempää kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä ja kun lopputarkastuksen yhteydessä on esitetty seikkoja, joiden mukaan yrityksen toteuttaminen ei kaikilta osin ole tapahtunut edellä mainitussa

lainkohdassa tarkoitetulla tavalla ja että rakentamisesta on aiheutunut ennalta-arvaamatonta vahinkoa, jota ei lupapäätöksessä ole määrätty korvattavaksi, vesioikeus vesilain 3 luvun 8 §:n, 16 luvun 21 §:n ja 16 luvun 31 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen — —.» **KHO 20. 8. 1981 t. 3408** vahvisti vesioikeuden päätöksen eräiltä osin muutettuna.[32]

PSVO 8. 3. 1988 n:o 9/88/I: »— — VL 2: 3.1:n mukaan rakentaminen vesistöön on suoritettava siten, ettei yleistä tai yksityistä etua loukata. Sanottua säännöstä on saman pykälän 2 momentin sekä VL 8: 6:n ja 10 §:n säännösten mukaan noudatettava myös säännöstelyluvan ehtoja määrättäessä. Kun lopputarkastuksessa on esitetty käsityksiä siitä, että voimassa olevat lupaehdot sallivat säännöstelyn toimeenpanon vastoin ensin mainitun lainkohdan säännöksiä, VO:n on VL 16: 21 ja 31.2:n nojalla tämän asian yhteydessä tutkittava ja ratkaistava, onko po. lupaehtojen muuttamiseen toimitusmiesten esittämällä tavalla aihetta — —.»

Vesilain 16 luvun 31.2 §:n säännöksen nojalla ei päädytä suoraan sellaiseen johtopäätökseen, että säännöksen nojalla voidaan määrätä korvausta nimenomaan *ennalta-arvaamattomasta* vahingosta, haitasta tai muusta edunmenetyksestä.[33] Vesilain 16 luvun 31 §:n 2 momentin ja 18 luvun 13 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen voitaneen riidattomasti katsoa, että lopputarkastuksessa havaitut sellaiset lupapäätöksestä vielä *aiheutuvat* (ts. odotettavissa olevat) vahingot, joita ei ole alkuperäisessä lupapäätöksessä otettu huomioon, tulee käsitellä lopputarkastuksessa. Onko oikeuskäytännön linja lainmukainen, kun lopputarkastuksessa on tutkittu myös jo aiheutuneet vahingot, ilman että asia olisi pitänyt saattaa vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisessa järjestyksessä erikseen hakemuksella vireille?

Vesioikeuden toimintaa koskevan vesilain 16 luvun 31.2 §:n sanamuodon niukkuuden vuoksi johtoa saattaisi olla etsittävissä 18 luvun 13.1 §:stä. Sanamuotonsa perusteella se eroaa 2 luvun 27 §:stä. Edellinen mainitsee sellaiset odotettavissa olevat, yleistä tai yksityistä etua koskevat seuraukset, joita lupaa myönnettäessä *ei ole otettu huomioon*. Jälkimmäisessä puolestaan mainitaan vahingolliset ja haitalliset seuraamukset, joita lupaa myönnettäessä *ei ole edellytetty*. Toisaalta myös 2 luvun 27 § koskee odotettavissa olevia vahinkoja sikäli, että sen perusteella käsiteltävä hakemusasia saattaa koskea paitsi jo aiheutuneen (arvaamattoman) vahingon korvaamista myös vaatimusta ryhtymistä toimenpiteisiin vastaisten vahinkojen estämiseksi.

---

[32] Samoin **KHO 28. 10. 1987 t. 4674** ja **VYO 11. 3. 1988 VYO 20/1988**, jossa ennalta-arvaamattomana vahinkona määrättiin korvauksia paikalliskalastolle aiheutuneista vahingoista ja haitoista.

[33] Ennalta-arvaamattoman vahingon, haitan tai muun edunmenetyksen määrittelemisestä ks. ed. s. 212.

Vesilain 18 luvun 13 §:n 1 momentin epäjohdonmukaista sanamuotoa selittää osaltaan säännöksen historiallinen tausta. Säännös on kopioitu lähes sellaisenaan Hällforsin komitean mietinnöstä.[34] Hällforsin komitean kaavailema lopputarkastus olisi pidetty välittömästi rakentamisen tultua suoritetuksi. Vaatimukset ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta oli kytketty lopputarkastukseen siten, että tällainen vaatimus tuli esittää määräajassa lopputarkastuksen pitämisestä.[35]

Voidaan otaksua, että mikäli vesituomioistuimen *tiedossa* olisivat olleet kaikki ne seikat, jotka lopputarkastusta suoritettaessa ovat, lupaa ei olisi myönnetty alkuperäisillä ehdoilla tai aiheutuvasta vahingosta olisi määrätty maksettavaksi korvausta. Tilanne on siten vastaavanlainen, joka ilman lopputarkastusta johtaisi vaatimukseen aiheutetun vahingon korvaamisesta erillisenä hakemusasiana vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella.

Vesilain 2 luvun 27 §:n mainittu edellyttämätön vahinko ja lopputarkastuksen ns. ennalta-arvaamaton vahinko eivät siten sanottavasti poikkea toisistaan silloin, kun lopputarkastuksessa havaitaan rakentamisesta aiheutuneen kokonaan uutta tai lisääntynyttä vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä, jota lupapäätöksessä ei ole otettu huomioon. Edellyttämättömän vahingon tunnusmerkit näyttäisivät täyttävän myös ne tilanteet, joissa lupapäätös mahdollistaa vesilain 2 luvun 3 §:n vastaisen rakentamisen ja saattaa aiheuttaa siten haittaa tai vahinkoa. Sen sijaan vesilain lopputarkastusta koskevat säännökset (VL 16: 31.2 ja 18: 13.1) eivät tunne mahdollisuutta maksaa jo toteutuneesta (edellyttämättömästä) vahingosta korvausta tai muuttaa lupaehtoja tällaisen vahingon tai haitan estämiseksi.

5.2 Valvontaviranomaisen kaksi linjaa

Valvontaviranomaisen linja on vaihdellut siihen nähden, voidaanko lopputarkastuksessa käsitellä kysymystä ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamisesta vai ei. **Siikajoen järjestelyn lopputarkastusta koskevassa ratkaisussa (KHO 13. 1. 1977 t. 267)** vesi- ja ympäristöhallitus oli yksityisten ohella valittajana. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei vesioikeudella olisi ollut oikeutta jättää kysymystä aiheutuneiden haittojen, vahinkojen ja muiden edunmenetysten korvaamisesta tutkimatta. Vesioikeus oli tuolloin katsonut, että tällainen kysymys voitiin panna vireille siinä järjestyksessä kuin vesilain 2 luvun 27 §:ssä oli säädetty.

---

[34] Ks. KM 1939: 3 s. 428—429.
[35] Ibid.

Vesi- ja ympäristöhallituksen kanta lopputarkastuksissa käsiteltävistä asioista näyttää muotoutuneen niin, että lopputarkastuksen yhteydessä on tutkittava kaikki hankkeesta aiheutuneet vahingot ja haitat sekä arvioitava niiden määrä ja tarvittaessa esitettävä korvausesitykset sekä tarkastuksen perusteella välittömästi tarvittavat lupaehtomuutokset. Tämä kanta, jota kutsumme vesi- ja ympäristöhallituksen *valvontaviranomaisena* omaksumaksi kannaksi, ilmenee paitsi vesi- ja ympäristöhallituksen katselmustoimiston katselmusinsinööreille antamissa *katselmusohjeissa* myös oikeuskäytännössä tapauksissa, joissa vesi- ja ympäristöhallitus on ollut valittajana.[36]

Vesi- ja ympäristöhallituksen linja muuttui 1970-luvun loppupuolella sen jälkeen, kun sen omat (laajat) hankkeet tulivat lopputarkastuksen piiriin. Tämän kannan mukaan, jota kutsumme vesi- ja ympäristöhallituksen *luvanhaltijana* esittämäksi kannanotoksi, lopputarkastuksessa voidaan käsitellä vain ne asiat, jotka lakitekstin (VL 18: 13.1, 16: 31.2) mukaan sanatarkasti katsotaan säännöksissä mainitun (ahdas tulkinta). Siten vesi- ja ympäristöhallituksen edustaja mm. *Porttipahdan tekojärven* lopputarkastuskokouksessa Pelkosenniemellä esitti: »Näin ollen lopputarkastuksessa ei lainkaan voida käsitellä asioita, jotka koskevat vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen arviointia ja korvauksia. Tämä onkin luonnollista siksi, ettei lopputarkastuskokous voi taata sellaista yhtäläistä oikeusturvaa kaikille mahdollisesta vahingosta, haitasta tai muusta edunmenetyksestä kärsiville kuin mitä katselmustoimitus kokonaisuudessaan suoritettuna takaa.»

Kirjelmässään oikeuskanslerille vesi- ja ympäristöhallitus perustelee korvauskysymysten käsittelylle kielteistä kantaansa vetoamalla vesilain esitöihin ja kirjallisuuteen[37]: »—— Vesilain uudistamiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 1959: 64 vp s. 36) perusteluissa todetaan: »Lopputarkastus pidetään lähinnä yleisen edun vuoksi. Vesilain mukaisessa virallisessa menettelyssä tulee nimittäin voida tarkistaa, miten yritys on toteutettu, sekä ovatko esimerkiksi padot ja muut rakennelmat oikein tehty.» Toisessa kohdassa (s. 34) lausutaan, että »milloin asiassa on suoritettu lopputarkastus, olisi vesioikeuden, saatuaan siitä toimitusmiesten lausunnon ja toimituksessa kertyneet asiakirjat, tutkittava, antaako tarkastus aihetta toimenpiteeseen. Vesioikeus voisi, jos lakia tai annettuja määräyksiä ei ole noudatettu, määrätä tässä kohden tarpeelliset

---

[36] Ks. Katselmusohjeet s. 51 ss., myös *M. Hyvönen* 1985 s. 7 ss. Myös **KHO 13. 1. 1977 t. 267**.

[37] Kysymys oli Lapin maakuntaliitto ry:n OKA:lle tekemästä kantelusta, joka koski VYH:n toimintaa Lokan ja Porttipahdan tekojärvien lopputarkastuksissa. Lapin maakuntaliitto ry:n kirje 27. 8. 1984. VYH:n kirje 12. 12. 1984 n:o 3536/010 VH 1984.

muutokset suoritettavaksi sekä tarvittaessa tehdä ilmoituksen valvontaviranomaiselle asian vaatimia muita toimenpiteitä varten.

Sen sijaan perusteluissa ei ole mitään mainintaa siitä, että vesioikeus voisi lopputarkastusasiaa käsitellessään omasta aloitteestaan antaa myös lisävelvoitteita koskevia tai muita sellaisia määräyksiä, joihin tarkastuksen tulos antaisi aihetta niiden yleistä tai yksityistä etua koskevien vahingollisten seurausten johdosta, joita lupa myönnettäessä ei ole otettu huomioon.»[38]

Lokan tekojärven lopputarkastuksessa (**PSVO 31. 12. 1985 n:o 81/85/I**) vesi- ja ympäristöhallitus luopui vaatimuksestaan, ettei ennalta-arvaamattomia vahinkoja voitu käsitellä, koska luvan toimeenpanija (ts. yhtiö, jolle vesi- ja ympäristöhallitus oli sopimuksella luovuttanut säännöstelyn toimeenpanon) oli tähän suostunut. Lausunnossaan pääasiasta vesioikeus toteaakin aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti mm.: »—— säännöstelyn toimeenpanosta on aiheutunut sellaisia jäljempänä mainittuja kulkuhaittoja, talousveden saannin vaikeutumista, vyörymävahinkoja ja kalastuksen tuoton menetystä, joita lupapäätöstä annettaessa ei ole edellytetty syntyvän ja joiden korvaamisesta tai toimenpitein estämisestä ei sen vuoksi ole lupapäätöksessä määrätty ——.»[39] **KHO 30. 12. 1986 t. 5655** vahvisti eräin muutoksin vesioikeuden päätöksen.

Samassa Lokan lopputarkastusasiassa antamaansa päätöstä (**22. 12. 1988 VYO 105/1987**), jolla hylättiin luvan toimeenpanijan vaatimukset kalastuksen tuoton vähentymisestä määrättyjen korvausten poistamisesta, vesiylioikeus perustelee mielenkiintoisella tavalla. Se lausuu mm.: »—— L-joen vedenjuoksun säännöstelemistä koskevien lupapäätösten yhteydessä on määrätty korvattavaksi ainoastaan vesipinta-alan pienenemisestä aiheutunut kalastuksen tuoton menetys. Tämän vuoksi ja kun lopputarkastuksessa on VL 18: 13.1:n mukaan todettava, onko säännöstelystä *aiheutunut* sellaisia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon, VYO katsoo, että VO on voinut määrätä korvattavaksi ——.»[40] Myös vesiylioikeus päätyi siten tulokseen, että sekä aiheutuneet (arvaamattomat) että vielä odotettavissa olevat vahingot on

[38] OKA tyytyi em. Lapin maakuntaliitto ry:n kirjelmän johdosta toteamaan, ettei hän voi puuttua tuomioistuimissa vireillä olleisiin asioihin ja viittasi tuolloin vesioikeuskäsittelyssä olleisiin Lokan ja Porttipahdan tekojärvien ja Uljuan altaan lopputarkastukseen, joissa kaikissa VYH oli luvanhaltijana. OKA:n kirje 2. 1. 1985 n:o 1233/a 1984. Oikeusministeri Taxell toteaa 11. 1. 1985 päivätyssä vastauksessaan Lapin maakuntaliitto ry:n kirjeeseen (joka oli samansisältöinen kuin OKA:lle lähetetty), että VYH oli muuttanut lopputarkastuksissa linjaansa. Myös hän huomauttaa po. lopputarkastusasioiden vesioikeuskäsittelyn olevan kesken ja ilmoittaa OM:n odottavan tuomioistuimen ennakkokantaa ennen kuin mahdollisiin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin ryhdyttäisiin.

[39] VYH:n muistutuskirjelmä VO:lle toimitusmiesten lausunnon johdosta 18. 8. 1985.

[40] Päätökseen liittynyt äänestys koski vain määrätyn korvauksen suuruutta.

tutkittava lopputarkastuksessa.[41]

Vesi- ja ympäristöhallituksen rooli luvanhaltijan oikeuksien puolustajana on keskittynyt *Uljuan tekoaltaan* lopputarkastuksen ympärille. Lausunnot, joita se on tästä asiasta antanut toimitusmiesten lausunnon johdosta vesioikeudelle, ovat usein olleet äänestyspäätöksiä.[42]

Uljuan asiaan liittyy katselmustoimitusten toimitusinsinöörien ja avustavien virkamiesten yhdistyksen vesi- ja ympäristöhallitukselle lähettämä kirje 9. 10. 1974. Kirjeessä katselmusinsinöörit ja avustavat virkamiehet katsovat, että vesi- ja ympäristöhallitus asettaa alaisensa toimitusinsinöörit kohtuuttomaan asemaan. Kirjelmässä tuodaan esille Uljuan lopputarkastusasian valossa vesi- ja ympäristöhallituksen kaksi linjaa. Vielä altaan tarkastuskokouksissa, jotka pidettiin 22.—24. 4. 1981, vesi- ja ympäristöhallituksen valtakirjalla esitettiin kirjallisesti mm. seuraavaa: »Toimitusmiesten ja avustavien virkamiesten tulee lopputarkastuksessa virkamiehen vastuulla (VL 18: 12 ja 18: 1.4) selvittää po. ennalta-arvaamattomat vahinkovaikutukset ja tehdä esitykset niiden estämiseksi, hyvittämiseksi ja korvaamiseksi.» Selityksessään vesioikeudelle samasta asiasta 29. 8. 1984 vesi- ja ympäristöhallitus toteaa mm.: »Toimitusmiehet ovat kuitenkin lausunnossaan esittäneet sellaisia muutoksia lupaehtoihin ja kokonaan uusiakin lupaehtoja, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin lopputarkastusasioihin. Tästä on ollut seurauksena, että myös lukuisat asianosaiset ovat samalla tavalla käsittäneet väärin lopputarkastuksen tarkoituksen ja esittäneet sen vuoksi perusteettomia muistutuksia.» Katselmusinsinöörien kirjelmässä väitetään myös vesi- ja ympäristöhallituksen painostaneen katselmusinsinöörejä toimimaan Lokan ja Porttipahdan tekoaltaita koskeneessa lopputarkastuksessa vastoin viraston antamia katselmusohjeita.[43]

---

[41] Myös Porttipahdan tekojärveä koskevat päätökset olivat Lokan tekojärven päätösten kanssa ennalta-arvaamattomien vahinkojen osalta sopusoinnussa. **PSVO 31. 12. 1985 n:o 82/85/I** ja **KHO 13. 11. 1986 t. 4490**, myös **PSVO 9. 9. 1987 n:o 53/87/I** ja **PSVO 20. 6. 1988 n:o 27/88/I**. Asiallisesti samoin esim. Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa **PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I** s. 51 :»—— VO VL 2.3.1:n ja 77.1:n, 11: 3:n 16: 21:n ja 31.2:n perusteella harkitsee oikeaksi velvoittaa —— suorittamaan jäljempänä sanotut toimenpiteet voimalaitoksen rakentamisesta ja käytöstä *aiheutuneiden* ja *aiheutuvien* vahinkojen ja haittojen estämiseksi ja poistamiseksi sekä suorittamaan vahingonkorvaukset ——.» Ks. myös **PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I** ja **VYO 26. 6. 1987 VYO 85/1986** ja **VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1989**.

[42] VYH:n muistutus VO:lle Uljuan tekoallasta ja voimalaitosta käsittelevän lopputarkastuksen toimitusmiesten lausuntoon. VYH:n kirje 25. 4. 1984 n:o 2451/500 VH 1980, jonka liitteenä on äänestyspöytäkirja. Äänestyspöytäkirja liittyy myös VYH:n selitykseen, joka on annettu em. Uljuan tekoallasta ym. koskevassa lopputarkastusasiassa 29. 8. 1984 n:o 1801/500 VH 1983.

[43] VYH:n vastaus ei ole julkinen, mutta siinä kiistetään esitetty kritiikki. Vesiensuojelu-

Vesioikeuden päätöksessä (**PSVO 1. 2. 1990 n:o 16/80/2**) Uljuan voimalaitoksen ja tekoaltaan rakentamista ja käyttämistä koskevassa lopputarkastuksessa linja suhtautumisessa ennalta-arvaamattomiin vahinkoihin on pysynyt ennallaan. Vesi- ja ympäristöhallituksen muistutukset tulivat pääosin hylätyiksi.

5.3. Päätelmiä

Vesi- ja ympäristöhallituksen lausunnoissa (12. 12. 1984 ja 29. 8. 1984) voidaan katsoa esitetyn lainsäätäjän kanta siitä, millainen lopputarkastuksen tulisi olla. Mielestäni lopputarkastuksen päätarkoitus on hämärtynyt, koska lopputarkastukset käytännössä järjestetään liian myöhään. Tällöin lainsäätäjän kirjaimellisen tahdon noudattaminen johtaisi yksittäisten edunmenettäjien kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Kun rakentamishankkeen päättävään lopputarkastusvaiheeseen vihdoin päästään, rakentamisesta aiheutuneet vahingot ja haitat ovat yleensä jo nähtävillä. Niiden tutkimisen lykkääminen myöhäisempään ajankohtaan eri hakemuksella tapahtuvaksi saattaisi edunmenettäjät eriarvoiseen asemaan sen mukaan, onko lopputarkastuksen yhteydessä vaadittu eri hakemuksella korvausta vai ei.

Vesilain 16 luvun 31 §:n 2 momentin perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että ennalta-arvaamattomat vahingot voidaan tutkia lopputarkastuksessa viran puolesta. Näin oli kuitenkin varsin vakiintuneesti menetelty jo ennen vesi- ja ympäristöhallituksen luvanhaltijan roolissa 1970-luvun jälkipuolella esittämiä kannanottoja. Oikeuskäytännössä tutkittiin lopputarkastuksessa viran puolesta kaikki vahingot, haitat ja muut edunmenetykset, olivatpa ne sellaisia, joita lupaa myönnettäessä ei ollut otettu huomioon, tai odotettavissa olevia. Tämän kannan voidaan katsoa perustuneen enemmänkin kohtuusharkintaan kuin *de lege lata* lain säännöksiin.

Lopputarkastuksissa ennalta-arvaamattoman vahingon, haitan tai muun edunmenetyksen tunnusmerkit näyttäisi täyttävän mikä tahansa sellainen suojattu etu, josta mainitaan vesilain 2 luvun 3 tai 15—25 §:ssä ja jonka etujen turvaamiseen toimenpitein luvanhaltija olisi voitu jo lupapäätöksessä velvoittaa tai jonka korvaamisesta on säädetty vesilain 11 luvussa.

Periaatteessa olisi ajateltavissa, että yksityisen edunmenettäjän lopputarkastuksessa esittämä vaatimus ennalta-arvaamattoman vahingon, haitan tai muun edunmenetyksen korvaamisesta olisi konstruoitavissa erilliseksi hakemukseksi

---

ja vesihuolto-osaston oikeustoimistolle po. katselmusinsinöörien kirjeestä antamassaan lausunnossa 22. 10. 1984 n:o 3836/190 VH 1984 kritisoitiin puolestaan VYH:n (virallista) linjaa Uljuan tekoaltaan lopputarkastuksessa.

(VL 2: 27), joka käsitellään lopputarkastuksen kanssa yhdessä.[44] Tällöin päädytään siihen, että edunmenettäjän oikeusturvan toteutuminen lopputarkastuksessa jäisi siitä riippuvaiseksi, onko asianomainen huomannut tehdä vaatimuksia vai ei. Lopputarkastuksen luonteen huomioon ottaen tällaista kantaa ei voi pitää perusteltuna. Kun lopputarkastuksen pitäminen perustuu eräänlaiseen *kokonaisarviointiin* siitä, miltä osin tilanne luvan myöntämisen jälkeen on muuttunut, keinotekoista »aasinsiltaa» vesilain 2 luvun 27 §:ään ei tarvita.

Tässä suhteessa huomio kiinnittyy vesioikeuden päätökseen Uljuan tekoaltaan lopputarkastuksessa. Tässä ratkaisussa vesioikeus poikkeaa aiemmasta vesituomioistuinten perustelulinjasta ja tyytyy eri vaatimuksissa vain argumentoimaan, miksi erillistä hakemusta vesilain 2 luvun 27 §:n nojalla ei tarvita. Tämä perustelukaava johtunee siitä, että luvanhaltijan (VYH) pääargumenttina muistutuskirjelmissä olivat em. prosessuaaliset kysymykset. Vesioikeuden päätöksen perusteluosasta voidaan mainita esim. »— — VL 18: 13.1:ssä säädetään, että lopputarkastuksessa on todettava, onko yrityksestä odotettavissa sellaisia yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon. VO katsoo, että mikäli hankkeesta on aiheutunut tai odotettavissa aiheutuvan sellaisia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty, voidaan VL 2:27:ssä tarkoitettu vahinkojen korvaamista tai VL 2: 15—25:ssä tarkoitettu velvollisuuksien täyttämistä koskeva asia käsitellä ja ratkaista lopputarkastuksen yhteydessä, vaikkei vahinkojen korvaamista tai velvollisuuksien täyttämistä koskevaa asiaa olisikaan erikseen pantu VO:ssa vireille — —.»

Samoin kysymykseen eräiden juoksutusmääräysten muuttamisesta samassa Uljuan päätöksessä vesioikeus lausuu: »— — VL 2: 27:ssä tarkoitettu, vahinkojen estämiseksi tai poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä koskeva asia voidaan käsitellä ja ratkaista lopputarkastuksen yhteydessä. VO katsoo, että tällainen asia voi olla myös lupaehtojen muuttamista koskeva asia — —.»

Erään voimalaitoksen lopputarkastusta koskevassa päätöksessä vesioikeus argumentoi vastaavanlaisten vaatimusten yhteydessä (juoksutusmääräysten muuttaminen, kulkuhaitat) viittaamalla suoraan eräisiin vesilain pykäliin (VL 2: 3.1, 3: 8, 16: 21 ja 31.2). **PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I.**

---

[44] Mielenkiintoisen vertailukohdan tarjoaa VYO:n ratkaisu Lappajärven säännöstelystä aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevassa asiassa. Kysymys on kaiken kaikkiaan useiden satojen yksityisten tekemistä korvaushakemuksista. Luvanhaltija, VYH valitti VYO:een ja vaati VO:n päätöksen kumoamista, koska »P. ei ole tehnyt VO:lle *muistutusta* toimitusmiesten lausunnosta». **VYO (3. 9. 1986 VYO 268/1985)** sen sijaan katsoi, että P. tekemällä VO:lle *korvaushakemuksen* oli esittänyt laillisessa järjestyksessä sellaisen vaatimuksen, kuin VL 16: 21:ssä toimitusmiesten lausunnosta poikkeamisen edellytykseksi säädetään. Hänellä ei siten puhevaltansa säilyttämiseksi ollut velvollisuutta tehdä muistutusta toimitusmiesten lausunnosta. Vähemmistöön jäänyt insinöörineuvos olisi hylännyt valituksen prosessuaalisella perusteella. Tässä ratkaisussa korvaushakemus konstruoitiin muistutukseksi ja valitus tutkittiin (ja hylättiin). **LSVO 29. 11. 1983 n:o 284/1983 D/Lap 298.**

Vesilain 2 luvun 27 §:ssä säädetty aikarajoitus (10 v) ei voine koskea lopputarkastusta, kun kysymyksessä on tilanne, jossa asianosainen saa perusteetonta etua ajan suhteen jäädessään odottamaan lopputarkastusta ja esittäessään siinä yhteydessä vaatimuksensa vahingoista, joita ei ole lupapäätöksessä otettu huomioon. Kuitenkin lainsäätäjän tarkoitus on ollut se, että lopputarkastus järjestetään viipymättä rakentamishankkeen tultua suoritetuksi. Kun näin käytännössä ei ole tapahtunut, vesirakentamishanke ja sen toteuttamisessa mahdollisesti ilmenneet epäkohdat ovat jääneet vuosikausiksi »auki». Tästä on saattanut aiheutua edunmenettäjälle tuntuvaakin vahinkoa tai haittaa. Mikäli lopputarkastus järjestettäisiin pian rakentamishankkeen valmistuttua, asianosaiselle jäisi vielä vesilain 2 luvun 27 §:ssä säädetty mahdollisuus hakea korvausta arvaamattomasta vahingosta siinä säädetyn määräajan puitteissa. Se, että lopputarkastus on tosiasiassa korvannut vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisen hakemusmenettelyn, on laventanut lopputarkastuksessa käsiteltävien asioiden alaa tavalla, joka on vienyt edunmenettäjätkin harhapoluille lopputarkastuksen luonteesta ja käyttöalasta.

Ennalta-arvaamattomia vahinkoja ovat myös *työvahingot*.[45] Pääsääntönä lienee pidettävä, että vahinko, joka johtuu tuottamuksellisuudesta, taitamattomuudesta, tahallisuudesta tms., kuuluu käsiteltäväksi muuna kuin vesioikeudelliseen hakemusasiaan kuuluvana »laillisena» vahinkona. Yleensä lunastus-, tie- ja vesilainsäädännössä työvahinkoja ei ole haluttu asettaa muista yritysvahingoista poikkeavaan asemaan, vaan vahinko voidaan korvata luvan yhteydessä niissä tapauksissa, joissa vahinko on luvanvaraisen toiminnan eräänlainen jatke. Siten ennalta-arvaamaton työvahinko voi tulla korvatuksi vesioikeudellisen hakemusasian yhteydessä. Lopputarkastuksessa käsiteltäväksi tällainen työvahinko näyttää kuuluvan suoraan vesilain 16 luvun 31 §:n 2 momentin perusteella silloin, kun vahinkoon liittyy luvanhaltijan osalta tuottamuksellisuutta, huolimattomuutta tms.: »— — ettei laitosta tai rakennelmaa *tehtäessä* ole noudatettu lakia tai annettuja määräyksiä». Myös muunlainen työvahinko on saattanut tulla korvatuksi lopputarkastuksessa.

Esim. ennalta-arvaamattomasta työvahingosta (räjäytystyöt olivat tuhonneet A:n tilalta viisi mehiläisyhdyskuntaa) määrätty korvauksia lopputarkastuksessa. **ISVO 11. 9. 1985 n:o 8/Ym II/85.**

LSVO 27. 6. 1966 n:o 91/1966: Luvanhaltija velvoitettiin korvaamaan rakennustyön aikana suoritettujen räjäytystöiden vuoksi A:n tilan päärakennukselle aiheutuneet vauriot. Kysymyksessä olevaan lupapäätökseen sisältyi ehto, jonka mukaan luvanhaltija oli vastuussa työn suorittamisen aikana aiheutuvasta vahingosta ja haitasta.

[45] Työvahingon määrittelystä ks. *Eronen* 1968a s. 11, *Hollo* 1983 s. 2 ss.

6 LOPPUTARKASTUS JA VESILAIN 2 LUVUN 28 §:N NORMISTO

Lopputarkastuksen yhteydessä vesioikeus voi joutua arvioimaan, liittyykö lopputarkastuksessa esitetty vaatimus jonkin lupaehtomuutoksen toteuttamisesta tai vahinkokysymyksen tutkimisesta tarkastuksen kohteena olevan vesioikeudellisen *hankkeen toteuttamiseen* vai onko mahdollinen muutos luvassa vahvistettuun tilaan johtunut *olosuhteiden muuttumisesta*. Mikäli rakentamishankkeen toteuttamisesta on kulunut jo pitkähkö aika, lopputarkastuksen eri intressitahot esittävät olosuhteiden muuttumisesta väitteitä puolin ja toisin.

Myös vesilain 2 luvun 28 §:n tarkoittamista kysymyksistä on kirjallisuudessa esitetty väitteitä, ettei olosuhteiden muuttumisesta johtuvaa vaatimusta lupaehtojen muuttamisesta voida käsitellä muutoin kuin mainitussa pykälässä säädetyssä järjestyksessä.[46]

On ensinnäkin otettava huomioon, että vesilainsäädäntöömme sisältyvien säännösten perusteella olosuhteiden muuttumisen vuoksi alkuperäisen rakentamisluvan ehtoja voidaan lopputarkastuksessa muuttaa ilman, että kysymyksessä on vesilain 2 luvun 28 §:n säännöksen soveltaminen[47]. Tähän oikeuttava säännös sisältyy vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momenttiin.[48] Tämä tarkoittaa, että kalanhoitovelvoitteita voidaan mm. lopputarkastuksessa muuttaa ilman vesilain 2 luvun 28 §:ssä säädettyjä rajoituksia. Kuitenkin 2 luvun 22 §:n 4 momentin mukaan tällaisen vaatimuksen käsitteleminen edellyttää *vesioikeudelle tehtävää hakemusta*. Toisaalta on lähdettävä siitä, että kalanhoitovelvoitetta voidaan muuttaa samoin kuin muitakin lupapäätökseen sisältyviä lupavelvoitteita myös muulloin kuin olosuhteiden muuttuessa, mikäli muuttamiselle on olemassa lailliset edellytykset (VL 16: 31.2 ja 18: 13.1). Myös pilaamisluvat ja vesilain 9 luvun mukaiset luvat ovat muutettavissa, vaikka olosuhteet eivät ole muuttuneet.[49]

Olosuhteiden muuttumista voi olla lopputarkastuksen kohteena olevan hankkeen luvanhaltijasta riippumaton muutos vesistössä. Tällainen saattaa olla esim. uiton loppuminen, jolloin lopputarkastuksessa tulee ajankohtaiseksi lupapäätökseen sisältyneiden uittoa koskevien lupaehtojen muuttaminen. Olosuhteiden muuttumisesta aiheutuva lupaehtojen tarkistaminen tulisi vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella käsitellä erikseen hakemusasiana. Näitä kysymyksiä on voi-

---

[46] Ks. *Hollo* 1976 s. 434 ja *Manner* 1985 s. 211—212.
[47] Vrt. VL 10: 25.
[48] Ks. myös esim. VL 8: 10.
[49] Ks. VL 10: 25 ja 9: 15.

tu käsitellä myös lopputarkastuksen yhteydessä, mikäli luvanhaltija ei ole tällaisen asian tutkimista vastustanut.

Esim. ratkaisussa **KHO 12. 1. 1983 t. 151**, joka koskee *Marrasjoen uittosäännön lopputarkastusta*, viitataan vesilain 2 luvun 28 §:n säännökseen. Kysymys oli uittosäännöstä, jonka **PSVO** oli vahvistanut **25. 10. 1974 n:o 112/74/II** ja **KHO 15. 1. 1976 t. 143** oli pysyttänyt eräin muutoksin. Metsähallituksen ilmoitettua vesioikeudelle 27. 12. 1977 uittoväylän kuntoonpanotöiden valmistumisesta, vesioikeus oli pyytänyt kirjeellään 4. 1. 1978 vesihallitusta antamaan lausunnon lopputarkastuksen tarpeellisuudesta. Vesihallituksen valtuuttamana Lapin vesi- ja ympäristöpiiri ilmoitti, että koska Marrasjoen vedenpinta oli saatujen tietojen mukaan laskenut Marrasjoen uittopadon rakennustöiden yhteydessä, uittotoiminnan on väitetty haittaavan kalastusta ja kalakanta Marrasjärvessä oli vähentynyt uiton rakentamistoimenpiteiden johdosta. Päätöksessään vesioikeus »— — katsoo selvitetyksi, että uittoväylän kuntoonpanemisesta, erityisesti suoritetuista perkauksista aiheutunutta ja vastaisuudessa aiheutuvaa vahinkoa kalakannalle ei ole voitu uittosäännössä määrätyn *maksun* avulla päätöksessä tarkoitetulla tavalla estää. Tämä johtuu päätöksen antamisen jälkeen tapahtuneesta rahan arvon muutoksesta ja siitä, että uittomäärät, joiden perusteella vahingon estämiseksi tarpeellinen maksu määrätään, vaihtelevat vuosittain eikä uitto ole edes joka vuosi toistuvaa. Tämän vuoksi ja koska kalanpoikasten *istutustoimintaa* siitä päätöksen antamisen jälkeen yleisesti saatujen kokemusten kannalta on pidettävä voimassa olevaa maksuvelvoitetta luotettavampana, VO harkitsee oikeaksi — — määrätä — —».

KHO:n päätöksessä, jolla pysytettiin vesioikeuden ratkaisu alkuperäiseen lupapäätökseen sisältyneen maksuvelvoitteen korvaamisesta kalanpoikasten istutusvelvoitteella, on viittaus vesilain 2 luvun 28 §:ään. Tässä päätöksessä olosuhteet itse uittamistoiminnassa olivat muuttuneet, minkä vuoksi kalanhoitomaksu oli käynyt epätarkoituksenmukaiseksi.[50] Maksun muuttamista istutusvelvoitteeksi arvioitiin vesilain 2 luvun 28 §:n nojalla. Päätöstä voi toisaalta perustella vesilain lopputarkastusta koskevilla säännöksillä: Alkuperäisessä luvassa oli lähdetty siitä, että uittaminen oli vuosittain toistuvaa, mutta luvanhaltija oli toimeenpannut uiton toisin. Luvan myöntämisen jälkeen tilanne oli siten muuttunut uittajan oman toimenpiteen johdosta. Toimella (uittamisen vähentämisellä) oli välittömästi vaikutusta määrätyn kalanhoitomaksun suuruuteen.

Lopputarkastuspäätöksissä ei aina mainita, mihin lainkohtaan ratkaisu perustuu. Esimerkkinä voidaan mainita Porttipahdan tekojärven rakentamista koskeva lopputarkastuspäätös (**KHO 13. 11. 1986 t. 4490**). Toimitusmiehet olivat

[50] Voimassa olevaan VL 2: 22:een sisältyvä säännös siitä, että kalanhoitomaksu voidaan aina muuttaa istutusvelvoitteeksi, kun se havaitaan tarkoituksenmukaisesti, ei edellytä VL 2: 28:n mukaista harkintaa. Toisaalta jo ennen lain muutosta (L 467/87) voidaan tällaisen muuttamisen katsoa olleen mahdollinen, ainakin silloin kun velvoitteen rahallinen arvo ei muuttunut.

lausunnossaan käyttäneet mainittua lainkohtaa (VL 2: 28) perustellessaan esittämäänsä uutta lupamääräystä veden laadun tarkkailemisesta. Vesioikeus sen sijaan ei ollut nojautunut siihen asettaessaan tarkkailuvelvoitteen. Vesi- ja ympäristöhallitus, joka oli säännöstelyluvan haltija, ei vastustanut velvoitetta. Sen sijaan yhtiö, jolle vesi- ja ympäristöhallitus oli sopimuksella luovuttanut luvan toimeenpanon, vastusti, koska se katsoi, että asia oli jo lupapäätöksen yhteydessä tutkittu ja ratkaistu. Vastatessaan yhtiön muistutukseen vesioikeus katsoo, »että säännöstelyn vaikutukset veden laatuun eri säännöstelytilanteissa on tarpeen vastaisuudessakin selvittää niistä mahdollisesti aiheutuvien haittavaikutusten toteamiseksi, minkä vuoksi vesioikeus hylkää vaatimuksen aiheettomana». KHO, jolle kysymys tarkkailuvelvoitteen asettamisesta tuli yhtiön valituksen perusteella, pysytti vesioikeuden päätöksen perustelematta sitä tältä osin lähemmin.[51]

Porttipahdan lupapäätöksen uutta tarkkailuvelvoitetta voidaan perustella vesilain 16 luvun 31.2 §:n ja 18 luvun 13.1 §:n säännöksillä: tarkkailuvelvoitteen asettaminen oli toimenpide, jolla pyrittiin estämään odotettavissa olevia vahinkoja. Sen enempää alkuperäisessä lupapäätöksessä (**PSVO 20. 6. 1968 n:o 39/68/I**) kuin myöskään eräiden Porttipahdan säännöstelystä aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevassa päätöksessä (**PSVO 12. 2. 1980 n:o 11/80/I**) ei ollut määrätty tarkkailu- eikä muistakaan toimenpidevelvoitteista. Kun niistä ei näytä myöskään esitetyn vaatimuksia, on jossain määrin tulkinnanvaraista väittää, että kysymys oli tullut ratkaistuksi jo alkuperäisen lupapäätöksen yhteydessä. Olosuhteet olivat arvattavasti muuttuneet, koska tekojärven rakentamisesta oli ennättänyt kulua kaksikymmentä vuotta ennen kuin lopputarkastuksen pitäminen tuli ajankohtaiseksi. Luultavaa on, että tällainen tarkkailuvelvoite nykytietämyksellä säännöstelyn vaikutuksista mm. kalastukseen ja kalastoon olisi ilman muuta asetettu jo alkuperäisellä lupapäätöksellä. Edellä olevan perusteella tarkkailuvelvoitteen asettamista olisi voitu perustella suoraan lopputarkastusta koskevilla säännöksillä. Mikäli taas pidetään tiukasti kiinni siitä, että lainvoimaisella luvalla oli aikoinaan tullut ratkaistuksi mm. kysymys tarkkailuvelvoitteesta, asia voidaan myöhemmin käsitellä vain vesilain 2 luvun 28 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Vesistön käyttömuodot ovat muuttuneet siten, että perinteisten vesistön

[51] Lupaehto kuului seuraavasti: »Vesihallituksen on tarkkailtava Porttipahdan tekojärven veden laatua ja sen vaikutusta Kitisenjoen veden laatuun sekä tekojärven kalaston elohopeapitoisuutta. Tarkkailun suorittamiseksi on laadittava yksityiskohtainen tutkimusohjelma ja saatettava se hakemusasiana vesioikeuden käsiteltäväksi vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta lukien.» Tutkimusohjelma on vahvistettu sittemmin VO:n päätöksellä **PSVO 20. 6. 1988 n:o 27/88/I**.

käyttöä dominoivien tekijöiden, kuten uiton ja voimatalouden, suhteellinen osuus on vähentynyt ja vesistön virkistys- ja muu moninaiskäyttö lisääntynyt. *Vesistön käyttömuotojen muutos* ei kuitenkaan lopputarkastuksissa ilmene asianosaisten vaatimuksina rakentamishankkeen lupaehtojen muuttamisesta vaan enemmänkin siinä, kuinka suurta (lupapäätöksessä huomioon ottamatonta) vahinkoa tai haittaa edunmenettäjien mielestä rakentamisesta on aiheutunut muille vesistön käyttömuodoille.[52]

Edunmenettäjien usein esille tuoma kysymys vyörymävahingoista tai suppotulvista käsitellään lopputarkastuksissa yleensä ennalta-arvaamattomana vahinkona tai haittana. Varsin vähän näyttää lopputarkastuksissa kiinnitetyn huomiota siihen, että tällaisten vahinkojen aiheutumisen alkulähde on usein itse lupapäätöksessä tai tarkemmin sanottuna siinä, miten rakentamislupaa (esim. vesistön säännöstely) toteutetaan. Vaikka luvanhaltija sinänsä toimii annetun luvan mukaisesti, hän toteuttaa lupaa olennaisesti *toisin* kuin alun perin lupaa annettaessa on ajateltu. Tällainen luvan perustana olevassa *yritystoiminnassa* tapahtunut *olosuhteiden muuttuminen* koskee ennen muuta sähköntuotantoon rakennettuja vesivoimalaitoksia ja säännöstelyaltaita. Tällöin ei kuitenkaan voine olla lainkaan kysymys olosuhteiden muuttumisesta siinä mielessä kuin vesilain 2 luvun 28 §:ssä tarkoitetaan.[53]

Jotta olosuhteiden muuttumisesta aiheutuvat vaatimukset lupaehtojen muuttamisesta ja muut lopputarkastuksessa esille tulevat kysymykset voidaan erottaa toisistaan, lopputarkastuksen täytyy perustua luotettaviin *selvityksiin* hankkeen erilaisista vaikutuksista. Käytännössä tämä jää lopputarkastuksen toimitusmiesten tehtäväksi. Heidän asianaan on huolehtia siitä, että vesioikeus saa päätöksensä perustaksi riittävän tarkat selvitykset hankkeesta aiheutuvasta ja vielä aiheutuvista haitallisista seuraamuksista.

Esimerkkinä varsin kehittyneestä tavasta pyrkiä arvioimaan säännöstelyhankkeen toteuttamisesta aiheutuneita tai aiheutuvia haitallisia seuraamuksia lopputarkastuksessa voidaan mainita Koston-, Kynsi- ja Tervajärvien sekä Unilammen säännöstelyn lopputarkastus (**PSVO 30. 12. 1987 n:o 79/87/I**). Toimitusmiehet olivat todenneet lausunnossaan yrityksen toimeenpannun muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta siten kuin laki ja lupapäätös oli määrännyt. Lisäksi he olivat käsitelleet säännöstelysuunnitelman toteuttamisesta aiheutuneet vahingolliset seuraukset, joita lupaa myönnettäessä ei ollut otettu huomioon. Lisäksi toimitusmiehet esittivät olosuhteiden muuttumisen vuoksi muutoksia lupaehtoihin. Toimitusmiesten pyytämiä selvityksiä olivat mm. *säännösteltyjen järvien rantavyörymien kartoitus ja vahinkojen arviointi, talousvesihaittojen*

[52] Ks. myös HE 266/1984 vp s. 2 ss.
[53] Ks. esim. VL 2: 14.1.

selvitys järvien ranta-alueilla sekä Iijoki- ja Kostonjokivarressa, suppotulviin liittyvien peltoalueiden vyörymien ja rakennusten kartoitus ja vahinkoselvitys, säännöstelyn vaikutus Iijoen keskiosien virtaamiin sekä venevalkamien kunnostustarpeen arviointi.

Toimitusmiehet esittivät mm. talven aikaisten juoksutusmääräysten muuttamista. Heidän arvionsa mukaan talvenaikaiset äkilliset vedenkorkeuksien muutokset voivat aiheuttaa myös rantakaivojen veden samentumista pohjaveden nopeutuneen virtauksen ja mahdollisen virtaussuunnan muutoksen vuoksi.

Vesioikeuden päätöksessä juoksutusmääräysten muuttamista on arvioitu olosuhteiden muuttumisen edellyttämänä lupaehtojen tarkistamiskysymyksenä. Päätöksessä vedenkorkeuden muutokset arvioitiin niin vähäisiksi, ettei vesioikeus katsonut olevan tarvetta juoksutusmääräysten muuttamiseen tästä syystä.[54]

Uljuan voimalaitoksen ja tekoaltaan rakentamista ja käyttämistä koskevassa lopputarkastusasiassa (**PSVO 1. 1. 1990 n:o 16/80/2**)[55] vesioikeus argumentoi suoraan vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella edellyttäessään molemmat luvanhaltijat yhteisesti tuomaan eräitä lupaehtomuutoskysymyksiä erillisenä hakemusasiana kyseisen säännöksen nojalla vesioikeuden käsiteltäväksi. Myös tässä päätöksessä vesioikeus on edellyttänyt varsin laajoja selvityksiä, jotta mahdolliset vesilain 2 luvun 28 §:n edellyttämät lupaehtojen muutokset voidaan tutkia. Vesioikeuden päätöksessä edellytetään mm. selvitystä Uljuan altaan hapenvajauksen vaikutuksista alapuolisen vesistön tilaan ja mahdollisuuksista altaan veden pitämiseen hapekkaana; supon muodostumisen seuraamista kahtena peräkkäisenä talvena ja vertailua luonnontilan ja säännöstelyn jälkeisen tilan välillä sekä velvollisuutta tehdä mahdollisia toimenpiteitä ja korvauksia koskeva ehdotus; selvitystä vuoden 1981 jälkeen aiheutuvien kalataloudellisten vahinkojen ja haittojen korvaamisesta. Selvityksessä on mainittava toteutetut kalataloudelliset vahinkoja ja haittoja pienentävät ja poistavat toimenpiteet

---

[54] Lopputarkastusasian käsittelyn hämmentävä piirre on, että samanaikaisesti VO:ssä oli omana hakemusasiana ratkaistavana kysymys kalanhoitovelvoitteiden määräämisestä po. hankkeen johdosta. Lupa Koston- ym. järvien säännöstelyyn oli myönnetty TVH:lle 27. 5. 1964. Lupapäätökseen sisältyneen lupaehdon mukaan VO tuli eri päätöksellä määräämään VL 2: 22:n tarkoittamista kalanhoitovelvoitteista. VO erotti kalanhoitovelvoitteiden määräämistä koskevan asian samanaikaisesti VO:ssa virellä olleesta lopputarkastuksesta. VO:n päätös kalanhoitovelvoitteista on annettu lopputarkastuspäätöksen jälkeen (**PSVO 16. 6. 1989 n:o 43/89/I**). Asioiden käsittelyjärjestys vaikuttaa erikoiselta. Toinen lopputarkastus kalanhoitovelvoitteiden osalta lienee periaatteessa ajateltavissa.

[55] Uljuan voimalaitoksen ja tekoaltaan rakentaminen perustuu tekoaltaan osalta TVH:lle VO:n 16. 3. 1968 antamaan lupaan ja Revon Sähkö Oy -nimiselle osakeyhtiölle VO:n 28. 8. 1969 antamaan lupaan rakentaa tekoaltaan yhteyteen voimalaitos. Luvanhaltijana tekoaltaan osalta on siten nyttemmin VYH. Tämän rakentamisen taustalla on valtion viranomaisen ja yksityisen yrityksen välinen yhteistoimintasopimus. Sellainen on tehty TVH:n ja Revon Sähkö Oy:n välillä 28. 6. 1965.

sekä tiedot vuoden 1981 jälkeen paikalliskalojen, nahkiaisen, vaellussiian ja taimenen kalastukselle aiheutuneista saalismenetyksistä, makuvirheistä, kalastuksen vaikeutumisesta Siikajoella sekä edustan merialueella sekä verkko- ja rysäkalastuksen vaikeutumisesta Siikajoen edustan merialueella.[56] Lopputarkastus käynnistäisi näin ollen joukon uusia oikeusprosesseja.

Olosuhteiden muuttumisesta aiheutuvana tarpeena muuttaa lupaehtoja on käsitelty kysymystä lyhytaikaisen säännöstelyn aiheuttamista ongelmista myös Irni-, Polo- ja Kerojärvien lopputarkastusasiassa (**PSVO 8. 3. 1988 n:o 9/88/I**). Tässäkin on kysymys 1960-luvulla annetusta säännöstelyluvasta. Luvan antamishetkellä on arvioitu, ettei säännöstelystä tulisi aiheutumaan mainittavaa haittaa sen enempää yleiselle kuin yksityisillekään eduille. Tähän viittaa mm. se, että vesioikeus tuli eri päätöksellä myöhemmin määräämään kalanhoitovelvoitteista.[57] Luvanhaltija on vesi- ja ympäristöhallitus. Asiallisesti päätöksessä näyttää olleen lyhytaikaisen säännöstelyn osalta kysymys supon aiheuttamista tulvista ja niiden seurausvaikutuksista. Toimitusmiehet esittivät muutoksia juoksutussäännöksiin. Vesioikeus katsoi päätöksessään jääneen luotettavasti selvittämättä, että toimitusmiesten ehdottamilla lupaehtomuutoksilla voitaisiin vähentää suppotulvia. **VYO 19. 7. 1990 (VYO 116/1990)** katsoi mm.: »— — tulovirtaamaennusteeseen perustuva kevätalennuksen rajoittaminen poistaisi säännöstelylupaan sisältyvän mahdollisuuden ylivuotiseen säännöstelyyn ja aiheuttaisi tulovirtaamaennusteiden epäluotettavuuden vuoksi ohijuoksutusten tarvetta voimalaitoksilla. Säännöstelyn alarajan nostaminen ja kevätalennuksen rajoittaminen vähentäisivät siten säännöstelystä saatavaa hyötyä enemmän kuin mitä vesilain 2 luvun 28 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.» Vesioikeuden juoksutussäännösten muuttamiselle kielteinen kanta pysytettiin.

Tämä oikeustapaus tuo esille vesilain 8 luvun mukaisten säännöstelylupien ja vesilain 2 luvun 28 §:n kytkennän. Lainsäätäjä ei tätä kytkentää (VL 8: 9.2) juuri perustele. Käytännössä säännös näyttää olevan esteenä säännöstelylupien juoksutusmääräysten muuttamiselle muutoin kuin vain vähäiseltä osin.[58]

Edellä selostetut säännöstelyä ym. koskevat oikeustapaukset osoittavat, että viimeaikaisessa lopputarkastuskäytännössä myös tarvetta muuttaa lupaehtoja vesilain 2 luvun 28 §:ään perusteella on tutkittu viran puolesta lopputarkastuksessa. Tämä on merkinnyt lopputarkastusinstituution laajenemista uusille alueille.

Vesilain lopputarkastuspykälistä ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että lopputarkastuksessa voidaan tutkia viran puolesta, millaisia mahdollisia muutoksia olosuhteiden muuttumisen vuoksi lupaan olisi tehtävä. Kun lopputarkas-

[56] Vuoteen 1981 vahingot kalastukselle oli tutkittu ja korvattu kalastuskuntien VL 2: 27:n perusteella vireille panemalla erillisellä hakemusasialla.

[57] Ks. VL 11: 8.3.

[58] Ks. HE 64/1959 vp s. 16—17.

tuksessa tulee tutkia, onko »hanke toteutettu lain ja lupapäätöksen mukaan», eivät vesituomioistuimen tutkimisvallan piiriin mahdu vesilain 2 luvun 28 §:n mukaiset vaatimukset. Lainsäätäjän kanta on mielestäni yksiselitteinen: lopputarkastuksessa tutkitaan, onko hanke toteutettu lain ja lupaehtojen mukaan, ei sen sijaan sitä, miten olosuhteet ovat mahdollisesti luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet. Ne muutosvaatimukset, joita tarkastuksen kohteena olevan luvan perusteella voidaan esittää, tulee johtaa tavalla tai toisella luvanmyöntämismenettelystä ja toisaalta luvanhaltijan omasta käyttäytymisestä sen mukaan, onko hän noudattanut annetun luvan määräyksiä vai poikennut niistä. Olosuhteiden muuttuminen on luvanhaltijasta ja muista intressitahoista riippumaton tekijä.

Syy, miksi edellä olevissa säännöstelyä koskevissa lopputarkastusratkaisuissa on päädytty tutkimaan myös olosuhteiden muuttumista, lienee suomalaiseen vesirakentamiseen liittyvä erityispiirre: Säännöstelyhankkeen luvanhaltija on usein sama kuin yleisen edun puolesta puhevaltaa käyttävä viranomainen. Tällöin viranomainen, jonka tehtävään kuuluu vesilain 2 luvun 28 §:n perustuvan vaatimuksen esittäminen vesioikeudelle, ei tee sellaista. Yksityisen edunmenettäjän hakemus taas jäänee tekemättä kustannussyistä, sillä tällaisen hakemuksen kustannukset maksaa hakija.[59]

Estettä sen sijaan ei liene lopputarkastusasian ja vesilain 2 luvun 28 §:n mukaisen hakemuksen käsittelemiseen yhdessä, ts. hakemusten *kumuloimiseen*. Estettä ei liene myöskään tällaisen vaatimuksen käsittelemiseen, mikäli luvanhaltija suostuu siihen.[60]

Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa säädetty *kalanhoitovelvoitteen* tarkistamismahdollisuus on jossain määrin erityisasemassa. Vesilain uudistuksessa (L 467/87) lisätyn säännöksen tarkoituksena on ollut helpottaa kalataloudellisten velvoitteiden tarkistamista.[61] Säännöksen tavoitteena ei ole käynnistää jo annettuihin lupiin liittyvien kalanhoitovelvoitteiden yleistä tarkistamista, vaan mahdollistaa aikaisempaa helpommin epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneiden kalanhoitovelvoitteiden ja -maksujen muuttaminen. Kun toisaalta ennaltaarvaamaton kalatalousvahinko voidaan tutkia lopputarkastuksessa,[62] tuntuisi

[59] Vrt. VL 2: 27:n osalta ks. VL 21: 11.2.

[60] Ks. myös kumuloitumisesta *Hollo* 1976 s. 507 ss.

[61] Ks. HE 266/1984 vp s. 13.

[62] Esim. **PSVO 28. 6. 1988 n:o 40/88/II**: Lopputarkastuksessa luvanhaltijalle määrättiin istutusvelvoitteita, joita voitiin muuttaa maa- ja metsätalousministeriön sopimalla tavalla kuitenkin niin, ettei velvoitteen suuruus muutu. Muutoksista oli annettava tieto kalastuskunnille. Päätös sisältää myös ohjeen, miten luvanhaltijan ja MMM:n tuli erimielisyyksien varalta menetellä. Muutoksenhaussa ei ollut tästä kysymys. **VYO 24. 1. 1989 VYO 87/1980**. Samoin **PSVO 15. 10. 1985 n:o 37/85/III**: Kalankasvatuslaitosta koskevassa lopputarkastuksessa lisättiin kalojen istuttamista koskeva lupaehto, jossa edellytetään mm. sitä, että hoitotoimen-

kovin keinotekoiselta edellyttää, että kalanhoitovelvoitteen tarkistaminen, esim. kalanhoitomaksun korvaaminen istutusvelvoiteella, voi tapahtua vain erillisenä hakemuksena.[63] Jo ennen vesilain uudistuksen (L 467/87) voimaantuloa lopputarkastuksessa on voitu kalanhoitomaksu korvata istutusvelvoitteella, edellyttäen että velvoitteen rahallinen arvo ei muutu.[64]

7 LOPPUTARKASTUKSESSA KÄSITELTÄVÄT ASIAT

7.1 Yleistä

Lopputarkastus eroaa muista vesioikeudellisista asioista siinä, että lopputarkastuksessa tutkitaan *viran puolesta* kaikki kysymykset, jotka liittyvät siihen, että luvan mukaista rakennelmaa toimeenpantaessa ei ole noudatettu lakia tai annetun luvan määräyksiä (VL 16: 31.2 ja 18: 12—13). Vesilain systematiikan mukaan kysymys siitä vahingosta, haitasta tai edunmenetyksestä, joka

---

piteistä on luvanhaltijan annettava tieto kalastuskunnalle. Toisin **PSVO 5. 6. 1986 n:o 18/86/III** ja **KHO 28. 6. 1988 t. 2774**: lopputarkastuksessa lisättiin kalanhoitovelvoitetta ja sen muuttamista koskeva ehto. Tässä tapauksessa istutusvelvoitetta saatiin muuttaa luvanhaltijan ja kalastuspiirin päätöksellä edellyttäen, ettei velvoitteen arvo muutu. Kalastuskuntien kuulemista ei edellytetty.

[63] Lopputarkastuksissa noudatetun käytännön mukaan kalanhoitovelvoitetta koskeva lupaehto, mikäli sellainen lisätään vasta lopputarkastuksessa tai olemassa olevaa lupaehtoa täydennetään, on muodoltaan samanlainen kuin nykyään varsinaisissa lupapäätöksissä. Se sisältää paitsi velvoitteen myös tarkistamislausekkeen, miten lupaehto on muutettavissa ja miten erimielisyyksien syntyessä on meneteltävä, sekä yleensä myös määräyksen kalastuskuntien kuulemisesta. Mikäli alkuperäiseen lupapäätökseen sisältyneeseen kalatalousvelvoitteeseen on sisältynyt tarkistamislauseke, lopputarkastuksessa kalatalousvelvoitteen muuttamista koskeva vaatimus on saatettu jättää tutkimatta. Esim. ratkaisussa **KHO 28. 10. 1987 t. 4674** viitataan alkuperäiseen lupaan sisältyneeseen tarkistamislausekkeeseen. Tähän perustuen kalastuskunnan vaatimus kalatien rakentamisesta hylättiin. Saman lupaehdon perusteella **VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1989** jätti kalastuskunnan vaatimuksen kalatien rakentamisesta tutkimatta. Näiden ratkaisujen eroa on ehkä hedelmätöntä pohtia. Edunmenettäjien kannalta sillä seikalla, onko vaatimus hylätty vai jätetty tutkimatta, ei lopputuloksen kannalta ole suurta eroa. Joka tapauksessa KHO näyttää pohtineen lupaehtojen tarkistamistarvetta ja päätyneen siihen, että alkuperäisessä päätöksessä oleva mahdollisuus kalanhoitovelvoitteen tarkistamiseen oli (tässä vaiheessa) riittävä. VYO näyttää prosessuaalisella perusteella väistäneen kannanottamisen samaan kysymykseen. Samoin **PSVO 28. 6. 1990 n:o 68/90/2**.

[64] Näin mm. Ylitornion ja Pellon kunnissa olevien Kaaranneskosken voimalaitoksen rakentamista ja Vietosenjärven säännöstelyä sekä Jolmankosken voimalaitoksen rakentamista ja Raanujärven säännöstelyä koskevissa lopputarkastuksissa: **PSVO 28. 1. 1976 n:o 7/76/II, PSVO 28. 1. 1976 n:o 8/76/II, KHO 20. 1. 1977 t. 382, PSVO 31. 5. 1982 n:o 6/82/III,**

on aiheutunut luvasta poikkeavasta rakentamisesta tai joka on aiheutettu ilman laillista oikeutta, on pääsääntöisesti pantava vireille riita-asiana.[65] Vesilain 11 luvun 8 §:ään lisätty säännös ns. vanhojen vahinkojen korvaamisesta yhdenmukaistaa *menettelyllisesti* tällaisten vahinkokysymysten tutkimista suhteessa hakemusasioihin.[66] Lopputarkastusasiat ovat *menettelyllisesti* oma erityistyyppinsä vesioikeudellisten hakemusasioiden joukossa.

Mitä lopputarkastuksessa voidaan päättää silloin, kun on rakennettu vastoin lakia tai luvan määräyksiä? Tällaisen tapauksen varalta vesilain 16 luvun 31.2 § mainitsee yleisesti vain *tarpeelliset muutokset*, jotka vesioikeus voi määrätä toimeenpantavaksi. Oikeuskäytännössä on edellytetty, että lopputarkastuksessa tulee käsitellä kaikki luvanvastaisesta rakentamisesta aiheutuneet mahdolliset tarpeet muuttaa lupaehtoja tai *tutkia vahinkokysymyksiä*. Mielenkiintoinen linjaratkaisu on esim. Värriöjoen vesistön uittosäännön lopputarkastusasia.

KHO (27. 5. 1982 t. 2466) katsoi uittosäännön lopputarkastusasiassa mm.: »— — lopputarkastuksessa on todettu, että kuntoonpantaessa vesistöä uittoa varten on perattu myös Värriöjokeen laskevaa Kosterjokea, vaikka tällainen perkaus ei sisälly kysymyksessä olevaan uittosäännössä määrättyihin kuntoonpanotöihin. Hanke on näin ollen pantu tältä osin toimeen toisin kuin lupapäätöksessä on määrätty — —». Vesioikeus oli valituksenalaisessa päätöksessään katsonut, ettei lopputarkastuksessa ollut esitetty syytä muuttaa vesioikeuden ja KHO:n antamilla päätöksillä Savukosken kunnassa olevalle Värriöjoen uittoväylälle vahvistettua uittosääntöä ja ettei lopputarkastus antanut aihetta muihinkaan toimenpiteisiin. KHO kumosi vesioikeuden päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Sittemmin vesioikeuden päätöksellä (**PSVO 2. 12. 1982 n:o 31/82/III**) uittosääntöön lisättiin Kosterjoen perkauksia koskeva lupaehto ja luvanhaltija

---

PSVO 31. 5. 1982 n:o 7/82/III, VYO 31. 12. 1985 VYO 83/1985, PSVO 9. 12. 1986 n:o 46/86/III ja **KHO 30. 6. 1987 t. 2646**. Näissä lopputarkastuspäätöksissä oli kysymys muun ohella siitä, että toimitusmiehet olivat katsoneet alun perin määrätyt kalanhoitovelvoitteet (so. kalanhoitomaksun) riittämättömiksi. VO katsoi, ettei maksu ollut ollut alun perin riittämätön. Se korvattiin istutusvelvoitteella, joka vastasi suuruudeltaan alun perin määrättyä maksuvelvoitetta. Vrt. **KHO 12. 1. 1983 t. 151**.

[65] Ks. VL 14: 7.3.

[66] Esim. **VYO 5. 10. 1988 VYO 93/1988**, jossa oli kysymys ns. vanhojen vahinkojen korvaamisesta Yhtyneet Paperitehtaat Oy:n Jämsänkosken puunjalostustehtaiden ja Kaipolan paperitehtaiden jätevesien Jämsänjokeen ja Päijänteeseen johtamisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevan hakemusasian yhteydessä. Päätöksessään VYO nojautuen VL 11: 8.2:een katsoi, että vahingot voitiin käsitellä hakemusasian yhteydessä. VYO ei kuitenkaan katsonut ensi asteena voivansa käsitellä vahinkojen korvaamista. VO:n päätös tältä osin kumottiin ja asia palautettiin uudestaan sen käsiteltäväksi. **ISVO 30. 11. 1984 n:o 16/Ym I/84**.

(MetsäH) velvoitettiin istuttamaan kaloja, koska Kosterjoen perkaustöistä oli aiheutunut taimenen poikastuotantoalueen supistumista.[67]

Oikeustapaus osoittaa sen oikeuskäytännössä omaksutun periaatteellisen linjan, että lopputarkastuksessa voidaan paitsi päättää tarpeellisista muutoksista lupaan ja lupaehtoihin myös määrätä aiheutuneista vahingoista maksettavaksi *korvaus*. Perusteluja tälle kannalle ei ole löydettävissä vesilain 16 luvun 31.2 §:n epäselvästä sanamuodosta. Sen sijaan Hällforsin komitealla oli korvauskysymysten käsittelemiseen selvä kanta. Komitean mielestä korvauskysymysten tutkiminen kuului lopputarkastuksessa käsiteltäviin asioihin.[68]

Hällforsin komiteakin viittaa lopputarkastuksen korvauskysymysten käsittelemisessä komitean vesioikeuslakiehdotuksen aineellisiin säännöksiin. Tähän nähden on huomautettava, että vesioikeuslakiehdotuksen samoin kuin vesilainkin aineelliset säännökset (VL 11 luku) koskevat korvauksen määräämistä laillisista vahingoista. Hällforsin komitean mainittu ehdotus ei olekaan tämän periaatteen kanssa ristiriidassa, sillä mietinnössä viitataan korvausten määräämisen kohdalla lopputarkastuksessa havaittuihin, odotettavissa oleviin vahinkoihin, joita lupapäätöksessä ei ole otettu huomioon.[69]

Ylipäänsä vesilaki ei sisällä säännöksiä oikeudenvastaisten toimien osalta. Selvää on, että *menettelyllisesti* ilman lupaa, luvasta poiketen tai luvan mukaisesti (odotettavissa olevat vahingot) aiheutuneita tai aiheutuvia vahinkokysymyksiä voidaan käsitellä saman lopputarkastuksen yhteydessä.[70] Tällaisissa oikeudenvastaisissa vahingoissa on *aineellisten* säännösten osalta sovellettava vahingonkorvauslakia. Lopputarkastuspäätöksistä ei kuitenkaan löydy viittauksia siitä, että määrättäessä niissä havaituista oikeudenvastaisista rakentamisista korvausta, olisi sovellettu vahingonkorvauslakia. Käytännössä tällaisen erottelun vahingonkorvauslaki-vesilaki ylläpitäminen saattaa vaikuttaa keinotekoiselta. Vesilainsäädännön erilaisia, varsinaisesti laillisia vahinkoja koskevia vahinkotyyppejä on sovellettu lopputarkastuksissa myös oikeudenvastaisten tekojen yksilöimiseen ja korvaamiseen.[71] Rakentamishankkeen lopputarkastusvaiheessa saattaa olla vaikea erotella, mikä vahinko on johtunut oikeudenvastaisesta, mikä lupaehtojen laiminlyömisestä, mikä ennalta-arvaamattomasta vahingosta, mikä odotettavissa olevasta vahingosta tai olosuhteiden muuttumisesta (esim. säännöstelyhanke). Riittänee, kun toteaa vesilain korvausjärjestelmän soveltuvan

[67] Samoin **KHO 21. 4. 1977 t. 1614**.
[68] Ks. KM 1939: 3 s. 428.
[69] Ibid.
[70] Vrt. VL 11: 8.2 ja 8.3.
[71] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 521 ss.

muodollisesti lopputarkastuksessa havaittujen oikeudenvastaisiin tilanteisiin. Seuraavat esimerkit selventänevät tilannetta.

Oikeuskäytännön linjaa, että **kaikki** hankkeesta aiheutuneet tai aiheutuvat haitat ja vahingot on käsiteltävä lopputarkastuksessa, edustaa **KHO 19. 1. 1983 t. 267**, joka koskee Kierikin voimalaitoksen rakentamisen lopputarkastusta. Vastatessaan luvanhaltijan valitukseen KHO katsoi mm.: »—— lopputarkastuksessa on vesilain 18 luvun 13 §:n mukaan todettava, onko yritys tai toimenpide pantu toimeen niin kuin laissa ja lupapäätöksessä on määrätty sekä onko siitä odotettavissa sellaisia yleistä tai yksityistä etua koskevia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon. Vesioikeuden lopputarkastuksen johdosta annettavassa päätöksessä voidaan vesilain 16 luvun 31 §:n mukaan määrätä tehtäväksi tarpeelliset muutokset, minkä vuoksi VO voi tehdä tarpeellisia muutoksia lupaehtoihin.»

Vastoin lupaa suoritetuista perkauksista oli kysymys vedenjuoksun säännöstelyä ym. koskevassa lopputarkastuksessa **LSVO 8. 6. 1973 n:o 46/1973**. Päätöksessä vesioikeus katsoi, että kun peratut uomat oli mahdollista saattaa vesioikeuden alkuperäisen lupapäätöksen mukaisiksi, lopputarkastus ei antanut aihetta uusiin määräyksiin. Päätöksen perustelujen mukaan näyttää siltä, että sellaisena kuin hanke oli toimeenpantu, se oli vesilain 2 luvun 3, 5 ja 6 §:n vastainen. Luvanhaltija määrättiin myös maksamaan aiheuttamistaan vahingoista ja haitoista korvausta.

Lopputarkastuksessa on edellytettävä sen vahingon yksilöimistä, jonka perusteella luvanhaltijalle asetetaan uusia tai lisättyjä velvoitteita tai tämä määrätään maksamaan korvauksia. Vahingon yksilöimiselle ei voitane antaa merkitystä muuten kuin niin, ettei luvanhaltijaa voida velvoittaa muuhun kuin hänen yrityksestään johtuvien haittojen hyvittämiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin. Tämän periaatteen noudattaminen lupapäätöstä annettaessa ei tuottane ongelmia, koska lupavelvoitteet tulevat arvioiduiksi hankekohtaisesti etukäteen. Lopputarkastuksessa kuten vesioikeudellisen hankkeen jälkiarvioinnissa yleensäkin asetettavaa uutta velvoitetta arvioitaessa saattavat arviointiin vaikuttaa kaikki hyväksyttävässä syy-yhteydessä ilmenneisiin puutteisiin/laiminlyönteihin/arvaamattomiin vahinkoihin jne. olevat tapahtumat.[72]

---

[72] Esim. **KHO 30. 12. 1986 t. 5655**: Päätöksessä oli kysymys siitä, että toimeenpannusta säännöstelystä oli aiheutunut eräässä alapuolisessa joessa sellaisia kalatalousvahinkoja, joita lupapäätöstä annettaessa ei ollut otettu huomioon. Lopputarkastusta suoritettaessa havaittiin, että MetsäH oli mainitulla joella suorittanut uittoväylän perkausta, vaikka sellaiset työt eivät olleet sisältyneet voimassa olevaan uittosääntöön. Avustavan virkamiehen mielestä oli mahdoton selvittää, mitkä vahingot olivat aiheutuneet säännöstelystä, mitkä ilman lupaa tehdyistä uittoperkauksista. VO jätti kysymyksen kalatalousvahinkojen selvittämisestä uuden hakemuksen varaan. Perusteluna oli, että kysymystä säännöstelypäätöksen perusteella tehdyistä uittoväylän kuntoonpanotöistä aiheutuneista vahingoista ei voitu vaikeuksitta ja ilman muun asian kohtuullista viivästymistä käsitellä muista samalla uittoväylällä tehdyistä kuntoonpanotöistä erotettuina. KHO pysytti päätöksen.

Vesilain 21 luvun perusteella vesioikeus voi tehdä ilmoituksen valvontaviranomaiselle havaitusta ilman lupaa tai muuta laillista oikeutta tehdystä rakentamisesta.[73] Tässä tutkimuksessa läpikäydyssä lopputarkastusaineistossa tällaisia vesilain 16 luvun 31.2 §:n tarkoittamia ilmoituksia ei ollut juurikaan tehty. Syynä nähtävästi on, että se, mikä mahdollisesti on rakennettu vastoin lupaa, on jo lopputarkastuksessa katsottu tulleen asianmukaisesti ratkaistuksi. On myös otettava huomioon, että vesilain 21 luvun säännösten perusteella yleisellä valvontaviranomaisella on velvollisuus puuttua havaittuihin lain tai lupaehtojen rikkomistapauksiin. Vesilain 21 luvun 1—3 §:n säännökset sisältävät vesilain ja annetun luvan lupaehtojen laillisuusvalvontaa varten välittömät puuttumiskeinot, mikä osaltaan osoittanee, että lopputarkastusta ei järjestetä yksistään laillisuusvalvontaa varten.

Vesilain 16 luvun 31.2 §:n piiriin on katsottava kuuluvan myös tilanteet, joissa on rakennettu *kokonaan ilman lupaa*. Myös oikeuskäytännössä tämä linja näyttää vakiintuneen. Mikäli lopputarkastuksessa havaitaan, että on rakennettu ilman lupaa, tällaisenkin rakentamisen aiheuttamat vahingot tulee tutkia lopputarkastuksen yhteydessä.

Esimerkkinä voidaan mainita uittoväylän kuntoonpanotyön lopputarkastusta koskeva KHO:n ratkaisu (**KHO 20. 1. 1984 t. 35**). Päätöksessä KHO lausui mm.: »Lopputarkastuksesssa on todettu, että kuntoonpantaessa vesistöä uittoa varten on L-jokea perattu huomattavasti enemmän kuin voimassa olevassa uittosäännössä oli määrätty. Vesioikeus on valituksenalaisella päätöksellään muuttanut uittosääntöä siten, että uittajalle on myönnetty oikeus tehdä edellä kerrotut aikanaan luvattomasti suoritetut perkaukset. Ottaen huomioon vesilain 16 luvun 31 §:n ja 18 luvun 13 §:n säännökset vesioikeuden olisi tullut samassa yhteydessä ratkaista, oliko ilmoitettujen vahinkojen ja haittojen johdosta määrättävä suoritettavaksi korvauksia tai hakija tai Iijoen uittoyhdistys velvoitettava toimenpiteisiin vahingon tai haitan ehkäisemiseksi tai poistamiseksi.» KHO kumosi tältä osin vesioikeuden päätöksen (**PSVO 18. 12. 1981 n:o 98/81/I**) ja palautti asian vesioikeudelle uudestaan käsiteltäväksi.

Uudessa päätöksessä vesioikeus (**PSVO 21. 6. 1984 n:o 41/84/I**) määräsi mm. rakennettavaksi pohjapadon erään järven osaan, jonka vesipinta-ala oli suoritettujen laittomien perkausten vuoksi pienentynyt. Kalastukselle ja kalakannalle aiheutuneista vahingoista määrättiin maksettavaksi korvauksia vahingon alkamisajankohdasta (v. 1956) sekä määrättiin lisää kalanistutusvelvoitteita. **KHO 16. 5. 1985 t. 1998** pysytti vesioikeuden päätöksen.

VYO (20. 11. 1987 VYO 124/1987) muutti vesioikeuden päätöstä eräiden jako- ja kalastuskuntien valitusten johdosta merellisten vaelluskalakantojen menetyksiä koskevien korvausten osalta. Poiketen vesioikeuden päätöksestä vesiylioikeus määräsi kalastusetuuden menetyksestä ja kalastuksen tuoton vä-

[73] Ks. VL 16: 31.2 ja VL 21: 1—3.

henemisestä vuotuiskorvauksia vahingon alkamisesta siihen saakka, kunnes vesioikeuden päätöksissä määrätyt istutusvelvoitteet tulivat olemaan täysimääräisesti voimassa. Päätöksen perusteluissa viitattiin lopputarkastusta koskeviin vesilain 16 luvun 31.2 §:n ja 18 luvun 13 §:n lisäksi 11 luvun 3 §:n 2 ja 4 momentteihin.

7.2 Luvanvastaisen rakentamisen tilanteet

Periaatelinjaksi on katsottava silloin, kun lopputarkastuksessa havaitaan jotain rakennetun vastoin lupaa, että luvanhaltija määrätään *palauttamaan tilanne ennalleen.* Tähän johtopäätökseen oikeuttaa myös vesilain 16 luvun 31.2 §:n sanamuoto: »— — on vesioikeuden määrättävä tehtäväksi tarpeelliset muutokset — —». Näin on myös käytännössä menetelty.

Esimerkkinä voidaan mainita **PSVO 13. 12. 1973 n:o 87/73/I**, joka koskee lopputarkastuksen suorittamista Vetsikkojoen siltojen I ja II rakentamisen johdosta Utsjoen kunnassa. Vetsikkojoen lohipadon osakkaiden ilmoitettua vesihallitukselle, että sillan rakentamisen johdosta oli aiheutunut sekä yleiseen että yksityiseen etuun kohdistuvia vahingollisia seurauksia, vesihallitus oli vesioikeudelle toimittamassaan hakemuksessa anonut lopputarkastuksen toimittamista, koska »siltaa rakennettaessa oli aiheutettu sellaisia seuraamuksia, joita lupapäätöksessä ei ollut edellytetty. Rakentamistoimenpiteiden seurauksena joen suuosa oli madaltunut ja veden virtaussuhteet joen I ja II uomassa olivat muuttuneet siten, että pääväylä, joka aikaisemmin oli ollut pohjoisimmassa Vetsikkojoen uomassa, oli siirtynyt eteläiseen uomaan, missä ikimuistoisista ajoista oli ollut laillinen lohipato. Tästä kaikesta oli aiheutunut, että vaelluskalojen ja muidenkin kalojen kulku joessa oli vaikeutunut.»

Asiakirjoista käy esille, että lohipadon osakkaiden ja vesihallituksen esittämiin haitallisiin seurauksiin oli vaikuttanut mm. voimakas kevättulva, joka oli vienyt mennessään uoman kavennukseksi aiotun tiepenkereen. Luvanhaltija ei myöskään ollut työpatoa poistaessaan saattanut uomaa entiselleen. Vahinkojen aiheutumiseen näyttäisi näin ollen olleen syynä muun ohella myös vesilain 11 luvun 2 §:n vaarantamisvastuun piiriin kuuluva tilanne. Vahinkoa oli aiheutunut myös luvasta poikkeavasta rakentamisesta.

Päätöksessään vesioikeus määräsi luvanhaltijan saattamaan jokien uomat ennalleen sekä maksamaan korvauksia lohipadon osakastilojen omistajille padolla harjoitettavan kalastuksen vaikeutumisesta ja saaliin vähenemisestä. Vesiylioikeus (**VYO 7. 1. 1976 VYO 27/1974**) korotti lohipadon osakkaille maksettavan korvauksen määrää sekä määräsi, että korvaus oli maksettava kullekin osakkaalle siinä suhteessa kuin kullakin on oikeutta patoon.

Ennalleen saattamisesta oli kysymys myös erään sillan rakentamista koskevassa lopputarkastuksessa (**LSVO 16. 2. 1968 n:o 78/1968**). Kysymys oli kunnanhallitukselle myönnetystä luvasta. Silta valmistui 17. 11. 1965, jolloin kunnantie muuttui paikallistieksi ja kunnossapito siirtyi TVH:lle. Eräät yksityiset tekivät 19. 5. 1966 ilmoituksen vesioikeudelle, että silta oli rakennettu luvasta poiketen ja aiheutti vahinkoja yksityisille. TVH:n piiriviranomainen katsoi vesioikeudelle antamassaan lausunnossa, että silta oli rakennettu luvasta poiketen ja edellytti uuden luvan hankkimista. Vesioikeus katsoi asiassa lopputarkastuksen tarpeelliseksi. Asiakirjojen perusteella näyttää käyneen niin, että kunta rakensi sillan lopputarkastuksen vireillä ollessa uudestaan (so. luvan mukaiseksi). Lopputarkastuksessa sillan katsottiinkin vastaavan lupaehtoja, eikä huomautuksia yksityisten edunmenettäjien puolelta tehty. Vapaan silta-aukon uomassa olevat maamassat määrättiin kuitenkin poistettavaksi.

Toisin **ISVO 7. 5. 1981 n:o 44/Ym I/81**, joka koskee myös sillan rakentamista koskevaa lopputarkastusta. Tarkastuksessa havaittiin, että siltaa rakennettaessa oli poikettu lupapäätöksen määräyksistä. Silta sai kuitenkin jäädä paikalleen. Alkuperäisen lupapäätöksen ehtoja muutettiin niin, että se vastasi tehtyä rakennelmaa. Luvanhaltija velvoitettiin aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi eräisiin toimenpiteisiin ja korvauksiin. Vesioikeus ei juuri perustele ratkaisuaan.

Samoin **LSVO 10. 1. 1974 n:o 3/1974**, joka koskee tiepenkereen ja sillan lopputarkastusta. Myös tässä todettiin rakentamisessa poiketun lupapäätöksestä, mutta *asian laatuun* nähden silta päätettiin pysyttää sellaisena kuin se oli. Päätöksestä ei ilmene, millaisesta poikkeamisesta oli kysymys. Kun korvauksista tai vahinkojen estävien toimenpiteiden määräämisestä ei ollut kysymys, voitaneen olettaa, että poikkeaminen oli vähäinen.

7.3 Vähäiset muutokset

Vesioikeudellisen rakentamisluvan myöntämisen jälkeen rakentajalla on oikeus panna toimeen luvan mukainen hanke juuri sellaisena kuin se on luvassa määrätty. Pääsääntönä lopputarkastuksessa on pidettävä, että luvanhaltija on määrättävä palauttamaan luvan mukaiseksi se, minkä hän on rakentanut luvasta poiketen. Selvää kuitenkin lienee, että lopputarkastuksessa havaitut *vähäiset poikkeamiset* luvasta eivät anna aihetta toimenpiteisiin. Kun lopputarkastussäännökset eivät tällaisesta vähäisestä poikkeamisesta mainitse mitään, johtoa on haettava muualta vesilainsäädännöstä. Tällöin kysymykseen tuleva säännös näyttäisi olevan vesilain 16 luvun 32.1 §, joka kuuluu seuraavasti:

> Jos yritystä toimeenpantaessa havaitaan tarkoituksenmukaiseksi saada muutos lupapäätökseen sisältyviin määräyksiin, voi vesioikeus, milloin muutos on merkitykseltään vähäinen eikä loukkaa toisen etua tai oikeutta, luvansaajan hakemuksesta sallia muutoksen. Käsitellessään määräyksen muuttamista tarkoittavaa hakemusta vesioikeus voi tarvittavilta osin

noudattaa yksinkertaisempaa menettelyä kuin tässä luvussa on edellä säädetty.[74]

Mielenkiintoiset ratkaisut vesilain 16 luvun 32.1 §:n soveltamisen kannalta ovat Ylitornion ja Pellon kunnissa olevien Kaaranneskosken voimalaitoksen rakentamista ja Vietosenjärven säännöstelyä sekä Jolmankosken voimalaitoksen rakentamista ja Raanujärven säännöstelyä koskevat lopputarkastukset: **PSVO 20. 12. 1963 n:o 26/63/II, KHO 8. 1. 1965 t. 10, VYO 22. 6. 1965 VY D 97/1965, PSVO 28. 1. 1976 n:o 7/76/II, PSVO 28. 1. 1976 n:o 8/76/II, KHO 20. 1. 1977 t. 382, PSVO 31. 5. 1982 n:o 6/82/III, PSVO 31. 5. 1982 n:o 7/82/III, VYO 31. 12. 1985 VYO 83/1985, PSVO 9. 12. 1986 n:o 46/86/III, KHO 30. 6. 1987 t. 2646.**

Luvanhaltija oli jättänyt vesioikeudelle hakemukset molempien yritysten osalta v. 1974 ja pyytänyt, että ylä- ja alavesikorkeudesta määräävää lupaehtoa tulkittaisiin hakijan esittämällä tavalla niin kauan kuin uittoa ei suoriteta. Mikäli tulkintaan ei suostuttaisi, yhtiö anoi esittämiensä tulkintojen edellyttämien muutosten tekemistä lupaehtoihin. Lupaehtojen muutostarpeen oli siten aiheuttanut uiton loppuminen.

Vesioikeus oli päätöksissään muuttanut *vesilain 16 luvun 32.1 §:ään* nojautuen lupaehdon hakijan esittämällä tavalla. Kalastuskunnat sekä kymmenet rannanomistajat valittivat KHO:een. Myös vesi- ja ympäristöhallitus vastusti ja katsoi tarkoituksenmukaisimmaksi, että asiassa järjestetään lopputarkastus, jolloin uiton loppumisen aiheuttama olosuhteiden muuttuminen tulisi Tengeliöjoen vesistössä, johon molemmat yritykset liittyivät, kokonaisuudessaan arvioiduksi. Vesi- ja ympäristöhallitus huomautti myös, että luvanhaltija oli päästänyt uittolaitteet rappeutumaan. KHO katsoi molemmissa muutoshankkeissa, että yhtiön hakema muutos lupapäätökseen sisältyviin määräyksiin ei ollut merkitykseltään vähäinen ja että muutoksella saattoi olla vaikutuksia säännösteltyjen järvien kesänaikaisiin vedenkorkeuksiin ja että se saattoi loukata toisen oikeutta ja etua, minkä vuoksi muutosta lupapäätökseen ei voitu tehdä kyseisen säännöksen nojalla. Asia palautettiin vesioikeudelle.

Vesi- ja ympäristöhallitus oli 19. 12. 1977 vesioikeudelle toimittamassaan kirjeessä lausunut, että Jolmankosken voimalaitoksen rakentamista ja Raanujärven säännöstelyä sekä Kaaranneskosken voimalaitoksen rakentamista ja Vietosenjärven säännöstelyä koskevien lupapäätösten noudattamisessa oli ilmennyt epäselvyyttä ja tulkintavaikeuksia mm. kalataloudellisten velvoitteiden osalta. Edelleen vesi- ja ympäristöhallitus oli lausunut, että koska lupapäätöksen lupaehtojen muuttamista koskevan hakemuksen johdosta pidettävässä, vireillä olevassa katselmustoimituksessa joudutaan selvittämään myös voimalaitos- ja säännöstelyhankkeiden kokonaisvaikutukset uiton aikaisen vedenkorkeuden osavaikutusten selvittämiseksi ja koska kyseiseen lupapäätökseen liittyy epäsel-

[74] Säännöksen 2 momentti (VL 16: 32.2) koskee ns. vaaratoimenpiteitä ja 3 momentti poikkeustoimia tulvan, sortuman, supon tai muun poikkeuksellisen tilanteen varalta.

viä kysymyksiä, se oli pyytänyt lopputarkastuksen määräämistä. Vesioikeus määräsi 8. 2. 1978 molemmissa asioissa toimitettavaksi lopputarkastuksen. Katselmustoimitukset pidettiin lupaehtomuutosten ja lopputarkastusten osalta erikseen. Toimitusinsinöörin pyynnöstä vesioikeus määräsi katselmustoimitusten aikana molemmat hakemukset käsiteltäviksi yhdessä niin, että toimitusmiesten 8. 5. 1979 valmistunut lausunto koski molempia asioita.

Toimitusmiesten lausunnosta käy ilmi, että luvanhaltija oli keskimäärin vain joka toinen vuosi pystynyt noudattamaan muutoshakemuksen kohteena ollutta ehtoa vedenkorkeuksista. Jotta näin tiheiltä lupaehtojen rikkomisilta vältyttäisiin, toimitusmiehet esittivät lupaehdon muuttamista. Myös uiton loppuminen edellytti lupaehdon muuttamista. Vesioikeus muutti lupaehtoja pääosin toimitusmiesten esittämällä tavalla. Valituksissa oli kysymys mm. korvauksista.

Poikkeamisen merkittävyyttä on vesilain 16 luvun 32.1 §:n nojalla arvioitava sillä perusteella, onko poikkeamisesta aiheutunut tai odotetaanko siitä aiheutuvan vesilain 1 luvun 12—15 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia. Vähäinen muutos ensin mainitun säännöksen tarkoittamassa mielessä ei itse asiassa ole muutos ollenkaan. Pikemminkin voidaan puhua lupapäätöksen tai siihen liittyvien velvoitteiden täsmentämisestä joltakin osin.[75] Vesilain 16 luvun 32.1 §:n soveltaminen lopputarkastuksessa sisältää sen arvioinnin, ettei luvan ulottuvuus suoritetun rakentamistoimenpiteen johdosta missään merkittävässä suhteessa muutu.

Edellä selostetussa oikeustapauksessa vesilain 16 luvun 32.1 §:n soveltumattomuus vaikuttaa selvältä. Kysymyksessä oli luvanhaltijoiden vireille panema lupaehtojen muutos, jolla oli vaikutusta toisten oikeuksiin ja etuihin. Paitsi muusta asiassa näyttää olleen kysymys myös pitkän ajan jatkuneesta lupaehtojen rikkomisesta, johon valvontaviranomainen ei ollut puuttunut.[76] Vesioikeuden ratkaisussa puolestaan ei ole eritelty, mitkä lupaehtomuutokset liittyvät lopputarkastusratkaisuun, mitkä hakemusasiana samanaikaisesti vireille pantuun lupaehtojen muuttamiseen. Tällainen erottelu tuskin on merkityksellinen ratkaisun lopputuloksen kannalta.

---

[75] Samoin *Hollo* 1976 s. 393.

[76] Kalastuskuntien VO:ssa vireille panema rikosjuttu luvanhaltijaa vastaan kalanhoitovelvoitteiden laiminlyömisestä ja lupaehtojen velvoitusten täyttämiseksi tarkoitettujen rahavarojen käyttämisestä muihin tarkoituksiin ym. hylättiin VO:ssa, koska MMM:n kalastus- ja metsästysosaston katsottiin kalastusta koskevien lupaehtojen noudattamista valvovana viranomaisena hyväksyneen lupaehtojen noudattamatta jättämisen. **PSVO 28. 1. 1975 n:o 11/75/II. VYO (5. 4. 1976 VYO 180/1976)** pysytti VO:n ratkaisun. KKO:n päätökseen (**KKO 15. 10. 1980 t. 12**), jolla VYO:n päätös pysytettiin, liittyy eriävä mielipide. Eriävän mielipiteen esittäjien mielestä se, että MMM:n metsästys- ja kalastusosasto oli laiminlyönnin hyväksynyt, vapautti luvanhaltijan rikosoikeudellisesta vastuusta, mutta ei velvollisuudesta korvata kalastuskunnille aiheuttamansa vahinko.

Oikeuskäytännön valossa lopputarkastuksessa hyväksyttyjä vähäisiä muutoksia näyttäisivät olevat lähinnä *tekniset muutokset*:

Pirttikosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa (**KHO 24. 11. 1984 t. 5234**) oli kysymys voimalaitoksen yhteyteen rakennetusta pohjapadosta. Pato oli tosin rakennettu luvan *mukaisesti*, mutta sen yläpuolista veden pintaa ei voitu pitää kaikissa virtaamaolosuhteissa lupapäätöksessä määrätyllä vähimmäiskorkeudella.

Vesioikeus oli velvoittanut luvanhaltijan suorittamaan eräitä pohjapadon rakenteita koskevia muutostöitä. Yhtiön valitettua asia tuli KHO:een. »— — ottaen huomioon, että poikkeama T:n pohjapadon yläpuolisen vedenpinnan vähimmäiskorkeudesta on *vähäinen* ja ettei siitä ole aiheutunut vahingollisia seurauksia, korkein hallinto-oikeus, — — katsoo, ettei lopputarkastuksen johdosta ole syytä määrätä muutettavaksi sanotun pohjapadon rakenteita». Määräykset padon rakenteiden muuttamisesta poistettiin.[77]

Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastuksessa (**PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I**) toimitusmiehet havaitsivat mm., että voimalaitoksen alakanavaa ei ollut louhittu lupaehdoissa mainitun piirustuksen mukaan. Muistutuksessaan toimitusmiesten lausunnosta luvanhaltija myönsi alakanavan rakennetun toisin kuin lupaehtoon liittyneissä piirustuksissa oli määrätty. Luvanhaltija piti kuitenkin valittua toteuttamistapaa tarkoituksenmukaisena eikä alakanavan muuttamisesta ollut aiheutunut vesilain 1 luvun 12—15 §:ssä tarkoitettua muutosta. KHO:een ei muutosta.

Ratkaisussaan (**LSVO 8. 6. 1973 n:o 43/1973**) Paimionjoen vedenjuoksun säännöstelyä ym. koskevassa lopputarkastusasiassa vesioikeus muuttaessaan lupaehtoja perusteli päätöstään nojautumalla mm. vesilain 16 luvun 32.1 §:ään.

Simojoen uittosääntöä koskevassa lopputarkastusasiassa (**PSVO 7. 11. 1983 n:o 63/83/I**) havaittiin, että vesistöä kuntoonpantaessa oli lupapäätöksestä poiketen tehty *vähäisiä* muutoksia. Vesioikeus hyväksyi tehdyt muutokset, koska »ne olivat olleet tarkoitetun tuloksen kannalta tarpeen» ja »kun edunmenettäjät olivat niihin suostuneet».[78]

Kokoavasti voidaan katsoa, että lopputarkastuksessa voidaan hyväksyä havaitut vähäiset poikkeamat luvasta ja siinä annetuista määräyksistä. Poikkeamista annetusta luvasta tai siinä olevista ehdoista voidaan pitää vähäisenä, jos siitä ei ole aiheutunut vesilain 1 luvun 12—15 §:ssä tarkoitettua vaikutusta eikä se ole muutoinkaan vaikuttanut yleiseen tai yksityiseen etuun.

---

[77] Toisin **KHO 17. 12. 1980 t. 6490**.

[78] Ks. myös VL 1: 15.3, jonka perusteella yksityisen edun loukkaaminen VL 1: 15.1:n tarkoittamassa mielessä on sallittua, jos asianomainen on tähän suostunut.

7.4 Lupavelvoitteiden laiminlyöminen

Lopputarkastuksessa havaittu luvasta poikkeavan rakentamisen tavanomainen tapaus on jonkin lupaehdon noudattamisen *laiminlyöminen* tai *täyttämättä jättäminen*. Lopputarkastuksessa saattaa olla kysymys myös siitä, että alkuperäisessä lupapäätöksessä lupaehto on jätetty niin *avonaiseksi* tai muuten puutteelliseksi, ettei se ole johtanut sellaisiin toimenpiteisiin, jotka lupaehdon tarkoituksen toteuttamiseksi olisivat olleet tarpeellisia. Tällöin on otettava huomioon, että vesilain 2 luvun 3.2 §:n säännökset huomioon ottaen rakentajalla on velvollisuus suorittaa rakentamisensa niin, ettei yleiselle tai yksityiselle edulle aiheudu vältettävissä olevaa vahinkoa. Puutteellisten lupavelvoitteiden osalta on kysymys usein siitä, että lupapäätöksen pohjana olleet vahinkoselvitykset eivät ole olleet riittävän kattavia, minkä vuoksi vesioikeuden päätöskin on saattanut jäädä puutteelliseksi. Lopputarkastuksessa tällaisen kysymyksen tutkiminen aktualisoituu usein siten, että edunmenettäjät vaativat korvausta ennalta-arvaamattomista vahingoista tai tällaisen vahingon estävää toimenpidettä. Puutteellinen lupaehto on siten jo aiheuttanut vahingollisia seuraamuksia.[79]

Lupaehtojen lopputarkastuksessa havaittuihin laiminlyöntitapauksiin voidaan puuttua antamalla *täydentävä lupaehto*. Yleensä tällaisella lupaehdolla ei

[79] Tekojärven lopputarkastuspäätökseen (**PSVO 31. 12. 1985 n:o 82/85/I** s. 40) lisättiin kalatalouden osalta seuraava lupaehto: »Vesihallituksen on selvitettävä P:n tekojärven rakentamisen ja säännöstelyn aiheuttamat muutokset P:een laskevien jokien kalakannoissa sekä laadittava esitys aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta ja tarvittavista kalakantojen hoitotoimenpiteistä ja saatettava asia hakemusasiana vesioikeuden ratkaistavaksi kolmen vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.» Toimitusmiehet näyttävät pitäneen mainittuja kalatalousvahinkoja ennalta-arvaamattomina. Kysymys on saattanut olla myös alun perin tältä osin aukinaiseksi jääneestä kalatalousvelvoitteesta. Toimitusmiesten lausunto Porttipahdan tekoaltaan ja Vuotson kanavan rakentamisen sekä säännöstelyn lopputarkastusasiassa 12. 4. 1985 s. 18.

Lupapäätöksessä kokonaan avoimeksi jääneestä kalatalousvelvoittesta oli kysymys ratkaisussa **PSVO 8. 3. 1988 n:o 9/88/I**. Kysymys oli TVH:lle VO:n päätöksellä 1960-luvulla myönnetystä luvasta. Säännöstelystä ei nähtävästi oletettu aiheutuvan haittaa kalataloudelle. Lupapäätöksen lupaehdon mukaan VO tuli eri päätöksellä määräämään VL 2:22:n tarkoittamista kalanhoitovelvoitteista. Kalanhoitovelvoitteiden määräämistä koskeva hakemusasia käsiteltiin lopputarkastuksen kanssa yhdessä. VYH:n hakemus DN:o 109/83/B/I.

Esimerkkinä lopputarkastuksenkin jälkeen aukinaiseksi jääneestä velvoitteesta voidaan mainita säännöstelyhankkeiden ym. lopputarkastusta koskeva päätös **PSVO 31. 5. 1982 n:o 6/82/III**, jossa luvanhaltija lopputarkastuksessa lisätyn uuden lupaehdon mukaan velvoitettiin kahden vuoden kuluessa lopputarkastuspäätöksen lainvoimaiseksi tulosta toimittamaan VO:lle hakemuksen lopputarkastuksen yhteydessä selvittämättä ja ratkaisematta jääneiden rantasyöpymien suojaus- ja korvauskysymyksistä. Osa rantasuojauksista ja syöpymien korvauksista ratkaistiin lopputarkastuspäätöksellä. **KHO 4. 11. 1983 t. 4641:** ei muutosta.

ole tarpeen velvoittaa luvanhaltijaa muuhun kuin täyttämään se, mihin hän olisi alun perin ollut velvoitettu.

Lupavelvoitteiden toteuttamisen laiminlyöntiä koskevista lukuisista lopputarkastusratkaisuista voidaan mainita **VYO 22. 8. 1985 VYO 83/1985**. Toimitusmiehet olivat katsoneet, että lopputarkastuksen kohteena oleva voimalaitos oli rakennettu vesilain ja lupapäätöksen mukaisesti lukuun ottamatta mm. sitä, että erään tilan kuivatus oli puutteellisesti järjestetty. Vesioikeus (**PSVO 31. 8. 1981 n:o 60/81/I**) oli hylännyt toimitusmiesten korvausesityksen, koska kiinteistön omistaja oli saanut tilansa vaihtokirjalla voimayhtiöltä. Vesiylioikeus katsoi, ettei vaihtokirjalla ollut tarkoitus sopia niistä mahdollisista vahingoista, jotka tilalle olivat aiheutuneet voimalaitoksen rakentamisesta. Koska tilalle aiheutuneet vahingot johtuivat puutteellisesta kuivatuksesta, luvanhaltija määrättiin maksamaan korvauksia mm. kuolleesta puustosta, ojien kaivamisesta, laidunalueen menetyksestä, aitojen rakentamisesta, puimalarakennukselle aiheutuneista vaurioista, rantapeltojen vettymisestä, uusien siltojen rakentamisesta, puuston odotusarvon menetyksestä jne.[80]

PSVO 13. 6. 1980 n:o 38/80/I: Toimitusmiehet olivat todenneet hankkeen rakennetuksi vesilain ja lupapäätöksen mukaisesti lukuun ottamatta sitä, että eräiden tilojen rantojen suojaaminen oli laiminlyöty lupapäätöksen edellyttämällä tavalla samoin kuin lupapäätöksen velvoite entisiä laitureita ja venevalkamia vastaavien veneiden pitopaikkojen rakentamisesta. Vesioikeus antoi *täydentävän lupavelvoitteen*, joka koski erään tilan rannan suojausta. Veneiden pitopaikkojen rakentamista koskevan määräyksen uudistamisen vesioikeus jätti vahvistamatta, koska lopputarkastuksessa ei ollut tehty erikseen vaatimuksia laitureiden rakentamisesta. Perustelua ei voi pitää vesilain mukaisena, kun kysymyksessä oli voimassa olevan lupavelvoitteen laiminyönti. Vesioikeudelle jättämässään muistutuksessa voimayhtiö esitti väitteen, että laitureiden rakentamatta jättämisestä oli sovittu maanomistajien kanssa. Keiden maanomistajien kanssa oli sovittu, ei selviä lopputarkastusasiakirjoista. **KHO 20. 8. 1981 t. 3408**: Muutosta ei haettu tältä osin.

LSVO 20. 3. 1989 n:o 73/1988/2, joka koskee tekoaltaan yhteyteen rakennetun voimalaitoksen lopputarkastusta. Lopputarkastuksessa todettiin voimalaitoksen tulleen rakennetuksi muutoin lain ja luvan mukaisesti paitsi, että eräitä pohjapatoja ei ollut rakennettu luvan mukaisiksi. Jo lupaan sisältyi informatiivinen korvauslauseke, jonka mukaan rakentaja oli vastuussa kaikesta vahingosta, haitasta ja edunmenetyksestä, mitä yrityksestä voisi aiheutua. Lopputarkastuksessa lisättiin pohjapatojen luvanmukaiseksi saattamista koskevat täydentävät määräykset sekä velvoitettiin luvanhaltija pitämään vastedes pohjapadot luvan edellyttämässä kunnossa.

KHO 13. 11. 1986 t.4490: Toimitusmiehet olivat katsoneet, että alku-

[80] Ratkaisussa oli kysymys lähinnä tehdyn sopimuksen sitovuudesta.

peräisessä vahinkojen korvaamista koskevassa päätöksessä luvanhaltijalle oli määrätty seikkaperäinen velvoite juoksutuksista aiheutuneiden vyöryvien rantojen suojaamiseksi ja korvaamiseksi. Toimitusmiehet olivat havainneet, ettei vesioikeuden päätöksen velvoittamia syöpymäarviointeja ollut kuitenkaan tehty kaikilta osin. Velvoitteen toimeenpano oli siten osittain jätetty suorittamatta. Toimitusmiehet esittivät alkuperäisen lupavelvoitteen uudistamista lopputarkastuksessa.[81]

Vesioikeus antoi täydentävän lupamääräyksen, joka toimitusmiesten esityksen mukaisesti koski vyörymien arvioimista ja mittaamista siltä osin kuin nuo tehtävät oli laiminlyöty, ja jätti korvauskysymykset tältä osin tutkimatta.

KHO lausui, ettei vesioikeuden lopputarkastuspäätökseen liittämä täydentävä lupaehto riittänyt, koska jo syntyneet vyörymävahingot oli voitu lopputarkastuksessa havaita ja selvittää. Tämän vuoksi KHO kumosi vesioikeuden päätöksen tältä osin ja asia palautettiin vesioikeuden uudelleen käsiteltäväksi. Uudessa päätöksessä vesioikeus (**PSVO 9. 9. 1987 n:o 57/87/I**) katsoi selvitetyksi, että valittajan omistaman erään tilan niemelle oli juoksutuksista aiheutunut huomattavaa pysyväistä haittaa. Tämän vuoksi luvanhaltija velvoitettiin lunastamaan syöpynyt niemenkärki (VL 11: 7.1).

Selostetuissa oikeustapauksissa KHO:n kanta on yhdenmukainen aikaisempiin lopputarkastusratkaisuihin nähden, jotka ovat koskeneet luvasta poiketen tapahtunutta rakentamista. Myös lupavelvoitteen laiminlyömisessä on kysymys samasta asiasta. Luvanhaltija voitiin velvoittaa lopputarkastuksessa paitsi vahinkoa estäviin toimenpiteisiin myös korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Kaikki edellä selostetut lupavelvoitteiden laiminlyöntitapaukset ovat itse luvan laillisten edellytysten suhteen selvästi marginaalisia. *De lege lata* tällaisten lupavelvoitteiden asianmukaisessa täyttämisessä ilmenneiden puutteiden korjaa-

[81] Alkuperäinen lupaehto kuului seuraavasti: »Säännöstelyn aloittamisen jälkeen tapahtuneiden ja vastaisuudessa tapahtuvien vyörymävahinkojen selvittämiseksi vesihallituksen toimesta on laadittava vyöryvien rantojen kartta, jonka avulla vyörymien suuruus voidaan kulloinkin todeta. Vyörymät on mitattava ja arvioitava ensi kerran vuoden kuluessa siitä, kun tämä päätös on saanut lainvoiman ja sen jälkeen viiden vuoden väliajoin niin kauan kun vyörymiä tapahtuu.

Havaitut vyörymävahingot on mittauksen ja arvioinnin jälkeen viipymättä korvattava asianomaisille maanomistajille sopimuksen mukaan. Mikäli kuitenkin vyörymä aiheuttaa vahinkoa tai haittaa tontille, rakennuspaikalle tai muulle erityiseen käyttöön otetulle alueelle, ranta on maanomistajan niin vaatiessa suojattava. Rantavahvistus on tällöin tehtävä riittävän lujaksi ja muutoin tarkoitustaan vastaavaksi ja myös sellaiseksi, ettei siitä aiheudu vahinkoa tai haittaa rannanomistajalle eikä rantatörmien ulkonäköä turmella enempää kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä.

Elleivät asianosaiset pääse sopimukseen edellisessä kappaleessa sanotuista korvauksista tai toimenpiteistä, voidaan asia saattaa erikseen vesioikeuden ratkaistavaksi.»

miseen valvontaviranomaisella olisi oikeus puuttua jo vesilain 21 luvun 3 §:n nojalla. Kun lopputarkastuspäätökseen otetaan asiasta määräys, tämä antaa mahdollisuuden saattaa lupaehdon kattavuus vesioikeuden tutkittavaksi.

7.5 Lupaan liittyvät asiat

Lupapäätökseen liittyvien asioiden tutkimisessa on jo *ne bis in idem* -säännön huomioon ottaen noudatettava varovaisuutta. Materiaalisessa suhteessa lopputarkastus ei ole lupamenettelyn jatke, jossa voidaan harkinnan perusteella tehdä muutoksia itse lupaan tai lupaehtoihin.[82] Kun vesilain yleisiin rakentamissäännöksiin perustuen tehdään lupaan tai siinä oleviin ehtoihin muutoksia, joudutaan nojautumaan lähinnä vesilain 2 luvun 3, 27 ja 28 §:ään. Lopputarkastus ei voine antaa vesituomioistuimelle oikeutta puuttua laajemmin rakentajalle myönnettyihin oikeuksiin kuin miten vesirakentamisluvat olisivat muutettavissa vesilain 2 luvun mainittujen yleisten säännösten perusteella. Vesilain 2 luvun säännökset ovat *yleissäännöksiä*, joita on yleensä noudatettava lupapäätöstä muutettaessa, ts. myös lopputarkastuksessa. Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on osoitettu, mahdollisuudet puuttua laillisen luvan perusteella harjoitettuun toimintaan ovat rajalliset silloin, kun toiminta tapahtuu laillisessa tilassa.

Edellä on jo todettu, että lopputarkastusta koskevat lain säännökset (VL 16: 31.2 ja 18: 13) mainitsevat varsinaisesti vain odotettavissa olevat vahingolliset seuraamukset, joita lupapäätöksessä ei ole otettu huomioon. Useimmiten kuitenkin käytännössä väliaikaisten lupien ja mittavien rakentamishankkeiden pitkien rakentamisaikojen vuoksi lopputarkastushankkeet tulevat vireille varsin pitkän ajan kuluttua varsinaisista rakennustöistä, jolloin ne haitat ja vahingot, jotka rakentamishetkellä olivat odotettavissa, ovat jo nähtävissä ja arvioitavissa.[83] Tähän mennessä lopputarkastuksiin tulleista vesirakentamishankkeista monet ovat olleet sellaisia, jotka on aloitettu väliaikaisilla luvilla tai lupakäsittely muutoin on ollut pitkä ja monivaiheinen. Tällöin käytännössä perustellumpi vaihtoehto on, että lupaan liittyviä kysymyksiä tutkitaan ehkä tarpeettomastikin kuin että jokin relevantti asia jää käsittelemättä[84]. Tämä onkin johtanut

---

[82] Ks. myös *Hollo* 1976 s. 433—434.

[83] Ks. esim. **KHO 13. 11. 1986 t. 4490**, myös *M. Hyvönen* 1989 s. 48 ss.

[84] Ks. myös *Räisänen* 1986 s. 10—11 ja *M. Hyvönen* 1989 s. 49 ss. Esim. **ISVO 26. 2. 1986 n:o 1/Ym II/86**: Lopputarkastuksessa oli kysymys mm. siitä, että kun kaikesta vahingosta ja haitasta, jota vedenpinnan vaihtelut P-joessa voimalaitoksen valmistuttua tulivat aiheuttamaan venevalkamille, laiturirakenteille ja niille johtaville kulkuyhteyksille, oli sovittu luvanhaltijan ja edunmenettäjän kesken, niin VO hylkäsi lopputarkastuksessa sanottujen

lopputarkastuksissa siihen, että myös tällaiset toteutuneet (ja ennalta-arvaamattomat) vahingot on tutkittu ja korvattu.[85]

Kuuluuko vesioikeuden toimivaltaan lausua lopputarkastuksessa kantansa lupapäätöksen *lupaehtojen kattavuudesta?* Lopputarkastus ei ole tarkoitettu »uudeksi lupakäsittelyksi», jossa vesituomioistuin toiseen kertaan tutkisi lupaedellytyksiä. Näin kysymykseen on lähtökohtaisesti vastattava kieltävästi.[86]

Poikkeuksena ovat kuitenkin ensinnäkin ne tilanteet, joissa toimeenpantu hanke havaitaan vesilain 2 luvun 5 §:n vastaiseksi. Lainvoimaisen luvan pysyvyysvaikutuksen ei ole katsottava ulottuvan tämän säännöksen vastaisen oikeustilan suojaamiseen.[87] Tällöin kysymykseen tulee luvan tai siinä olevien ehtojen muotoileminen niin, että lupa täyttää lailliset edellytykset. Luvan lakkauttamiseen vesilain mukaan ei ole edellytyksiä. Sen sijaan luvan muuttamiselle määräaikaiseksi ei vesilain mukaan liene periaatteellisia esteitä. Toisaalta lopputarkastus ei voine myöskään olla vesilain vastaisen tilan vahvistaja. Lopputarkastuksessa on katsottava voitavan puuttua tilanteisiin, joissa myönnetty lupa sallii vesilain 2 luvun 3 §:n vastaisen rakentamisen. Yleensä on kysymys tilanteista, joista saattaa aiheutua tai on jo aiheutunut (ennalta-arvaamatonta) vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä. Tällöin kysymys lupaehtojen riittävyydestä usein tulee em. vahinkokysymyksen pohjalta tutkittavaksi.

Vielä lupapäätökseen liittyvänä asiana saattaa lopputarkastuksessa tulla käsiteltäväksi *avonaiseksi* tai muuten *puutteelliseksi* jäänyt lupaehto. Tällaisia puutteellisiksi osoittautuneita lupaehtoja voi useinkin sisältyä 1950- ja 1960-luvuilla annettuihin lupapäätöksiin mm. *kalataloutta, rantojen suojausta ja ta-*

---

vahinkojen ja haittojen korvaamista koskevat vaatimukset. **VYO 21. 2. 1989 VYO 28/1989**: VYO katsoi, ettei edunmenettäjän vaatimusta saada kohtuullinen korvaus tontin arvon alenemista ollut ratkaistu alkuperäisessä lupapäätöksessä, mutta kun tontin aikaisempi omistaja oli vaatinut saman tontin arvon alenemisesta korvausta ja VO oli tämän vaatimuksen hylännyt po. lopputarkastuksen kohteena olevan voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korvaamista koskevassa päätöksessä (joka oli annettu varsinaisen lupapäätöksen jälkeen), niin VYO jätti lopputarkastuksessa esitetyn vaatimuksen tutkimatta.

[85] *Räisänen* (1986 s. 10—11) on huomauttanut tästä mm.: »Äärimmäisen suuren vaivannäön takana on sen seikan selvittäminen, onko jostakin lopputarkastuksen yhteydessä esitetyistä monilukuisista vaatimuksista annettu ratkaisu jossakin aikaisemmassa päätöksessä. Periaatteessa tällaiset vaatimukset tulisi karsia tutkittavien vaatimusten joukossa. Suuremmissa hankkeissa olisin sillä kannalta, että paras on hyvän vihollinen. —— On osoittautunut käytännössä välttämättömäksi joskus tyytyä tässä suhteessa vanhan päätösmateriaalin yleisluontoisempaan tutkimiseen. Tällainen menettely voi toki johtaa siihen, että joistakin detaljikysymyksistä tulee lopputarkastuspäätöksissä lausutuksi uudestaan. Kun kysymys on kuitenkin kokonaisuuden kannalta useimmiten marginaalista luokkaa olevista yksityiskohdista, en pitäisi tämän kaltaiseen menettelyyn turvautumista mahdottomana.»

[86] Vrt. *M. Hyvönen* 1989 s. 50.

[87] Ks. ed. kappale 3 s. 416.

lousveden järjestämistä koskevilta osin.[88] Ainakin suurempien hankkeiden lopputarkastuksissa on nykyään käytettävissä avustavan virkamiehen kalataloutta ja usein myös vesistön tilaa koskevat selvitykset, jotka antavat luotettavan pohjan arvioida lupaehtojen riittävyyttä.

Esim. voidaan mainita **PSVO 16. 6. 1989 n:o 43/89/I**, jossa oli kysymys eräiden järvien 1960-luvulla aloitetusta säännöstelystä. Kalanhoitovelvoitteiden osalta lupapäätös sisälsi mahdollisuuden saattaa myöhemmin kalanhoitovelvoitteiden määräämistä koskeva asia vesioikeuden ratkaistavaksi. Lupaehto kuului seuraavasti: »Kalakannan säilyttämiseksi vesistössä tehtävää tutkimus- ja koetoimintaa varten on maksettava maataloushallitukselle vuosittain 5 000 mk. Kun tarvittavat toimenpiteet ja niiden vaatimat kustannukset on saatu selvitetyksi, tulee vesioikeus eri päätöksellä määräämään vesilain 2 luvun 22 §:n tarkoittamat velvoitteet.» Tämä lupaehto aiheutti sen, että luvanhaltija viivytteli hakemuksen saattamista vesioikeuden käsittelyyn yli kaksikymmentä vuotta. Kysymyksessä oli hanke, jossa valvontaviranomainen toimi luvanhaltijana. Edunmenettäjät näyttävät arkailleen asian saattamista omana hakemuksena vesioikeudessa vireille.[89]

8 LOPPUTARKASTUKSESSA MÄÄRÄTTÄVÄT LUPAVELVOITTEET

8.1 Toimenpide- ja laitevelvoitteet

Vesilain järjestelmässä on tehty selvä ero lupaedellytysten, lupamääräysten ja korvausten välille.[90] Nämä erilaiset funktiot eivät ole kuitenkaan lupaharkinnassa riippumattomia toisistaan. Välttämätön vaikutussuhde on aiheutunut jo siitä, onko lupa voitu myöntää tai siitä, minkä verran korvattavia vahinkoja on jäänyt toimenpide- ja laitevelvoitteiden asettamisen jälkeen.[91] Edellä on viitattu (s. 102) siihen, että lupaharkinta ei ole vain edellytysharkintaa. Kysymys lupamääräysten asettamisesta ja suunnitelman muotoilemisesta niiden avulla on keskeinen. Edellytystaso ja lupamääräystaso ovat siten vuorovaikutuksessa, että lupamääräyksillä voidaan korvata puuttuvia luvan edellytyksiä.[92] Kun lopputarkastuksen tarkoituksena ei ole lähtökohtaisesti puuttua uudestaan lupaedelly-

[88] Ks. lupaehtojen laatimisesta myös *Eronen* 1965 s. 78 ss.

[89] Kalatalousvelvoite oli lupapäätöksessä jätetty kokonaan määräämättä esim. **PSVO 8. 3. 1988 n:o 9/88/I**. Kysymys oli 1960-luvulla myönnetystä säännöstelyluvasta. Säännöstelystä ei nähtävästi oletettu aiheutuvan haittaa kalataloudelle.

[90] Ks. esim. *Vihervuori* YT 1978 s. 16 ja *Vihervuori* 1981 s. 81 ss.

[91] Ks. esim. *Hollo* 1976 s. 320 ss., myös *Eronen* 1974a s. 152—155.

[92] Ks. myös *Vihervuori* 1989 s. 284 ss.

tyksiin, lupaehdot ja korvaukset ovat lopputarkastuksessa käytännössä tärkeämpiä intressisuhteiden säätelijöitä.

Edellytysharkintaan kuuluvien vesilain 2 luvun 3, 5 ja 6 §:n käyttöala on keskeisiin toimenpide- ja laitenormeja koskeviin saman luvun 14—24 §:n säännöksiin nähden päällekkäinen sikäli, että jälkimmäiset säännökset eivät estä niissä edellytettyjä tiukempien lupaehtojen määräämistä 2 luvun 3 §:ään perustuen. Toisaalta 3 §:n kustannusvertailurajoitukset on otettava lopputarkastuksessa huomioon uusia tai lisättyjä laite- ja toimenpidevelvoitteita määrättäessä.[93]

Lopputarkastussäännökset eivät täsmällisesti määrittele (VL 16: 31.2), millaisia edunmenetyksiä lopputarkastuksessa lupavelvoitteilla voidaan kompensoida. Edunmenetysten kompensoimiseen on haettava johtoa varsinaista lupaprosessia koskevista säännöksistä. Tilannetta voidaan kuvata seuraavalla kaaviolla:

Edunmenetysten kompensoiminen[94]

Lopputarkastuspäätös			
Havaitut puutteet ja lupaehtojen tarkistamisen tarpeet: VL 2: 3, 5, 6, 14—24, 27, 28; 11 luku; 16: 21 ja 31.2; 18:13.1 — luvanvastainen rakentaminen — lupapäätökseen liittyvät asiat — velvoitteiden toteutumiseen liittyvät asiat — olosuhteiden muuttuminen			
Yleiseen etuun kohdistuva edunmenetys Yksityiseen etuun kohdistuva edunmenetys	Toimenpide-velvoitteet Korvattava jäännös	Jälkikorvaukselliset toimenpiteet Rahakorvaukset	Jää kompensoimatta Säännöstelymaksu Estetään/ vähennetään toimenpitein

[93] Ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 81 ss.

[94] *Vihervuori* YT 1978 s. 13. Kaaviota on mukailtu lopputarkastusta varten.

Vesilain 2 luvun 3 §:n yleisohjeen mukaan lupaehtomuutokset eivät saa olla kohtuuttomia hankkeen kokonaiskustannuksiin tai aiheutuvaan vahinkoon verrattuna. Tämä yleisohje on myös vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella suoritettavan arvioinnin perustana. Vesilain 2 luvun 28 §:n käyttö lupavelvoitteen muutoksen perustana edellyttää, että luvanhaltijalle ei aiheudu lupaehdon muuttamisesta *sanottavaa* edunmenetystä. Lainkohdan sanamuodon mukaan vain *vähäiset* muutokset lupaehtoihin ovat mahdollisia ilman korvausvelvollisuutta. Vesilain 11 luvun 13 § määrää, että vahingon, haitan tai muun edunmenetyksen ehkäiseminen tai vähentäminen erityisin laittein tai toimenpitein on mahdollista, jos tällaisten toimenpiteiden tai laitteiden kustannukset eivät *suhteettomasti* ylitä vahingosta suoritettavan rahakorvauksen määrää.

Lupavelvoitteiden muuttamismahdollisuuksia on tähän asti tarkasteltu vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:n soveltamiseen liittyvänä prosessuaalisena kysymyksenä (eri hakemus/voidaan käsitellä lopputarkastuksessa)[95]. Relevanttia olisi kuitenkin pohtia, millaisen vallan muuttaa lupapäätöstä vesilain 2 luvun yleiset rakentamissäännökset ja hankekohtaiset vesilainsäädännön erityissäännökset lopputarkastuksessa antavat. Tässä suhteessa on huomautettava, että vesilain 2 luvun yleiset rakentamista koskevat säännökset ja hankekohtaiset erityissäännökset (mm. VL 7 ja 8 luku) varsin heikosti ottavat huomioon vesistön *moninaiskäytössä* ilmenevät ongelmat. Kun nämä säännökset ovat myös lopputarkastuksessa tehtävien lupavelvoitemuutosten perustana, ei vika liene lopputarkastuksen puutteellisissa säännöksissä, jos uusia tai lisättyjä, moninaiskäyttöä turvaavia laite- ja toimenpidevelvoitteita ei voida asettaa tai muuttaa lupapäätökseen sisältyviä lupavelvoitteita.[96]

Esimerkkinä lopputarkastuksessa voimalaitos- ja säännöstelyhankkeiden kohdalla esille tulevasta ongelmasta ovat lyhytaikaisen säännöstelyn aiheuttamat vahingot ja haitat. Kysymys on laillisessa tilassa tapahtuvasta toiminnasta. Padotusta ja säännöstelyä toimeenpannaan vain toisin kuin aikoinaan lupapäätöstä annettaessa oli ajateltu. Vesilain 2 luvun yleisiä rakentamissäännöksiä (VL 2: 3.1 ja 2: 14.1) soveltamalla tullaan siihen, että lailliseen lupaan perustuviin, tehonsäädön salliviin lupaehtoihin voidaan lopputarkastuksessa puuttua, mikäli niistä tai tällaisten määräysten puuttumisesta aiheutuu sellaista vahinkoa tai haittaa yksityisille tai yleisille eduille, jota lupapäätöksessä ei ole edellytetty.[97]

---

[95] Ks. *Hollo* 1976 s. 433 ss., *Manner* 1985 s. 210 ss., *Karmala* 1985 s. 5. Vrt. *Vuento* 1974 s. 7, *Räisänen* 1986 s. 10—11, *M. Hyvönen* 1989 s. 48 ss.

[96] Ks. ed. V luku, kappale 6.4 »Muista vesistön moninaiskäyttöä turvaavista toimenpideja laitevelvoitteista».

[97] Ks. ed. V luku, kappale 6.2 »Lyhytaikaisen säännöstelyn ongelmat».

Lopputarkastuksen kohteena olevaan hankkeeseen liittyvää padotusta tai säännöstelyä kuitenkin harjoitetaan nykyään harvoin irrallaan, erillisenä yksikkönä. Ensinnäkin lopputarkastuksen kohteena olevaan hankkeeseen saattaa liittyä voimalaitoksen rakentamista, padotusta ja säännöstelyä sekä ehkä myös järjestelyä. Vesivoimalaitosten ja säännöstely-yritysten käyttö on lisäksi juuri tehonsäädön vuoksi synkronoitu keskenään. Tällöin säännöstelylupien juoksutusmääräysten muuttaminen voi tapahtua vain siinä järjestyksessä kuin vesilain 8 luvun 9.2 §:ssä on määrätty.

Lopputarkastuksessa edellä kuvatun kaltainen tilanne näyttää usein johtavan siihen, että silloin kun on kysymys säännöstelyä koskevista lupaehtomuutoksista, niihin säännönmukaisesti aina suhtaudutaan vesilain 2 luvun 28 §:n rajoissa muutettavina olevina lupaehtoina.[98] Lyhytaikaisen säännöstelyn aiheuttamat vahingot ja haitat arvioidaan lopputarkastuksessa ennalta-arvaamattomiksi ja siten korvattaviksi, mutta padotus- tai juoksutusmääräysten muuttaminen voidaan käsitellä vain vesilain 2 luvun 28 §:n edellyttämissä rajoissa.[99] Tällaista kytkentää em. säännökseen 2 luvun 14.1 § ei sisällä, mutta 14.1. §:n säännös näyttää lopputarkastuksissa jääneen kuolleeksi kirjaimeksi. Näin ollen ei ole katsottu voitavan antaa sellaisia lupaehtojen muutoksia, joilla voitaisiin vastaisuudessa ehkäistä vesistön moninaiskäytölle (kalastus- ja kulkuhaitat, rantautumisen estyminen, vesistön virkistysarvon heikkeneminen, talousveden saannin vaikeutuminen, suppotulvat jne.) aiheutuvia vahingollisia vaikutuksia.

Lopputarkastuksissa on toisaalta varsin perusteltua noudattaa varovaista linjaa padotus- ja juoksutussääntöjen muuttamisessa. Varovaisuudella on pyritty välttämään tilanteita, joissa luvanhaltijalle jouduttaisiin maksamaan korvauksia vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella.[100] Toisaalta tämä on johtanut siihen, että lopputarkastusten jälkeenkin esim. tehonsäädön aiheuttamat (ennalta-arvaamattomat) vahingot, haitat ja muut edunmenetykset jäävät.

---

[98] Ks. myös *Vihervuori* 1987 s. 286.

[99] Esim. **PSVO 1. 2. 1990 n:o 16/80/2**: Säännöstely- ja voimalaitoshankkeiden luvanhaltijat velvoitettiin lopputarkastuksessa yhteisvastuullisesti korvaamaan lyhytaikaisesta säännöstelystä aiheutuneet menetykset. Lisäksi päätökseen sisältyi varsin erikoinen lupaehto. VO nimittäin määräsi, että luvanhaltijoiden tuli saattaa kahden vuoden kuluessa lopputarkastuspäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta VO:ssa vireille hakemusasia, jossa heidän tuli esittää selvitykset siitä, oliko ja missä määrin VL 2: 28:n säännösten nojalla mahdollista muuttaa Siikajoen vesistön säännöstelyä koskevia lupaehtoja ja mitä etuja, vahinkoja ja haittoja lupaehtojen muuttamisesta tulisi aiheutumaan. Tarvittaessa hakemukseen tulee sisältyä lupaehtojen muutosesitys.

Asiallisesti samansisältöinen ehto sisältyy myös päätökseen **PSVO 27. 11. 1990 n:o 22/90/2**, joka koskee Oulujärven säännöstelyn lopputarkastusta.

[100] Voimalaitoksen luvanhaltijalla katsottiin olevan oikeus korvaukseen, kun kunta haki lupaa saada johtaa vettä luvanhaltijan omistaman voimalaitoksen kuivaan uomaan ja pohjapa-

8.2 Korvaukset

8.2.1 Lopputarkastuksessa määrättävien korvausten perusteet

Lopputarkastus poikkeaa muista vesioikeudellisista hakemusasioista siinä, että saman hakemusasian yhteydessä tulevat tutkittavaksi vesilain tai lupapäätöksen vastaisesti tai kokonaan ilman lupaa tehtyjen toimenpiteiden aiheuttamat vahingot ja haitat samoin kuin lupaan liittyvät vahingolliset seuraamukset. Lopputarkastuksessa esille tulevat vahinkojen korvauskysymykset voidaan siten jaotella seuraavasti: 1) ilman lupaa tai luvasta poiketen tapahtuneella rakentamisella aiheutunut vahinko; 2) lupaehtojen laiminlyömisestä aiheutunut vahinko; 3) lupaan liittyvät vahinkokysymykset (edellyttämättömät ja odotettavissa olevat vahingot).

Oikeusjärjestykseemme ei muutoin ole kovin hyvin sopinut ajatus, että lupaviranomainen käsittelisi tuottamusperusteisia korvausvaatimuksia, oli niiden suhde luvanmukaisiin vahinkoihin miten kiinteä tahansa.[101] Erillisenä hakemusasiana saman kysymyksen tutkiminen esim. aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi johtaisi mm. virallisperiaatteen osalta toisenlaiseen lopputulokseen. Erillisenä asiana hakemuksen sisältö määräisi käsittelyn laajuuden.[102]

Kun vesilain lopputarkastusta koskevat säännökset eivät sisällä määräyksiä siitä, minkä vesilain säännöksen perusteella lopputarkastuksessa yksityiselle tai yleiselle edulle aiheutuneesta tai aiheutuvasta vahingosta tai haitasta on määrättävä korvausta, on korvauskysymysten tutkiminen jäänyt oikeuskäytännön varaan.[103] Vesilain systematiikan mukaan kysymys siitä vahingosta, haitasta tai muusta edunmenetyksestä, joka on aiheutunut luvasta poikkeavasta rakentamisesta tai joka on aiheutettu muutoin ilman laillista oikeutta tapahtuneesta rakentamisesta, on pääsääntöisesti pantava vireille vesioikeudessa riita-asiana.[104] Oikeuskäytännössä kaikki lopputarkastuksessa havaitut vahingot ja haitat on säännönmukaisesti määrätty tutkittavaksi ja korvattavaksi. Ellei näin olisi menetelty, olisivat samanlaisista haitoista ja vahingoista kärsineet asianosaiset saattaneet joutua eriarvoiseen asemaan. Hypoteettisesti voidaan ajatella, että jos esim. voimalaitoksen alapuolinen alakanava on eräiltä osin kaivettu lupapää-

---

tojen rakentamiseen. Kunta tuomittiin maksamaan voimalaitosluvan haltijalle korvauksia menetettävästä vesivoimasta. **PSVO 23. 1. 1990 n:o 62/89/2.**

[101] Ks. myös *Hollo* 1983 s. 9.

[102] Mts. 2 ss.

[103] Vrt. KM 1939: 3 § 378 perustelut s. 428.

[104] Ks. VL 14: 7.3 ja myös VL 11: 8. Vesioikeudellisen jälkikorvausvastuun perusteet ks. ed. s. 225 ss.

töksestä poiketen ja se syöpyy koko matkalta, niin lopputarkastuksessa ei voitaisi käsitellä mitään jo *aiheutuneista* vahingoista. Mikäli kysymys on lupapäätöksestä poiketen aiheutuneista vahingoista, asia olisi pääsääntöisesti pantava vireille vesioikeudessa riita-asiana. Korvaus alakanavan syöpymisestä, joka on tapahtunut lupapäätöksessä edellyttämättömällä tavalla, olisi pantava vireille vesioikeudessa hakemusasiana vesilain 2 luvun 27 §:n perusteella. Kun syöpymiä on odotettavissa vastakin, vahinko saattaisi tulla korvatuksi vesilain 18 luvun 13 §:n säännöksen perusteella lopputarkastuksessa.[105]

Oikeuskäytännön lukuisista ratkaisuista voidaan mainita **KHO 4. 11. 1983 t. 4641**, jossa oli kysymys voimalaitoksen rakentamisesta ja siihen liittyvän säännöstelyn toteuttamisesta. Luvanhaltijayhtiö esitti muistutuksessaan vesioikeudelle ja vastineissaan KHO:lle näkemyksen, ettei lopputarkastuksessa voida käsitellä ennalta-arvaamattomia kalatalousvahinkoja. Tällaiset vahingot tutkittiin lopputarkastuksessa.[106]

KHO 13. 11. 1986 t. 4490: Lopputarkastusta koskevassa valituksessa oli kysymys mm. erään niemen syöpymisestä. KHO katsoi, että kun lopputarkastusvaiheessa rakentamisesta aiheutunut vyörymävahinko oli voitu havaita ja selvittää, ei vesioikeuden lupaehto, jonka mukaan aiheutuneet vyörymävahingot mitattiin ja korvattiin viiden vuoden välein, ollut riittävä. Asia palautettiin vesioikeudelle. Uudessa päätöksessä se (**PSVO 20. 6. 1988 n:o 27/88/I**) määräsi syöpyneen alueen lunastettavaksi.[107]

VYO 22. 12. 1988 VYO 105/1987: Kysymys oli tekojärven rakentamista koskevasta lopputarkastuksesta. Yhtiö, jolle luvanhaltija oli luovuttanut säännöstelyn toteuttamisen, vaati valituksessaan vesioikeuden määräämiä kalastuksen tuoton menetyksestä maksettavia korvauksia poistettavaksi. VYO: »— — Luirojoen vedenjuoksun säännöstelemistä koskevien lupapäätösten yhteydessä on määrätty korvattavaksi ainoastaan vesipinta-alan pienenemisestä aiheutunut kalastuksen tuoton menetys. Tämän vuoksi ja kun lopputarkastuksessa on VL 18: 13.1:n mukaan todettava, onko säännöstelystä aiheutunut sellaisia vahingollisia seurauksia, joita lupaa myönnettäessä ei ole otettu huomioon, VYO katsoo, että VO on voinut määrätä korvattavaksi säännöstelyn aiheuttaman, *muusta* kuin em. syystä johtuvan kalastuksen tuoton menetyksen.» Eriävän mielipiteen jättänyt vesiylioikeudenneuvos olisi pienentänyt kalastuksen tuoton menetyksestä maksettavaa korvausta.

KHO 9. 4. 1986 t. 1389 ja PSVO 11. 10. 1984 n:o 23/84/III: Päätöksessä oli kysymys Hautaperän säännöstelyaltaan lopputarkastuksesta. Tässä päätöksessä, vaikka toimitusmiehet eivät olleet esittäneet kaikille korvauksille suoritettavaksi korkoa eivätkä korvaukseen oikeutetut olleet sitä vaatineet, vesioi-

---

[105] Ks. myös *M. Hyvönen* 1989 s. 57—58.

[106] Samoin **PSVO 13. 6. 1980 n:o 38/80/I** ja **KHO 20. 8. 1981 t. 3408**, samoin **VYO 22. 8. 1985 VYO 85/1983**, **PSVO 16. 12. 1980 n:o 81/86/I** ja **VYO 11. 3. 1988 VYO 20/1988**, myös **PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I**, myös **KHO 4. 3. 1982 t. 865**.

[107] Ks. VL 11: 7.1.

keus määräsi korkoa maksettavaksi. Valitus KHO:een ei koskenut tätä kysymystä.[108]

KHO 27. 5. 1982 t. 2466: Kysymys oli erään vesistön uittosäännön lopputarkastuksesta. KHO lausui mm.: »— — lopputarkastuksessa on todettu, että kuntoonpantaessa vesistöä uittoa varten on perattu myös V-jokeen laskevaa K-jokea, vaikka tällainen perkaus ei sisälly kysymyksessä olevassa uittosäännössä määrättyihin kuntoonpanotöihin. Hanke on näin ollen pantu tältä osin toisin kuin lupapäätöksessä on määrätty — —». Vesioikeuden päätös, jossa tätä koskeva vaatimus oli hylätty, kumottiin ja asia palautettiin sille uudestaan käsiteltäväksi. Uudessa päätöksessään vesioikeus velvoitti luvanhaltijan istuttamaan K-jokeen kaloja, koska lupapäätöksestä poikkeavien velvoitteiden vuoksi joen taimenen poikastuotantoalueen katsottiin supistuneen. Aiheutuneen vahingon korvaamiseksi ja estämiseksi kalanhoitovelvoite katsottiin siten riittäväksi.

KHO 20. 1. 1984 t. 305: Kysymys oli uittoväylän kuntoonpanon lopputarkastuksesta. Kysymys on muun ohella siitä, että oli suoritettu luvattomia uittoperkauksia. Vesioikeuden mielestä tällaisia kysymyksiä ei voitu tutkia lopputarkastuksessa. Sen sijaan KHO:n mielestä ottaen huomioon VL 16: 31:n ja 18: 13:n säännökset vesioikeuden olisi tullut ratkaista, oliko ilmoitettujen vahinkojen ja haittojen johdosta määrättävä suoritettavaksi korvauksia tai luvanhaltija velvoitettava toimenpiteisiin vahingon tai haitan ehkäisemiseksi tai poistamiseksi.

Uudessa päätöksessään vesioikeus (**PSVO 21. 6. 1984 n:o 41/84/I**) määräsi mm. maksettavaksi korvauksia kalastukselle ja kalakannalle aiheutuneista vahingoista vahingon alkamisajankohdasta lukien. **KHO 16. 5. 1985 t. 1998** pysytti vesioikeuden päätöksen. **VYO (20. 11. 1987 VYO 124/1987)** muutti vesioikeuden päätöstä eräiden jako- ja kalastuskuntien valitusten johdosta. Poiketen vesioikeuden päätöksestä vesiylioikeus määräsi kalastusetuuden menetyksestä ja kalastuksen tuoton vähenemisestä vuotuiskorvauksia vahingon alkamisesta siihen saakka kunnes vesioikeuden päätöksessään määräämät istutusvelvoitteet tulivat olemaan täysimääräisesti voimassa. Päätöksen perusteluissa viitattiin lopputarkastusta koskevien vesilain 16 luvun 31.2 §:n ja 18 luvun 13 §:n lisäksi vesilain 11 luvun 3 §:n 2 ja 4 momentteihin.

Ongelmana tällaisissa lopputarkastuksessa tutkittavissa vahinkokysymyksissä on syy-yhteyden osoittaminen, kun vahinkokysymyksen selvittäminen kytkeytyy luvanmyöntämishetkellä olleiden olosuhteiden jälkikäteen lopputarkastuksessa tapahtuvaan arviointiin.[109] Vesilain 11 luvun erilaisia, varsinaisesti laillisia vahinkoja koskevan tyypittelyn on katsottava soveltuvan myös loppu-

[108] Korvaukset kalastusoikeuden haltijoille määrätty riippumatta siitä, oliko korvausta vaadittu mm. **PSVO 8. 6. 1979 n:o 43/79/I** ja **KHO 4. 3. 1982 t. 865, VYO 11. 3. 1988 VYO 20/1988, PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I, VYO 21. 2. 1989 VYO 54/1989**.

[109] Esim. **VYO 21. 2. 1987 VYO 26/1987**: Lopputarkastuksessa oli kysymys erään lammen vedenpinnan alenemisesta. VO oli katsonut lammen vedenpinnan alenemisen aiheutuneen lopputarkastuksen kohteena olleen voimalaitoksen rakentamisesta. VYO katsoi lammen vedenkorkeuden alenemisen tapahtuneen yhtä paljon muiden tekijöiden vuoksi kuin voima-

tarkastuksessa määrättävien vahinkotoimien yksilöimiseen ja korvaamiseen.[110] Näin ollen lopputarkastuksissa määrättäviin korvauksiin tulevat sovellettavaksi mm. vesilain 11 luvun 6.1 §:n säännökset.[111] Lopputarkastuksissa näyttää olevan myös taipumusta lykätä ratkaisujen tekemistä korvauskysymyksissä. Esimerkkinä voidaan mainita **PSVO 31. 12. 1985 n:o 81/85/I**, jossa erään tekojärveen liittyvän joen kalatalousvahinkojen selvittäminen ja korvaaminen erotettiin lopputarkastuksessa erikseen omana hakemusasiana selvitettäväksi. Päätöksessä katsottiin, ettei kysymystä säännöstelypäätöksen perusteella tehdyistä uittoväylän kuntoonpanotöistä ja niistä mahdollisesti aiheutuneista vahingoista voitu vaikeuksitta ja ilman muun asian kohtuullista viivästymistä käsitellä muista samalla uittoväylällä tehdyistä kuntoonpanotöistä erotettuna lopputarkastuksessa.

Esitetyt perustelut vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen asiallisilta. Edunmenettäjien kannnalta tällainen lopputarkastuksen paloitteleminen eri hakemusasioiksi merkitsee lopputarkastuksen jatkumista vuosikausiksi eteenpäin. Ratkaisu, joka tehdään muodollisesti nopean päätöksen aikaansaamiseksi, heikentää tosiasiassa asianosaisten oikeusturvaa kokonaisratkaisun pitkittyessä.

Esimerkkinä korvauskysymyksen lykkäämisestä myöhempään oikeuskäsittelyyn voidaan mainita myös **PSVO 31. 5. 1982 n:o 6/82/III**, jossa vesioikeus rantavahinkojen osalta päätti, että a) jo todetut syöpymät oli korvattava, b) luvanhaltijan oli suojattava syöpyneitä rantoja päätöksessä tarkemmin määrätyin ehdoin, c) vastaisuudessa tapahtuvien syöpymien määrittämiseksi ja kor-

---

laitoksen rakentamisen vuoksi. Tämän vuoksi VYO katsoi luvanhaltijan olevan vastuussa aiheutuneista vahingoista puolella määrällä. Vahinkojen puolittamista ei VYO:n päätöksessä lähemmin perustella.

[110] Ks. myös ed. s. 232 ss.

[111] Esim. **ISVO 26. 2. 1986 n:o 1/Ym II/86** ja **KHO 2. 7. 1987 t. 2677**. Luvanhaltija määrättiin voimalaitoksen lopputarkastusasiassa maksamaan kertakaikkiset korvaukset menetetyistä maa-alueista VL 11: 6.1:n mukaan 50 %:lla korotettuna. Samoin **VYO 13. 5. 1983 VYO 86/1983**. Päätöksessä oli kysymys siitä, että kun vuoden 1969 alusta P:n voimalaitoksella aloitetun lauantaipäivän ylimääräisen tehonsäädön vuoksi rannanomistajille oli aiheutunut veden lisääntyneen vaihtelun vuoksi lisähaittaa, luvanhaltija katsottiin lopputarkastuksessa velvolliseksi korvaamaan tämän vuoksi rannanomistajille aiheutuneet vahingot (mm. rantojen syöpyminen). Toisin **PSVO 31. 5. 1982 n:o 6/82/III** ja **VYO 31. 5. 1985 VYO 111/1984**: Kysymys oli erään järven säännöstelyn ja voimalaitoksen rakentamisen lopputarkastuksesta, jossa havaittiin mm. järven rantojen syöpyneen. Toimitusmiehet esittivät VL 11: 6.1:n nojalla syöpyneet alueet korvattavaksi 50 %:lla korotettuna. VO ei hyväksynyt toimitusmiesten ehdotusta VL 11: 6.1:n soveltamisesta, mutta hyväksyi toimitusmiesten korotetun ehdotuksen. VO on nähtävästi pitänyt korvausta eräänlaisena haittakorvauksena, mikä lopputarkastuskäytännön huomioon ottaen vaikuttaa erikoiselta. VYO:een korvausperusteista valittivat jako- ja kalastuskunnat, joilla ei katsottu olevan maakorvauksissa puhevaltaa.

vaamiseksi luvanhaltijan oli suoritettava riittävän tarkka maastopisteisiin sidottu kartoitus niiltä rannoilta, joilla syöpymisen voidaan katsoa jatkuvan ja d) *luvanhaltijan oli kahden vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta toimitettava vesioikeudelle hakemus R-järven säännöstelyn johdosta toimitetun lopputarkastuksen yhteydessä selvittämättä ja ratkaisematta jääneiden syöpymien korvaus- ja suojauskysymysten ratkaisemiseksi.*

Selostetussa lopputarkastusratkaisussa osa rantavahingoista korvattiin ja osa jätettiin myöhemmällä hakemusasialla ratkaistavaksi. Vesioikeuden päätöksestä sen enempää kuin toimitusmiesten lausunnosta ei käy esille, millä perusteella erotellaan edunmenettäjät kahteen ryhmään: edunmenettäjät, joiden vaatimukset ratkaistaan lopputarkastuksessa ja ne, joiden vaatimukset tutkitaan myöhemmin. Perustelut vaikuttavat jossain määrin mielivaltaisilta, sillä päätös merkitsi useiden tilojen osalta rantavyörymien korvaamisen ratkaisemista vasta vuosien päästä.[112]

Edellä olevien kahden korvauskysymyksen tutkimisen lykkäämistä koskevan oikeustapauksen perusteella on todettava, että yleensäkin lopputarkastuksissa tulisi suhtautua *pidättyvästi* asioiden käsittelyn lykkäämiseen. Asia tulisi siirtää lopputarkastuksessa myöhemmin tehtävällä hakemusasialla ratkaistavaksi vain *pakottavista syistä*. Valitettavasti lopputarkastuskäytännössä asian siirtäminen eri hakemusasiana käsiteltäväksi ei ole harvinaista.[113] Ottaen huomioon lopputarkastuksen tarkoituksen kehityssuuntaa ei voida pitää hyvänä.

Kun lopputarkastuksen kohteena on lainvoiman saanut lupapäätös, varsinaisessa lupakäsittelyssä mahdollisesti esiintyneet ongelmat siitä, kenelle korvaus on määrättävä, tulevat lopputarkastuksessa uudestaan esille. Seuraavat ratkaisut valottanevat jossain määrin esiintyneitä ongelmia korvauskysymysten osalta:

> **VYO 22. 8. 1985 VYO 85/1983**: »—— mitä sitten tulee jako- ja kalastuskunnan esittämään vaatimukseen, jonka mukaan kalastuksen tuoton menetyksestä maksettava korvaus on suoritettava sille, niin vesiylioikeus toteaa —— ettei jako- ja kalastuskunnalle kuuluvaa vesialuetta ole vahinkoalueella. Tämän perusteella vesiylioikeus hylkää jako- ja kalastuskunnan vaatimuksen.»
>
> Samassa lopputarkastusasiassa (**KHO 15. 9. 1982 t. 4107**) korkein oikeus tutki jako- ja kalastuskunnan vaatimuksen voimalaitoksen ns. van-

---

[112] Tämän myöhemmin ratkaistavaksi jätetyn asian viimeinen käsittely tapahtui viisi vuotta myöhemmin, kun KHO ratkaisi asiasta tehdyt valitukset. **KHO 30. 6. 1987 t. 2646.**

[113] Esim. **PSVO 11. 10. 1984 n:o 23/84/III**, jossa eri hakemuksella vireille pantavaksi määrätyssä asiassa oli kysymys pohjapadon rakentamisesta. **PSVO 1. 2. 1990 n:o 16/80/2**, jossa lopputarkastuksessa lisättiin velvoitteet saattaa hakemuksella vireille mm. kysymys, voidaanko VL 2: 28:n perusteella säännöstelyn ehtojen muuttamisesta ja suoritetun säännöstelyä koskevan tarkkailun perusteella saattaa hakemuksella vireille ehdotus mahdollisiksi toimenpiteiksi ja korvauksiksi supon aiheuttamien vahinkojen johdosta.

han uoman vesittämisestä, hylkäsi sen ja määräsi jako- ja kalastuskunnan vaatimuksesta luvanhaltijan raivaamaan apajapaikkoja patoaltaalla.

VYO 13. 5. 1982 VYO 86/1982: »R:n jako- ja kalastuskunta ovat perustaneet puhevaltansa siihen, että perustettaessa P:n voimalaitoksen vaikutusalueella eräitä koskitiloja useat tilojen omistajat olivat myydessään koskiosuutensa pidättäneet kalastusoikeutensa myytyihin vesialueisiin. Koska voimalaitoksen vaikutusalueella ei ole sellaista jakamatonta yhteistä vesialuetta, jonka puolesta jakokunta ja kalastuskunta voivat käyttää puhevaltaa ja kun nämä ilmoittamallakaan perusteella eivät voi käyttää puhevaltaa koskiosuuksia myyneiden tilojen puolesta, vesiylioikeus jättää R:n jakokunnan ja kalastuskunnan muutoksenhakemuksen tutkimatta.»

Sekä vesioikeus että **KHO (3. 3. 1982 t. 822)** mm. jako- ja kalastuskunnan vaatimuksesta täydensivät lupamääräyksiä sisällyttämällä niihin mm. luvanhaltijalle velvoitteen rakentaa pohjapato.

PSVO 19. 12. 1986 n:o 84/86/I, joka koskee voimalaitoksen rakentamisen lopputarkastusta. Päätöksessä todetaan mm.: »— — jakokuntien tekemät kalastusvahinkojen korvaamista koskevat vaatimukset, jotka perustuvat yksityisten jakokunnan osakkaiden tekemien vesialuekauppojen ehtoihin, VO jättää tutkimatta, koska jakokunnalla ei ole tältä osin asianosaisen puhevaltaa asiassa.» **VYO 11. 3. 1988 VYO 19/1988**: ei muutosta tältä osin.

Oikeustapauksissa oli kysymys siitä, kenelle korvaus on määrättävä *koskitila-alueella*. Jako- ja kalastuskuntien esittämien korvausvaatimusten hylkääminen, kun niillä ei ole enää rakennetussa vesistössä vesialuettakaan omistuksessaan, vaikuttaa loogiselta. Päätösten perusteella korvauksiin kalastusetuuden menetyksistä olisivat oikeutettuja koskitilojen omistajat ja koskiosuuksia myyneiden tilojen omistajat, mikäli kalastusoikeutta katsotaan jääneen myydylle vesialueelle.

Käytännössä ratkaisut, joissa jako- tai kalastuskunta on käyttänyt puhevaltaa korvauskysymyksessä osakaskuntansa puolesta ja vaatimus on joko jätetty tutkimatta tai hylätty, ovat merkinneet, että lukuisat edunmenettäjät, ts. jakokuntien osakastilalliset, ovat menettäneet puhevaltansa. Osakastilalliset puolestaan ovat tottuneet luottamaan siihen, että vesialueiden käyttöä koskevissa korvauskysymyksissä jako- ja kalastuskunta huolehtii heidän etujensa ja oikeuksiensa valvomisesta. Säilyttääkseen puhevaltansa yksityiset osakastilalliset ovat saattaneet antaa vielä erikseen valtakirjan jakokunnalle tai kalastuskunnalle korvauskysymystä koskevien vaatimusten esittämiseksi lopputarkastuksessa.[114]

[114] Esim. **VYO 31. 12. 1989 VYO 54/1989**: Voimalaitoksen lopputarkastusta koskevassa asiassa valittajina olivat eräät jako- ja kalastuskunnat, jotka olivat liittäneet valituskirjelmäänsä n. 100 osakastilallisen valtakirjat. VYO tutki valitukset, mutta ei muuttanut VO:n päätöstä. VO:n päätöksessä korvaukset (paikalliskalastolle aiheutunut ennalta-arvaamaton vahinko) määrättiin koskitilojen omistajille ja kalastusoikeutensa pidättäneille sen mukaan

Koskitilan omistajan tai kalastusoikeutta koskitilan alueella pidättäneen osoittaminen korvaukseen oikeutetuksi ei ole suinkaan ongelmatonta. Koskitilat ovat nykyään yleensä voimalaitosyhtiöiden, ts. vahingonaiheuttajien, hallinnassa ja omistuksessa.[115] Kalastusoikeuden pidättäneen oikeudellinen asema on vähintäänkin epäselvä. Kysymys on rakennettuihin vesistöihimme liittyvistä koskikaupoista ja niissä olevista kalastuksenpidätysehdoista sekä niiden sitovuudesta. Kirjallisuudessa kalastusoikeuden sitovuudesta on esitetty eri suuntiin meneviä käsityksiä.[116]

Mikäli katsotaan, että kalastusoikeuksia voidaan pitää sopimusperusteisina (kiinteistökohtaisina) rasitteina, ei ongelmia tässä suhteessa synny. Tällainen oikeus on näet voimassa myös uutta omistajaa vastaan. Mikäli taas päädytään siihen, että kysymys on muunlaisesta oikeudesta, kuten henkilökohtaisesta (ei-kiinnityskelpoisesta) rasitteesta, käyttöoikeudesta tai nautinnasta, on kysyttävä, edellyttääkö tällaisen oikeuden voimassaolo sekunkukselta hyväksyntää.[117]

Normaalisti kiinteistön omistusoikeutta ja sen luovuttamista koskevat riidat käsitellään *yleisessä alioikeudessa*.[118] Tällaista riitaa vesioikeuden ei tulisi tutkia edes siinäkään tapauksessa, että se ennakkokysymyksenä vaikuttaisi sen käsiteltävänä olevan hakemusasian ratkaisuun, vaan oikeuden on keskeytettävä asia ja osoitettava asianosainen riitelemään kiinteistöriita yleisessä alioikeudessa.[119] Käytännössä tätä sääntöä ei noudateta, sillä säännönmukaisesti vesituo-

---

kuin kalastusoikeutta oli katsottava jääneen myydyn vesialueen omistajalle. Jakokunnat ja kalastuskunnat sekä em. yksityiset osakastilalliset olivat vaatineet korvausten maksamista jakokunnalle.

[115] Koskitilojen muodostamisesta ks. JL 183.5 §, myös *Vihervuori* 1988a s. 243.

[116] Voidaanko kalastusoikeuden pidättäneen oikeusasemaa vahvistamalla ratkaista koskitiloihin liittyviä ongelmia? Kirjallisuudessa on jossain määrin käyty keskustelua, voitaisiinko kalastuksenpidätysehdot katsoa kiinteistörasitteiksi. Myönteisellä kannalla ovat olleet mm. *Haataja* I s. 465 ja 476, *Melander* LM 1961 s. 384—385 ja *Hyvönen* 1970 s. 233. Toisin *Zitting* 1973 s. 8. Siitä, voidaanko rasiteoikeus perustaa sopimuksella, ks. *Hyvönen* 1970 s. 232 ja *Wirilander* 1979 s. 760—761. Valaiseva esimerkki on KKO:n ratkaisu **KKO 1941 I 11**. Vm. oikeustapausta on kommentoinut *Wirilander* 1979 s. 759.

[117] *Zitting* (1973 s. 8) on eräästä oikeustapauksesta antamassaan lausunnossa katsonut, ettei sopimusperusteista kalastusrasitetta voida saattaa voimaan tilan uutta omistajaa vastaan, minkä vuoksi tällaiset yksityisin sopimuksin pidätetyt kalastusoikeudet eivät nauti suojaa sivullista vastaan eikä niitä edes voida tehokkaasti suojata tässä suhteessa. *Zitting* (ibid.) ei pidä kalastusrasitteen perustamista yleensäkään mahdollisena. *Hyvönen* (1977 s. 38) on katsonut, ettei myyjä voi lähtökohtaisesti luovuttaa parempaa oikeutta kuin itse on saanut. *Wirilanderin* (LM 1975 s. 214) mielestä kiinteistöön kohdistuva käyttöoikeus voi sitoa kiinteistön uutta omistajaa, mikäli tämä on hyväksynyt käyttöoikeuden tai sen vakuudeksi on vahvistettu kiinnitys.

[118] Ks. VL 14: 3.

[119] Ks. VL 14: 7. VO:n toimivallasta ks. myös *Pietilä* 1979 s. 243.

mioistuimet ovat tutkineet hakemusasioiden yhteydessä kiinteistökauppoihin sisältyneitä kalastuksenpidätysehtoja. Sopimuksilla on ollut merkitystä erityisesti asianosaisille määrättävien korvausten kohdalla. *Pietilään* ja *Jokelaan* yhtyen voitaneen katsoa, että vesioikeus voi tutkia ennakkokysymyksenä sopimuksen pätevyyttä, kun sen pätevyys on vesiasian yhteydessä saatettu riitaiseksi ja sopimuksella on merkitystä asian ratkaisulle.[120] Tällaiseen ennakkokysymystä koskevaan vesioikeuden ratkaisuun ei voida kytkeä tuomion oikeusvoimavaikutuksia. Ennakkokysymyksenä ratkaistu kanta ei siis välttämättä ole samojen asianosaisten myöhemmin mahdollisesti nostaman oikeudenkäynnin perusta.[121]

Vesituomioistuinten kannanotot kauppaehtojen sitovuudesta eivät muodollisesti sido, jos myöhemmin ehtojen sitovuudesta nostetaan oikeudenkäynti.[122] Kuitenkin esim. lopputarkastuksissa vesioikeuksissa noudatetaan säännönmukaisesti tarkastuksen kohteena olevan hankkeen varsinaisessa lupakäsittelyssä omaksuttuja kauppaehtotulkintoja.[123]

Alkuperäisten yhteisen vesialueen omistajien, kuten jako- ja kalastuskuntien, oikeudellinen asema on lopputarkastuksessa erityisesti korvauskysymyksiä tutkittaessa heikko. Koskitilojen muodostamisen jälkeen jakokunnilla ei ole enää omistuksessaan vesialuetta, jonka puolesta ne käyttäisivät puhevaltaa. Vielä heikompi asema on kalastusoikeutta pidättäneellä yksittäisellä myyjätaholla, entisen yhteisen vesialueen osakkaalla. Vesialuekauppoja tehneiden myyjäkiinteistöjen omistajien tai heidän oikeudenomistajiensa olisi valvottava etuaan lopputarkastuksessa. Kalastuksenpidätysehdot näyttävät täyttävän pää-

[120] Ks. *Pietilä* 1979 s. 245 ja *Jokela* 1983 s. 419—440 sekä VL 14:1.3.

[121] Mts. 247 ja siinä oleva oikeustapaus **KHO 1965 A II 177**. Pietilä perustanee kantansa Tirkkosen ja Merikosken oikeusvoimaoppeihin. VO:n päätösvaltaan ei edes esikysymyksenä voitane katsoa kuuluvan saanto- tai kiinteistön ulottuvuusriitojen tutkiminen. Poikkeuksena kuitenkin ovat vesivoimaan liittyvät omistusoikeusriidat. Ks. VL 3:3.1.

[122] Ks. esim. *Pietilä* 1979 s. 243, myös *Haataja* III s. 244.

[123] Esim. **VYO 26. 6. 1987 VYO 85/1986, PSVO 5. 4. 1984 n:o 17/84/I, VYO 31. 3. 1989 VYO 54/1988** ja **PSVO 1. 7. 1988 n:o 28/88/I**. Päätökset koskevat Taivalkosken voimalaitoksen lopputarkastusta. Avustava virkamies katsoi tehdessään esitystään paikalliskalastolle aiheutuneista vahingoista, että korvausten määräämisessä oli otettava huomioon koskikauppojen kauppakirjaehdoista alkuperäisen luvan kalastuskorvausasioiden yhteydessä (**PSVO 9. 12. 1977 n:o 77/75/II** ja **VYO 11. 6. 1982 VYO 33/1982**) tehdyt tulkinnat. Avustavan virkamiehen lausunto 30.4.1986 s. 21—22. Tämä tuli myös oikeuksien päätökseksi. Käytännössä tämä merkitsi, että korvaukset paikalliskalastovahingoista määrättiin maksettavaksi koskitilojen omistajille ja niille koskiosuuksia myyneille, joille kalastusoikeutta katsottiin jääneen. Kun koskikaupat oli katsottu tehdyn ns. »huonoilla kauppaehdoilla», korvauksen saajana pääosin oli luvanhaltija. Valittajina toimineet jako- ja kalastuskunnat vaativat korvauksen maksamista itselleen. Koskikauppakirjoja koskevista selvityksistä esim. KM 1961: 30 s. 38, KM 1966: b 22 s. 58—59, myös *Turpeinen* 1985 passim.

osin kiinteistörasitteen tunnusmerkit.[124] Kun niitä jakolain mukaan ei voi perustaa[125], tällaiset rasitteet eivät oikeastaan ole millään tavalla suojattuja kolmatta vastaan.

Koskitilojen perustamiseen liittyvät oikeudelliset epäselvyydet ovat ajoittain olleet selvittelyjen kohteena.[126] Kalastusoikeutta pidättäneiden asema kaipaa de *lege ferenda* nykyistä tilannetta selkiyttäviä säännöksiä. Koko koskitilajärjestelmän lainsäädännöllinen asema vaikuttaa epätyydyttävältä. Kuitenkaan ilman tarkempaa tutkimusta ei voida antaa vastausta siihen, miten kalastusoikeutta pidättäneiden asema olisi koskitila-alueilla järjestettävä ja tulisiko koko koskitilajärjestelmä nykyisellään purkaa.

8.2.2 Suukosken Mylly

Siitä, millaisiin pulmallisiin tilanteisiin saatetaan joutua, kun vesituomioistuimissa ennakkokysymyksinä pyritään ratkaisemaan vesivoimakauppojen kauppaehtojen sitovuutta, antaa hyvän kuvan seuraava oikeustapaus.

Tervolan kunnan Koivukylän talolliset olivat 26. 4. 1916 tehdyllä kauppakirjalla myyneet pankinjohtaja Olof Nykoppille osuutensa Kemijoessa olevan Narkauskosken vesivoimaan pohjineen, kalastusoikeuksineen ja muine oikeuksineen ja etuineen mm. seuraavin kauppaehdoin: »5.o. Siinä tapauksessa, että ostaja haluaisi rakentaa tehdasliikennettä varten tarpeellisen voimakanavan Kemijoesta niemen poikki Vähäjokeen, niin ostajan tulee a) siirtää Vähäjoen varrella sijaitseva Suukosken Mylly- ja sahaosuuskunnan omistaman mylly- ja sahalaitoksen omalla kustannuksellaan Pekka Aulan omistaman Hahtolan talon n:o 2: 6 maalla sijaitsevalle puolen hehtaarin suuruiselle palstalle, jonka ostaja itse lunastaa sovitulla kolmen tuhannen (3 000) markan hinnalla sekä korvaa laitoksen menettäneen vesivoiman 42 turbiinihevosvoimaa sähkömyllyn ja sahan käytettäväksi ilman eri maksua ja ostajan ostamilla laitteilla, minkä ohessa Mylly- ja sahaosuuskunnalle kaivamastaan kanavasta ym. hukkaan menneestä työstä maksetaan 5 000 markkaa, jääden kumminkin silloin kaikki sahan omistamat vesioikeudet ostajan omiksi — —.»

Alkuperäisen saannon kauppaehtoa ei sisältynyt myöhempiin luovutuskirjoihin, kun pankinjohtaja Nykopp myi omistamansa vesivoimaoikeudet toiselle yksityiselle ja tämä edelleen Suomen valtiolle ja valtio luovutti ne edelleen v.

---

[124] Näin myös *Hyvönen* 1977 s. 38.

[125] Kosken jakoa koskevat säännökset on JL:sta kumottu. Ks. L 52/75. Tällöin on tullut kumotuksi myös kalastusrasitteen perustamista koskeva JL 37 §.

[126] Tunnetuin lienee Oulujokityöryhmän III esityksiin 31. 5. 1982 perustunut esitys purkaa eräitä Oulujoen koskitiloja. MMM:n kirjelmä MMH:lle 25. 8. 1982 ja MMH:n kirje Oulun Mkrille 20. 9. 1982, MMH:n hakemus KKO:lle 12. 6. 1984 n:o 1862/225. **KKO 4. 4. 1985 t. 877**: MMH:n hakemus eräiden koskitilojen purkamisesta hylättiin. Hakemus perustui JL 349 §:ään.

1954 perustettavalle valtionyhtiölle, Kemijoki Oy:lle. Vesivoimaoikeuksista muodostettiin sitten koskitilat Narkauskoski I RN:o 19 ja Narkauskoski II RN:o 21. Kemijoki Oy oli saanut koskitiloihin lainhuudon v. 1955. Vesistötoimikunta antoi väliaikaisen luvan Ossauskosken voimalaitoksen rakentamiseen v. 1962. Tuolloin Narkauskosken vesivoima otettiin käyttöön.

Mylly- ja sahaosuuskunta oli sittemmin Kemin kihlakunnanoikeudessa 28. 9. 1 967 vaatinut Kemijoki Oy:n velvoittamista suorittamaan em. kauppaehto 5.o:n mukaiset etuudet, koska Ossauskosken voimalaitoksen rakentamisen jälkeen mylly- ja sahausliikkeen harjoittaminen oli käynyt mahdottomaksi. Kihlakunnanoikeus velvoitti yhtiön suorittamaan osuuskunnalle em. etuudet. Vaasan hovioikeus (25. 4. 1969 n:o 40) katsoi vesilain 22 luvun 7.2 §:n ja 14 luvun 1.1 ja 7 §:n perusteella, että kysymyksessä oli voimalaitoksen rakentamista koskeva *vahingonkorvausasia*, joka olisi tullut käsitellä *vesiasiana* ja kumosi kihlakunnanoikeuden päätöksen. Korkein oikeus ei antanut muutoksenhakulupaa. **KKO 17. 10. 1969 t. 2245**.

Tämän jälkeen osuuskunta lausui vesioikeudelle osoittamassaan kirjelmässä, ettei kysymys ollut voimalaitoksen rakentamisesta johtuvan vahingon korvaamisesta vaan vesivoiman luovuttamista koskevassa kauppakirjasssa olleiden ehtojen täyttämisestä. Yhtiön mielestä kysymys oli voimalaitoksen rakentamiseen liittyvästä vahingosta, joka olisi käsiteltävä katselmustoimituksessa. Tällainen olikin parhaillaan vireillä luvan saamiseksi Ossauskosken rakentamiseen. Itse voimalaitos oli väliaikaisen luvan perusteella rakennettu ja otettu käyttöön. Mikäli asia käsiteltäisiin riita-asiana, yhtiön mielestä kysymys voitaisiin ratkaista vasta sitten, kun lupahakemus oli ratkaistu.

Yhtiö ilmoitti ostaneensa Koivukylän jakokunnalta vesialueen 26. 3. 1958. Tästä oli sittemmin muodostettu Vähäjoen Voima RN:o 33 -niminen koskitila, jolle yhtiö oli saanut lainhuudon 2. 5. 1959. Vastaaja toi myös esille (Narkauskoskea) koskeneet välikauppakirjat, joihin ei sisältynyt myllyoikeuksia koskevia ehtoja. Vesioikeuden asiakirjoista ei ilmene, näytettiinkö oikeudelle yhtiön ja Koivukylän jakokunnan välinen kauppakirja. Tässä kauppakirjassa oli ehto 6, jonka mukaan kauppa ei koskenut Suukosken myllyä eikä siihen kuuluvia oikeuksia. Näin ei nähtävästi tehty, koska yhtiön edustajat näyttävät nähneen vesioikeuskäsittelyssä vaivaa sen seikan selvittämiseksi, että jakokunnan ja osuuskunnan osakkaina oli samoja henkilöitä. Kysymyksessä olivat kuitenkin eri oikeussubjektit.

Kantaja puolestaan katsoi, ettei Kemijoki Oy voinut saada parempaa oikeutta vesialueeseen kuin alkuperäisellä ostajalla (Nykoppilla) oli ollut.[127] Vesioikeus katsoi, että kysymyksessä oli kiinteistökaupan ehtojen täyttämistä koskeva asia, joka parhaiten oli selvitettävissä tuolloin vielä keskeneräisen voimalaitoksen rakentamista koskevan katselmustoimituksen yhteydessä. Tämän vuoksi vesioikeus jätti vesilain 14 luvun 7.2 §:n nojalla asian riita-asiana tutkittavaksi ottamatta. Vesiylioikeus puolestaan poisti vesioikeuden päätöksen ja katsoi, että asia olisi pitänyt riita-asioihin rinnastettavana asiana käsitellä vesioikeudessa ja palautti asian vesilain 14 luvun 7.3 §:n mukaisesti sille.

---

[127] Ks. samoin *Hyvönen* 1977 s. 38.

Katselmustoimituksessa toimitusmiehet eivät puuttuneet asiaan, kun kysymys oli erillisenä riita-asiana vireillä. He esittivät kuitenkin korvausta myllytontista, joka oli osittain jäänyt veden alle (351 mk 83 p). Itse mylly oli palanut v. 1964, ja osuuskunnan ryhtyessä rakentamaan uutta myllyä palaneen tilalle Kemijoki Oy esti osuuskunnan rakennustyön vetoamalla pian alkavaan voimalaitoksen rakennustyöhön, jolloin mylly tulisi jäämään veden alle.[128]

Uudessa päätöksessä vesioikeus katsoi, että vaatimukset koskivat kiinteistökaupan ehtoja eikä kanteessa tarkoitettukaan vaatia Ossauskosken aiheuttamien vahinkojen korvaamista. Muutoin vesioikeus katsoi jääneen näyttämättä, että Kemijoki Oy olisi saadessaan koskitilat omistukseensa ottanut vastattavakseen luovutussopimuksessa tai muussakaan yhteydessä osuuskunnalle kanteessa tarkoitetuista velvoitteista. Tämän vuoksi ja kun osuuskunta ei myöskään kaupassa ollut saanut sellaista oikeutta, joka olisi muutoin kiinnittämättömänäkin voimassa kauppakirjalla luovutetun kiinteän omaisuuden myöhempää omistajaa vastaan, vesioikeus hylkäsi kanteen. **VYO 11. 12. 1975 VYO 10/1975:** ei muutosta. **KKO 29. 8. 1979 t. 1065:** ei muutoksenhakulupaa.

Itse Suukosken mylly- ja sahauslaitokseen liittyvät oikeudet osuuskunta oli aikoinaan saanut vesioikeuslain nojalla Oulun läänin kuvernöörin päätöksellä 5. 1. 1915 n:o 2537. Tällaisia oikeuksia on pidettävä rakentajan hyväksi rakennuslupapäätöksellä perustettuina rasiteoikeuksina, ja ne ovat kiinteistöön erottamattomasti kuuluvia ja kiinnittämättöminäkin voimassa kolmatta vastaan.[129]

Ossauskosken rakentamislupaa koskevassa päätöksessä (**PSVO 19. 10. 1976 n:o 100/76/I**) osuuskunnan vaadittua hakijan velvoittamista korvaamaan osuuskunnalle sen omistaman ja veden alle jääneen ja veden nostamisen vuoksi käyttökelvottomaksi tulleen kiinteän omaisuuden vesioikeus katsoi näyttämättä jääneen, että osuuskunnalle oli jäänyt korvattavaa vahinkoa. Toimitusmiesten esittämä korvaus tonttimaasta kuitenkin pysytettiin. Mylly oli tosin palanut, mutta osuuskunnan menetykset tuskin olivat rajattavissa vain tonttimaahan. **VYO 27. 11. 1981 VYO 3/1981** hylkäsi osuuskunnan vaatimukset sillä muodollisella perusteella, että ne oli esitetty vasta vesiylioikeuden tarkastuskokouksessa. Tarkastuskokouksessa oli esitetty lähinnä lisänäyttöä osuuskunnan vaatimusten tueksi. Muutoin VYO katsoi mm.: »— — koska osuuskunta on myynyt vesivoimansa eikä sen omistamalla tilalla siitä johtuen harjoiteta mylly- ja sahaustoimintaa, tilalle määrättyjä korvauksia vettymisvahingoista ja käyttöarvon alenemista alennettiin.» **KKO 4. 10. 1982 VE 82/2**: ei valituslupaa.[130]

---

[128] Tiedot Suukosken Mylly- ja sahaosuuskunnan pöytäkirjasta 23. 4. 1966 15 §. Yhtiö tarjosi tuolloin osuuskunnalle kertakorvauksena rakentamatta jäävästä myllystä ym. eduista 250 000 mk. Neuvottelut raukesivat, kun osuuskunnan ja jakokunnan välille syntyi erimielisyys siitä, kenelle korvaus olisi maksettava.

[129] VOL:n nojalla rakennettujen myllyjen ja sahojen oikeudellisesta asemasta ks. esim. *Haataja* III s. 245. Ks. myös VL 2: 7 ja 9 ja 10.

[130] Myös osuuskunnan kirje EOA:lle 20. 5. 1980 ja EOA:n vastaus 12. 6. 1980 n:o 2062 sekä AOKA:n vastaus 20. 7. 1984 n:o 3371. Kummatkin katsoivat, ettei osuuskunnan kirjelmä antanut aihetta toimenpiteisiin.

Vielä Ossauskosken *lopputarkastuksessa* osuuskunnan edustajat vaativat korvausta veden alle jääneistä turbiineista ym. mylly- ja sahauslaitoksen laitteille ja rakennelmille aiheutuneista vahingoista. **PSVO (16. 12. 1986 n:o 81/86/I)** hylkäsi vaatimukset. Vesiylioikeudessa (**VYO 11. 3. 1988 VYO 20/1988**) osuuskunta ei enää hakenut muutosta.[131]

Selostettuun monitahoiseen ja monimutkaiseen tapaukseen liittyy monia oikeudellisesti epäselviä kysymyksiä lähtien *forum*-kysymyksestä. Oliko jakokunnan vesialueen myymisestä tekemä kauppa 5. 5. 1957 tehty laillisessa järjestyksessä? Mikä merkitys oli annettava tuohon kauppaan liittyneelle ehdolle myllyyn ja siihen liittyvien oikeuksien jäämisestä kaupan ulkopuolelle? Olisiko v. 1916 tehdyn kauppakirjan ehdon pysyvyys ollut kiinnitettävissä?

Kun ottaa huomioon, että kysymys oli vesioikeuslain perusteella annetun luvan nojalla rakennetusta mylly- ja sahalaitoksesta, tällaisen myllyn rakentaminen kokonaan uuteen paikkaan olisi nähtävästi edellyttänyt uutta lupaa.[132] Näin ollen mainittu v:n 1916 kauppakirjan ehto koski oikeastaan vain sitä, että uuden laitoksen rakentaminen saattoi tapahtua ostajan kustannuksella. Kysymyksessä oli nähtävästi ollut vesivoimakaupan syntymiseen vaikuttava merkityksellinen tekijä. Ilman ehtoa kauppa olisi ehkä jäänyt syntymättä. Epävarmaa silti on, olisiko kiinteistökauppa voitu julistaa pätemättömäksi edellytysten puuttumisen vuoksi (OikTL 33 §, motiivierehdys), jos ensimmäinen ostaja olisi vedonnut siihen.[133] Uuden myllyn rakentaminen olisi joka tapauksessa vaatinut uuden julkisen luvan. Epäilemättä ostaja oli vastuussa sitoumuksestaan, joten kieltäytyminen uuden myllyn rakentamisesta olisi johtanut vahingonkorvausvelvollisuuteen.

Voidaanko sitten oikeutta saada rakentaa mylly uudestaan ostajan kustannuksella pitää kiinnitysasetuksen 1 §:n tarkoittamana »vissinä määränä rahaa tai tavaraa», joka voidaan kiinnittää? Kauppaehdon kohteena oleva suoritus on kauppakirjassa varsin hyvin yksilöity, joten katsoisin, että tällainenkin saatava, joka käsittää oikeuden saada rakennetuksi uusi mylly ostajan kustannuksella, olisi ollut kiinnitettävissä.[134] Kun etuutta ei ollut kiinnitetty, eikä sitä myöskään voida katsoa rasitteeksi, ei ehto sitonut vesialueen myöhempiä ostajia.

---

[131] Oikeustapauksesta ks. myös *Jokela* 1983 s. 436—438.

[132] Ks. esim. *Haataja* III s. 241—242.

[133] Purkavista ehdoista ks. esim. *Zitting — Rautiala* 1982 s. 297 ja siinä oleva oikeustapaus **KKO 1974 II 80.**

[134] Ks. *Zitting — Rautiala* 1982 s. 144 »—— kiinnitys on mahdollinen myös silloin, kun saatava käsittää »tavaraa ts. lajiesineitä, joilla on helposti määrättävä arvo.» Vrt. **KKO 1951 II 140**: Kiinnitystä ei vahvistettu jauhatusoikeuden eikä sähkövirran saantioikeuden vakuudeksi.

Osuuskunnan omistamaan mylly- ja sahalaitokseen kuuluvat oikeudet olivat kuitenkin vesioikeuslain perusteella annetulla rakentamislupapäätöksellä perustettuja rasiteoikeuksia, jotka olivat luonteeltaan pysyviä. Vuoden 1916 kauppakirjalla ei ollut tarkoitus eikä voitukaan luopua myllyn käyttöön liittyvistä oikeutuksista eikä velvollisuuksista. Se seikka, että mylly oli palanut, ei muuta osuuskunnan oikeuksien oikeudellista luonnetta.[135] Vesioikeuslain mukaan perustetun laitoksen käyttämisen käyminen mahdottomaksi uuden laitoksen (so. voimalaitoksen) rakentamisen vuoksi olisi kuulunut niihin asioihin, joihin voimalaitoksen lupakäsittelyn yhteydessä tai viimeistään lopputarkastuksessa olisi jo virallisperiaatteenkin pohjalta pitänyt puuttua ja määrätä maksettavaksi korvaus. Näin ei tapahtunut. Osuuskunnalle voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuneet vahingot, lukuun ottamatta tonttimaasta maksettua haittakorvausta, näyttävät jääneen korvaamatta.

8.3 Säännöstelymaksu

Säännöstelymaksun saattaisi otaksua olevan erityisen sopiva käytettäväksi laaja-alaisten rakentamishankkeiden lopputarkastuksissa. Yleisen edun hyväksi tuleva maksu vaikuttaisi sopivalta tavalta korvata vahinkoa, jonka arvioiminen ja yksilöityjen edunmenettäjätahojen osoittaminen on vuosikymmeniä rakentamisen toteuttamisen jälkeen erittäin vaikeaa. Kun vesilain säännöksen (VL 8.25.1) perusteella säännöstelymaksu on katsottava voitavan määrätä viran puolesta, lopputarkastuksessa ei näyttäisi olevan muodollisia esteitä (hakijan puuttuminen).

Lainsäätäjä on tarkoittanut, että säännöstelymaksu on määrättävä lupakäsittelyn yhteydessä. Näin ollen on katsottava, että lopputarkastuksessa säännöstelymaksu voi tulla kysymykseen vain niissä tapauksissa, joissa tällainen maksu olisi voitu määrätä jo lupakäsittelyn yhteydessä. Selvää ainakin lienee, että kun muitakin *edellyttämättömiä vahinkoja* on voitu käsitellä lopputarkastuksessa, mainitunlaisen vahingon korvaamiseksi voidaan määrätä säännöstelymaksu niillä edellytyksillä, jotka vesilain 8 luvun 25.1 §:ssä on säädetty.

Jos vaatimus säännöstelymaksun määräämisestä on tutkittu ja hylätty lupakäsittelyn yhteydessä, saman vaatimuksen tutkimiseen uudestaan lopputarkastuksessa edellyttämättömien yleiselle edulle aiheutuneiden huomattavien vahinkojen ja haittojen vähentämiseksi on suhtauduttava varauksellisesti (ei kahta

[135] Ks. VL 2: 6 ja 7. Vrt. KM 1939:3 § 54 ja sen perustelut s. 158—159. Myös *Haataja* I s. 360.

kertaa samasta asiasta). Jossain määrin erilainen tilanne on silloin, jos kysymys säännöstelymaksun määräämisestä ei ole lainkaan ollut esillä lupaa annettaessa. Käytännössä, etenkin jos säännöstelyyn ryhtymisestä on ennen lopputarkastuksen pitämistä kulunut pitkähkö aika, saattaa olla vaikea osoittaa, mitä lupapäätöksessä on otettu huomioon ja mitä ei.

Esimerkkinä säännöstelymaksua koskevan kysymyksen tutkimisesta lopputarkastuksessa voidaan mainita **PSVO 8. 3. 1988 n:o 9/88/I**. Kysymys oli TVH:lle v. 1965 myönnetystä eräiden järvien säännöstelyä koskevasta luvasta, joka vesihallintolain myötä oli siirtynyt vesihallitukselle. Lopputarkastuksen yhteydessä käsiteltiin myös alkuperäisessä luvassa erillisenä hakemusasiana käsiteltävänä määrättäviksi jätettyjä kalanhoitovelvoitteita.

Toimitusmiehet olivat ehdottaneet muun ohella säännöstelymaksun määräämistä sellaisten yleiselle edulle aiheutuneiden haittojen ja vahinkojen hyvittämiseksi, joita säännöstelypäätöstä annettaessa ei ollut edellytetty syntyvän.

Yhtiön valituksen johdosta vesioikeus katsoi, ettei säännöstelystä ollut aiheutunut sellaista ennalta-arvaamatonta seurausta, jota lupaa myönnettäessä ei ollut edellytetty ja joka aiheuttaisi ympäristön oloissa yleiseen etuun kohdistuvaa vahinkoa ja haittaa. Vesioikeus otti yhtiön valituksen huomioon ja jätti säännöstelymaksun määräämättä. Alkuperäisessä lupapäätöksessä vesioikeus oli hyväksynyt TVH:n tekemän muistutuksen ja katsonut, ettei säännöstelymaksua ollut tarpeellista määrätä *tiedossa* olleiden vahinkojen ja haittojen hyvittämiseksi.

VYO (19. 7. 1990 VYO 116/1990) muun ohella hylkäsi kunnan säännöstelymaksua koskevan vaatimuksen, koska »—— säännöstelystä —— saatavan selvityksen mukaan ei ole aiheutunut sellaista ennalta arvaamatonta seurausta, jota lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty ja joka aiheuttaisi ympäristön luonnonoloissa yleiseen etuun kohdistuvaa huomattavaa vahinkoa tai haittaa.»

Käytännössä säännöstelymaksua ei ole lopputarkastuksissa määrätty ja sen määräämistä on perin harvoin vaadittu.

9 ERÄITÄ HANKETYYPPEJÄ KOSKEVISTA LOPPUTARKASTUSRATKAISUISTA

9.1 Yleistä

Lopputarkastuksessa noudatettava pääperiaate on: mikä on rakennettu vastoin lupaa, on määrättävä palautettavaksi luvan mukaiseksi. Myös ilman lupaa havaitussa rakentamisessa on toimenpitein pyrittävä palauttamaan tilanne vesistössä siihen, mikä se oli ennen vesilain vastaisiin toimiin ryhtymistä. Toisaalta vesilain 2 luvun rakentamisluvan muuttamista koskevien yleissäännösten vuok-

si vesituomioistuimen mahdollisuudet puuttua lopputarkastuksessa lainvoimaiseen lupaan ja siinä määrättyihin ehtoihin ovat rajoitetut.

Eräät hanketyypit eroavat jossain määrin lopputarkastusratkaisujen yleislinjasta. Tällaisia ovat toisaalta *uittoa* ja toisaalta *kalankasvatuslaitoksia* koskevat lopputarkastusratkaisut. Seuraavassa tarkastellaan kumpaakin hanketyyppiä erikseen.

9.2 Uittoa koskevat asiat

Lopputarkastuksissa esiintyy harvoin tapauksia, joissa lupaehdoista on poikettu eikä poikkeamista ole katsottava vähäiseksi. Merkittävimpänä asiaryhmänä, jossa tällaista saattaa esiintyä, näyttävät olevan *uittoa* koskevat asiat.

Uittoväylää kuntoonpantaessa väylää on saatettu perata enemmän kuin lupapäätöksessä on sallittu tai sitä on voitu perata kokonaan ilman lupaa. Uittoa koskevat asiat voivat mutkistua siitä syystä, että uittoväylätöiden päästyä viimein lopputarkastusvaiheeseen, koko uittamistoiminta vesistössä on saattanut loppua. Lopputarkastuksessa saattaa siten tulla esille sekä uittotoiminnan aloittamisesta että lopettamisesta johtuvien asioiden käsitteleminen yhtä aikaa. Tällöin voidaan puhua *uittoväylän jälkihoidosta.*

Sinänsä vesilain 5 luku sisältää mm. säännökset siitä, miten on meneteltävä silloin, kun uittamistoiminta vesistössä lakkaa.

Laitteita tai rakennelmia, jotka uittosäännössä on vesistön kuntoonpanoa varten määrätty tehtäväksi taikka joista sanotussa säännössä on määrätty suoritettavaksi korvausta, ei saa poistaa ilman siihen oikeuttavaa, uittosääntöön otettua määräystä (VL 16: 30.1).[136]

Vesilain 5 luvun 30.2 §:n mukaan silloin kun uitto vesistössä tai sen osassa lakkaa, tulee vesilain 5 luvun 62 §:ssä tarkoitetun toimitsijan tai jos sellaista ei ole asetettu vesi- ja ympäristöhallituksen ryhtyä toimenpiteisiin sellaisten laitteiden ja rakennelmien poistamiseksi tai muuttamiseksi, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä. Jos toimenpiteestä ei aiheudu vesilain 1 luvun 12—15 §:ssä tai 19 §:ssä tarkoitettua muutosta tai seurausta, toimenpiteeseen voidaan ryhtyä jo ennen uittosäännön muuttamista tai kumoamista.[137]

---

[136] Sellaista määräystä ei tarvita uittolaitteiden uusimiseen tai muuttamiseen, jos työ tehdään aiheuttamatta vesistössä VL 1: 12—15:ssä tarkoitettua muutosta tai seurausta. (VL 16: 30.1 *in fine*)

[137] Oikeuskäytännöstä esim. **KHO 1969 A II 157**: Vaadittaessa uittoyhdistyksen velvoittamista uittotoiminnan lakattua poistamaan vesialueelle jääneet kiinteät uittolaitteet ja puhdistamaan alue uitosta jääneistä puista ja muusta tavarasta vesioikeuden tuli selvittää ja ratkaista asia kunkin laitteen ja kalastuspaikan osalta erikseen.

Vesituomioistuimilla näyttää olevan pyrkimys tarkastella edellä mainitun kaltaisissa uittoa koskevissa asioissa vesistöä nykytilassa, kun vanhojen laiminlyöntien ja virheiden syy-yhteyksien selvittäminen vuosikymmenien takaa koetaan ylivoimaisen vaikeaksi. Tämä on johtanut siihen, että se, mikä uittoväylää kuntoonpantaessa on aikoinaan laittomasti tehty, »laillistetaan» lopputarkastuksessa ja lupaehdot muotoillaan tehtyjä töitä vastaavaksi.

Esim. **KHO 27. 5. 1982 t. 2466**: KHO oli palauttanut Värriöjoen uittosääntöä koskevan lopputarkastusasian uudestaan vesioikeuden käsiteltäväksi, koska hanke oli pantu toimeen toisin kuin lupapäätöksessä oli määrätty (ts. perkauksia oli suoritettu ilman lupaa). Vesioikeuden päätöksellä (**PSVO 2. 12. 1982 n:o 31/82/III**) uittosääntöön lisättiin ilman lupaa tehtyjä perkauksia koskeva lupaehto ja luvanhaltija velvoitettiin istuttamaan vesistöön kaloja, koska perkaustöistä oli aiheutunut taimenen poikastuotantoalueen supistumista.

Monet uittoväylien lopputarkastukset ovat saattaneet tulla vireille jo vesioikeuslain voimassa ollessa, mutta ne ovat saattaneet jäädä syystä tai toisesta kesken.

Vesioikeuslain mukainen lopputarkastus, jonka toimeenpanemisesta määräsi maaherra ja jonka suoritti siihen määrätty toimitusmies yksinään, ei antanut mahdollisuuksia tehdä muutoksia uittosääntöön.[138] Tältä osin säännökset poikkesivat vesilain mukaisesta lopputarkastuksesta.[139] Yleensä vesioikeuslain mukaiseen lopputarkastukseen liittyi ns. *täydentävä uittoväyläkatselmus*, jota kautta myös uittosääntöä voitiin muuttaa.[140] On sanottu, että monet uittoväylät jäivät vesioikeuslain voimassa ollessa rakentamatta, koska lainsäädännössä oli jäänyt epäselväksi kysymys siitä, miten ja kenen toimesta uittoväylän rakentaminen oli ilmoitettava valmistuneeksi ja toisaalta asiana oli hakea lopputarkastusta.[141]

Vesioikeuslain lopputarkastusta koskevat säännökset olivat sikäli myös puutteelliset, että kysymys ennalta-arvaamattoman vahingon korvaamisesta oli nähtävästi pantava vireille vesioikeuslain 1 luvun 21 §:n mukaisessa järjestyksessä.[142] Varsinaisesti lopputarkastusta koskeva vesioikeuslain 6 luvun 16 § määräsi vain, että: »Heti kun lauttausväylää varten määrätyt työt ovat päätty-

[138] VOL 6: 16 ja TA 1 §. Ks. myös esim. *Haataja* II s. 318—319.

[139] Vrt. VL 16: 31.2.

[140] Ks. *Haataja* II s. 319.

[141] *Haataja* (II s. 318 alav. 2) tosin viittaa TA 33 §:n piiri-insinöörille annettuun valtaan ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin (so. lopputarkastuksen määräämiseksi), mutta po. TA:n säännös näyttää jääneen uittoväylätöissä kuolleeksi kirjaimeksi.

[142] Esim. **KHO 16. 4. 1925 t. 795**: Maaherran päätökseen uittosäännön muuttamista koskevassa asiassa oli otettu määräys, jonka mukaan asianosaisten oli vahingon ja haitan korvaamisesta riideltävä VOL 6: 15:n mukaisesti asianomaisessa oikeudessa. Tämä määräys

neet, tarkastuttakoon siitä tehdystä ilmoituksesta ne asiaa ymmärtävällä henkilöllä» (VOL 6: 16.1). Eri asia oli, jos lopputarkastuksen yhteydessä määrättiin pidettäväksi täydentävä uittoväyläkatselmus. Uittosääntö sinänsä oli saavuttanut lainvoiman ennen lopputarkastuksen suorittamista. Näin ollen muutoksia lopputarkastuksessakin uittosääntöön voitiin tehdä vain niissä rajoissa, jotka koskivat lainvoimaisen uittosäännön muuttamista.[143]

Esimerkkinä siitä, että monet vesioikeuslain aikana toimeenpannuista uittoväylätöistä jäivät joko rakentamatta loppuun tai ainakin lopputarkastus jäi pitämättä, on **Simojoen vesistön uittosäännön kumoamista** ym. koskeva lopputarkastusasia.[144]

Oulun läänin maaherran velvoitettua 28. 1. 1937 Simojoen uittoyhdistyksen suorittamaan Simojoella yhteisesti uitettavan uittoväylän kuntoonpanotyöt Portimojärven ja Simojokisuun välillä uittoyhdistys oli 26. 9. 1938 päivätyllä hakemuksella ilmoittanut töiden tulleen suoritetuksi ja pyytänyt lopputarkastuksen määräämistä. Maaherran määrättyä 14. 10. 1938 vesioikeuslain mukaisen lopputarkastuksen pidettäväksi toimitusinsinööri oli 27. 9. 1943 antamassaan lausunnossa katsonut, että lopputarkastuksen pitäminen oli turhaa, koska kuntoonpanotyöt rajoittuivat ainoastaan eräiden koskien perkauksiin. Kunnostamistöitä ei toimitusinsinöörin mielestä voitu myöskään hyväksyä, koska työt oli jätetty kesken. Kun kuntoonpanotöihin haluttiin vielä tehdä muutoksia, toimitusinsinööri oli ehdottanut täydentävää lauttausväyläkatselmusta. Toimitusinsinöörin kannanotto lopputarkastuksen tarpeettomuudesta ei perustunut lakiin, sillä vesioikeuslain 6 luvun 16 §:n säännös oli sikäli ehdoton, että lopputarkastus oli uittoväylän tultua rakennetuksi aina toimitettava.

Tämän jälkeen uittajat (metsähallitus ja uittoyhdistys) hakivat 2. 11. 1943 vesioikeuslain mukaista täydentävää lauttausväyläkatselmusta, koska »väylätöitä ei ollut suoritettu loppuun ja koska olosuhteet uittoväylällä olivat muuttuneet». Simojoen uittoyhdistyksen anottua lupaa kuntoonpanotöiden jatkamiseen Lapin lääninhallitus myönsi 8. 10. 1946 töihin luvan »ehdolla, että Simojoen uittoyhdistys saa suorittaa Simojoen vesistölle 14 päivänä tammikuuta 1931 vahvistetussa lauttaussäännössä Portimojärven ja meren välisellä Simojoen osalla tehtäväksi määrätyt työt, mikäli ne eivät poikkea edellä mainitun täydentävän lauttauskatselmuksen yhteydessä laadittavasta uudesta kuntoonpanosuunnitelmasta». Uittoyhdistys pyysi sitten 11. 10. 1949 päivätyllä, Lapin läänin maaherralle osoitetulla hakemuksella lopputarkastuksen suorittamista suoritettujen töiden johdosta.

---

poistettiin, koska asianosaisilla eräissä tapauksissa saattoi olla aihetta ja lain mukaan myös valta vaatia ja saada korvaus määrätyksi VOL 1: 21—23:n mukaan.

[143] Uittoväyläkorvauksiin oli mahdollista saada muutos, mikäli sitä haettiin kanteella tuomioistuimesta määräajassa. Toisen ryhmän muodostivat tapaukset, jossa olosuhteet vesistössä olivat uittosäännön vahvistamisen jälkeen muuttuneet, minkä vuoksi uiton järjestäminen muutetulla uittosäännöllä oli tarpeen. Ks. esim. *Haataja* II s. 304 ss.

[144] **PSVO 3. 6. 1975 n:o 30/75/I, KHO 9. 12. 1977 t. 4805, PSVO 7. 11. 1983 n:o 63/83/I, KHO 20. 3. 1985 t. 805.**

Edellä selostettujen vaiheiden jälkeen näyttää uittoyhdistyksen hakemus lopputarkastuksen suorittamisesta samoin kuin metsähallituksen aiempi hakemus täydentävän lauttausväyläkatselmuksen suorittamisesta jääneen lääninhallituksessa vireille ilman, että hakemusten johdosta olisi seuraavien kahdenkymmenen vuoden kuluessa ryhdytty toimenpiteisiin. Hakemusasiat tulivat uudestaan esille vasta vesilain tultua voimaan, kun vanhojen hakemusasioiden tilanne muutoinkin jouduttiin selvittämään. Uittoyhdistys ilmoitti 16. 7. 1962 jatkavansa 11. 10. 1949 vireille panemaansa lopputarkastusta ja metsähallitus 9. 2. 1966 jatkavansa hakemustaan täydentävän uittoväyläkatselmuksen ja perkaustöitä koskevan lopputarkastuksen suorittamisesta.

Uittotoiminta oli Simojoella ehtinyt kuitenkin jo loppua. Tähän viitaten metsähallitus oli pyytänyt 27. 10. 1966 päivätyllä hakemuksella lauttaussäännön kumoamista. Nyt uittoyhdistys ja metsähallitus ilmoittivat peruuttavansa aiemmat hakemuksensa muilta osin paitsi uittoväylän kuntoonpanotöiden aiheuttamien vahinkojen korvaamisen osalta. Valtioneuvosto siirsi sitten eräiden vesistökunnostustöiden hoitamisesta 26. päivänä kesäkuuta 1970 annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla mm. Simojoen uittosäännön kumoamista koskevan asian metsähallitukselta vesihallintoviranomaisten hoidettavaksi. Vesioikeus määräsi 18. 10. 1971 tekemällään päätöksellä Simojoen uittoyhdistyksen lauttauskatselmuksen toimittamista, metsähallituksen Simojoen uittoväylätöiden lopputarkastuksen suorittamista sekä vesihallituksen Simojoen vesistön uittosäännön kumoamista koskevat hakemukset käsiteltäväksi yhdessä.

Vesioikeuden käsittelystä (**PSVO 3. 6. 1975 n:o 30/75/I**) selviää, että vesistön perkauksia oli suoritettu v. 1946—48 ja 1952—55 huomattavasti laajempina kuin annetut päätökset olisivat oikeuttaneet. Vesioikeuden päätöksellä, jonka KHO eräin muutoksin vahvisti, lauttaussääntö kumottiin ja vesihallitus velvoitettiin suorittamaan päätöksessä tarkemmin luetellut uittotoimintaa varten tehtyjen rakenteiden ja laitteiden poistamis- ja muutostyöt. Metsähallitus ja uittoyhdistys velvoitettiin yhteisvastuullisesti suorittamaan päätöksessä luetellut korvaukset, mutta kalanpoikasten istuttamista koskevat velvoitteet jätettiin määräämättä. KHO (**KHO 9. 12. 1977 t. 4805**) hylkäsi maa- ja metsätalousministeriön vaatimuksen lopputarkastuksen toimittamisesta (nähtävästi ennenaikaisena).

Vesihallituksen kuntoonpanotöiden lopputarkastuksessa havaittiin, ettei työtä ollut saatettu loppuun lupaehtojen edellyttämällä tavalla (**PSVO 7. 11. 1983 n:o 65/83/I**). Lisäksi vesioikeus katsoi, etteivät lupapäätöksessä määrätyt kunnostustoimenpiteet eräissä osissa vesistöä olleet johtaneet vedenkorkeuksien, virtausolosuhteiden ja kalojen elinmahdollisuuksien parantamisen suhteen päätöksessä tarkoitettuun tulokseen. Lisäksi kunnostustoimenpiteistä oli aiheutunut muita ennalta-arvaamattomia vahinkoja (mm. rantojen syöpymistä). Kysymys oli ts. osittain luvasta poiketen tapahtuneesta rakentamisesta, osittain seuraamuksista, joita lupaa annettaessa ei ollut edellytetty. Lainkohdat, joihin vesioikeus on perustanut päätöksensä, ovat vesilain 2 luvun 3 § ja 16 luvun 31.2 §. KHO:ssa kysymys oli erään valittajan puhevallasta.

Myös vesioikeuslain poikkeuslakien perusteella on saatettu panna vireille

lopputarkastusasioita ja siihen liittyviä uittoväyläkatselmuksia.[145] Oikeuskäytännön valossa tosin näyttää siltä, että poikkeuslakien sekavuuden ja puutteellisuuksien vuoksi lopputarkastukset jäivät keskeneräisiksi.

Esimerkkinä voidaan mainita Keski-Kemijoen uittoväylää koskeva lopputarkastus. Kysymys lopputarkastuksen määräämisestä ja täydentävän uittoväyläkatselmuksen pitämisestä oli saatettu vireille siinä järjestyksessä kuin L 62/34 määräsi. Lopputarkastus näyttää kuitenkin jääneen pitämättä ilman, että edes päätöstä lopputarkastuksen pitämisestä olisi saatu aikaan. Sittemmin rakennettujen voimalaitosten ja vesistössä lisääntyneen puutavaran uiton johdosta uittaja pyysi vesioikeuslain mukaista uittoväyläkatselmusta ja voimalaitoslupien haltija vesilain mukaista uittosäännön muuttamista. Nämä hakemusasiat käsiteltiin vesilain mukaisena uittosäännön muuttamista ja uittoväylän kuntoonpanemista koskevana hakemusasiana.[146]

Ennen vesilain voimaantuloa vireille tulleissa ja sittemmin vesioikeuden käsiteltäviksi siirretyissä asioissa on otettava huomioon vesilain 22 luvun 7.1 §:n määräykset. Tämän säännöksen mukaan vesioikeuden käsiteltäväksi siirretyssä asiassa on yrityksen tai toimenpiteen edellytysten, hakijalle myönnettävien oikeuksien ja määrättävien velvollisuuksien sekä hänen suoritettavakseen määrättävien korvausten osalta ja muutoinkin sovellettava uuden lain aineellisoikeudellisia säännöksiä.

Vesioikeuslain ja vesilain mukaisessa lopputarkastuksessa ei ole kysymys samasta asiasta. Näin ollen tästä olisi pääteltävissä, ettei vesioikeuslain mukaisten lopputarkastussäännösten sijasta voida laillisesti soveltaa vesilaissa olevia lopputarkastussäännöksiä. Yleensä tällainen vesioikeuslain aikana vireille pantu lopputarkastusasia on vesilain voimassa ollessa käsitelty uittosäännön muuttamista koskevana hakemusasiana, elleivät hakijat ole suostuneet siihen, että asia voidaan käsitellä vesilain mukaisena lopputarkastuksena.[147]

Esimerkkinä alun perin jo vesioikeuslain aikana käynnistyneestä, uittoa koskevasta lopputarkastuksesta voidaan mainita **KHO 16. 5. 1985 t. 1998**. Tässä oli kysymys sekä ilman lupaa että luvasta poiketen tehdyistä perkauksista. Vesioikeus pysytti tehdyt työt ottamalla lupaehtoihin tehtyjä perkauksia koskevat määräykset. Kysymys oli perkauksilla aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta ja perattujen uomien saattamisesta kalastolle ja kalastukselle kelvolliseen kuntoon.

---

[145] L 62/34:n perusteella tai oikeastaan sellaisena kuin se oli muutettuna L 16. 4. 1937 vesistötoimikunnan käsiteltäväksi voitiin määrätä asiat, jotka koskivat uiton järjestämistä. Tällöin oli noudatettava mainitun L 62/34:n säännöksiä. Uittosäännön määräämisestä VTK:n toimesta ks. tarkemmin *Haataja* II s. 305 ss.

[146] **PSVO 8. 6. 1979 n:o 43/79/I** ja **KHO 4. 3. 1982 t. 865**.

[147] Esim. **PSVO 4. 3. 1987 n:o 2/87/III** ja **VYO 30. 11. 1990 VYO 195/1990**.

PSVO 14. 6. 1976 n:o 49/86/I: Päätös koskee Seipäjoen uittoväylätöiden lopputarkastusta, joka oli alun perin tullut vireille vesioikeuslain mukaisena lopputarkastuksena. Hakemusta täydennettiin vesilain voimassaoloaikana, jolloin olikin kysymys uittoväylän kuntoonpanosuunnitelmasta. Tämän jälkeen uitto loppui koko Raudanjoen vesistössä, johon Seipäjoen vesistö kuului. Vesi- ja ympäristöhallitus haki uittosäännön kumoamista. Vesioikeus päättäessään yhdistää molemmat hakemukset samassa katselmustoimituksessa käsiteltäväksi määräsi, että uittajan hakemus oli käsiteltävä vain siltä osin kuin kysymys oli voimassa olevan uittosäännön aikana tehdyistä uittoväylätöistä ja niiden mahdollisesti aiheuttamista vahingoista. Ennen lupaa ja vahvistettua uittosääntöä aiheutetut vahingot näyttävät jääneen korvaamatta. Päätöksestä ei ole kuitenkaan valitettu, mikä johtunee siitä, että yksityisillä oli vesialueesta omistuksessaan varsin pieni osuus.

Mielenkiintoinen linjaratkaisu on Livojärven ja Mäntyjoen suun välistä Livojoen osaa sekä Mäntyjoen vesistöä ja Siuruanjokea ja sen sekä Livojoen sivuvesistöjä koskeva alun perin vesioikeuslain mukaisen uittoväylän kuntoonpanotöiden lopputarkastuksena vireille pantu asia.

Vesioikeus oli päätöksessään katsonut mm., että ennen vesioikeuden päätöksen antamista ja ilman voimassa olevaan uittosääntöön perustuvaa lupaa toteutettujen töiden ja toimenpiteiden sekä niistä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisen osalta vesilain 14 luvun 7 §:n säännökset huomioon ottaen sanottuja vahinkoja ei voitu tutkia hakemusasiana.

KHO 20. 1. 1984 t. 198: »Vesilain 16 luvun 31 §:n ja 18 luvun 12 §:n säännökset huomioon ottaen vesioikeuden olisi tullut samassa yhteydessä ratkaista, oliko ilmoitettujen vahinkojen ja haittojen johdosta määrättävä suoritettavaksi korvauksia tai hakija tai Iijoen uittoyhdistys velvoitettava toimenpiteisiin.

Edellä mainitun kaltaisilla laittomilla uittoperkauksilla lienee pilattu melkoinen joukko virkistys- ja kalastuskäyttöön soveliaita jokia. Kun suoritetut toimet aikanaan tulevat lopputarkastuksessa arvioitaviksi, on toimenpiteistä kulunut jo niin kauan aikaa, että luotettavien vahinkoarvioiden esittäminen on suuren työn takana, jos lainkaan mahdollista. Olennaista on havaita, etteivät uittoa koskevissa lopputarkastuksissa tehdyt ratkaisut oikeuta sellaisiin päätelmiin, että lopputarkastus antaisi vesituomioistuimelle yleensä oikeuden vahvistaa sellainen oikeustila pysyväksi, joka on syntynyt ilman lupaa tai luvasta poikkeavan rakentamisen johdosta. Uittoakin koskevissa asioissa edellä olevien esimerkkitapausten kaltainen jälkihoito voi tulla kysymykseen vain poikkeustapauksissa, kun on samanaikaisesti kysymys vanhoista (ja laajoista) uittoväylätöistä ja uiton loppumisen jälkeisistä vesistön kunnostustoimenpiteistä.

9.3 Kalankasvatuslaitokset

Kalankasvatuslaitoksia koskevat lopputarkastusratkaisut tuovat esille sen eron, mikä on vallinnut ns. rakentamislupien ja pilaamislupien kesken[148]. Tämä ero ei koske niinkään oikeutta saada lupa, vaikka eroavuutta tässäkin suhteessa on todettavissa, vaan sitä, miten lopputarkastuksessa on suhtauduttu luvan pysyvyysvaikutukseen. Kun pilaamisluvat *de lege lata* yleensäkin ovat helpommin muutettavissa, myös lopputarkastuksissa kalankasvatuslaitoksia koskevien lupien ehtojen muuttamiseen on rakentamislupiin verrattuna suhtauduttu paljon joustavammin.[149] Kalankasvatuslaitosten lupien ehdot on lopputarkastuksissa voitu muuttaa siten, että yrityksen toiminta mahdollisimman hyvin mukautuu vesiympäristön muuttuviin olosuhteisiin, käyttötarpeisiin ja arvostuksiin.

Niinpä kalankasvatuslaitosta koskevassa lopputarkastusratkaisussa on voitu lisätä laitoksen jäteveden johtamista (ja itse asiassa koko lupaa) koskeva määräaikainen tarkistamislauseke (**KHO 4. 6. 1987 t. 2238**). Ehto, joka on varsin tavanomainen kalankasvatuslaitoksia koskevien lupien ehdoissa, kuuluu seuraavasti: »Luvanhaltijan on jatkettava suunnitelmia ja toimenpiteitä vesistöön kohdistuvan jätevesikuormituksen vähentämiseksi ja mikäli luvanhaltija haluaa jatkaa tässä päätöksessä tarkoitettujen jätevesien johtamista vesistöön vuoden 1990 jälkeen, sen on mainitun vuoden loppuun mennessä tehtävä vesioikeudelle lupaehtojen tarkistamista koskeva hakemus, jossa on esitettävä tarkkailutuloksiin perustuva selvitys vesistön tilasta ja siinä tapahtuneista muutoksista sekä sen hetkisiin teknisiin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin perustuva jätevesien puhdistamisen tehostamista koskeva suunnitelma.»

Esimerkkinä voidaan mainita myös **PSVO 28. 6. 1988 n:o 40/88/I**: Lopputarkastuksen kohteena olevan kalankasvatuslaitoksen vaikutukset ulottuivat rajavesistöön, ja laitoksen alapuolella oleva vesistö oli luokiteltu valtakunnallisesti arvokkaaksi virkistyskalastusvesistöksi. Vesi- ja ympäristöhallitus katsoi muistutuksessaan laitoksen toiminnasta aiheutuvan merkittävää rehevöitymistä alapuolisessa vesistössä, mutta koska laitos oli kuitenkin omistajalleen pääasiallinen tulonlähde, laitoksen toiminnan hyödyt olivat merkittävät haittoihin verrattuna. Asiakirjojen perusteella kysymyksessä näyttäisi olevan vesilain 2 luvun 6.1 §:n vastainen hanke. Lopputarkastuksessa kalankasvatuslaitoksen lupaan lisättiin lupaehtojen tarkistamislauseke, jonka perusteella luvanhaltijan oli määräajassa toimitettava vesioikeudelle uusi hakemus lupaehtojen tarkistamisesta, mikäli luvanhaltija halusi jatkaa luvassa tarkoitettua jätevesien johtamista.[150]

---

[148] Ks. HE 266/1984 vp s. 2 ss.

[149] Ks. VL 10: 24 ja 10:25.

[150] Samoin **PSVO 17. 10. 1985 n:o 38/85/III, PSVO 15. 10. 1985 n:o 37/85/III**. Vrt. uusien kalankasvatuslaitoksia koskevien lupien osalta mm. *Paatela* 1987 s. 79 ss.

Lopputarkastuksessa on voitu lisätä kalankasvatuslaitosta koskeva *kalanhoitovelvoite*. **PSVO 28. 6. 1988 n:o 40/88/II**: Velvoitteessa luvanhaltija määrättiin istuttamaan kalaa. Velvoitetta voitiin muuttaa luvanhaltijan ja maa- ja metsätalousministeriön sopimalla tavalla kuitenkin niin, ettei velvoitteen suuruus muutu. Muutoksista oli annettava tieto kalastuskunnille. Päätös sisältää myös ohjeen siitä, miten erimielisyyksien varalta tuli menetellä. Alkuperäisessä luvassa ei ollut kalanhoitovelvoitetta. Muutoksenhaussa vesiylioikeuteen (**VYO 24. 1. 1989 VYO 87/1989**) ei ollut tästä kysymys. Samoin **PSVO 15. 10. 1985 n:o 37/85/III**: Kalankasvatuslaitosta koskevassa lopputarkastusasiassa lisättiin kalojen istuttamista koskeva lupaehto, jossa todetaan mm., että hoitotoimenpiteistä luvanhaltijan on annettava tieto kalastuskunnalle.[151]

Lopputarkastuksessa kalankasvatuslaitosta koskevaan lupaan lisättiin talousveden järjestämistä koskeva ehto. **PSVO 15. 10. 1985 n:o 37/85/III**: Kysymys oli myös erään yksityisen hakemuksesta, jossa vaadittiin luvanhaltijaa velvoitettavaksi rakentamaan uusi porakaivo. Tämä hakemus käsiteltiin lopputarkastuksen kanssa yhdessä. Toimitusmiehet olivat esittäneet luvanhaltijan velvoittamista rakentamaan T:n omistamalle tilalle vedenottamo. Päätöksessään vesioikeus kuitenkin hylkäsi toimitusmiesten ehdotuksen. Sen mielestä asiassa ei ollut esitetty selvitystä siitä, että T:n tilalle olisi mahdollista rakentaa sellainen vedenottamo, josta saatava vesi täyttää laadultaan lääkintöhallituksen talousvedelle asettamatta vaatimukset ja joka antoisuudeltaan vastaa tilan nykyistä tarvetta. Sen sijaan vesioikeus katsoi asiassa selvitetyksi, että T. oli ennen kalankasvatuslaitoksen toiminnan aloittamista ottanut kaiken talousvetensä I-järvestä. Vesioikeus katsoi, että kalankasvatuslaitoksen jätevesien johtamisen vuoksi T ei voinut kesällä noin kahden kuukauden aikana käyttää I-järven vettä talousvetenä. Edelleen se katsoi, että kalankasvatuslaitoksen jätevesien johtamisen vuoksi T:n vedensaanti oli huomattavasti vaikeutunut ja että luvanhaltija oli vesilain 11 luvun 12 §:n säännökset huomioon ottaen velvollinen järjestämään T:lle entisen veroisen talousveden saantimahdollisuuden. Tällainen uusi lupaehto lisättiin lopputarkastuksessa. Lupaehto sisälsi ohjeen, että erimielisyyksien syntyessä osapuolten oli saatettava asia talousveden saannin järjestämisestä erikseen vesioikeuden ratkaistavaksi.[152]

Edellä selostetussa ratkaisussaan **(4. 6. 1987 t. 2238) KHO** on halunnut painottaa kalankasvatuslaitokseen liittyvien eri tekijöiden (laitoksen rakentaminen, veden johtaminen, jäteveden päästäminen) kokonaisuutta. Useimmissa kalankasvatuslaitoksia koskevissa lopputarkastusratkaisuissa on ollut kysymys siitä, että alkuperäisen lupapäätöksen lupaehdot (esim. kalanhoitovelvoitteet, jäte-

[151] Samoin **PSVO 5. 6. 1986 n:o 18/86/III** ja **KHO 28. 6. 1988 t. 2774**, jossa kalankasvatuslaitosta koskevaan päätökseen lisättiin lopputarkastuksessa kalanhoitovelvoitetta koskeva lupaehto. Velvoitetta saatiin muuttaa luvanhaltijan ja kalastuspiirin päätöksellä edellyttäen, ettei velvoitteen arvo muutu. Kalastuskuntien kuulemista ei edellytetty.

[152] Alkuperäisessä lupapäätöksessä talousveden saantivelvoite on saatettu määrätä järjestettäväksi yleisluonteisella lupaehdolla. Tällöin vasta lopputarkastuksessa voitiin arvioida, minkä tilojen talousveden saanti oli vaikeutunut.

veden päästäminen) ovat jääneet puutteellisiksi tai tarpeelliset velvoitteet ovat jääneet kokonaan asettamatta. Tämä lienee johtunut pääosin siitä, että kalankasvatustoiminnan ympäristövaikutuksista ei ollut riittävästi tietoa. Kun hanke on tullut lopputarkastusvaiheeseen, myös hankkeen aiheuttamat haitalliset seuraamukset ovat olleet arvioitavissa. Vesilain 10 luvun säännökset huomioon ottaen kalankasvatuslaitosten jäteveden päästämistä koskevia ehtoja voidaan muuttaa muulloinkin kuin lopputarkastuksessa. Verrattuna viimeaikaisiin uusien kalankasvatuslaitosten luparatkaisuihin lopputarkastuksissa omaksuttu linja ei poikkea ainakaan ankarampaan suuntaan siitä, miten tällaisen toiminnan ympäristövaikutuksiin lupakäsittelyssä olisi suhtauduttu.

Esimerkkinä eräistä viimeaikaisista kalankasvatuslaitoksia koskevista luparatkaisuista voidaan mainita **KHO 16. 12. 1986 t. 5337**. Kysymys oli ulkoallasalueelle rakennettavista muovialtaista, joista kiintoaineet oli tarkoitus siirtää pyörreselkeyttimen kautta lietteen keräykseen. Vesioikeus oli myöntänyt luvan eräin ehdoin. KHO lausui, että laitoksessa käytetyn veden johtamisesta vesistöön aiheutuvaa haittaa ei voitu katsoa saatavaan hyötyyn verrattuna suhteellisen vähäiseksi ja hylkäsi lupahakemuksen.

Jätevesivaikutusten vuoksi hylätty hakemus oli myös **KHO 20. 2. 1987 t. 568**. Hakijat olivat pyytäneet uutta lupaa kalanviljelylaitoksen tarvetta varten veden johtamiseen järvestä, kahden vedenottoputken rakentamiseen järveen, pohjapadon rakentamiseen järven luusuaan tarpeellisine perkauksineen sekä laitoksella käytetyn veden päästämiseen jokeen. Kysymyksessä oli poikaslaitos. Suunnitelman muutosten jälkeen hankkeeseen kuului kaksi ulkoallasryhmää, joissa kummassakin oli kahdeksan allasta. Jätevesien käsittelyyn oli suunniteltu pyörreselkeyttimet, turvesuotimet ja jälkiselkeytys luonnonravintolammikoissa. Pyörreselkeyttimien sijainti oli ilmoitettu piirroksessa, mutta selvitystä niistä ei ollut. Hakija pyysi lupaa 45 000 kg:n vuotuiselle kalamäärälle.

Toimitusmiehet olivat katsoneet, että hankkeen jätevesivaikutusten vuoksi edellytyksiä luvan myöntämiselle ei ollut. Vesioikeus myönsi luvan 20 700 kg:n kalamäärän kasvattamiselle. KHO:n mielestä hankkeesta aiheutuvaa haittaa ei voitu pitää saatavaan etuun verrattuna suhteellisen vähäisenä ja koska kalanviljelylaitosta koskeva asia oli käsiteltävä ja ratkaistava yhtenä kokonaisuutena KHO kumosi vesilain 10 luvun 24.1 §:n nojalla vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi hakemuksen. KHO:n päätökseen lienee vaikuttanut riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen antama lausunto, joka oli KHO:ssa hankittu viran puolesta (KHOL 15 §), kun siellä oli epäilty, että pyörreselkeyttimet eivät toimisi niin hyvin kuin hakemuksessa oli esitetty. Lausunnossa todettiin, että hakijan esittämään pyörreselkeyttimien puhdistustasoon ei ollut mahdollista päästä. Tämä johtui siitä, että hakemuksessa fosforikuormitusta ei ollut laskettu käytetyn rehun määrästä.[153]

[153] Molempia em. oikeustapauksia on selostanut tarkemmin *Paatela* 1987 s. 86—87.

10 MUUT KYSYMYKSET

10.1 Vanhojen rakentamislupien muuttaminen

Meillä on olemassa varsin paljon vanhoja voimalaitoksia yms. koskevia lupapäätöksiä, jotka nykyisen käsityksen mukaan ovat vajavaisia tai sitten muuttuneisiin vesistöoloihin sopimattomia. Vanhoihin lupiin eli ennen vesilain voimaantuloa 1. 4. 1962 annettuihin lupiin sovelletaan vesilain säännöksiä ainoastaan siirtymäsäännösten osoittamassa laajuudessa. Kysymys on pääsääntöisesti rakentamisluvista ja niiden muutettavuudesta, sillä pilaamislupien pysyvyyssuoja myöhempiä muutospaineita kohtaan on rakentamislupiin verrattuna relatiivisempi.

Siirtymäsäännöksistä on ensinnäkin mainittava koko vesilakia koskeva 22 luvun 2 §. Tämän säännöksen mukaan aikaisemman lain nojalla myönnettyyn lupaan perustuvat oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät aikaisemman lain säännösten mukaan, ellei vesilaissa ole toisin säädetty.[154]

Vesilain 2 luvun 29 §:ssä on säädetty, miten ja missä laajuudessa aikaisemman lain perusteella annettua ja lainvoimaista lupaa voidaan muuttaa. Näin ollen vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:n säännökset rakentamisluvan muuttamisesta eivät koske vanhoja lupia.

Vielä on otettava huomioon voimalaitoksen pysyttämistä koskevat erityissäännökset vesilain 3 luvun 14—17 §:ssä. Näillä säännöksillä on turvattu vesioikeuslain poikkeuslakien väliaikaisilla luvilla rakennettujen voimalaitosten asema.[155] Lisäksi vesilain 2 luvun 18 §:ään sisältyy uittoa koskeva erityissäännös, joka ulottaa siinä säädetyn erityisvelvollisuuden koskemaan myös aikaisemmin tehtyjä rakennelmia.[156] Vesioikeuslain voimassaoloaikana rakennettujen uittoväylien lopputarkastusmenettelyä on tässä tutkimuksessa käsitelty jo edellä.

Joulukuun 1. päivänä 1987 voimaan tulleeseen vesilain muutokseen (L 467/87) sisältyvät omat siirtymäsäännöksensä.[157] Edellä on jo vesilain 2 luvun 22 §:n tarkoittamiin kalanhoitovelvoitteisiin liittyen käsitelty vesilain siirtymäsäännökseen liittyviä tulkintaongelmia. Mielestäni lakitekstin perusteella on pääteltävissä, että vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:n, 8 luvun 25 §:n, 9 luvun 15 §:n ja 10 luvun 24 a, 24 b, 25, 25 a ja 27 §:n säännöksiä sovelletaan lain voimaan tultua myös aikaisemmin annetun päätöksen tai siinä asetettujen

[154] Ks. HE 64/1959 vp s. 38 ss., myös KM 1958: 97 s. 94 ss.
[155] Ks. KM 1958:97 s. 29 ss.
[156] Ks. HE 64/1959 vp s. 10.
[157] Ks. HE 266/1984 vp s. 29—30 ja 91.

velvollisuuksien muuttamiseen tai tarkistamiseen. Tämä vastaa myös lainsäätäjän kantaa. Näin ollen mm. vanhojen rakentamislupien kalanhoitovelvoitteita voidaan tarkistaa siten kuin vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:ssä on säädetty sekä säännöstelymaksu tarkistaa siten kuin säädetään 8 luvun 25.3. §:ssä.

Vesilain 2 luvun 29 §:n perusteella vanhan rakennelman tai laitoksen omistaja voidaan hakemuksesta velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön puhdistautumiskyvyn säilyttämistä varten tarpeellisten laitteiden rakentaminen.[158] Tästä johtuva vahinko, haitta tai muu edunmenetys on kuitenkin korvattava omistajalle, ellei se ole vähäinen.[159]

Vesilain 2 luvun 29 §:n säännös rakentuu periaatteelle, ettei uusilla määräyksillä saada loukata laillisen luvan perusteella toimivan rakentajan oikeuksia muutoin kuin korvausta vastaan.[160]

Tämän säännöksen soveltamisesta viimeaikaisessa oikeuskäytännössä voidaan mainita esim. vanhan voimalaitoksen kuivan uoman kunnostamista koskeva hanke (**PSVO 23. 1. 1990 n:o 62/89/2**).

K:n kunta oli vesioikeuteen saapuneessa hakemuksessa pyytänyt lupaa veden johtamiseen P-joesta V:n voimalaitoksen kuivaan uomaan ja pohjapatojen rakentamiseen hakemuksen oheen liitetystä suunnitelmasta ilmenevällä tavalla. Lisäksi kunta esitti vesilain 2 luvun 29 §:n nojalla, että veden juoksutuksesta ja juoksutusjärjestelyistä aiheutuvia kustannuksia ei niiden vähäisyyden vuoksi määrättäisi osaksikaan kunnan korvattavaksi.

Asiakirjojen mukaan kysymys oli teholtaan 1860 kW:n voimalaitoksesta ja kuivan uoman pituus oli 1,5 km. Hankkeen tarkoituksena oli raivata uoma pensaista ja rakentaa pohjapatojen avulla suvantoja uomaan. Hankkeella parannettaisiin ympäröivän asutuksen viihtyisyyttä ja vesistön virkistys- ja kalastuskäyttöä. Tarkoituksena oli johtaa uomaan 300 l/s 1.5.—31.10. ja muulloin 50 l/s. Veden juoksutuksesta kuivaan uomaan aiheutuva energian menetys olisi vuodessa n. 17 500 mk ja pääomitettuna n. 242 000 mk.

Hanke näyttäisi täyttävän vesilain 2 luvun 29 §:ssä asetetut vaatimukset kalakannan ja vesistön puhdistumiskyvyn säilyttämistä tarkoittavista toimenpiteistä. Tätä mieltä oli myös vesioikeus, joka myönsi kunnalle hankkeen toteuttamiseen luvan. Vesi- ja ympäristöhallitus näyttää pitäneen hanketta voimalaitoksen rakentamisen jälkityönä, mikä em. säännöksen huomioon ottaen vaikuttaa erikoiselta kannanotolta. Kyseisen säännöksen perustana kun on lainvoimai-

---

[158] Ks. kuitenkin VL 2: 18.2:n uittoa koskeva säännös, jota sovelletaan myös vanhoihin rakentamishankkeisiin.

[159] Ks. HE 64/1959 vp s. 10, myös KM 1958: 97 s. 26.

[160] Perustelut tulevat varsin hyvin esille Hällforsin komitean esitysehdotuksen 39 ja 40 §:ssä, joiden ehdotusten pohjalta VL 2: 29:n säännökset ovat muotoutuneet. Ks. KM 1939: 3 s. 143 ss.

nen lupa, ts. sen työt on aikoinaan tehty loppuun. Vesioikeus katsoi myös, ettei hanketta voimalaitosluvanhaltijan kannalta voitu pitää vähäisenä, ja määräsi kunnan maksamaan luvanhaltijalle vuotuisesta edunmenetyksestä 17 500 mk pääomitettuna.

Oikeustapauksessa kysymys oli vesistön moninaiskäytön parantamiseen liittyvästä kunnostushankkeesta. Voimalaitoslupa ja siihen liittyvä säännöstelylupa oli annettu 1950-luvulla. Tuolloin vallalla olleiden arvostusten ja vesistöpoliittisen ajattelun mukaan kuivan uoman jäämistä voimalaitoksen rakentamisen yhteydessä ei pidetty sellaisena ympäristöhaittana, jonka vuoksi rakentaja olisi voitu velvoittaa joihinkin vahinkoja ja haittoja estäviin toimenpiteisiin. Nähtävästi myös hankkeen tuottama säännöstelyhyöty (vuorokautinen tehonsäätö) oli luvan myöntämisen jälkeen kasvanut. Asiakirjojen perusteella säännöstelyhankkeen toimeenpanija on ollut valtio, jolloin voimalaitosluvanhaltijan ei ole tarvinnut osallistua säännöstelyhankkeen kustannuksiin. Kun voimalaitosluvanhaltija hyötyy tosiasiassa myös säännöstelyn toimeenpanemisesta, eri rakentamishankkeiden tuottama kokonaishyöty on se hyöty, johon nyt esillä olevaa kuivan uoman vesittämishanketta on verrattava. Ratkaisija joutuu siten punnitsemaan eri etuja: mikä arvo on toisaalta annettava säännöstelyn ja voimalaitoksen tuottamalle hyödylle ja toisaalta vanhan uoman vesittämisestä saataville virkistys-, maisema- ja muille moninaiskäyttöarvoille. Vesioikeus on ratkaisussaan verrannut uoman vesittämisen aiheuttamia menetyksiä vain voimalaitoksen tuottamaan hyötyyn ja katsonut voimalaitoksen menettävän vesivoimaa siinä määrin, että luvanhaltijalla on katsottu olevan oikeus korvaukseen.

Myös vesilain 2 luvun 30 §:ään sisältyvä säännös *selventävistä määräyksistä* on ollut voimassa muuttamattomana. Säännöksen mukaan vesioikeus voi rakennelman omistajan tai sen käyttämisestä haittaa kärsivän samoin kuin myös asianomaisen viranomaisen hakemuksesta antaa selventäviä määräyksiä rakennelman käyttämisestä, kuitenkin niin ettei määräyksillä sanottavasti vähennetä rakennelman hyötyä.

Vesilain 2 luvun 30 §:n säännöksen perustelut ovat niukat. Säännös näyttää koskevan ainakin osittain luvan normatiivista vajavaisuutta. Luvasta ei ole pääteltävissä, miten luvanhaltijan on »aukkotilanteessa» meneteltävä. Pykälän 1 momentti sisältää luvanhaltijaa koskevan ohjeen, miten hänen on toimittava puutteellisessa normitustilanteessa. Pykälää muutettiin v. 1984 (L 414/84). Tuolloin siihen lisättiin vain viittaus rakennuksen turvallisuuteen tuolloin säädettyyn patoturvallisuuslakiin (L 413/84) liittyen.[161] Pykälän 1 momentti edellyttää, että luvanhaltija pystyy epäselvässä tilanteessa ratkaisemaan, mitä hänel-

[161] Ks. myös HE 24/1983 vp.

tä vaaditaan. Vesilain 2 luvun 30 §:n 1 momentin tarkoittama epäselvä tilanne ei tarkoittane sitä, että itse lupa olisi epäselvä.[162]

Vesilain 2 luvun 30 §:n 2 momentti antaa sekä luvanhaltijalle että edunmenettäjätaholle oikeuden saattaa vesioikeuden tutkittavaksi kysymys siitä, mitä on pidettävä päätöksen oikeana sisältönä. Laissa sanotaan, että tällainen määräys koskee »rakennelman käyttämistä».[163] Nähtävästi tällaisen määräyksen antaminen ei edellytä, että epäselvän tilanteen vuoksi olisi aiheutunut jollekin haittaa. Epätietoisuus lupapäätöksen oikeasta sisällöstä on katsottava riittäväksi edellytykseksi saattaa asia vesioikeuden ratkaistavaksi.

Pykälän 2 momentin sanamuoto »rakennelman käyttämisestä» antaa aiheen otaksua, että selventävä määräys voi koskea paitsi luvasta johtuvaa puutteellista normitustilannetta myös muuta sellaista tilannetta, jossa lupamääräystä rakennelman käyttämisestä on tarpeen selventää. Voidaanko alkuperäinen sääntelyaukko ja rakennelman käyttämisessä myöhemmin ilmenevät ongelmat erottaa toisistaan? Jos kysymyksessä on esim. vanha voimalaitos, jonka rakentamisen jälkeen vesistöä on perattu uittotarkoituksiin tai vesistöön on laskettu jätevesiä tai harjoitettu muuta virtaamiin ja vesimääriin vaikuttavaa toimintaa, alkuperäisen lupapäätöksen ehdot vedenkorkeuksista saattavat hämärtyä.

Laissa selventävien määräysten antamisen rajat on määritelty lähinnä luvanhaltijan näkökulmasta: uusilla määräyksillä ei saa sanottavasti vähentää rakennelmasta saatavaa hyötyä.[164] Selvää myös lienee, ettei uusilla määräyksillä saa loukata toisten oikeutta tai etua. Tällöin on edellytettävä luvanhaltijalta uutta lupaa. Periaatteessa säännös näyttäisi antavan mahdollisuuden selventävien määräysten antamiseen, jos aikoinaan annettu lupa esim. olosuhteiden muuttumisen vuoksi käy toteuttamiskelvottomaksi. Ratkaisevaa on, onko uusilla määräyksillä vaikutusta toisten oikeuksiin tai etuihin. Vesioikeuden mahdollisuudet muotoilla päätöstä uusilla määräyksillä jäävät vesilain 2 luvun 30 §:n 1 momentin perusteella varsin rajallisiksi.[165] Näin ollen selventävien määräysten vaatimisen asemesta luvanhaltijan lienee useimmissa tapauksissa varauduttava asian saattamiseen hakemuksella vesioikeuden tutkittavaksi.

---

[162] Luvanhaltijalla on siten katsottava olevan myös oikeus saattaa virka-aputeitse viranomaisen harkittavaksi, mitä häneltä VL 2: 30.1:n nojalla edellytetään. Samoin *Hollo* 1989 s. 3.

[163] Vrt. KM 1958: 97 s. 26 ss., jossa puhutaan ehdotetun VL 2: 30.2:n kohdalla selventävistä määräyksistä, joita vesioikeus voi antaa 1 momentin säännöksen soveltamisesta. VL puhuu sen sijaan rakennelman käyttämisestä ja viittaus 1 momenttiin on lakitekstistä poistettu.

[164] Vrt. VL 2: 28.

[165] Vrt. VOL 1: 29.

Oikeuskäytännöstä voidaan mainita seuraava ratkaisu:

Hakija oli vesioikeuteen toimittamasaan hakemuksessa pyytänyt, että se antaisi selventäviä määräyksiä lääninhallituksen 22. 1. 1923 antaman voimalaitoksen rakentamista koskevan lupapäätöksen ehtojen noudattamisesta. Hakemuksensa perusteluissa hakija oli mm. lausunut, että voimalaitos oli rakennettu lupaehtojen mukaisesti. Sittemmin vesistössä oli ryhdytty harjoittamaan uittoa. Nippu-uittoväyliä varten vesistöä oli ollut ruopattava. Luvanhaltija oli antanut toimiin suostumuksensa. Tämän vuoksi lupapäätöksen mukainen vedenkorkeuksien säätö oli käynyt mahdottomaksi. Perkausten ja ruoppausten seurauksena vedenkorkeuksien ero oli muuttunut luonnontilaista pienemmäksi, kun uitto oli 1970-luvulla loppunut. Vedenkorkeudet olivat kuitenkin pitkän ajan kuluessa vakiintuneet siten, ettei niitä ollut katsottu voitavan uiton päättymisen jälkeenkään muuttaa (VL 2: 31). Hakijan mielestä oli tarpeen selvittää, poikkesiko hakijan käyttöönsä laillisesti ottama vesimäärä säännöstelyhankkeen mukaisista korkeusrajoista ja juoksutusmääristä. Hakijan mielestä olennaista eroa nyt sallittujen ja säännöstelyasiassa asetettavien rajojen välillä ei ollut, ja hakija pyysi selventäviä määräyksiä.

Lausunnossaan vesi- ja ympäristöhallitus oli katsonut, että lääninhallituksen alkuperäisen päätöksen noudattaminen aiheuttaisi vedenkorkeuksien alenemisen siitä, mitä aikoinaan oli tarkoitettu, koska tehtyjen perkausten vuoksi vedenkorkeudet olivat vuosikymmeniä olleet huomattavasti lääninhallituksen päätöksessä edellytettyä vedenkorkeutta korkeammalla. Vesi- ja ympäristöhallituksen mielestä vesistön käyttämisen muutokset puolsivat vedenkorkeuksien vahvistamista suunnilleen nykyiselle tasolle. Sen mielestä asia oli ratkaistava hakemuksella eikä pyytämällä selventäviä määräyksiä.

Tämän jälkeen hakija pyysi, että vedenkorkeuksien vahvistaminen nykyiselleen määrättäisiin antamalla tarvittavat selventävät määräykset.

Vesioikeus katsoi kummankin hakemuksen koskevan lupapäätöksen muuttamista ja totesi, ettei selventäviä määräyksiä voitu antaa. Perusteluina päätöksessä hakijan alkuperäiseen esitykseen se lausui mm. »— — koska tällaisten määräysten mukaan toimitettavasta juoksutuksesta saattaisi seurata vesistön ja rantojen vakiintuneelle käytölle haitallisia seurauksia.» Vesioikeuden kannan mukaan kysymys siitä, miten juoksutus voimalaitokselle oli vastedes järjestettävä, on käsiteltävä ja ratkaistava vesilain 16 luvun mukaisena hakemusasiana ja siinä on kuultava niitä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Vesioikeuden tulkinnan mukaan selventäviä määräyksiä voidaan antaa vain vesilain 2 luvun 30 §:n 1 momentin tarkoittamissa tapauksissa eli silloin, kun ennen vesilain voimaantuloa annetussa luvassa on jäänyt antamatta määräyksiä siitä, mitä yksityisen tai yleisen edun turvaamiseksi on otettava varteen. Tällaisesta ei vesioikeuden mielestä ollut esillä olevassa tapauksessa kysymys. **VYO 30. 8. 1989 VYO 144/1989**: ei muutosta. **KHO (10. 7. 1990 t. 2259)** ei myöntänyt valituslupaa.

Vesistön virtaamaolosuhteita oli aikoinaan luvanhaltijan suostumuksella muutettu uiton harjoittamiseksi. Muutokset olisivat nähtävästi edellyttäneet vesioikeuslain 1 luvun 20 §:n perusteella asian käsittelemistä hakemuksella sen

selvittämiseksi, mitä voimalaitosluvanhaltijalta muuttuneissa olosuhteissa oli edellytettävä toisten etujen turvaamiseksi. Vesistön virtaamaolosuhteet olivat siten muotoutuneet olennaisesti toisenlaisiksi. Muuttuneissa oloissa luvanhaltijan vaatimus saada selventävä määräys alkuperäisen lupapäätöksen vedenkorkeuksiin olisi merkinnyt huomattavaa muutosta vesistön virtaamiin ja haittaa rannan asukkaille. Luvanhaltijan toissijaisesti esittämä vaatimus vedenkorkeuksien määräämisestä muuttuneiden olosuhteiden mukaisiksi olisi edellyttänyt alkuperäisen luvan muuttamista. Mielestäni vesioikeuden ja vesiylioikeuden kanta on oikea, kun asia edellytettiin saatettavaksi vesilain 16 luvun mukaisena hakemusasiana vesioikeuden ratkaistavaksi, koska muutoksilla näyttäisi olevan haitallisia vaikutuksia vesistön ja rantojen vakiintuneeseen käyttöön.

Päätös jättää kuitenkin kokonaan avoimeksi kysymyksen siitä, nauttiiko alkuperäinen lupa oikeusjärjestyksen suojaa vai ei. Kieltäyessään antamasta selventäviä määräyksiä vesituomioistuin ei ole lausunut mitään vanhan päätöksen toteuttamiskelpoisuudesta. Päätös ei velvoita luvanhaltijaa saattamaan hakemusasiaa vireille. Vanhaa (laillista) lupaa ei voitane myöskään purkaa. *De facto* seurauksena näyttää olevan oikeusvoimaiseen lupaan perustuvan oikeuden lakkauttaminen. Tällaista menettelyä voimassa oleva vesilainsäädäntömme ei tunne.

Vesilainsäädäntömme vanhoille rakentamishankkeille takaama pysyvyyssuoja ei juuri anna mahdollisuuksia ottaa huomioon välttämättömiä ympäristön tarpeita. Vesilain 2 luvun 29 §:n soveltaminen näyttää käytännössä johtavan tilanteisiin, joissa sellaisetkin yhteiskunnan varoin toteutettavat vesistön moninaiskäytön kannalta tarpeelliset vesistöjen kuntoopanotyöt, joita ei pyritäkään saattamaan jälkikäteen luvanhaltijan kustannettaviksi, merkitsevät korvauksia alkuperäisen luvan haltijalle, ts. vahingon aiheuttajalle.

Vesilain 2 luvun 30 §:n 2 momentista on todettava, että kansalaisilla ja luvallisen toiminnan harjoittajalla tulee aina olla oikeus tietää, mitä viranomaisen asettama normi konkreettisessa tilanteessa merkitsee ja millaisia näkökohtia on otettava huomioon. Vesiolojen muuttuminen tulee aiheuttamaan kasvavasti ongelmia siitä, miten aikoinaan annettujen lupapäätösten perusteella vanhoja rakennelmia ja laitteita vesistössä on käytettävä.[166] Näyttää siltä, että kyseinen säännös ei nykyisellään kykene muuttuneissa oloissa tyydyttävästi ratkaisemaan, mitä on pidettävä lupapäätöksen oikeana sisältönä. *De lege ferenda* vanhoja lupia koskevat säännökset edellyttäisivät täydentäviä määräyksiä, miten tällaista päätöstä voidaan muuttaa olosuhteiden muututtua välittömimpien ympäristön tarpeiden huomioon ottamiseksi.

[166] Samoin Hollo 1989 s. 5.

10.2 Rajavesistöissä olevien rakentamishankkeiden lopputarkastukset

Suomi on solminut useita rajavesistöjä koskevia sopimuksia. Tärkeimmät niistä ovat seuraavat: vuodelta 1971 oleva *Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus* (SopS 53/1971)[167], vuodelta 1965 oleva *Suomen ja Neuvostoliiton välinen rajavesistöjä koskeva sopimus* (SopS 25/1965)[168] ja vuodelta 1981 oleva *suomalais—norjalaisesta rajavesistökomissiosta Suomen ja Norjan välillä tehty sopimus* (SopS 32/1981)[169]. Sopimusten oikeudellinen luonne poikkeaa toisistaan siten, että Suomen ja Ruotsin välisellä rajajokisopimuksella perustetulla rajavesikomissiolla samoin kuin suomalais—neuvostoliittolaisella rajavesikomissiolla on itsenäistä päätösvaltaa, kun taas suomalais—norjalainen rajavesikomissio toimii pääasiassa lausunnonantajana rajavesistön hoitoa, veden laatua ja veden pilaantumisen ehkäisemistä koskevissa asioissa.

Suomalais—neuvostoliittolainen rajavesikomissio tutkii ja käsittelee joko sopimusosapuolten antaman tehtävän perusteella tai omasta aloitteestaan rajavesistöjen hyväksikäyttöä tarkoittavia asioita.[170] Mikäli jompikumpi sopimuspuoli aikoo suorittaa vesistössä joko omalla alueellaan tai toisen sopimuspuolen alueella sellaisia toimenpiteitä, joissa saatetaan loukata yleistä etua, toimenpiteestä on ilmoitettava toisen sopimuspuolen hallitukselle (SopS 26/1965 9 art). Tällöin ao. maan hallituksen on ilmoitettava määräajasssa, mihin toimeen sen mielestä on aihetta ryhtyä (SopS 26/1965 9 art). Sopimuspuolet voivat päättää, että asia saatetaan komission ratkaistavaksi tai komissiolta pyydetään lausunto (SopS 26/1965 10.3 art). Mikäli asia ratkaistaan komissiossa, sen päätös saa saman oikeusvoiman ja täytäntöönpanokelpoisuuden kuin asianomaisen valtion viranomaisen tai tuomioistuimen päätös. Mikäli asia ratkaistaan komissiossa ja

---

[167] Ks. L Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen sekä Suomen ja Ruotsin kesken 17. päivänä helmikuuta 1949 uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa tehtyyn sopimukseen tehdyn lisäsopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. L 902/71 ja A 93/71, ks. myös HE 195/1971 vp ja UAVM n:o 22/1971 vp sekä NU 1968:17.

[168] Ks. laki Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välisen rajavesistöjä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, L 225/65 ja A 226/65. Ks. myös HE 93/1964 vp ja UAVM n:o 25/1964 vp. Suomen, Neuvostoliiton ja Norjan välillä on tehty myös sopimus, joka koskee Inarinjärven säännöstelemistä Kaitakosken voimalaitoksen ja padon avulla. Ks. SopS 39/1959.

[169] Ks. asetus Norjan kanssa suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta (A 292/81).

[170] SopS 26/1965 8 art. Sopimuksen 2 artiklassa edellytetään, ettei rajavesistöissä saa ilman sopimuksessa säädettyä menettelyä ryhtyä toimenpiteisiin, jotka voivat loukata yleistä etua. Sopimuspuolten on myös huolehdittava siitä, että rajavesistöt ja niissä olevat rakenteet pidetään sellaisessa kunnossa, ettei niistä aiheudu yleistä etua loukkaavia vahingollisia tai haitallisia seuraamuksia.

se muutoin kuuluisi esim. vesioikeuden toimialaan, komission on pyydettävä vesioikeuden lausunto. Milloin asia koskee vain toista sopimuspuolta, komissio voi siirtää asian tämän sopimuspuolen asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi (SopS 26/1965 11 art).

Komissio toimii konsensus-periaatteella. Mikäli jonkin toimenpiteen vaikutukset ovat toisen sopimusosapuolen alueella huomattavat tai komissio ei erimielisyyksien vuoksi tai muusta syystä saa ratkaisua aikaan, asia alistetaan tuolloin sopimuspuolten hallitusten käsiteltäväksi (SopS 26/1965 10.4 ja 10.5 artiklat).

Siitä, miten on meneteltävä, kun asia ratkaistaan komissiossa, sopimuksen 10 artikla sisältää vain yleisen ohjeen: komission on otettava huomioon kummassakin maassa voimassa olevan lainsäädännön määräykset. Rakentamishankkeiden osalta tästä voitaneen päätellä, että niissä tulevat noudatettavaksi mm. vesilain lopputarkastusta koskevat säännökset. Normaali menettely on vesioikeuskäsittely silloin, kun rakentaminen suoritetaan kokonaan Suomen vesistössä. Vesioikeuden on pyydettävä komission lausunto. Verrattuna vesilain 16 luvun 28 §:n 2 momentin säännökseen kunnan ympäristölautakunnalle annetusta oikeudesta antaa vesioikeudelle hakemusasian käsittelyn yhteydessä lausuntoja, komission asema lausunnonantajana on ympäristölautakuntaa vahvempi.[171] Sopimuksen 10 artiklassa ao. viranomaiselle (ts. vesistörakentamisasiassa vesioikeudelle) on asetettu velvoite pyytää lausunto. Mikäli komissio ei pyynnöstä huolimatta anna lausuntoa, tämä ei estäne ratkaisun tekemistä. Lausunnonantaja-asemasta ei voitane kuitenkaan päätellä, että rajavesikomissiolla olisi asianosaisen asema vesituomioistuimessa käsiteltävänä olevassa rajavesistöä koskevassa asiassa.[172] Käytännössä lienee kysymys enemmän aste- kuin asiaerosta.

Esimerkkinä voidaan mainita rajavesistössä toimivaa kalankasvatuslaitosta koskeva lopputarkastusasia (**PSVO 28. 6. 1988 n:o 40/88/II** ja **VYO 24. 1. 1989 VYO 87/1989**).[173] Asiakirjojen perusteella myös suomalais—neuvostoliittolainen rajavesikomissio jätti muistutuksen vesioikeudelle. Lopputarkastuspäätöksessä kalankasvatuslaitokselle asetettiin uusia tiukennettuja määräyksiä vahinkojen vähentämiseksi. Uudet ehdot koskivat mm. rehun määrän rajoitta-

[171] Ks. HE 217/1990 vp s. 13, jossa ehdotetaan, että ympäristöltk:t saavat saman asianosaisen puhevallan, joka saman pykälän 1 momentin perusteella kuuluu yleistä etua valvovalle valtion viranomaiselle.

[172] Vrt. VL 16: 28.1.

[173] Lupapäätökset **PSVO 24. 9. 1974 n:o 97/74/II** ja **27. 7. 1977 n:o 7/77/II**: Rakentamisajan jatkamista koskeva hakemus hylätty **PSVO 22. 9. 1982 n:o 56/82/II**. Yksityisille aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja laitoksen lupapäätöksen eräiden ehtojen tarkistamista koskeva päätös: **PSVO 22. 9. 1982 n:o 55/82/II**.

mista, käytetyn veden puhdistustoimenpiteitä sekä toiminnan tarkkailua sekä kalanistutusvelvoitteita.

Pisimmälle menevät toimivaltuudet alueellaan on Suomen ja Ruotsin välisellä rajajokisopimuksella perustetulla pysyvällä komissiolla (suomalais—ruotsalainen rajajokikomissio). Sopimuksen mukaan komissio suorittaa sopimuksen soveltamisalueella tehtäviä, jotka pääasiallisesti kuuluvat vesituomioistuimelle tai lääninhallitukselle.[174] Komission asiana on ratkaista, kuuluko jokin asia sen käsiteltäväksi. Kummankin maan tuomioistuinten tai viranomaisten on ilmoitettava hakemus- ja muista asioista, jotka koskevat sopimuksen soveltamisaluetta. Milloin komissio katsoo tällaisen ilmoituksen saatuaan, että asian käsittely kuuluu komissiolle, on asia siirrettävä sille.[175]

Suomen ja Ruotsin välisessä rajajokisopimuksessa on yksityiskohtaiset säännökset siitä, miten rakentaminen vesistöön voi tapahtua.[176] Rakentamista koskevissa säännöksissä ehdotukset ovat lähempänä Ruotsin vattenlagin järjestelmää kuin Suomen vesilakia. Säännökset sisältävät määräykset rakentamispäätöksen alistamisesta molempien maiden hallitusten ratkaistavaksi.[177] Muutoin komission hakemusasiassa antama päätös tulee heti lainvoimaiseksi. Poikkeuksena ovat korvauskysymykset. Niissä saa hakea muutosta asianomaisen valtion vesiylioikeudessa. Menettelysäännöksiä täydentää sopimuksen 1 luvun 8 artiklan yleissäännös. Tämän perusteella, milloin sopimuksessa ei ole erityisiä määräyksiä, on kummassakin valtiossa noudatettava siellä voimassa olevaa oikeutta.[178] Näin ollen komission päätös voitaneen meillä purkaa hallintopurkulain edellytyksillä.

Myös rajajokisopimuksen lopputarkastusta koskevat säännökset ovat lähempänä Ruotsin vesioikeutta kuin meidän järjestelmäämme. Sopimuksen menettelyä koskevan 8 luvun 10 artiklan mukaan hakemusasiassa annettavaan pää-

---

[174] Ks. NU 1968: 17 s. 114 ss. ja HE 195/1971 vp s. 5 ss.

[175] Ks. SopS 54/1971 8 luvun säännökset ja erityisesti 2 ja 3 artiklat.

[176] Rajajokisopimus tehtiin ja komissio perustettiin sen vuoksi, että Tornionjoki oli tarkoitus rakentaa voimatalouskäyttöön. Tämän kirjoittajan toukokuussa 1990 saama haastattelutieto NU 1968: 17 mietinnön tehneen komitean puheenjohtaja E. J. Mannerilta.

[177] Vrt. SVL 11 luku, myös *Strömberg* 1984 s. 176 ss.

[178] Ks. NU 1968: 17 s. 115, jossa säännöksen perustelut ovat ylimalkaiset. Niissä todetaan mm.: »—— komitea ei pidä ehdottamaansa käsittelyjärjestystä täydellisenä. Sisäisen lainsäädännön tulee —— täydentää sopimusta. Koska menettelyn komission käsiteltävissä asioissa mahdollisuuksien mukaan tulisi olla yhtenäistä, eikä siis yleensä vaihdella sen mukaan kumpaan valtioon kuuluvia kysymyksiä käsitellään, komissio voi joutua ratkaisemaan, onko Suomen vai Ruotsin lainsäädäntöä sovellettava. Komitea edellyttää, että rajajokikomission tulee harkita tätä asiaa tapaus tapaukselta niiden yleisten periaatteiden mukaan, joihin sopimus pohjautuu.»

tökseen on otettava määräykset lopputarkastuksesta. Lopputarkastuksen toimittamisesta päättää sopimuksen 9 luvun 7 artiklan mukaan komissio, milloin »siihen on syytä»[179]. Lopputarkastuksen järjestäminen näyttäisi perustuvan komission harkintaan. Sopimus ei myöskään sisällä minkäänlaisia määräyksiä siitä, miten tarkastus on tehtävä paitsi sen, että komissio määrää tarkastuksen suorittavan toimitusmiehen. Lopputarkastus suoritetaan siten yhden henkilön, tarkastusmiehen, työnä. Mikäli tarkastus antaa aihetta joihinkin toimenpiteisiin (esim. luvanvastainen rakentaminen), sopimuksen säännökset määräävät virka-avusta ja rangaistuksista.[180]

Asianosaisen oikeusturvan kannalta suomalais—ruotsalaisen rajakomission päätös näyttäisi johtavan ehdottomampaan järjestelyyn kuin normaali vesituomioistuinkäsittely samanlaisessa hakemusasiassa. Tämä johtuu pääosin siitä, ettei komission päätökseen saa hakea muutosta. Näin ollen mahdollisuudet puuttua lainvoimaiseen päätökseen ovat rajoitetut. Myös lopputarkastuksen pitäminen perustuu komission harkintaan.

Toisaalta hankkeen sijainti rajavesistössä voi olla myös erityinen syy lopputarkastuksen pitämiseen.

Esimerkkinä hakemusasiasta, jossa mm. rakennuksen sijainti rajavesistössä oli syynä lopputarkastuksen järjestämiseen, voidaan mainita **KHO 1. 4. 1976 t. 1416**. Lopputarkastus määrättiin pidettäväksi, koska kala-altaan suunnitelmassa ja rakentamisessa oli havaittu sellaisia epäkohtia, joita oli pidettävä vesilain 16 luvun 30.2 §:ssä tarkoitettuina erityisinä syinä. Vesi- ja ympäristöhallitus valitti vesioikeuden päätöksestä. Valituksessa katsottiin, että kysymys oli Tornionjoen vesistöstä ja siitä, että kala-allas saattoi aiheuttaa huomattavaa vahinkoa vesistön luonnontilaiselle meritaimenkannalle ja sen lisääntymiselle sekä vaarantaa rotujen puhtaana säilymisen.

10.3 Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset

Ahvenanmaan itsehallinto perustuu vuodelta 1951 olevaan Ahvenanmaan itsehallintolakiin (L 679/51)[181]. Tätä lakia ei voida siinä olevan nimenomaisen määräyksen (44 §) mukaan muuttaa, selittää eikä kumota muutoin kuin maankuntapäivien suostumuksella sekä siinä järjestyksessä kuin perustuslaista on säädetty. Lakia (*maakuntasääntöä*) täydentää lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa annettu laki (L 671/51). Se on voimassa samalla oikeusvoimalla kuin maakuntasääntö.

---

[179] Vrt. VaL 13 luku ja VL 18: 12—13.

[180] Ks. HE 195/1971 vp s. 22.

[181] Ahvenanmaan itsehallintolakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Ks. vuoden 1990 vp oleva HE 73/1990 vp. Eduskunta hyväksyi Ahvenanmaan itsehallintolain 12. 6. 1991.

Ahvenanmaan itsehallinnon ja autonomian pääpiirteet ovat seuraavat: Maakunnalla on oikeus *maakuntapäivien* kautta säätää lakeja, jotka ovat voimassa Ahvenanmaalla. Kuitenkin presidentillä, hankittuaan KKO:n ja Ahvenmaan valtuuskunnan lausunnot, on valta laissa säädetyn ajan kuluessa määrätä, että maakuntalaki on raukeava (itsehallintolain 14 §), jos hän katsoo maakuntapäivien hyväksymän lain koskevan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Maakunnan hallintoa hoitavat maakuntapäivien asettama *maakunnanhallitus*, jonka esimiehenä on maakuntapäivien valitsema maaneuvos, sekä maakuntaviranomaiset (itsehallintolain 2, 18 ja 36 §). Maakuntapäivillä on oikeus käyttää maakunnan lainsäädäntövaltaa eräin rajoituksin. Maakuntapäivien itsenäistä lainsäädäntövaltaa on rajoitettu itsehallintolain säännöksin, ja rajoitukset johtuvat valtakunnan lainsäädäntövallasta.[182] Maakuntapäivillä on oikeus käyttää maakunnan lainsäädäntövaltaa mm. asioissa, jotka koskevat *vesioikeutta* (itsehallintolain 13 §:n 1 momentin 4 kohta).

Maakunnan hallinto-oikeudellista lainkäyttöä harjoittaa Ahvenananmaan maakunnan lääninhallitus, jonka päätöksestä saa valittaa maakuntahallitukselle. Maakuntahallituksen päätöksestä valitetaan niin kuin lääninhallituksen päätöksistä valittamisesta on vastaavissa tapauksisissa säädetty.[183]

Ahvenanmaalla vesiasiat käsitellään maakuntapäivien hyväksymän lainsäädännön nojalla. Vesiasioissa Suomen vesilainsäädäntö on saatettu voimaan Ahvenanmaalla maakuntapäivien hyväksymällä ns. blankettilailla.[184] Ahvenanmaalla maakuntahallitus päättää asioista, joissa Suomen vesilainsäädännön mukaan vesituomioistuin tekee päätöksen, kuten lopputarkastuksesta.[185] Siten vasta muutoksenhakuvaiheessa (KHO) vesioikeudellinen hakemusasia saattaa tulla Suomen tuomioistuimen tutkittavaksi.

---

[182] Ks. tarkemmin esim. *Hermanson — Kaira* 1965 s. 128 ss.

[183] Ks. laki muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa, L 182/79. Ks. HVaL 2 ja 6 §.

[184] LL om tillämning av vattenlagen i lanskapet Åland (LL 36/63). Tärkeimmät muutokset ovat LL om angående ändring av 2 § lanskapslagen om tillämpning av vattenlagen i lanskapet Åland (LL 65/78 sekä LL 44/86).

[185] LL 65/78 2 §. Myös HE 73/1990 vp rakentuu vesiasioiden käsittelyn osalta em. periaatteelle.

IX YHTEENVETO JA NÄKÖKOHTIA *DE LEGE FERENDA*

1 VESIOIKEUDELLISEN RAKENTAMISLUVAN PYSYVYYDESTÄ JA MUUTETTAVUUDESTA

Vesirakentamisluvat ovat saaneet sekä oikeuskäytännössä että -kirjallisuudessa muihin vesioikeudellisiin ja ympäristölupiin verrattuna poikkeuksellisen vahvan pysyvyyssuojan. Näiden lupien pysyvyyssuojan muotoutumiseen nykyisen kaltaiseksi, luvanhaltijan suojattua asemaa korostavaksi, ovat vaikuttaneet useat tekijät kuten historiallinen traditio (pysyvän luvan periaate). Sitä on tukenut näihin päiviin asti jatkunut keskustelu nykyaikaisen ympäristöoikeustieteen kannalta vanhentuneista pysyvyysdoktriineista, joiden historiallinen perusta löytynee lähinnä tämän vuosisadan alun saksalaisessa hallinto-oikeustieteessä kehitetyistä pysyvyyssuojaopeista.

Vesioikeudelliset luparatkaisut ovat eriytyneet vesituomioistuimiin. Tällä seikalla on ollut merkitystä sikäli, että vertailu muiden ympäristölupajärjestelmien kehitykseen on ollut vähäistä. Vesiylioikeuden toiminnan siviilioikeudellisella, hovioikeustyyppisellä perustalla on ollut vaikutusta vesirakentamislupien pysyvyyssuojaan sikäli, että rakentamisluvat ovat saaneet prosessuaalisen, muodollista lainvoimaa ja oikeusvoimaa korostavan ulottuvuutensa. Toisaalta vesituomioistuinkäsittely on tuonut vesiasioiden käsittelemiseen erityisasiantuntemusta.

Vesirakentamislupien pysyvyyssuojaa on tukenut myös valtion vahva asema vesirakentamishankkeiden suunnittelijana, toteuttajana ja valvojana, mikä on saattanut estää sekä luvan ennakkovalvonnassa että jälkivalvontavaiheessa hankkeen ympäristövaikutusten riittävän laaja-alaisen arvioinnin. Valtion mukanaolo hankkeessa on varmistanut sen, että hanke on voitu katsoa yleisen edun vaatimaksi. Kuitenkin yleisiä etuja on erityyppisiä ja ne voivat kilpailla keskenään. Ympäristöluparatkaisu edellyttänee nykytietämyksellä myös erityyppisten yleisten etujen keskinäistä punnintaa (rakentamisetu, luonnonsuojeluetu jne).

Rakentamislupien pysyvyyssuojaa on edelleen vahvistanut pilaamislupa- ja rakentamisluparatkaisujen eriytyminen siten, että pilaamisluvat alettiin käytännössä myöntää määräaikaisina aluksi aktiivisen oikeuskäytännön perusteella ja sittemmin vesilain säännökseen (VL 10: 25) perustuen.

Rakentamislupien pysyvyyssuojan saaman käytännön muodon huomioon ottaen vesilainsäädäntömme säännökset rakentamislupien pysyvyyssuojasta vaikuttavat yllättävän moderneilta. Lähtökohtaisesti rakentamislupia ei Suomen oikeudessa ole asetettu pysyvyysvaikutukseltaan muista vesioikeudellisista luvista poikkeavaan asemaan. Vesilainsäädäntömme rakentuu sille ajattelulle, että pysyvyys on ennen muuta tarkoituksenmukaisuussääntelyä. Vesirakentamislupien pysyvyysvaikutuksen arvioinnin perustana on katsottava olevan periaatteen, ettei omistusoikeuteen sisälly suojattua valtaa aiheuttaa huomattavaa vahinkoa ympäristölle eikä siellä toteutuville toisten oikeuksille ja eduille. Tätä periaatetta rakentamisluvissa ilmentää ennen muuta vesilain 2 luvun 5 §:n säännös.

Vesilainsäädäntömme ei aseta estettä rakentamisluvan myöntämiseen myös ajallisesti rajoitettuna, mikäli se lupasääntelyn tarkoitusten ja toisten yksityisten etujen turvaamisen kannalta havaitaan tarkoituksenmukaiseksi. Pääsääntönä on pidettävä sitä, että rakentamislupa myönnetään kestoltaan rajoittamattomana.

Määräaikaisen rakentamisluvan periaate on nyttemmin säännöstelylupien osalta kirjoitettu säännökseksi hallituksen esityksessä (HE 217/1990 vp laiksi vesilain muuttamisesta). Ehdotuksen 8 luvun 10 a §:n mukaan vesiympäristön ja sen käytön kannalta merkittävät säännöstelyluvan ehdot tulee määrätä tarkistettavaksi määräajoin, jollei tällaista määräystä ole pidettävä erityisestä syystä tarpeettomana.[1] Pykälän 3 momentin mukaan pysyvääkin säännöstelylupaan voidaan myöhemmin lisätä tällainen tarkistamislauseke. Sellaista määräystä voi hakea vain viranomainen, ja hakemukseen voidaan suostua, mikäli siihen esitetään painavia syitä.

Uudistus jäänee kuitenkin näennäisuudistukseksi, koska lainmuutos koskee vain **uusia** säännöstelyhankkeita. Tällaisen menettelyn on ilman nimenomaista säännöstäkin katsottava sisältyvän vesilain rakentamista koskeviin säännöksiin.

Vesirakentamisen aiheuttamat ongelmat ympäristön, asutuksen ja vesistön moninaiskäytössä koskevat jo toteutettuja hankkeita ja lainvoiman saavuttaneita lupia. Niissä *de lege ferenda* on on merkitystä niillä vesilain säännöksillä, joiden perusteella tällaiset luvat ovat muutettavissa. Tässä suhteessa vesilain

[1] Ks. HE 217/1990 vp s. 24—25. Eduskunta hyväksyi lain 12. 2. 1991.

2 lukuun sisältyvät, rakentamislupien muuttamista koskevat yleissäännökset (VL 2: 27 ja 2: 28) ovat tärkeimmät. Oikeuskäytännön valossa ennalta-arvaamattomien vahinkojen korvaamista koskeva säännös (VL 2: 27) vaikuttaa edelleen käyttökelpoiselta. Säännöksen soveltamista koskevat ratkaisut ovat tosin usein koskeneet laajoja ja mutkikkaita vesirakentamishankkeita. Tämä on merkinnyt, että myös ennalta-arvaamattoman vahinkokysymyksen käsitteleminen on vienyt kohtuuttomasti aikaa edunmenettäjien oikeusturvan toteutumista ajatellen. Säännöksen käyttöalaa heikentävät ennen muuta näyttökysymykset. Jotta vahinko tulisi korvatuksi ennalta-arvaamattomana vahinkona, edunmenettäjän on kyettävä osoittamaan luotettavasti syy-yhteys luvanmukaisen toiminnan ja haitallisen seuraamuksen välillä alkuperäisen luvanmyöntämishetken tilanteessa. Jos ennalta-arvaamattomia vahinkoja käsitellään vuosikymmeniä sen jälkeen, kun rakentamishanke on jo toteutettu, alkuperäisen luvanmyöntämistilanteen konstruoiminen on vaikeaa, jopa mahdotonta.

Usein vesirakentamishankkeissa myöhemmin ilmenevät haitalliset seuraamukset aiheutuvat olosuhteiden muuttumisesta ja vesistön eri käyttömuotojen arvostusten muuttumisesta. Olosuhteiden muuttumisen aiheuttamista luvan tarkistamistarpeista on säädetty vesilain 2 luvun 28 §:ssä. Tässä säännöksessä muuttamisvaltaa on rajoitettu niin paljon, että säännös on sisällöltään jäänyt jokseenkin tyhjäksi.

Silloinkin kun lainvoimaiseen lupaan voitaisiin tehdä muutoksia vesilain 2 luvun 27 tai 28 §:ään perustuen, on otettava huomioon, että rakentamislupien muuttamisenkin samoin kuin luvan myöntämisen ja lupaehtojen muotoilemisen tulee perustua vesilain 2 luvun säännöksiin (VL 2: 3, VL 2: 14—25). Nämä 2 luvun säännökset, jotka ovat koko vesilain voimassaoloajan pysyneet lähes muuttamattomina, sääntelevät varsin tarkkaan mm. uittamista ja kulkemista koskevia etuja, mutta vesistön moninaiskäytön turvaamista koskevat määräykset on jouduttu muun säännöksen puuttuessa perustamaan lähinnä 2 luvun 3 §:n yleissäännökseen. Toisaalta vesilain 2 luvun rakentamislupia koskevat yleissäännökset (erityisesti VL 2: 3) ovat sikäli puitenormien luonteisia, että vasta viranomaisen kannanotto osoittaa, miten rakentamislupa esim. vesilain 2 luvun 27 §:n nojalla on muutettavissa ennalta-arvaamattoman vahingon ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi.

Poikkeuksena rakentamislupapäätösten muuttamiselle asetetuista ahtaista rajoista ovat vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:n kalanhoitovelvoitteiden tarkistamista koskevat säännökset, jotka sellaisina kuin ne sisältyvät 1. 12. 1987 voimaan tulleeseen vesilain muutokseen (L 467/87), koskevat myös aikaisemmin annettuja rakentamislupia. Säännöksellä, joka on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, on siten taannehtiva luonne.

Ympäristöoikeuden luonteeseen kuuluu arvaamattomien tekijöiden ilmaantuminen, olosuhteiden muuttuminen ja toisaalta inhimillisen tietämyksen lisääntyminen eri hankkeiden ympäristövaikutuksista. *De lege ferenda* mielestäni myös meillä on syytä sisällyttää vesilainsäädäntöömme yleissäännös siitä, että lainvoimaisen rakentamisluvan ehtoja voidaan tarkistaa, kun olosuhteet ovat muuttuneet. Kysymys on lähinnä vesilain 2 luvun 28 §:ään sisältyvän periaatteen kehittämisestä materiaalisen oikeusvarmuuden suuntaan.

Vesirakentamislupa ei sinänsä ole suojattu uutta lainsäädäntöä vastaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännöstä on pääteltävissä, että tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voidaan taannehtivastikin puuttua myönnettyihin lupiin, jopa peruuttaa ne. Luvan myötä syntynyt tosiasiallinen tilanne voi kuitenkin olla esteenä tällaisen lain säätämiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Vesirakentamislupien taustalla on nimittäin saattanut syntyä laillisia oikeussuhteita ja sopimuksia, joita taannehtivalla puuttumisella saatettaisiin loukata. Määräaikaisten tarkistamislausekkeiden asettamiselle ja lupaehtojen tiukentamiselle uudella lailla asettavalla normistolla ei sen sijaan ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä, vaikka tällaisella uudella normistolla puututtaisiin lainvoimaisiin lupiin. Näin on voitu tehdä em. kalanhoitovelvoitteita koskevalla vesilain 2 luvun 22 §:n säännöksellä. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytännön luvanhaltijan asemaan hänen toimiessaan laillisessa tilassa ei voida puuttua muutoin kuin laissa määrätyillä perusteilla. Tällöin puuttumisvallan laajuutta harkittaessa on ensinnäkin otettava huomioon, että itse lupa ja siihen liittyvät ehdot ovat oikeassa suhteessa. Kun myönnetty lupa on katsottava haltijalleen varallisuusarvoiseksi etuudeksi ja luvanhaltija nauttii näin ollen hallitusmuodon 6 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa, taannehtivan puuttumisen eräänlainen takaraja on myös, etteivät uudet säännökset saa olla konfiskatorisia.

Hallituksen esityksessä (HE 217/1990 vp) lähdetään siitä, että viranomaisella on oikeus hakemuksella lisätä toistaiseksi myönnettyyn säännöstelylupaan tarkistamislauseke. Viranomaisella tarkoitetaan niitä viranomaisia, joilla vesilain 16 luvun säännösten perusteella on katsottava olevan asianosaisen puhevalta. Tässä suhteessa vertailukohta on havaittavissa Ruotsin SVL:n järjestelmästä, jossa lupapäätöksen uudestaan tutkimisoikeus perustuu pääsääntöisesti viranomaisaloitteisuuteen.

Viranomaisaloitteinen lupapäätöksen ehtojen muuttaminen johtaisi meillä siihen, että vesi- ja ympäristöhallituksen yleisen edun valvojana tulisi esiintyä yksityistenkin etujen ja oikeuksien puolestapuhujana. Meidän järjestelmässämme tällaista suuntausta ei voida suositella. Jo nykyisellään, erityisesti jälkivalvontajärjestelmien toteutumista tarkastellessa valtion, ts. vesi- ja ympäristöhal-

lituksen, monet roolit (hankkeen toteuttaja, valvoja, suunnittelija ja luvanhaltija) ovat johtaneet eri etujen ristiriitaan.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta yksistään viranomaispuhevallan laajentaminen jälkivalvontatilanteissa ei eurooppalaisen oikeusturva-ajattelun kehityssuuntienkaan kannalta vaikuta mielekkäältä. Eurooppalainen oikeusturva-ajattelu rakentuu yksilöllisen oikeusturvan periaatteelle.[2] Lähtökohtana on, että yksityisellä vahingonkärsijällä tulee olla turvattu oikeus tulla omassa asiassaan kuulluksi ja oikeus saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.

Yleisen edun puhevallan laajentaminen koskemaan kunnan ympäristölautakuntaa on perusteltua.[3] Sen asianosaisen asema tasapainottaa vesi- ja ympäristöhallitukselle keskittynyttä yleisen edun puhevallan käyttämistä. Kunnallisten lautakuntien on kuitenkin otettava huomioon kunnanhallituksen ja -valtuuston päätökset. Käytännössä saattaa tulla esille tilanne, jossa kuntalaisten ja kunnan edut ovat ristiriidassa vesirakentamisasiassa. Kykeneekö ympäristölautakunta tällaisessa etujen ristiriitatilanteessa puolustamaan paikallista ympäristöetua? Useissa maissa paikallisen ympäristöedun valvonta on järjestetty joko nimenomaisin säännöksin tai oikeuskäytännössä antamalla asianosaisen puhevalta paikalliselle tai valtakunnalliselle luonnonsuojelujärjestölle. Meillä luonnonsuojelujärjestöjen valitukset hylätään puuttuvan asialegitimaation vuoksi. Paikallisten ympäristöetujen valvonta jää tällöin niiden vesilain 18 luvun säännösten varaan, jotka koskevat asukkaiden kuulemista vesiasioissa. Mielestäni oikeusjärjestyksemme perustana olevaa oikeusturva-ajattelua vaarantamatta voidaan de *lege ferenda* lähteä siitä, että paikallisen ympäristöedun valvomiseksi alueella toimiva luonnonsuojeluyhdistys saa asianosaisen puhevallan ja tätä koskevat säännökset sisällytetään vesilakiin.

Voidaanko ajatella, että vesirakentamislupien pysyvyyssuojan osalta irrottaudutaan vesilain järjestelmästä? Voitaisiinko rakentamisluvan pysyvyyssuojaan puuttua lunastamalla lunastuslain mukaisessa järjestyksessä? Tässä suhteessa **KHO:n ratkaisu 8. 12. 1988 t. 4454** on mielenkiintoinen. Koska kysymyksessä on ATK-ratkaisu, päätöksen sisällölle on annettava erityistä huomiota. Ratkaisun pääkohdat KHO:n päätöstaltion mukaan ovat seuraavat:

> Vaasan lääninhallitus oli 16. 5. 1988 saapuneella kirjeellä toimittanut ympäristöministeriölle lunastuslain 8 §:ssä tarkoitetut lunastusluvan ja ennakkohaltuunottoluvan hakemiseen liittyvät selvitykset Pietarsaaren

[2] Ks. Euroopan Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja omistusoikeuden suojaa koskevan 1 lisäpöytäkirjan 1 artikla.

[3] Näin ehdotetaan HE 217/1990 vp s. 13—14.

maalaiskunnan Ala-Ähtävän ja Ylä-Ähtävän kylissä sijaitsevaan Ähtävänjoen n. 3 km:n pituiseen jokiosuuteen kohdistuvien, LSVO:n 10. 6. 1985 antamalla päätöksellä myönnettyjen eräiden oikeuksien hankkimiseksi valtion omistukseen koskiensuojelulain tarkoitusperien toteuttamiseksi. Nämä oikeudet olivat em. vesioikeuden päätöksellä myönnetty perkausoikeus, oikeus perkauksella saatavaan lisävoimaan ja oikeus toimenpiteiden johdosta tarpeellisiin, muille kuuluviin maa-alueisiin.

Valtioneuvosto katsoi koskiensuojelulain nojalla lunastuslain 4.1 §:ssä tarkoitetun yleisen tarpeen olevan olemassa ja myönsi lunastusluvan. Samalla se myönsi luvan lunastetun omaisuuden ennakkohaltuunottoon lunastuslain 58 ja 59 §:n nojalla.

Luvanhaltijayhtiö valitti KHO:een. Yhtiön oikeutta oli siihen saakka rajoitettu luonnonsuojelulain 18 §:ssä tarkoitetulla toimenpidekiellolla. KHO hylkäsi yhtiön valituksen ja jätti tutkimatta ennakkohaltuunoton myöntämistä koskevalta osalta. KHO katsoi lunastuslain 4.1 §:ssä tarkoitettujen lunastamisen edellytysten olevan olemassa, »kun otetaan huomioon kysymyksessä olevan Ähtävänjoen maisemallinen merkitys, jokivarren kasvullisuus ja eläimistö, muun muassa jokihelmisimpukan esiintyminen sekä joen merkitys virkistyksen kannalta, jokiosuuden luonnontilan säilyttäminen vaati kysymyksessä olevien erityisten oikeuksien lunastamista.»[4]

Selostettu KHO:n lunastuspäätös merkitsee muutosta siihen vakiintuneeseen vesioikeudelliseen periaatteeseen, että vesioikeudellinen lupa kokonaisuudessaan katsotaan mm. vesilain 11 luvun 3 §:n mukaiseksi korvattavaksi »erityiseksi oikeudeksi». Lunastusmenettelyssä katsottiin voitavan jakaa lainvoimainen lupa osiin ja lunastaa siitä jokin sen osuus. Päätöksessä ei tutkittu, mikä merkitys osuuksien lunastamisella oli koko vesioikeudellisen lupapäätöksen käyttökelpoisuudelle. KHO ei edellyttänyt, että lunastuslupaa hakenut viranomainen pitäytyisi alkuperäiseen lunastusperusteeseen, vaan perustetta voitiin muuttaa kesken prosessin. Vesilain luvan muuttamista koskevat säännökset (VL 2: 28) eivät olleet esteenä lupamääräysten mitätöimiseen lunastuslain perusteella. Lunastaminen voitiin toteuttaa suoraan lunastuslain nojalla.

Ympäristöoikeuden kannalta KHO:n päätös on rohkea. Päätöksen perusteella on arvioitavissa, että minkä tahansa ympäristöluvan oikeudet, oikeutukset tai osa niistä (vesi-, rakennus-, maa-ainesluvat jne.) voidaan lunastaa, mikäli yleinen tarve ympäristön- ja luonnonsuojelutarkoituksiin tätä vaatii. Ennakkopäätöksenä siihen on kuitenkin syytä suhtautua varovaisesti.

Mielestäni lunastuslaissa asetettua yleisen tarpeen vaatimusta ei voida tulkita niin sisällyksettömäksi, että minkä tahansa alueen virkistys-, maisema- ja luontoarvojen osoittaminen riittäisi lunastusperusteeksi. Yhteiskunnan vapaassa

[4] Ratkaisua on analysoinut myös *Hollo* 1990 s. 45—55.

harkinnassa ei voine olla, miten pakkolunastusoikeuksia käytetään.[5] Yleisen edun olemassaolo on kyettävä yksilöimään riittävän tapauskohtaisesti.

Esillä olevassa oikeustapauksessa yksilöityä suunnitelmaa, jossa maisema-, luonto- ym. arvot oli osoitettu, olisi edustanut koskiensuojelulaki (L 35/87). Se koskee kuitenkin vain uusien voimalaitosten rakentamista, joka lailla kielletään sen piiriin kuuluvissa vesistöissä. Koskiensuojelulailla ei voitu estää ennen lain voimaantuloa laivoimaisesti myönnettyihin lupiin perustuvien rakentamishankkeiden toteuttamista, josta nyt oli kysymys.[6] Asiakirjojen perusteella ei selviä mitään muutakaan hyväksyttävää perustetta, mihin yleinen tarve ympäristön- ja luonnonsuojelutarpeiden olemassaolosta voitaisiin perustaa.

Mikä tahansa viranomaissuunnitelma suojelu- ja luontoarvoista ei voine riittää yleisen tarpeen osoittamisen perustaksi. Monet viranomaisten suojelusuunnitelmista tehdään virkatyönä asianosaisia kuulematta.[7] Mikäli tällaiset suunnitelmat riittäisivät osoittamaan yleisen edun olevan kysymyksessä, liikutaan asianosaisten oikeusturvan kannalta liian laveilla ja epämääräisillä poluilla.[8]

2 LUPAPÄÄTÖKSEN PYSYVYYDESTÄ JA MUUTETTAVUUDESTA VESILAIN MUKAISEN LOPPUTARKASTUKSEN KANNALTA

Vesioikeudellisten hakemusasioiden joukossa lopputarkastus on oikeuskäytännön valossa saanut muodon, jota kukaan ei tälle ole varsinaisesti tarkoitta-

---

[5] Pakkolunastusoikeuden historiallisesta tausta ks. esim. *Nyberg* JFT 1911 s. 129—174, myös *Ståhlberg* 1928 s. 420.

[6] Esim. PeV:lle YM:n jättämässä asiantuntijalausunnossa lueteltiin Ähtävänjoen osalta em. LSVO:n v:lta 1985 oleva lupa. YM/Taru Hallberg 25. 9. 1986 liite C 39. KoskiensuojeluL:n perusteluissa kyllä todetaan jokeen liittyvän merkittäviä luonnonarvoja.

[7] Suunnitelmien lukumäärää osoittaa tutustuminen esim. seuraaviin YM:n julkaisuihin:»Luonnonsuojelu Suomessa» E 6/1987 ja »Ympäristökatsaus» YM 5/1990.

[8] HM 6.3 §:n tulkintaan liittyen »yleisen edun» sisältöä on jouduttu pohtimaan eduskunnan PeV:ssa. Lähinnä esillä olleet ratkaisut viime vuosilta liittyvät rakentamisasioihin. Niiden osalta vlk:n käytäntö on ollut horjuva. Esim. PeVL 3/1975 vp/HE 134/1974 vp etuosto-oikeuslain säätämisestä katsoi, että oli perusteltua rinnastaa etuosto-oikeus pakkolunastukseen ja etuostovaltuuksiin oli siten sovellettava HM 6.3 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Toisin pääkaupunkiseudun mm. etuosto-oikeusmenettelyä koskevassa asiassa PeVL 5/1988 vp/HE 98/1988 vp. Vuoden 1947 vp:llä käsiteltiin ehdotusta vesioikeuslain muuttamiseksi. PeVL 8/1947 vp/HE 79/1946 vp laiksi vesioikeuslain muuttamiseksi. Lakiehdotuksen mukaan olisi voitu suorittaa veden juoksun säännöstelyä, jos siitä aiheutuu yleistä etua. Vlk totesi mm., että vedenjuoksutuksen säännöstelyssä oli vaikeaa todeta yleisen edun olemassaolo ja että lain sisältämät valtuudet olivat vedenomistajien oikeusturvan kannalta laveat ja epämääräiset. Pidän kannanottoa linjakkaana siihen liittyvän oikeusturva-aspektin vuoksi.

nut. Varsinkin suurehkoissa vesirakentamishankkeissa lopputarkastus lähenee toista lupakäsittelyä laajoine katselmustoimituksineen, muistuksineen, tarkastuksineen ja valituksineen. Käytännöksi on tullut, että lopputarkastuksissa tutkitaan myös kysymykset ennalta-arvaamattomista vahingoista (VL 2: 27) ja olosuhteiden muuttumisen aiheuttamista mahdollisista muutoksista lupaan (VL 2: 28). Tällaiset asiat eivät lainsäätäjän kannan mukaan kuulu lopputarkastuksessa tutkittaviksi. Lainsäätäjä ei toisaalta ole myöskään tarkoittanut, että lopputarkastukset järjestetään vuosikymmeniä rakentamishankkeen toteuttamisen jälkeen. Lähinnä kohtuussyistä on ymmärrettävää, että lopputarkastuksissa on pyritty »puhdistamaan pöytä» rakentamishankkeen aiheuttamista haitallisista seuraamuksista, jotka tuossa vaiheessa ovat jo todettavissa.

Kun rakentamislupien muuttamista koskevat vesilain yleiset säännökset ovat myös lopputarkastuspäätöksen perusta ja näin ollen muutoksia lupapäätökseen ja sen ehtoihin voidaan tehdä niissä rajoissa, joissa vesilain mukaan tällaiset luvat ovat yleensä muutettavissa, lopputarkastuksesta on tullut kaikille osapuolille työläs, aikaaviepä ja jokseenkin tulokseton prosessi. Nykyaikaisen ympäristöoikeuden kannalta raskas, vuosikausia kestävä menettely ei ole kenenkään etu.

Jälkivalvonnan kannalta joustava lupaehtojen uudestaan tutkimismahdollisuus välttämättömien ympäristöllisten ja muiden tarpeiden huomioon ottamiseksi on *de lege ferenda* perusteltu vaihtoehto. Lupaehtojen uudestaan tutkimista voisivat vaatia yksityinen edunmenettäjä, luvanhaltija, yleisen edun puhevaltaa käyttävät viranomaiset ja paikallisen ympäristönsuojeluedun osalta paikallinen luonnonsuojelujärjestö.

Lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen mukaan toteuttuna lopputarkastus voinee joustavasti palvella tarkoitustaan: sen tulee huolehtia siitä, että vesirakentamishankkeet toteutetaan lain ja annetun luvan mukaan. Olisiko edellytyksiä kehittää lopputarkastusta enemmän kiinteistötoimitusten tarkastusmenettelyn suuntaan? Olisiko rakentamisluvan lainvoimaiseksi tulo kytkettävä lopputarkastuksen suorittamiseen? Olisiko tällöin aikaansaatava kiinteistörekisterin kaltainen vesistökirjajärjestelmä? Näihin kysymyksiin nähden olen epäilevällä kannalla. Lopputarkastuksen oikeudellista luonnetta ei mielestäni tarvitse muuttaa siitä, mitä lainsäätäjä on alun perin tarkoittanut.

Enemmän kuin rakentamishankkeiden kirjaamisjärjestelmän kehittämistä meillä tarvitaan vesistöjen jälkivalvonnan perustaksi luotettava vesistökohtai*nen ympäristömuutosten seurantajärjestelmä.* Hankekohtaisesti myönnettyjen lupien perusteella tällaista seurantaa toteutetaan kyllä erityyppisten tarkkailuohjelmien puitteissa. Seuranta on kuitenkin varsin hajanaista, mikä johtuu osin vesioikeudellisen järjestelmämme hankekohtaisuudesta. Vesistökohtaisen seu-

rantajärjestelmän kehittäminen sopii hyvin valvontaviranomaiselle. Tällaisten ympäristövaikutusten arviointimenetelmien kehittämistä edellyttävät myös EY:n ympäristödirektiivit, joihin olemme EFTA-maiden ja EY:n välillä solmittavan ns. ETA-sopimuksen myötä sitoutumassa. Valtion tulee luopua luvanhaltijan ja rakentajan roolista, sillä sellainen toiminta sopii parhaiten yksityisille tai valtion voimatalousyrityksille.

X ZUSAMMENFASSUNG

In der modernen Gesellschaft ist die Benutzung der Umwelt ohne vorhergehende Prüfung durch die Behörden recht begrenzt. Durch die Vorprüfungssysteme wollen die Staaten vor allem die Beeinträchtigungen der Umwelt begrenzen. Auch durch die Gemeingebrauchsrechte werden die Möglichkeiten des Eigentümers eines Gebiets eingeschränkt, seine Rechte wahrzunehmen. Die finnische Wassergesetzgebung geht davon aus, dass das erstrangige Recht zur Benutzung eines Wassergebiets dem Gewässereigentümer zukommt. In die Benutzungsfreiheit des Eigentümers kann jedoch in mancherlei Weise eingegriffen werden.

In Finnland basiert die behördliche Vorprüfung auf dem Anmelde- und Bewilligungsverfahren. Die rechtsgeschichtliche und die vergleichende Forschung zeigen, dass die Grundlage des in Kraft befindlichen wasserrechtlichen Bewilligungssystems alt ist. Die wasserrechtlichen Bewilligungen bilden einen eigenen Komplex in der Umweltgesetzgebung Finnlands. Zu ihren besonderen Zügen gehört der aufgrund der Umweltwirkungen zu ermessende Bewilligungsbedarf, die vorhabenbezogenen Vorschriften und die Bewilligungsbehörde, die in Form eines Gerichtes organisiert ist. Den wasserrechtlichen Bewilligungen ist zudem ein weiter Umfang eigen. In Verbindung mit dem Bewilligungsverfahren werden zusammen mit der Frage der Bewilligungserteilung und den technischen Benutzungsbedingungen zugleich auch die Entschädigungsfragen erörtert.

Ein besonderer Zug der Wassergesetzgebung ist auch die Differenzierung zwischen Bau- und Verunreinigungsbewilligungen. Dieses betrifft insbesondere die Permanenz der Beschlüsse.

Die Verwirklichung der Voraufsicht im Bewilligungsverfahren bedeutet jedoch nicht, dass die behördliche Aufsicht damit enden würde. In den Genehmigungssystemen und den Systemen zu Immobilienhandlungen der verschiedenen Gesetze sind allgemein auch Formen der Nachaufsicht bekannt. So enthält zum Beispiel unser Immobilienrecht Vorschriften über die von den Behörden durch-

zuführende Überprüfung der Immobilienhandlungen.

Mit dem Bewilligungsverfahren des Wassergesetzes ist eine Form der Nachaufsicht besonderer Art verknüpft: die *Endprüfung*. In welcher Beziehung die diese betreffenden Vorschriften zu dem rechtsgültigen Bewilligungsbeschluss stehen, ist unklar. Im weiteren Sinne kann man die Endprüfung als ein zweites Bewilligungsverfahren auffassen, im engeren Sinne stellt sie eine von den Behörden durchgeführte technische Überprüfung des Bauvorhabens dar.

In der Entwicklung des wasserrechtlichen Regulierungssystems gibt es Züge, die insbesondere die Rechte des Bewilligungsempfängers gesichert haben und die für ihren Teil einen Einfluss darauf ausgeübt haben dürften, dass namentlich die Wasserbaubewilligungen eine ausserordentlich starke Permanenz erhalten haben. Zu diesen Faktoren gehören vor allem die Umstände, dass man häufig auf Ausnahmegesetze zurückgegriffen hat, dass sich das wasserrechtliche Bewilligungsverfahren abweichend von den übrigen Umweltgenehmigungen auf Spezialgerichte differenziert hat und dass der Staat (die Wasser- und Umweltverwaltung) als Planer, Ausführer und Überwacher der Bauvorhaben aufgetreten ist.

Der Anwendungsbereich der Ausnahmegesetze hat sich nicht nur auf die in den 30er, 40er und 50er Jahren erlassenen, von dem System des damals in Kraft befindlichen Gesetzes über das Wasserrecht des Jahres 1902 (L 31/02) abweichenden Gesetze beschränkt, deren Zweck es war, die Ausführung von Wasserbauvorhaben zu beschleunigen. Auch später hat man auf Ausnahmegesetze zurückgegriffen, u. a. zur Beschleunigung des Entschädigungsverfahrens bei Wasserbauvorhaben und aus Gründen des Naturschutzes. Den natur- und umweltpolitischen Aspekt repräsentieren das Gesetz über den Sonderschutz des Ounasjoki-Flusses (L 707/83) und das Gesetz über den Schutz der Stromschnellen (L 35/87).

Das mit der jeweiligen historischen Entwicklungsphase verbundene wasserrechtliche Regulierungssystem ist in der Nachaufsicht von Belang, da das eigentliche Bewilligungsverfahren die Grundlage für die Nachaufsicht abgibt. Die Stellung des Staates in den Wasserbauvorhaben ist im Lichte der Entwicklung unserer Wassergesetzgebung problematisch. Sie wirft zahlreiche Fragen sowohl hinsichtlich des Rechtssschutzes der Bürger als auch der Wahrnehmung der Aufgaben des Staates auf. Die Wasser- und Umweltverwaltung ist in mehreren grossen Bauvorhaben als Planer und Ausführer sowie als aufsichtsführende Behörde aufgetreten.

Auch hinsichtlich der Einrichtung der Endprüfung der Wasserbaubewilligungen ist die Rolle der Wasser- und Umweltverwaltung problematisch. Die Aufgaben der Wasser- und Umweltverwaltung sind in letzter Zeit dahingehend

geändert worden, dass die Förderung der Energiewirtschaft nicht mehr zu ihren Aufgaben gehört. Als Bewilligungsinhaber obliegen der Behörde jedoch eine grosse Menge an Baubewilligungen, bei denen sich in administrativer Hinsicht keine Veränderungen ergeben haben.

Der Zugriff des Staates bei den Wasserbaubewilligungen wird auch noch an anderen Stellen sichtbar als bei den Vorhaben, bei denen die Wasser- und Umweltverwaltung der Bewilligungsinhaber ist. Die Rolle des Staates als starker faktischer Einflussnehmer bei Wasserbaubewilligungen wird auch davon unter Beweis gestellt, dass allein zur Förderung von Energiewirtschaftsvorhaben in Finnland selt Erlangung der staatlichen Selbständigkeit über dreissig Komitees tätig gewesen sind. Weiterhin zu berücksichtigen ist das Engagement des Reichstags in den aus Mitteln des Staatshaushalts finanzierten Gewässerregulierungsvorhaben, bei denen die Wasser- und Umweltverwaltung als Ausführer und Bewilligungsinhaber des Vorhabens aufgetreten ist.

Das Interesse des Staates ist zum einen natürlich. Bei den grossen Bauvorhaben handelte es sich um im nationalen Massstab bedeutende Investitionen. Neben dem Staat sind bei vielen Grossvorhaben staatseigene Gesellschaften als Ausführer aufgetreten. Zum anderen hat die starke Rolle des Staates als Betreiber des Bauvorhabens die Benachteiligten schon von Anfang an in eine schwächere Position versetzt: Die Beteiligung des Staates an dem Wasserbauvorhaben hat es garantiert, dass dieses als ein vom öffentlichen Bedarf gefordertes Vorhaben angesehen werden konnte. Das eigentliche wasserrechtliche Bewilligungsverfahren konnte von daher inhaltlich eine Formalität bleiben. Die Frage nach der Erteilung bzw. Versagung der Bewilligung konnte man beiseite lassen, wenn das Vorhaben bereits durch vom Staat erstellte Pläne und Finanzierungsbeschlüsse eingeleitet worden war und wenn als Antragsteller dazu noch die Wasser- und Umweltverwaltung aufgetreten ist.

Hinsichtlich der Wasserkraft bestehen nach wie vor Erwartungen. Andererseits ist indes die Meinung vorgebracht worden, dass die Menge der bisher noch ungenutzten Wasserkraft so gering ist, dass sich damit die grundlegenden Probleme unserer Energiewirtschaft nicht lösen lassen. Dieses Denken findet seinen Ausdruck besonders in dem Gesetz über den Sonderschutz des Ounasjoki-Flusses (L 703/83) und dem Gesetz über den Schutz der Stromschnellen (L 35/87), die unter umweltpolitischem Aspekt erlassen worden sind. In diesen Gesetzen wird die Errichtung von neuen Kraftwerken an den zum Bereich der Gesetze gehörenden Gewässern verboten.

Die von dem Wasserbau verursachten Umweltwirkungen sind sehr vielschichtig und leider nur mangelhaft untersucht. Die nachteiligen Umweltwirkungen, die bei der Erzeugung von Wasserkraft auftreten, können unterteilt

werden in die Wirkungen, die durch den Bau von Dämmen, durch die Regulierung des Wasserstandes und die Errichtung von Staustufen in den Flüssen hervorgerufen werden.

In einigen Fällen lassen sich die Umweltwirkungen von Wasserbauvorhaben klar individualisieren. So kann man zum Beispiel bei einer Fischfarm eine Überdüngung des Gewässers unterhalb der Farm, Geschmacksschäden im Fischbestand, Verschleimung der Fischfangnetze, Erschwerung der Gewinnung von Haushaltswasser usw. beobachten. Handelt es sich um ein Vorhaben, dass mit Eindämmung, Regulierung des Wasserstandes und möglicherweise auch mit Umleitung des Gewässers verbunden ist, sind die Umweltwirkungen indes vielschichtigerer Art.

Die Umweltwirkungen bei Vorhaben der Gewässerregulierung treten u. a. als Landschaftsschäden, als Erweichung und Einstürzen der Uferwalle, als Durchweichungsschäden der Ufergrundstücke, als Erschwerung der Gewinnung von Haushaltswasser sowie als Schwächung der Selbstreinigungsfähigkeit des Gewässers in Erscheinung. Obwohl mit der Wasserstandsregulierung auch Verunreinigungswirkungen des Gewässers verbunden sein können, konnten aus normativen Gründen auf derartige Vorhaben nicht die Vorschriften des § 19 von Kapitel 1 des Wassergesetzes angewandt werden.

Von den Umweltwirkungen, die sich direkt aus der Eindämmung der Flüsse ergeben, liegt die bedeutendste vielleicht darin, dass die Wanderung von Wanderfischen flussaufwärts verhindert oder erschwert wird. Zur Reduzierung dieser nachteiligen Wirkung sind u. a. spezielle Fischstrassen erbaut worden, aber die in Finnland hierbei erzielten Ergebnisse sind in den 50er und 60er Jahren, der lebhaftesten Zeit im Wasserbau, recht mager geblieben. Anstatt dessen sind Jungfische ausgesetzt worden, aber durch diese Massnahme hat man jedoch keinen sich natürlich vermehrenden Fischbestand bewahren können.

Für die Vermehrung der Fische und auch für die Besiedlung der Ufergrundstücke ist eine kurzzeitige Wasserstandsregulierung deutlich nachteiliger als eine im Jahresrahmen vorgenommene Regulierung, da sie ausser der Vernichtung der Laichplätze auch noch weitere Schäden im Fischbestand zur Folge hat und ausserdem den Boden und die Uferstriche verschleisst. Eine optimale Benutzung von Flussgewässern setzt die die Errichtung von Staustufen voraus, was wiederum neben Landschaftsschäden auch die Vernichtung der Laichplätze der in fliessenden Gewässern laichenden Fische zur Folge hat.

Früher traten zwischen der Flösserei und der Energiewirtschaft grosse Konflikte auf, welche aber mit der zurückgegangenen Bedeutung der Flösserei abgenommen haben. Nach Beendigung der Flösserei blieben ausgebaggerte Gewässer zurück, die Wiederherstellungsmassnahmen erfordern.

Besonders in den 70er Jahren ist in Finnland das Interesse daran erwacht, zur Reduzierung der nachteiligen Umweltwirkungen von in fliessenden Gewässern errichteten Bauten u. a. Fischstrassen anzulegen. Zur Zeit befinden sich zahlreiche Fischstrassen und -stufen in Gebrauch, und in nahezu allen Fischfanggebieten sind neue geplant.

Die Permanenz von rechtskräftigen Wasserbaubewilligungsbeschlüssen ist im Lichte der Vorschriften des Wassergesetzes eine relative. Die Änderbarkeit der Beschlüsse steht in Verbindung mit zwei rechtspolitischen Standpunkten: mit den fehlenden Voraussetzungen, d. h. mit dem Umstand, dass man bei der Erteilung des Bewilligungsbeschlusses nicht alle Wirkungen des Unterfangens hat beobachten können, sowie mit der Veränderung der Gegebenheiten, d. h. der Permutation (VL 2: 27 und VL 2: 28).

Unsere Wassergesetzgebung enthält ein besonderes Verfahren, anhand dessen ein rechtskräftiger Bewilligungsbeschluss überprüft werden kann. Dieses Verfahren wird als Endprüfung bezeichnet. Die eigentlichen Vorschriften darüber finden sich in dem Wassergesetz. Die Endprüfung wird von derselben Behörde vorgenommen wie das eigentliche Bewilligungsverfahren. Das Verfahren bei der Durchführung der Endprüfung erinnert an die Behandlung des Bewilligungsantrags. Basierend auf einer ausdrücklichen Vorschrift im Wassergesetz stellt die Endprüfung eine Antragssache dar.

Diese Abhandlung hat zu ihrem Forschungsobjekt die Wasserbaubewilligungen, ihre Permanenz und Veränderbarkeit sowie die Systeme der Nachaufsicht. Die Baubewilligungen sind zum Forschungsobjekt gewählt worden, weil sie offensichtlich eine im Vergleich zum Beispiel zu den Erlaubnissen zur Abwassereinleitung ausserordentlich starke Permanenz gewonnen haben. Die Abhandlung unterteilt sich in zwei relativ selbständige Komplexe. Im ersten Teil ist untersucht worden, wie permanent ein rechtskräftiger Baubewilligungsbeschluss ist und in welcher Weise eine solche Bewilligung geändert werden kann. Im zweiten Teil ist der Inhalt der dem Wassergesetz gemässen Endprüfung analysiert worden.

Die Wasserbaubewilligungen haben sowohl in der Rechtsprechung als auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur im Vergleich zu den anderen wasserrechtlichen und umweltlichen Genehmigungen einen ausserordentlich starken Permanenzschutz erhalten. Dass sich die Permanenz der Bewilligungen in der Weise, die geschützte Stellung des Bewilligungsinhabers betonend, herausgebildet hat, darauf haben mehrere Faktoren eingewirkt: Ein Faktor ist u. a. die historische Tradition gewesen (das Prinzip der permanenten Genehmigung). Gestützt wurde sie von der bis in heutige Tage weiter geführten Diskussion über die vom Standpunkt der modernen Umweltrechtswissenschaft veralteten

Permanenzdoktrinen, deren historische Basis in den Permanenzschutzlehren zu finden ist, wie sie zu Anfang des Jahrhunderts vor allem in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelt worden sind.

Die wasserrechtlichen Bewilligungsbeschlüsse werden von speziellen Wassergerichten gefasst. Dieser Umstand ist von daher belangreich, als nur wenig Vergleiche mit der Entwicklung der übrigen Umweltgenehmigungssysteme angestellt worden sind. Die zivilrechtliche Grundlage der Tätigkeit des Wassergerichts nach Art der Hofgerichte, die in Finnland den zweiten Rechtszug darstellen, hat in der Beziehung einen Einfluss auf den Permanenzschutz der Wasserbaubewilligungen gehabt, als die Baubewilligungen eine prozessuale, die formelle Gesetzes- und Rechtskraft betonende Dimension erhalten haben. Auf der anderen Seite hat das Wassergericht in die Behandlung der Wasserangelegenheiten eine besondere Sachkenntnis eingebracht.

Der Permanenzschutz der Wasserbaubewilligungen ist auch von der starken Stellung des Staates als Planer, Ausführer und Überwacher der Wasserbauvorhaben gestützt worden, was sowohl bei der Voraufsicht der Bewilligung als auch in der Nachaufsichtsphase eine ausreichend umfangreiche Beurteilung der Umweltwirkungen des Vorhabens hat verhindern können. Die Beteiligung des Staates an dem Vorhaben hat die Auffassung gestützt, wonach das Vorhaben dem öffentlichen Interesse entspreche. Es gibt jedoch verschiedene Typen des öffentlichen Interesses, die miteinander in Widerstreit stehen können. Die Entscheidung über eine Umweltgenehmigung setzt daher wohl voraus, dass nach dem derzeitigen Kenntnisstand auch die öffentlichen Interessen verschiedenen Typs gegeneinander abgewogen werden (das Bauinteresse, das Naturschutzinteresse usw.).

Der Permanenzschutz der Baubewilligungen wurde dadurch weiter verstärkt, dass sich die Verunreinigungserlaubnisse und die Baubewilligungen in der Weise voneinander differenziert haben, dass in der Praxis begonnen wurde, die Verunreinigungserlaubnisse auf befristete Zeit zu gewähren, und zwar anfangs aufgrund aktiver Rechtsprechung und danach auf der Grundlage einer Vorschrift des Wassergesetzes (VL 10: 25).

Die praktische Form, die der Permanenzschutz der Baubewilligungen angenommen hat, mutet in Anbetracht der Vorschriften unserer Wassergesetzgebung über den Permanenzschutz *de lege lata* überraschend modern an. Bezüglich des Ausgangspunktes sind die Baubewilligungen im finnischen Recht von ihrer Permanenzwirkung nicht in eine von den wasserrechtlichen Genehmigungen abweichende Stellung gesetzt worden. Unsere Wassergesetzgebung basiert auf dem Denken, dass die Permanenzinstitution vor allem eine Zweckmässigkeitsregulierung darstellt. Als Grundlage für die Beurteilung der

Permanenzwirkung der Wasserbaubewilligungen gilt das Prinzip, dass das Eigentumsrecht keine geschützte Befugnis impliziert, der Umwelt und den in ihr zu verwirklichenden Rechten und Interessen Dritter einen bedeutenden Schaden zuzufügen. Dieses Prinzip findet bei den Baubewilligungen vor allem in der Vorschrift von § 5 im Kapitel 2 des Wassergesetzes seinen Ausdruck.

Unsere Wassergesetzgebung bildet kein Hindernis dafür, auch die Baubewilligungen für eine zeitlich begrenzte Dauer zu gewähren, sofern dies hinsichtlich des Ziels der Bewilligungsregulierung und der Sicherung der privaten Interessen Dritter für zweckmässig erachtet wird. Als Hauptregel hat jedoch zu gelten, dass die Baubewilligung für eine zeitlich unbegrenzte Dauer erteilt wird.

Das Prinzip der zeitlich befristeten Baubewilligung ist kürzlich als Vorschrift bezüglich der Wasserstandsregulierungsgenehmigungen in der Regierungsvorlage 217 1990 zu einem Gesetz über die Änderung des Wassergesetzes niedergeschrieben worden. Gemäss § 10 a im Kapitel 8 der Vorlage sind die Wasserumwelt und die für ihre Benutzung bedeutsamen Bedingungen der Gewässerregulierungsbewilligung in bestimmten Fristen zu überprüfen, sofern nicht eine solche Bestimmung aus besonderen Gründen für nicht erforderlich zu halten ist. Gemäss Absatz 3 des genannten Paragraphen 10 a im Kapitel 8 kann auch zu einer permanenten Regulierungsbewilligung eine derartige Überprüfungsklausel später hinzugefügt werden. Dies kann nur von der Behörde beantragt werden, und dem Antrag kann stattgegeben werden, sofern gewichtige Gründe dafür sprechen.

Die Änderung des Wassergesetzes (VL 8: 10 a) wird wohl nur eine scheinbare Reform bleiben, da die Gesetzesänderung nur *neue* Regulierungsvorhaben betrifft. Ein solches Verfahren ist auch ohne ausdrückliche Rechtsvorschrift in den Vorschriften des Wassergesetzes über die Bautätigkeit enthalten.

Die von dem Wasserbau verursachten Probleme hinsichtlich der Umwelt, der Besiedlung und der vielfältigen Benutzung des Gewässers treten auch bei bereits verwirklichten Vorhaben und rechtskräftig gewordenen Bewilligungen auf. Bezüglich dieser kommt de lege ferenda den Vorschriften des Wassergesetzes Bedeutung zu, aufgrund deren derartige Bewilligungen geändert werden können. In dieser Beziehung sind die in dem Kapitel 2 des Wassergesetzes enthaltenen Allgemeinen Vorschriften über die Änderung der Baubewilligungen (VL 2: 27 und 2: 28) die wichtigsten. Im Lichte der Rechtsprechung scheint die Vorschrift von Kapitel 2, § 27 des Wassergesetzes über die Entschädigung von unvorhersehbaren Schäden nach wie vor anwendbar zu sein. In der Rechtspraxis haben sich jedoch die die Anwendung der Vorschrift betreffenden Entscheidungen häufig auf umfangreiche und komplizierte Wasserbauvorhaben bezogen. Dies hat bedeutet, dass auch die Behandlung der Schadensersatzfrage

bei unvorhersehbaren Schäden hinsichtlich der Verwirklichung des Rechtsschutzes der Benachteiligten unangemessen lange Zeit in Anspruch genommen hat. Der Geltungsbereich des § 27 im Kapitel 2 des Wassergesetzes wird vor allem von den Beweisfragen eingegrenzt. Damit ein Schaden als unvorsehbarer Schaden ersetzt werden kann, muss der Benachteiligte in zuverlässiger Weise nachweisen können, dass zwischen der bewilligungsgemässen Tätigkeit und der nachteiligen Folge in der Situation des ursprünglichen Bewilligungszeitpunkts eine Kausalbeziehung bestanden hat. Wenn über die unvorhergesehenen Schäden Jahrzehnte nach der Realisierung des Bauvorhabens verhandelt wird, ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die Situation des ursprünglichen Bewilligungszeitpunktes zu rekonstruieren.

Häufig ergeben sich die bei Wasserbauvorhaben später auftretenden nachteiligen Folgen aus einer Veränderung der Gegebenheiten und aus dem Wandel der Bewertung der verschiedenen Formen der Benutzung des Gewässers. Über den Bedarf, die Bewilligung aufgrund geänderter Gegebenheiten zu überprüfen, ist im § 28 des Kapitels 2 des Wassergesetzes bestimmt worden. Hier ist jedoch die Änderungsbefugnis so weit eingeschränkt worden, dass die Vorschrift inhaltlich nahezu leer ist.

Auch dann, wenn man aufgrund der §§ 27 und 28 des Kapitels 2 des Wassergesetzes an einer rechtskräftigen Bewilligung Änderungen vornehmen könnte, ist zu berücksichtigen, dass in gleicher Weise wie die Erteilung der Bewilligung und die Formulierung der Benutzungsbedingungen auch die Änderung der Baubewilligungen auf den Vorschriften des Kapitels 2 des Wassergesetzes zu basieren hat (VL 2: 3, VL 2: 14—25). Die Vorschriften des Kapitels 2 des Wassergesetzes, die während des gesamten Bestehens des Wassergesetzes nahezu unverändert geblieben sind, regulieren recht genau u. a. die mit der Flösserei und dem Wasserverkehr zusammenhängenden Interessen, aber die Bestimmungen über die Sicherung der vielfältigen Benutzung des Gewässers hat man aus Mangel an einer anderen Vorschrift vor allem auf der Allgemeinen Vorschrift des § 3 im Kapitel 2 des Wassergesetzes begründen müssen. Auf der anderen Seite kommt den die Baubewilligungen betreffenden Allgemeinen Vorschriften im Kapitel 2 des Wassergesetzes (insbesondere VL 2: 3) in der Beziehung der Charakter einer Rahmennorm zu, als erst die Stellungnahme der Behörde aufzeigt, wie die Baubewilligung zum Beispiel kraft Wassergesetz 2: 27 zur Vorbeugung oder Reduzierung eines unvorhersehbaren Schadens geändert werden kann.

Eine Ausnahme von den für die Änderung der Baubewilligungsbeschlüsse *de lege lata* gesetzten engen Grenzen bilden die in den Paragraphen 22 und 22 b des Kapitels 2 des Wassergesetzes enthaltenen Vorschriften über die

Überprüfung der Verpflichtungen der Hege des Fischbestands. In der Form, wie sie in der am 1.12.1987 in Kraft getretenen Änderung des Wassergesetzes (L 467/87) enthalten sind, betreffen die Vorschriften auch die bereits früher erteilten Baubewilligungen. Die Vorschriften, die in der normalen Gesetzgebungsordnung erlassen worden sind, haben damit also einen rückwirkenden Charakter.

Zum Charakter des Umweltrechts gehört das Auftreten von unvorhersehbaren Faktoren, die Veränderung der Gegebenheiten und zum anderen auch das zunehmende Wissen des Menschen über die Umweltwirkungen verschiedener Vorhaben. Meiner Meinung nach sollte man auch bei uns de lege ferenda in unsere Wassergesetzgebung eine allgemeine Vorschrift darüber aufnehmen, dass die Bedingungen der Baubewilligung überprüft werden können, wenn sich die Gegebenheiten geändert haben. Es geht dabei in erster Linie darum, den in § 28 des Kapitels 2 des Wassergesetzes enthaltenen Grundsatz in die Richtung der materiellen Rechtssicherheit zu entwickeln.

Eine Wasserbaubewilligung ist an sich nicht gegen neue Gesetzgebung geschützt. Aus der Praxis des Verfassungsausschusses des Reichstags ist zu schliessen, dass man in der normalen Gesetzgebungsordnung auch rückwirkend auf bereits erteilte Bewilligungen einwirken und sie sogar zurückziehen kann. Die mit der Bewilligung entstandene faktische Situation kann jedoch ein Hindernis für die Erlassung eines solchen Gesetzes in der normalen Gesetzgebungs-ordnung sein. Im Hintergrund der Wasserbaubewilligungen haben nämlich gesetzmässige Rechtsverhältnisse und Verträge entstehen können, die durch eine rückwirkende Intervention in die Bewilligung verletzt werden könnten. Für die Setzung von Klauseln über die Überprüfung in bestimmten Fristen und die Verschärfung der Benutzungsbedingungen mittels durch ein neues Gesetz einzusetzender Normen bestehen indes keine verfassungsrechtlichen Hindernisse, auch wenn man mit diesen Normen in rechtskräftige Bewilligungen interveniert. Dies hat man zum Beispiel mit der Vorschrift des § 22 im Kapitel 2 des Wassergesetzes tun können. Unter Berücksichtigung der Praxis des Verfassungsausschusses kann man in die Stellung des Bewilligungsinhabers, sofern er im gesetzlichen Raum handelt, nur mittels im Gesetz festgelegter Begründungen intervenieren. Bei dem Ermessen über den Umfang der Befugnis für diese Intervention ist zuerst einmal zu berücksichtigen, dass die Bewilligung selbst und die damit verbundenden Bedingungen in einem richtigen Verhältnis zueinander stehen. Wenn die erteilte Bewilligung als vermögenswerter Vorteil ihres Inhabers anzusehen ist und dieser damit den Vermögensschutz nach § 6 der Regierungsform geniesst, gilt als eine Art hinterer Grenze für das rückwirkende Intervenieren, dass die neuen Bestimmungen nicht

konfiskatorisch sein dürfen.

In der Regierungsvorlage 217/1990 wird davon ausgegangen, dass das Recht, auf Antrag zu einer vorläufig erteilten Gewässerregulierungsbewilligung eine Überprüfungsklausel hinzuzufügen, den Behörden zukommt. Mit diesen sind die Behörden gemeint, denen aufgrund der Vorschriften des Kapitels 16 des Wassergesetzes die Zuständigkeit eines Beteiligten zukommt. In dieser Beziehung ist ein Vergleichspunkt in dem System der Wassergesetzgebung Schwedens zu bemerken, bei dem die Wahrnehmung des Rechts auf erneute Überprüfung des Bewilligungsbeschlusses in der Hauptregel auf behördlicher Initiative basiert.

Die aus behördlicher Initiative ausgehende Änderung der Bedingungen des Bewilligungsbeschlusses würde bei uns dazu führen, dass die Wasser- und Umweltverwaltung, als Überwacherin des öffentlichen Interesses, auch als Fürsprecherin von privaten Interessen und Rechten auftreten müsste. In unserem System lässt sich daher eine solche Tendenz nicht empfehlen. Schon heute, besonders wenn man die Verwirklichung der Nachaufsichtssysteme betrachtet, kommt dem Staat, d. h. der Wasser- und Umweltverwaltung, eine Vielzahl von Rollen zu — Ausführer des Vorhabens, Aufsichtführender, Planer und Bewilligungsinhaber — was zu einem Konflikt zwischen den verschiedenen Rollen geführt hat.

Hinsichtlich des Rechtsschutzes der Beteiligten erscheint die Erweiterung ausschliesslich der behördlichen Zuständigkeit in den Nachaufsichtssituationen auch in Anbetracht der Entwicklungstendenzen des europäischen Rechtsschutzdenkens nicht rational. Das europäische Rechtsschutzdenken baut auf dem Prinzip des individuellen Rechtsschutzes. Der Ausgangspunkt ist, dass die privaten Geschädigten ein gesichertes Recht haben müssen, in ihrer eigenen Sache angehört zu werden und ihre Sache vor ein unabhängiges Gericht zur Prüfung zu bringen.

Hingegen ist es begründet, die Umweltausschüsse der Kommunen mit einer erweiterten Zuständigkeit des öffentlichen Interesses auszustatten. Die Beteiligtenstellung des Umweltauschusses bildet ein Gegengewicht für die zentralisierte Anwendung der Zuständigkeit des öffentlichen Interesses durch die Wasser- und Umweltverwaltung. Die kommunalen Ausschüsse haben jedoch die Beschlüsse des Gemeindevorstands und der Gemeindeverordnetenversammlung zu berücksichtigen. In der Praxis können Situationen vorkommen, wo die Interessen der Bürger und die der Gemeinde in Wasserbauangelegenheiten miteinander in Konflikt stehen. Ist der Umweltausschuss in einer solchen Konfliktsituation der Interessen dann imstande, die lokalen Umweltinteressen zu verteidigen? In manchen Ländern ist die Wahrnehmung der lokalen Umweltinteres-

sen entweder durch ausdrückliche Vorschrift oder in der Rechtspraxis durch Einräumung der Beteiligtenzuständigkeit einer lokalen oder landesweiten Naturschutzorganisation übertragen worden. Bei uns werden die Klagen der Naturschutzorganisationen wegen fehlender Sachlegitimation abgewiesen. Die Wahrnehmung der lokalen Umweltinteressen bleibt somit auf diejenigen Vorschriften des Kapitels 18 des Wassergesetzes angewiesen, die die Anhörung der Einwohner in Wassersachen betreffen. Meiner Meinung nach könnte man, ohne das unserer Rechtsordnung zugrunde liegende Rechtsschutzdenken zu gefährden, de lege ferenda zur Wahrnehmung der Umweltinteressen der Ortsansässigen der repräsentativsten Naturschutzvereinigung in der jeweiligen Ortschaft die Beteiligtenstellung zugestehen und diesbezügliche Vorschriften in das Wassergesetz aufnehmen.

Könnte man denken, dass man sich hinsichtlich des Permanenzschutzes der Wasserbaubewilligungen von dem System des Wassergesetzes löst? Könnte man durch Enteignung in der dem Enteignungsgesetz gemässen Ordnung in den Permanenzschutz der Baubewilligung eingreifen? In dieser Beziehung ist die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts vom 8. 12. 1988 Nr. 4454 von Interesse. Da es sich um eine EDV-Entscheidung handelt, ist dem Inhalt des Beschlusses besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Hauptpunkte der Entscheidung sind der Beschlussaufzeichnung des Obersten Verwaltungsgerichts gemäss die folgenden:

Die Provinzialverwaltung der Provinz Vaasa hat in einem am 16. 5. 1988 eingegangenen Schreiben dem Umweltministerium die im § 8 des Enteignungsgesetzes bezeichneten, zum Ersuchen der Enteignungsgenehmigung und der Genehmigung der vorläufigen Inbesitznahme nötigen Klärungen zugestellt, um die den in den Dörfern Ala-Ähtävä und Ylä-Ähtävä befindlichen, ca. 3 Kilometer langen Flussabschnitt des Ähtävänjoki-Flusses betreffenden Rechte, die durch Beschluss des Wassergerichts vom 10. 6. 1985 erteilt worden sind, zur Verwirklichung der Ziele des Gesetzes über den Schutz der Stromschnellen in staatliches Eigentum zu überführen. Diese Rechte waren das durch Beschluss des Wassergerichts erteilte Ausbaggerungsrecht, das Recht auf die durch die Ausbaggerung zu erhaltende Zusatzenergie und das Recht auf die für die Massnahmen nötigen, anderen gehörenden Landgebiete.

Der Staatsrat war der Ansicht, dass kraft des Gesetzes über den Schutz der Stromschnellen ein öffentlicher Bedarf nach § 4.1 des Enteignungsgesetzes bestehe, und erteilte die Enteignungsgenehmigung. Zugleich erteilte der Staatsrat die Genehmigung zur vorläufigen Inbesitznahme des enteigneten Eigentums kraft der §§ 58 und 59 des Enteignungsgesetzes.

Die bewilligungsinhabende Gesellschaft legte bei dem Obersten Verwaltungsgericht Beschwerde ein. Das Recht der Gesellschaft war bis dahin von dem Massnahmeverbot gemäss § 18 des Naturschutzgesetzes begrenzt worden. Das Oberste Verwaltungsgericht verwarf die Beschwerde der Gesellschaft und

liess sie bezüglich der Gewährung der vorläufigen Inbesitznahme ungeprüft. Das Oberste Verwaltungsgericht war der Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Enteignung gemäss § 4.1 des Enteignungsgesetzes vorlägen und dass »wenn man die landschaftliche Bedeutung des besagten Ähtävänjoki-Flusses, die Flora und Fauna des Flussarms, unter anderem das Vorkommen der Flussperlmuschel, sowie die Bedeutung des Flusses für die Erholung berücksichigt, die Bewahrung des Naturzustandes des Flussabschnittes die Enteignung der fraglichen speziellen Rechte erfordert.»

Dieser Enteignungsbeschluss des Obersten Verwaltungsgerichts impliziert einen Wandel gegenüber dem eingebürgerten wasserrechtlichen Prinzip, dass die wasserrechtliche Bewilligung in ihrer Gesamtheit als zu ersetzendes »spezielles Recht» u. a. gemäss § 3 Kapitel 11 des Wassergesetzes angesehen wird. Es wurde für recht erachtet, in dem Enteignungsverfahren die rechtskräftige Bewilligung in Teile aufzuspalten und einen Anteil davon zu enteignen. In dem Beschluss wurde nicht untersucht, wie sich die Enteignung der besagten Teile auf die Verwendungsfähigkeit des gesamten wasserrechtlichen Bewilligungsbeschlusses auswirkte. Das Oberste Verwaltungsgericht hat nicht vorausgesetzt, dass die Behörde, die um die Enteignungsgenehmigung ersucht hatte, an dem ursprünglichen Enteignungsgrund festhält, sondern die zugrunde liegenden Vorschriften konnten mitten im Prozess geändert werden. Die Vorschriften des Wassergesetzes über die Änderung der Bewilligung (VL 2: 28) stellten kein Hindernis für die Aufhebung der Bewilligungsbestimmungen kraft des Enteignungsgesetz dar. Die Enteignung konnte direkt kraft des Enteignungsgesetz verwirklicht werden.

Hinsichtlich des Umweltrechtes beweist der Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts Mut. Aufgrund des Beschlusses ist zu denken, dass jede beliebigen Rechte und Berechtigungen einer Umweltgenehmigung oder Teile davon (Wasser-, Bau-, Bodensubstanz- u. a. Bewilligungen) enteignet werden können, sofern ein öffentlicher Bedarf dafür im Sinne des Umwelt- und Naturschutzes besteht. Als Präjudiz kann dieser Beschluss jedoch nur mit Vorsicht gedeutet werden.

Meiner Meinung nach lässt sich die Forderung des öffenlichen Bedarfs im Enteignungsgesetz nicht so inhaltslos deuten, dass jede beliebige Aufzeigung von Erholungs-, Landschaft- und Naturwerten eines Gebiets als Enteignungsgrund ausreichen würde. Es kann nicht im freien Ermessen der Gesellschaft liegen, wie das Zwangsenteignungsgesetz angewendet wird. Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses ist im Einzelfall ausreichend zu individualisieren.

In dem vorliegenden Rechtsfall wäre ein individualisierter Plan, in dem Landschafts-, Natur- und andere derartige Werte aufgezeigt werden, von dem

Gesetz über den Schutz der Stromschnellen (L 35/87) repräsentiert worden. Dieses Gesetz gilt indes nur für den Bau von neuen Kraftwerken, der an den zum Bereich des Gesetzes gehörenden Gewässern verboten wird. Mit dem Gesetz über den Schutz der Stromschnellen hat man — wie im vorliegenden Fall — die Realisierung von Bauvorhaben, die auf Bewilligungen basieren, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes rechtskräftig erteilt worden waren, nicht verhindern können. Aufgrund der Dokumente ergibt sich auch kein anderer akzeptabler Grund, auf den man den öffentlichen Bedarf für das Vorliegen von Umwelt- und Naturschutzbedürfnissen begründen könnte.

Es kann wohl nicht jeder beliebige behördliche Plan über Schutz- und Naturwerte als Grundlage für das Aufzeigen eines öffentlichen Interesses ausreichen. Viele Schutzpläne der Behörden werden als Amtsarbeit ohne Anhörung der Parteien erstellt. Wenn derartige Pläne zur Aufzeigung dessen, dass ein öffentliches Interesse besteht, ausreichten, so würde man hinsichtlich des Rechtsschutzes der Parteien weitläufige und unbestimmte Wege beschreiten.

Von den wasserrechtlichen Antragsachen hat die Endprüfung in der Rechtspraxis eine Ausformung erhalten, die von niemandem für diese Institution vorgesehen worden war. Besonders bei grösseren Wasserbauvorhaben kommt die Endprüfung einem zweiten Bewilligungsverfahren gleich mit umfangreichen Besichtigungen, Bemängelungen, Überprüfungen und Beschwerden. Es ist zur Praxis geworden, dass in den Endprüfungen auch die Fragen der unvorhersehbaren Schäden (VL 2: 27) sowie die eventuellen Änderungen, die aufgrund veränderter Gegebenheiten an der Bewilligung vorzunehmen sind (VL 2: 28), erörtert werden. Nach dem Standpunkt des Gesetzgebers gehören derartige Angelegenheiten nicht zu den in der Endprüfung zu untersuchenden Sachen. Es lag auch nicht in der Absicht des Gesetzgebers, dass die Endprüfungen erst Jahrzehnte nach Ausführung des Bauvorhabens eingerichtet werden. In erster Linie aus Gründen der Billigkeit ist zu verstehen, dass man in den Endprüfungen bestrebt war, mit den vom Bauvorhaben verursachten nachteiligen Folgen, die in dieser Phase schon bemerkbar sind, »reinen Tisch zu machen».

Da die allgemeinen Vorschriften des Wassergesetzes über die Änderung der Baubewilligungen auch die Grundlage des Endprüfungsbeschlusses abgeben und da Änderungen an dem Bewilligungsbeschluss und seinen Bedingungen in den Grenzen, in denen dem Wassergesetz zufolge derartige Bewilligungen allgemein änderbar sind, vorgenommen werden können, ist die Endprüfung zu einer für alle Beteiligten mühseligen, zeitraubenden und mehr oder weniger ergebnislosen Prozedur geworden. Vom Standpunkt des modernen Umweltrechts entspricht dieses schwerfällige, Jahrzehnte dauernde Verfahren dem In-

teresse keines Beteiligten.

Hinsichtlich der Nachaufsicht ist die flexible Möglichkeit, die Bewilligungsbedingungen zu einer erneuten Überprüfung vorzunehmen, zur Berücksichtigung der Umwelt- und anderen Bedürfnisse eine de lege ferenda begründete Alternative. Die erneute Überprüfung der Bewilligungsbedingungen müsste gefordert werden können von privaten Benachteiligten, von dem Bewilligungsinhaber, von den Behörden, die die Zuständigkeit des öffentlichen Interesses ausüben, und bezüglich des lokalen Umweltschutzinteresses von der lokalen Naturschutzorganisation.

Was die Endprüfung anbelangt, so kann diese Prüfung — sofern nach der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers ausgeführt — in flexibler Weise ihrem Zweck dienen: dafür Sorge zu tragen, dass die Wasserbauvorhaben dem Gesetz und der erteilten Bewilligung gemäss verwirklicht werden. Bestehen Voraussetzungen dafür, die Endprüfung mehr in die Richtung des Prüfungsverfahrens bei Immobilienhandlungen zu entwickeln? Sollte man die Erlangung der Rechtskraft einer Baubewilligung mit der Vornahme der Endprüfung verknüpfen? Sollte man in dieser Weise ein Gewässerbuchsystem schaffen, das dem Grundstücksregister nahekommt? Hinsichtlich dieser Fragen vertrete ich einen skeptischen Standpunkt. Meiner Meinung nach brauchte man die rechtliche Natur der Endprüfung nicht davon abzuändern, was der Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigt hat.

Ein grösserer Bedarf als zur Entwicklung eines Systems zum Registrieren der Bauvorhaben besteht bei uns zur Schaffung eines zuverlässigen gewässerbezogenen Systems zur Verfolgung der Umweltveränderungen, das als Grundlage der Nachaufsicht der Gewässer dienen kann. Aufgrund von vorhabenbezogen erteilten Bewilligungen wird eine solche Kontrolle im Rahmen von verschiedenartigen Beobachtungsprogrammen indes schon durchgeführt. Sie ist jedoch recht sporadisch und zusammenhanglos, was von der Vorhabenbezogenheit unseres wasserrechtlichen Systems herrührt. Die Entwicklung eines solchen Kontrollsystems wäre eine geeignete Aufgabe für die aufsichtführenden Behörden. Auf die Rolle des Bewilligungsinhabers und des Bauunternehmers sollte der Staat verzichten. Eine solche Tätigkeit ist am besten geeignet für Private oder auch für die Energiewirtschaftsunternehmen des Staates.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Sulkeissa oleva luku osoittaa alaviitteen numeron

SOO

14. 9. 1898 n:o 24 s. 32 (6)
17. 3. 1902 n:o 21 s. 32 (6)
17. 3. 1902 n:o 3 s. 32 (6)

KKO

Vuosikirjat

1961 II 137 s. 235
1971 II 57 s. 92 (11)
1973 II 15 s. 233 (115)
1974 II 73 s. 247 (155)
1975 II 58 s. 152, 213 (41)
1978 II 107 s. 233 (116)
1981 I 2 s. 127 (155)
1981 II 10 s. 229 (98)
1983 II 29 s. 372 (125)
1984 II 134 s. 358 (60)

Taltiot

20. 12. 1929 t. 872 s. 310 (14)
15. 11. 1960 t. 129 s. 249
19. 5. 1967 t. 1314 s. 214 (42)
6. 11. 1967 t. 2369 s. 228 (92)
17. 10. 1969 t. 2245 s. 467
22. 12. 1972 t. 2692 s. 136 (186)
29. 8. 1979 t. 1065 s. 468
15. 10. 1980 t. 12 s. 447 (76)
4. 10. 1982 VE 82/2 s. 468
28. 12. 1983 t. 213 s. 233 (117)
16. 6. 1983 t. 2231 s. 6
4. 4. 1985 t. 877 s. 466 (126)
25. 9. 1985 t. 2446 s. 247
4. 6. 1986 t. 1798 s. 190 (369)
21. 6. 1988 t. 2112 s. 245
1. 4. 1989 t. 49 s. 311
31. 8. 1989 t. 2133 s. 316
24. 11. 1989 t. 3253 s. 358
15. 6. 1990 t. 1763 s. 245, 364
29. 11. 1990 t. 4260 s. 275 (222)

KHO

Vuosikirjat

1926 II 143 s. 381 (169)
1926 II 2114 s. 381 (169)
1934 II 2759 s. 381 (169)
1946 II 49 s. 334 (69)
1952 II 796 s. 131 (164)
1960 II 149 s. 381
1960 II 675 s. 181 (350)
1961 II 260 s. 181 (350)
1961 II 360 s. 181 (350)
1961 II 173 s. 181 (350)
1962 II 341 s. 131 (164)
1963 A II 286 s. 97 (27)
1965 A II 177 s. 465 (121)
1966 A II 96 s. 398
1966 A II 128 s. 6 (18), 135, 138, 238 (139)
1967 A II 45 s. 97 (27)
1967 II 88 s. 136
1967 A II 134 s. 224 (74), 239 (142)
1967 A II 139 s. 136 (185)
1968 A II 146 s. 263 (187)
1968 A II 154 s. 205 (14)
1969 II 43 s. 381 (170)
1969 A II 116 s. 94 (11)
1969 A II 123 s. 97 (27)
1969 II 149 s. 418 (24)
1969 A II 196 s. 181 (350)
1969 A II 299 s. 131 (164)

1969 II 149 s. 220 (58)
1969 A II 152 s. 217 (52)
1969 A II 157 s. 472
1970 A II 138 s. 181 (350)
1970 A II 139 s. 245 (151), 363 (95)
1972 A II 123 s. 246 (151)
1974 A II 164 s. 180 (350)
1979 A II 138 s. 132 (165)
1971 II 94 s. 185 (356)
1972 A II 80 s. 96 (27)
1972 A II 85 s. 97 (27)
1972 A II 123 s. 363 (95)
1973 A II 102 s. 96 (27)
1973 II 80 s. 96 (22), 97 (27)
1973 II 125 s. 381
1973 II 127 s. 137
1974 A I 1 s. 96 (25)
1974 A II 74 s. 96 (22)
1974 II 111 s. 381
1975 A II 46 s. 99 (42)
1976 II 55 s. 96 (22)
1976 A II 92 s. 322, 324 (44)
1976 A II 95 s. 398
1977 II 68 s. 96 (22)
1977 A II 80 s. 319
1978 I 51 s. 23 (30)
1978 A II 123 s. 228
1979 I 2 s. 22 (82)
1979 II 49 s. 152
1979 II 62 s. 96 (22)
1981 II 73 s. 96 (22)
1981 A II 92 s. 108 (72), 182 (353)
1981 A II 104 s. 97 (27)
1982 II 78 s. 23 (82)
1982 A II 81 s. 98 (37)
1982 II 56 s. 397 (219)
1982 II 84 s. 217
1982 II 86 s. 217
1983 A II 104 s. 98 (35)
1983 A II 149 s. 185
1984 A II 101 s. 267
1984 A II 105 s. 11 (30)
1985 A II 97 s. 100, 182 (353)
1985 II 137 s. 365 (101)
1986 II 88 s. 205 (15)

Taltiot

16. 4. 1925 t. 795 s. 473 (142)
20. 12. 1960 t. 3306 s. 182 (353)
2. 11. 1960 t. 3322 s. 182 (353)
24. 1. 1961 t. 206 s. 182 (353)
9. 6. 1964 T 2164 a s. 280 (235)
8. 1. 1965 t. 10 s. 446
12. 10. 1965 t. 3940 s. 94 (15)
13. 1. 1967 t. 118 s. 299 (284)
8. 6. 1967 t. 3559 s. 280 (235), 281
18. 10. 1967 t. 1570 s. 94 (15)
30. 4. 1969 t. 2546 s. 381
5. 6. 1969 t. 3359 s. 381
28. 10. 1971 t. 4513 s. 186, 250, 255, 257
10. 2. 1972 t. 438 s. 279 (234)
21. 6. 1972 t. 2545 s. 382 (173)
18. 12. 1972 t. 4989 s. 131 (164)
23. 1. 1973 t. 254 s. 131 (164)
22. 11. 1973 t. 4701 s. 96 (22)
13. 12. 1973 t. 5021 s. 398
7. 3. 1974 t. 1020 s. 135 (183)
11. 6. 1974 t. 2548 s. 286 (252)
30. 8. 1974 t. 3165 s. 137 (191)
4. 11. 1974 t. 4282 s. 132 (165)
3. 6. 1975 t. 4805 s. 363 (90)
11. 12. 1975 t. 4878 s. 358 (60)
18. 12. 1975 t. 4989 s. 136, 138
15. 1. 1976 t. 143 s. 433
12. 2. 1976 t. 627 s. 267 (198), 364
1. 4. 1976 t. 1416 s. 490
16. 12. 1976 t. 4980 s. 300
13. 1. 1977 t. 278 s. 419, 425
20. 1. 1977 t. 382 s. 439 (63), 446
21. 4. 1977 t. 1614 s. 441 (67)
12. 5. 1977 t. 2021 s. 381
4. 6. 1977 t. 2238 s. 414 (18)
12. 6. 1977 t. 2361 s. 363 (90)
9. 12. 1977 t. 4805 s. 322 (65), 475
7. 3. 1978 t. 970 s. 381
17. 4. 1978 t. 1724 s. 380 (168)
10. 5. 1978 t. 2210 s. 109, 381
19. 5. 1978 t. 2382 s. 381
9. 11. 1978 t. 4885 s. 381 (168)
15. 3. 1979 t. 3770 s. 138
14. 6. 1979 t. 2840 s. 302 (290)
29. 4. 1980 t. 2263 s. 381 (171)
30. 5. 1980 t. 2860 s. 6 (18), 276, 381
19. 9. 1980 t. 4258 s. 281
16. 10. 1980 t. 5078 s. 112 (83), 181, 267
17. 12. 1980 t. 6490 s. 448 (77)
22. 1. 1981 t. 318 s. 260 (182)
26. 2. 1981 t. 1053 s. 109 (75), 394
26. 2. 1981 t. 1054 s. 109 (75), 394
28. 4. 1981 t. 2434 s. 381 (170)
20. 8. 1981 t. 3408 s. 281 (240)
19. 1. 1982 t. 201 s. 282 (240)
3. 3. 1982 t. 817 s. 12 (41)
3. 3. 1982 t. 828 s. 283, 293, 295
3. 3. 1982 t. 829 s. 371
4. 3. 1982 t. 865 s. 238 (138)
27. 5. 1982 t. 2466 s. 460, 473

15. 9. 1982 t. 4107 s. 290, 294
9. 11. 1982 t. 4984 s. 286 (252)
12. 1. 1983 t. 151 s. 433
19. 1. 1983 t. 267 s. 404, 405, 412
3. 3. 1983 t. 742 s. 371
15. 9. 1983 t. 4107 s. 295 (271)
4. 11. 1983 t. 4641 s. 449 (79)
30. 11. 1983 t. 5076 s. 301
21. 12. 1983 t. 5496 s. 128 (159)
20. 1. 1984 t. 35 s. 443
20. 1. 1984 t. 198 s. 477
31. 1. 1984 t. 202 s. 365 (101)
28. 2. 1984 t. 782 s. 260 (182)
26. 6. 1984 t. 2797 s. 369 (118)
30. 7. 1984 t. 3149 s. 365 (98)
11. 10. 1984 t. 4404 s. 365 (101)
20. 11. 1984 t. 5234 s. 371
20. 2. 1985 t. 661 s. 187 (357)
20. 3. 1985 t. 805 s. 406, 409
16. 5. 1985 t. 1998 s. 363 (91), 443
16. 5. 1985 t. 1999 s. 138
5. 6. 1985 t. 2255 s. 185, 285
20. 8. 1985 t. 2661 s. 94 (14)
3. 9. 1985 t. 3769 s. 393 (209)
11. 10. 1985 t. 4386 s. 292 (265), 294, 343
23. 12. 1985 t. 5952 s. 245
27. 12. 1985 t. 5980 s. 114, 117
31. 12. 1985 t. 5718 s. 186
23. 1. 1986 t. 265 s. 365 (102)
9. 4. 1986 t. 1389 s. 295 (271)
25. 8. 1986 t. 3986 s. 365 (100)
13. 11. 1986 t. 4490 s. 282, 285 (249), 288
11. 12. 1986 t. 5520 s. 368 (116)
16. 12. 1986 t. 5337 s. 480
31. 12. 1986 t. 5693 s. 101 (47)
31. 12. 1986 t. 5655 s. 320
3. 2. 1987 t. 298 s. 242
18. 2. 1987 t. 541 s. 14 (54)
20. 2. 1987 t. 568 s. 480
4. 6. 1987 t. 2238 s. 412, 478
30. 6. 1987 t. 2646 s. 446
2. 7. 1987 t. 2677 s. 461 (111)
28. 10. 1987 t. 4072 s. 371
4. 6. 1987 t. 2238 s. 286, 339 (87)
28. 10. 1987 t. 4072 s. 371
28. 10. 1987 t. 4074 s. 371
28. 10. 1987 t. 4076 s. 363 (91), 424 (32)
19. 2. 1988 t. 673 s. 26 (97)
20. 5. 1988 t. 2086 s. 242
10. 6. 1988 t. 2491 s. 26 (97)
14. 6. 1988 t. 2557 s. 94 (15), 187 (357)
28. 6. 1988 t. 2774 s. 439 (62)
8. 12. 1988 t. 4454 s. 496
30. 12. 1988 t. 5337 s. 114
27. 12. 1989 t. 4855 s. 8 (24), 12 (41), 98 (37)
10. 7. 1990 t. 2259 s. 485

VYO

22. 6. 1965 VYD 97/1965 s. 446
11. 10. 1966 VYD 23/1966 s. 214 (42)
10. 12. 1975 VYO 14/1974 s. 252
11. 12. 1975 VYO 10/1975 s. 468
7. 1. 1976 VYO 27/1974 s. 444
5. 4. 1976 VYO 180/1976 s. 447 (76)
14. 11. 1978 VYO 19/1976 s. 364
31. 10. 1980 VYO 19/76 s. 149
27. 11. 1981 VYO 3/1981 s. 468
14. 1. 1982 VYO 81/1981 s. 364 (96)
13. 5. 1982 VYO 86/1982 s. 283, 463
9. 6. 1982 VYO 33/1982 s. 6 (18), 147 (226), 151
13. 5. 1983 VYO 86/1982 s. 150, 371
10. 2. 1984 VYO 105/1982 s. 283 (241), 371
31. 5. 1985 VYO 111/1984 s. 461 (111)
22. 8. 1985 VYO 85/1983 s. 150, 371, 450
31. 12. 1985 VYO 83/1985 s. 446
31. 12. 1985 VYO 111/1984 s. 240 (146)
8. 8. 1986 VYO 48/1986 s. 364
30. 9. 1986 VYO 268/1985 s. 430 (44)
19. 12. 1986 VYO 84/1986 s. 260 (182)
20. 5. 1987 VYO 40/1987 s. 373
26. 6. 1987 VYO 85/1986 s. 371
20. 11. 1987 VYO 124/1987 s. 443
27. 11. 1987 VYO 57/1987 s. 151, 245, 364
9. 3. 1988 VYO 17/1988 s. 15, 151
11. 3. 1988 VYO 20/1988 s. 459 (106), 463
29. 6. 1988 VYO 62/1988 s. 242
1. 7. 1988 VYO 88/1988 s. 409 (3)
30. 9. 1988 VYO 90/1988 s. 422 (31)
30. 9. 1988 VYO 105/1986 s. 278 (229), 359(61)
24. 11. 1988 VYO 131/1988 s. 311, 413
22. 12. 1988 VYO 105/1987 s. 320, 459
24. 1. 1989 VYO 87/1980 s. 438 (62), 488
21. 2. 1989 VYO 28/1989 s. 453 (84)
10. 3. 1989 VYO 43/1989 s. 409 (3)
31. 3. 1989 VYO 54/1989 s. 148, 338 (84), 341 (4)
16. 6. 1989 VYO 110/1989 s. 242
30. 8. 1989 VYO 144/1989 s. 485
31. 12. 1989 VYO 54/1989 s. 463 (114)
30. 5. 1990 VYO 82/1990 s. 257 (222)
5. 6. 1990 VYO 86/1990 s. 274
19. 7. 1990 VYO 116/1990 s. 437, 471

VTK

17. 7. 1947 n:o 21/1947 s. 6 (18)
5. 7. 1968 n:o 23/1958 s. 280 (235)
17. 1. 1959 n:o 2/1959

Vesioikeudet

PSVO

15. 11. 1963 n:o 80/63/I s. 280 (235)
20. 12. 1963 n:o 26/63/II s. 446
18. 9. 1964 n:o 56/64/I s. 6 (18)
20. 2. 1965 n:o 6/65/I s. 280 (235)
17. 11. 1965 n:o 73/65/I s. 214 (42)
16. 3. 1968 n:o 15/68/II s. 243
20. 6. 1968 n:o 38/68/I s. 434
26. 6. 1968 n:o 39/68/I s. 383 (176)
19. 11. 1969 n:o 61/69/I s. 280
20. 10. 1971 n:o 54/71/II s. 214 (42)
13. 12. 1973 n:o 87/73/I s. 330, 444
24. 9. 1974 n:o 97/74/II s. 488 (173)
25. 10. 1974 n:o 112/74/II s. 433
8. 11. 1974 n:o 87/74/I s. 148
5. 12. 1974 n:o 125/74/II s. 301
28. 1. 1975 n:o 11/75/II s. 447 (76)
3. 6. 1975 n:o 30/75/I s. 474 (144)
11. 9. 1975 n:o 59/75/II s. 322
28. 1. 1976 n:o 7/76/II s. 439 (64)
28. 1. 1976 n:o 8/76/II s. 439 (64)
19. 10. 1976 n:o 100/76/I s. 468
27. 7. 1977 n:o 7/77/II s. 488 (173)
29. 8. 1977 n:o 18/77/II s. 322
9. 12. 1977 n:o 50/77/II s. 6 (18)
8. 6. 1979 n:o 43/79/I s. 294
24. 9. 1979 n:o 97/74/II s. 488 (173)
12. 2. 1980 n:o 11/80/I s. 434
13. 6. 1980 n:o 38/80/I s. 283 (241), 371
16. 8. 1980 n:o 81/86/I s. 459 (106)
18. 12. 1980 n:o 79/80/I s. 371
31. 8. 1981 n:o 60/81/I s. 290, 292, 294
31. 5. 1981 n:o 6/82/III s. 439 (64)
31. 5. 1981 n:o 7/82/III s. 240 (147)
18. 12. 1981 n:o 98/81/I s. 443
31. 5. 1982 n:o 6/82/III s. 446
31. 5. 1982 n:o 7/82/III s. 446
22. 9. 1982 n:o 55/82/II s. 488 (173)
2. 12. 1982 n:o 31/82/III s. 473
7. 11. 1983 n:o 63/83/I s. 448
24. 2. 1984 n:o 9/84/II s. 151
5. 4. 1984 n:o 17/84/I s. 294, 338 (84)
21. 6. 1984 n:o 41/84/I s. 443, 460
31. 8. 1984 n:o 60/84/I s. 148
11. 10. 1984 n:o 23/84/III s. 295 (271), 462 (111)
15. 10. 1985 n:o 37/85/III s. 284. 311
17. 10. 1985 n:o 38/85/III s. 286
31. 12. 1985 n:o 82/85/I s. 288, 295, 337
17. 3. 1986 n:o 15/86/I s. 242
5. 6. 1986 n:o 18/86/III s. 439 (62)
28. 6. 1986 n:o 40/88/I s. 478
8. 9. 1986 n:o 32/86/II s. 274
2. 12. 1986 n:o 53/86/II s. 213 (42)
9. 12. 1986 n:o 46/86/III s. 446
9. 12. 1986 n:o 84/86/I s. 371
16. 12. 1986 n:o 81/86/I s. 371, 469
4. 3. 1987 n:o 2/87/III s. 476 (147)
9. 9. 1987 n:o 53/87/I s. 428 (41)
18. 9. 1987 n:o 56/87/I s. 242
30. 12. 1987 n:o 79/87/I s. 435
8. 3. 1988 n:o 9/88/I s. 239 (141), 293, 424
20. 6. 1988 n:o 27/88/I s. 428 (41)
20. 6. 1988 n:o 168/87/I s. 289
28. 6. 1988 n:o 40/88/II s. 285, 287 (256)
1. 7. 1988 n:o 28/88/I s. 148, 294, 341 (4)
16. 6. 1989 n:o 43/89/I s. 275(223), 295
18. 10. 1989 n:o 75/89/I s. 286
16. 12. 1989 n:o 81/86/I s. 338 (84)
23. 1. 1990 n:o 62/89/2 s. 458 (100), 482
1. 2. 1990 n:o 16/80/2 s. 290 (262), 295, 429
28. 6. 1990 n:o 68/90/2 s. 439 (63)
4. 10. 1990 n:o 85/80/2 s. 11 (30)
27. 11. 1990 n:o 22/90/2 s. 457 (99)

ISVO

4. 1. 1974 n:o 120/Va/73 s. 249
14. 3. 1980 n:o 16/Va/80 s. 325
7. 5. 1981 n:o 44/Ym I/81 s. 445
23. 11. 1981 n:o 106/Ym I/81 s. 409 (3)
23. 11. 1981 n:o 196/Ym I/81 s. 288
14. 3. 1984 n:o 18/YmI/84 s. 14 (54)
11. 9. 1985 n:o 8/Ym II/85 s. 421
14. 11. 1985 n:o 11/Ym I/85 s. 186, 249
14. 11. 1985 n:o 12/Ym I/85 s. 249
26. 2. 1986 n:o 1/Ym II/86 s. 239 (144)
17. 6. 1986 n:o 6/Ym II/86 s. 325
26. 5. 1987 n:o 7/Ym II/87 s. 415
3. 7. 1987 n:o 55/Va II/87 s. 367 (113)

LSVO

27. 4. 1963 n:o 43/1963 s. 315
27. 6. 1966 n:o 91/1966 s. 418
16. 2. 1968 n:o 10/1968 s. 324 (43)
29. 12. 1969 n:o 117/1969 Y s. 259 (182)
21. 8. 1972 n:o 78/1972 s. 291
8. 6. 1973 n:o 46/1973 s. 324 (43), 417
10. 1. 1974 n:o 3/1974 s. 445
30. 9. 1974 n:o 96/1974 s. 418
29. 11. 1976 n:o 103/1976 A s. 291

28. 5. 1979 n:o 44/1979 C s. 260 (182)
16. 11. 1979 n:o 90/1979/B s. 260 (182)
26. 6. 1981 n:o 1/1981 D s. 259 (182)
21. 5. 1982 n:o 50/1982 B s. 260 (182)
7. 10. 1982 n:o 320/175/1970 s. 259 (182)
28. 10. 1982 n:o 15/1982 D s. 260 (182)
29. 11. 1983 n:o 284/1983 D/Lap 298 s. 430
28. 12. 1983 n:o 320/175/70 s. 257
9. 2. 1984 n:o 7/1984 B s. 260 (182)
23. 12. 1986 n:o 88/1986/2 s. 260 (182)

7. 4. 1987 n:o 19/1987/4 s. 150
8. 7. 1987 n:o 77/1986/2 s. 259 (182)
27. 4. 1988 n:o 26/1988/2 s. 260 (182)
30. 5. 1988 n:o 32/1988/I s. 421

Ulkomaisia oikeustapauksia

Ruotsi

NJA 1958 s. 215 s. 378 (154)
NJA 1965 s. 182 s. 378 (154)
NJA 1967 s. 577 s. 65 s. 377
NJA 1971 s. 8 s. 378 (154)

Norja

Nrt 1972 s. 560 s. 380 (164)
Nrt 1974 s. 278 s. 379 (162)
Nrt 1980 s. 569 s. 72, 379

Yhdysvallat

405 U.S. 727 (1972) s. 377 (147)

ASIAHAKEMISTO

Hakemisto on tarkoitettu täydentämään jäsentelyä

actio popularis 354, 376
adekvaattinen 230
aiheuttamisperiaate 226
aiheutunut vahinko 459
aikaisemmin annetun päätöksen tarkistaminen 272
aineellinen virallisperiaate 357
alkukokous 385
aluerakentamissopimus 397
ansioton säännöstelyhyöty 284
arvaamaton vahinko 424
asiain käsittelyjärjestys 144
asialegitimaatio 245, 352
asianosaisen hakemus 329
asianosaisen puhevallan käyttäminen 357
asianosainen 350, 352
audiatur et altera pars 21
avonainen velvoite 453

class action 375

delegointilauseke 287

edellyttämätön vahinko 470
edellytys 14
edunkorvausperiaate 226
edunmenettäjä 264
ehto 116
eksekutiivinen vaikutus 119
ennakkovalvonta 203
ennalta-arvaamaton vahinko 44, 65, 72, 74, 78, 209, 220, 283 403, 413
ennalta-arvaamattomien vahinkojen tutkiminen 423
ennaltarvaamattomien vahinkojen korvaaminen 35
ennustettavuus 24
esinevahinko 226
EY sääntely 88

haitattomuusperiaate 5
hakemusasia 336, 374
hallinnon lainalaisuuden periaate 169, 354
hallinnon oikeussuojajärjestelmä 21
hallinto-oikeudellinen oikaisumenettely 130
hallintolainkäyttö 158
hankesuunnittelu 4, 98, 390
Helsingin säännöt 26
huolellisuusvelvoite 204

ihmisoikeustiede 25
ilmoitusvelvollisuus 210
intressiharkinta 111, 117, 391
intressiperiaate 353

jakokunta 370
jokien porrastaminen 11, 12
jälkikorvaus 225
jälkivalvonta 203
jälkivalvontajärjestelmä 15
jälkivalvontamenettely 21
järjestysmääräys 193
järjestöjen puhevalta 380

kalakannan suojelutavoite 190
kalanhoitomaksu 202, 275, 365
kalanhoitomaksun tarkistaminen 271
kalanhoitovelvoite 208, 270
kalanhoitovelvoitteen tarkistaminen 438
kalankasvatuslaitos 472, 478
kalastusalue 365
kalastuskunnan puhevalta 370
kalastuskunta 245, 333, 359, 362
kalataloudellinen tarkkailuvelvoite 286

kalataloudellinen velvoite 363
kalatalousselvitys 390
kalatalousvelvoitteen toimeenpano 397
kalatie 14
katselmus 49, 59, 259, 386
kausaliteetti 230
keskiviivaperiaate 2
konkurrenssi 95, 96, 231
konsessio 19, 160
kontradiktorinen periaate 345
korvaus 458
korvauslauseke 253, 262
koskiensuojelulaki 6, 110, 188
koskitila 369, 463
koskitila-alue 463
kumuloituminen 329, 336, 438
kunnallisvalitus 381
kunnossapitovastuu 226
kvalifioitu yleinen etu 64
käsitelainoppi 155, 156

lainvoima 119
lainvoima ja oikeusvoima hallinto-oikeudessa 121
lopputarkastuksen määrääminen erityisestä syystä 323
lopputarkastuksen toimittaminen 340
lopputarkastuksessa käsiteltävät asiat 439
lopputarkastus 15, 37, 44, 67, 75, 80, 208, 306
lopputarkastusratkaisu 409
lopputarkastussäännökset 306, 410
lucrum cessans 33, 214
luontaisvelvoite 224, 236
lupa 3
lupaan liittyvät asiat 452
lupaehto 115
lupaehdon muuttaminen 191
lupajärjestelmä 20
lupapäätöksen purkaminen 221
lupapäätöksen pysyttäminen ja muuttaminen 33
lupapäätös 14, 343
luparatkaisun oikeudellinen luonne 108
luparatkaisun sisältö 102
lupavelvoitteiden laiminlyöminen 449
lupavelvoitteiden muuttaminen 222
luvan peruuttaminen 191, 416
luvanhaltijan hakemus 324
luvanvastaisen rakentamisen tilanteet 444
luvasta poikkeava rakentaminen 411
luvan muuttaminen määräaikaiseksi uudella lailla 193
lyhytaikainen säännöstely 12, 279

maa-aineslaki 129, 192
maakuntasääntö 490
mahdollisuudet puuttua lainvoimaiseen lupapäätökseen 128
materiaalinen oikeusvarmuus 125, 172
materiaalisesti hyväksyttävä 24
moninaiskäyttö 4, 205, 278, 283, 290, 456
muotoamisvaikutus 111, 119, 174
muu vesistöä koskeva päätöksenteko 94
muutoksenhakujärjestelmän siviilioikeudellinen traditio 142
muutoksenhakulupa 141
määräaika 414
määräaikainen tarkistamislauseke 201

naapuruussuhdelaki 128
ne bis in idem -sääntö 238, 452
normatiivivaikutus 120
normilaki 351

odotettavissa oleva vahinko 408
oikaisumenettely 137
olosuhteiden muuttuminen 37, 48, 264
omprövning 57, 62, 237, 268
oppi hallinon lainalaisuudesta 155
oppi rajoitusten tosiasiallisista vaikutuksista 190
oppi saavutetuista oikeuksista 155, 164, 193
osittainen lainvoima 140
Ounasjoki-laki 6, 110, 188

pacta sunt servanda 22
padotus- ja juoksutussääntö 282, 457
pakkotoimilupa 114
palautuspäätöksen pysyvyys 126, 182
patoallas 11
patoaminen 11
patoturvallisuus 15
patoturvallisuuslaki 483
permutaatio 15
permutaatioklausuuli 173, 203, 205
pilaamislupa 188, 267, 414
Planfeststellungsverfahren 59, 77
poikkeuslaki 6, 39, 103
prosessioikeus 119
public hearing 59, 84
puhevallan valvominen 404
puhevalta 149
puutteellinen lupavelvoite 453
pysyvyyssuoja 120
pysyvyyssuoja ja luparatkaisun yksityisoikeudelliset vaikutukset 177
pysyvyyssuoja ja luvan peruuttaminen 178
pysyvä lupa 414

rajavesistöt 487
rakentaja 111
rakentamisen yleiset edellytykset 92
rakentamislupa 89
rakentamisluvan lainvoima 139
rakentamisluvan myöntäminen määräaikaisena 185
rantamatalaoikeus 2
ratkaisun valituskelpoisuus 333
rauhoitusmääräys 378
rebus sic stantibus 124
reformatio in pejus -kielto 150
resolutiiviset ehdot 116
riparian right 82

selventävät määräykset 49, 483
sikseen jättäminen 335
sivumääräys 115
skjønn 70, 71, 73
subjektiivinen oikeus 166, 167
suspensiivinen ehto 116
säännös 481
säännöstely 11
säännöstelymaksu 202, 296, 470
säännöstelymaksun määrääminen 295
säännöstelymääräysten tarkistaminen 256

taannehtivuus 193, 198
tarkastuskokouksesta tiedottaminen 386
tarkastuskokous 385, 388
tarkistamislauseke 187, 253
tarkkailuvelvoite 287, 289
tekninen muutos 448
tekojärvi 11
toimitusmiehet 340
toimitusmiesten lausunto 389
toimitusmiesten tehtävät 343
työvahinko 226, 232, 431
täydentävä lupaehto 449
täydentävä uittoväyläkatselmus 38, 473
töidenaloittamislupa 312

uittoperkaus 477
uittosäännön kumoaminen 474
uittoväylän jälkihoito 292, 472
ultra vires -oppi 85, 354

vaarantamisvastuu 234
valituslupa 152
valmistumisajankohta 150
valmistumisilmoitus 308, 309, 318
vanhat vahingot 213
vanhentumisaika 257, 263, 313
vanhojen rakentamislupien muuttaminen 481
velvoitetarkkailu 285
verneplan 70
vesi- ja kalatalousyhteisön puhevalta 359
vesi- ja ympäristöhallituksen rooli luvanhaltijana 263
vesi- ja ympäristöhallitus 9
vesiensuojelumaksu 202, 365
vesiensuojelun tavoiteohjelma 101
vesilain eri kiellot ja luvan pysyvyys 175
vesilakikomitea 47
vesioikeuden harkintavalta 320
vesioikeuden ratkaisun tiedottaminen 330
vesioikeuskomitea 33
vesioikeuslain järjestelmä 33
vesioikeuslakikomitea 43
vesistötoimikunta 40
vesiylioikeus 142
veto 144
virallisperiaate 140, 145, 345
viranomaisen harkintavalta 23
vuorokautinen tehonsäätö 483
vähäinen muutos 445
väliaikainen lupa 41, 42, 103
välttämätön ehto 102

ydinenergialaki 129
yhteistoimintasopimus 392
yleinen etu 55, 188, 375
yleinen tarve 188
yleiskäyttöoikeus 227
yleispiirteinen kaavoitus 99
ylimääräinen muutoksenhaku 133
ympäristödirektiivi 88
ympäristövahinko 233
ympäristövaikutuksen arviointijärjestelmä 88
ympäristövaikutusten seuraaminen 203
ympäristövastuu 202
yritysvahinko 226