

JUHLAJULKAISU

SIMO ZITTING

1915 · 14/2 · 1985

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1985. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-076-X

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä

Vuoden 1962 vesilain valmistelu tapahtui poikkeuksellisissa olosuhteissa. Viimeistä vuosikymmentään voimassa ollut, vuosisadan alun tarpeita ja katsomuksia vastannut vesioikeuslakimme oli jäänyt pahasti jälkeen vesitalouden ja -tekniikan kehityksestä. Lain puutteet ja sen soveltamiseen liittyneet hankaluudet¹ oli jo pitkään nähty epäkohtina, joiden korjaaminen oli välttämättömän tarpeen vaatima. Jo vireillä ollut vesilainsäädäntömme uudistamistyö oli kuitenkin sotien johdosta keskeytynyt ja pääsi uudelleen käyntiin vasta 1950-luvun alussa. Sodan vaikutukset tuntuivat vielä tuolloin suomalaisessa yhteiskunnassa. Siirtoväen asuttaminen oli juuri saatettu päätökseen ja sotakorvausten viimeiset erät olivat vielä toimittamatta. Maamme teollisuus oli sodan päivistä lähtien toiminut raskaan paineen alaisena ja rauhan tultua olivat sille asetetut vaatimukset entistä suuremmat.

On ymmärrettävää, että näissä oloissa myös teollisuuden toimintaedellytyksiä koskevat oikeudelliset kysymykset saivat osakseen erityistä huomiota. Tämä koski ensi sijassa vesivoiman hyväksikäyttöä ja puutavarauittoa, jotka vanhastaan olivat olleet vesistöjemme tärkeimmät käyttömuodot ja joiden merkitys sotien jälkeen entisestään lisääntyi. Sotien seurauksena menetetyn vesivoiman tilalle oli rakennettava uutta ja sen lisäksi luotava edellytykset talouselämän muullekin kehittämiselle. Tähän eivät vuoden 1902 vesioikeuslain säännökset tarjonneet riittäviä mahdollisuuksia. Varsinkin voimalaitoksen rakentamista ja vesistön säännöstelyä koskevat määräykset olivat niin ahtaita, että niitä oli jo kauan käytännössä jouduttu soveltamaan niiden sanamuotoa ja tarkoitusta laajemmin. Myös teollisuuden ja yhdyskuntien vedenhankinta vaikeutti siihen oikeuttavien säännösten puutteellisuus. Pahimmat puutteet pyrittiin tosin poistamaan osittaisin ja väliaikaisiksi tarkoitettu lainmuutoksia, mutta näiden toimenpiteiden tulokset jäivät eräiltä

¹ Ks. niistä lähemmin Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi 1959: 64, s. 1 ss.

kohdin epätydyttäväksi. Niinpä vuonna 1943 annetulla lailla muutettiin vesioikeuslain säännöksiä veden johtamisesta niin, että tällainen toimenpide tuli luvanvaraiseksi ja voitiin sallia silloinkin kun siitä saattoi aiheutua vesistössä huomattavia muutoksia, mutta luvan edellytykset jäivät tarpeettoman ahtaiksi.² Vesivoiman käyttöön ottamista ja vesistön säännöstelyä pyrittiin sotiemme välisenä aikana helpottamaan säätämällä kaksi poikkeusluonteista lakia, joista edellinen, vuonna 1940 annettu laki eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä, teki mahdolliseksi väliaikaisen luvan antamisen ennen katselmustakin toimenpiteelle, joka tarkoitti aikaisemmin rakennetun voimalaitoksen tehon lisäämistä tai vesistön säännöstelyä, ja jälkimmäinen, vuoden 1941 laki toimenpiteistä vesivoiman käyttöön ottamisen helpottamiseksi, salli väliaikaisen luvan myöntämisen tietyin edellytyksin myös uuden voimalaitoksen rakentamiseen. Nämä lait edistivät ratkaisevalla tavalla maamme voimatalouden kehittämistä, mutta niiden soveltaminen johti myös epäkohtiin, joita oikeusturvallisuuden kannalta pidettiin arveluttavina. Päätöksiin, joilla väliaikaiset luvat myönnettiin, ei voitu hakea muutosta eikä niissä myöskään määrätty korvauksia rakentamisen johdosta vahinkoa kärsineille. Arveluttavinta kuitenkin oli, että menettelyn summaarisuus ja säännösten tulkinnanvaraisuus johtivat entistä väljempään lain soveltamiseen, jolloin myös muiden etujen turvaaminen jäi vaille riittävää huomiota. Joissakin tapauksissa oli jopa syytä epäillä, voitiinko väliaikaisen luvan nojalla toimivalle laitokselle voimassa olleiden säännösten mukaan edes antaa lopullista lupaa. Tilanne oli siinä määrin vinoutunut, että saatettiin puhua vesioikeutemme kriisistä.³

Kun vesilakikomitea silloisen oikeusneuvos *Matti Piipposen* johdolla aloitti työskentelynsä vuonna 1951, oli edellä sanotun huomioon ottaen ymmärrettävää, että keskeisellä sijalla niiden monien tärkeiden asioiden joukossa, joihin komitean ehdotuksia valmistaessaan oli otettava kantaa, olivat kysymykset, jotka koskivat vesiasiain käsittelyä yleensä ja erityisesti vesioikeudellista lupajärjestelmää sekä lupaan perustuvien hankkeiden eri osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia. Voimassa olevan vesilain säännökset näistä asioista vastaavat, muutoksenhakua koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta, vesilakikomitean ehdotuksia.

² Kysymyksessä oli 14. 5. 1943 annettu laki, jolla VOL 1 luvun 16 §:ää muutettiin Helsingin kaupungin vedenhankintasuunnitelmien toteuttamisen helpottamiseksi.

³ Tästä lähemmin: *Manner*, Vesioikeutemme kriisi, Maanviljelysinsinööriyhdistyksen vuosikirja 1950, s. 54 ss. — *Haataja* on lukuisissa kirjoituksissaan ankarasti arvostellut sanotun ajan vesioikeuskäytäntöä. Ks. erityisesti Vesioikeus III, Helsinki 1959, s. 339–418.

Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä

Vaikka vuonna 1962 toteutetun lainuudistuksen tarkoituksena ei luonnollisesti ollut vain sodan jälkeisissä oloissa esiintyneiden epäkohtien korjaaminen, pyrittiin lakia laadittaessa kuitenkin näiden epäkohtien syiden poistamiseen. Tässä tarkoituksessa kehitettiin lupamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja sekä täsmennettiin luvan myöntämisen edellytyksiä ja luvan saajalle määrättäviä velvollisuuksia koskevia säännöksiä. Samalla irrottauduttiin väliaikaisiin lupiin perustuvasta järjestelmästä ja pyrittiin edistämään sen purkamista. Tavoitteena oli sellaisen lupajärjestelmän luominen, jonka pohjalla vesien ja vesistöjen hyväksikäyttö voitiin järjestää oikeudellisesti hyväksyttävälle kannalle ja joka tasapuolisesti turvaisi niin luvan saajien kuin muidenkin asianosaisten edut.

Liioittelematta voidaan todeta, että vuoden 1962 laki voimaan tullessaan hyvin vastasi niitä varsin korkeitakin vaatimuksia, jotka sille, silloiset olosuhteet sekä yhteiskunnan ja talouselämän tarpeet huomioon ottaen, voitiin asettaa.⁴ Lukuun ottamatta lain tehottomuudesta esitettyjä väitteitä, jotka yleensä perustuvat tiedon puutteeseen tai väärinkäsitykseen, sen on katsottu pääosiltaan edelleen hyvin täyttävän tehtävänsä.⁵ Eri asia sen sijaan on, että kahden viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut asenteiden ja katsomusten muuttuminen, erityisesti ympäristöintressien voimakas korostuminen, ovat johtaneet vesilainsäädännölle asetettavien vaatimusten uudelleenarviointiin. Vesistöön rakentaminen on menettänyt merkitystään, vesioikeuksissa käsiteltävien jätevesiasioiden määrä on lisääntynyt ja vesistöjen ns. moninaiskäytön tärkeyttä korostetaan. Tässä yhteydessä on paikallaan todeta, että nämä vesistöjen eri käyttötapoja koskevat muuttuneet katsomukset ovat, lainmuutospaineiden ohella, vaikuttaneet myös voimassa olevan lain soveltamiseen lupa-asioissa. Pitäen näitä asioita säänteleviä vesilain normeja liian jäykkinä, on päädytty joustavampaan käytäntöön, jonka puitteissa määrääjäksi annetut lupapäätökset erityisesti jätevesiasioissa ovat yleistyneet. Vielä pitemmälle samaan suuntaan on menty vaatimalla voimassa olevien lupapäätösten muuttamista tai täydentämistä tarpeellisina pidetyillä lisämääräyksillä. Nämä vaatimukset ovat koskeneet mm. voimalaitoksille määrättyjen kalatalous-

⁴ Myös erityisen perusteellisen valmistelun pohjalta laaditut VL:n pohjavesiä ja vesiensuojelua koskevat säännökset huomioon ottaen, laki oli voimaan tullessaan kansainvälisestäkin katsoen varsin ajanmukainen. Se oli mallina myös NL:n vesioikeutta 1960-luvulla uudistettaessa.

⁵ Lakia sovellettaessa esiintyi alkuvuosina hankaluuksia, jotka aiheutuivat aikaisempien laiminlyöntien johdosta ruuhkautuneista katselmustoimituksista, vesihallinnon hajanaisuudesta ja insinööri työvoiman puutteesta.

velvoitteiden muuttamista sekä säännöstelymaksun määräämistä jälkikäteen säännöstelyä koskevaa lupapäätöstä muuttamalla.

Viimeksi mainittu kehitys, samoin kuin eräät samansuuntaiset vesilain muuttamista tarkoittavat ehdotukset, ovat tuoneet keskustelun kohteeksi kysymyksen vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä. Seuraavassa tarkastellaan tätä kysymystä lähinnä voimassa olevan oikeuden kannalta ja kiinnittäen ensi sijassa huomiota vesistöön rakentamista ja vesistön säännöstelyä koskeviin lupapäätöksiin.

Luvanhakumenettelystä vesioikeusjärjestelmämme osana.

Oikeushistoriallinen ja vertaileva tutkimus osoittaa, että meillä voimassa olevalla vesioikeudellisella lupajärjestelmällä on kauas menneisyyteen ulottuvat juurensa ja että vesistöön rakentaminen ja muu vesivarojen käyttöön ottaminen yleensä muuallakin edellyttää virallismenettelyssä tapahtuvaa oikeuden tahi luvan myöntämistä toimenpiteeseen. Menettelyn tarkoitus ja toimeenpiteen suorittamiseen oikeuttavan päätöksen luonne saattavat kuitenkin vaihdella mm. siitä riippuen, ovatko vesistöt valtiolle kuuluvia vaiko, niin kuin meillä, yksityisen omistusoikeuden kohteena olevia alueita.

Periaatteessa on vesialueeseen kohdistuva omistajanvallinta meillä vanhastaan käsittänyt oikeuden käyttää aluetta ja myös sille rakentaa. Muiden vesistöjen käyttöön liittyvien etujen turvaamiseksi oli kuitenkin jo keskiaikaisissa laeissa säännöksiä, jotka määräisivät tietyn osan vesistöistä pidettäväksi avoinna sekä kielsivät rakentamalla aiheuttamasta muille vahinkoa. Keskiajan lopulta alkaen sanotunlaisia vahinkoja koskevat ja muut vesilaitoksen rakentamiseen liittyvät seikat oli selviteltävä erityisessä kihlakunnankatselmuksessa. Myös vuoden 1734 lain (RakK 20: 4) mukaan myllyn tai sahan rakentaminen edellytti kihlakunnantuomarin yhdessä lautamiesten kanssa toimittamaa katselmusta, jossa edellä mainittujen seikkojen lisäksi oli selvitettävä myös kysymykset oikeudesta laitoksen paikkaan ja siinä käytettävään vesivoimaan. Katselmuksen tuloksesta oli sitten annettava tieto kuninkaan käskynhaltijalle, myöhemmin maaherralle tai kuvernöörille, jolla oli valta antaa lupa laitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen. *Moring*⁶ toteaa, että lupamenettelyn tarkoituksena ei ollut vain vesilaitoksesta aiheutuvien vahinkojen ehkäiseminen vaan myös rakentajan oikeuksien turvaaminen sellaisessa tapauksessa, jossa yleisille tai yksityisille eduille laitoksesta todella aiheutui vahinkoa tai haittaa. Tällaiset seuraukset

⁶ Om vattenverk II, Helsingfors 1908, s. 134.

eivät oikeuttaneet peruuttamaan laitokselle laillisesti myönnettyä lupaa. Tämä tulkinta vastaa meidän oikeudessamme vanhastaan noudatettua periaatetta, joka on ilmaistu vuoden 1734 laissa (RakK 20: 3) seuraavasti: »Wuorten työt, niin myös Weron alaiset myllyt, ja kalarakennukset, nautitkon sen oikeuden ja vapauden, kuin heille suotu on.» On myös syytä korostaa, että edellä mainittujen ja muiden samanaikaisesti voimassa olleiden säännösten nojalla annettujen lupapäätösten ja niihin perustuvien oikeuksien pysyvyyttä ei periaatteessa ole asetettu kiistanalaiseksi, joskin päätösten tulkinnasta on joskus voitu olla eri mieltä. Niin ikään on huomattava, että aina vuoden 1868 voimalaitosasetuksen voimaan tuloon sakka voitiin kylän yhteisen kosken rakentajalle kihlakunnanoikeuden toimittaman katselmuksen jälkeen annetulla maaherran päätöksellä myöntää oikeus pysyvästikin käyttää laitoksesaan kosken toisten osakkaiden vesivoimaa.⁷ Tällaisen oikeuden on monessa tapauksessa katsottu edelleen olevan voimassa.

Vesioikeudellisen lupamenettelyn myöhäisempää kehitystä ei tässä ole syytä yksityiskohtaisesti selostaa. Vuoden 1902 vesioikeuslaki mainitsee kasuistiseen tapaansa vain vesilaitoksen ja sillan rakentamisen, pengertämisen sekä järven laskemisen toimenpiteinä, joiden suorittaminen edellytti luvan hakemista. Myöhemmin (v. 1934) annettiin määräyksiä vesistön säännöstelystä, jota varten niin ikään oli haettava lupa. Edellä tarkoitetut luvat myönsi lääninhallitus, myöhemmin yleensä vesistötoimikunta, ja lupaa koskevaan päätökseen haettiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. — Vuosina 1940 ja 1941 annetut lait väliaikaisista luvista voimalaitoksen rakentamisesta ja vesistön säännöstelystä on jo edellä mainittu.

Perinteisesti vesialueiden yksityisomistukseen pohjautuvana vuoden 1902 vesioikeuslain lupajärjestelmä edellytti voimalaitoksen rakentamisluvan haltijalta oikeutta rakennuspaikkaan ja 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, mitä määräaika voitiin tietyin edellytyksin myös pidentää. Rakentamislupa oli tarkoitettu pysyväksi tai se myönnettiin 1 luvun 13 §:n nojalla saadun käyttöoikeuden voimassaolon ajaksi, mutta jos valtaväylää tarvittiin kulkuväyläksi tai vesistön vedenkorkeuden sääntelyyn, omistaja voitiin määrätä korvauksetta poistamaan siihen rakennettu pato. Tätä säännöstä *Serlachius* kommentoi sanomalla, että ko. rakentamisluvalla on sikäli väliaikainen luonne, että se ei estä antamasta padon poista-

⁷ Ko. käytäntö perustui v. 1734 lain RakK 17: 2 ja 20: 1 säännöksiin.

mista koskevaa määräystä. Hän lisää kuitenkin: »Tillståndet har emellertid full rättsvärkan, så länge icke dylikt förordnande meddelats. . .»

Vesioikeuslain 1 luvun 5 §:n mukaan, sellaisena kuin se oli 5. 5. 1939 annetussa laissa, lupa vesistön vedenjuoksun säännöstelyyn voitiin, paitsi valtiolle, myöntää vain kosken omistajalle ja sen vesivoiman käyttäjälle kosken vesimäärän lisäämiseksi tai tasoittamiseksi. Yksityisen hakijan osalta säännöstelylupakin siis edellytti oikeutta vesivoiman käyttämiseen eikä tällaihen lupa muutoinkaan periaatteessa eronnut saman pykälän nojalla myönnettävästä rakentamisluvasta.

Voimassa olevan vesilain lupajärjestelmä rakentuu niin ikään vesialueiden yksityisomistuksen ja siitä johdettavissa olevien käyttöoikeuksien varaan. Lain 3 luvun 3 §:ssä säädetäänkin nimenomaan, että »saadakse luvan voimalaitoksen rakentamiseen hakijalla tulee omistajana taikka käyttöoikeuden haltijana olla oikeus yrityksessä käytettävään vesivoimaan taikka hänen tulee luvan myöntämisen yhteydessä saada oikeus . . . vesivoiman käyttämiseen.» Oikeus yhteisen vesivoiman käyttämiseen voidaan sen osakkaalle saman luvun 9 §:n mukaan myöntää pysyvästi eikä siis vain määräajaksi niin kuin aikaisemmin. Rakentamista vesistöön koskevien yleisten säännösten mukaan taas luvan saajalle voidaan tietyin edellytyksin myöntää myös oikeus rakentamista varten tarvittavan alueen käyttämiseen tai omaksi lunastamiseen (2: 7 ja 8).

Tässä yhteydessä on myös mainittava säännökset voimalaitoksen pysyttämiseksi annettavista oikeuksista. Myönnetyn luvan oikeusvoimaa ilmentää lähinnä vesilain 3 luvun 14 §, jonka mukaan »lupa rakentaa voimalaitos pysyy voimassa siitä huolimatta, että oikeus voimalaitoksessa käyttöön otettavaan vesivoimaan tai alueeseen joko kokonaan tai osaksi on riidan, konkurssin tai ulosoton johdosta taikka muusta syystä joutunut pois siitä, jolle sen rakentamislupaa myönnetäessä katsottiin kuuluvan.»⁹ Tässä tarkoitetut tapaukset, joissa rakennuslupa on pysynyt voimassa ilman oikeutta sen nojalla käyttöön otettuun vesivoimaan, eivät ole olleet käytännössä harvinaisia, koska viime vuosisadalla vallinneen, sittemmin vääräksi todetun käsityksen mukaan kosken vesivoiman usein katsottiin kuuluvan sen rannalla olevalle tilalle.¹⁰

⁸ Kommentar till lagen om vattenrätten I, Helsingfors 1913, s. 32.

⁹ VL 12: 6 sisältää säännöksen käyttöoikeuden myöntämisestä luvan haltijalta tässä mainituin tavoin pois joutuneeseen omaisuuteen.

¹⁰ Ks. myös *Jokela*, Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden asiallisesta toimivallasta. Vammala 1983, s. 253 s., joka toteaa, että lupapäätöksen oikeusvoima ei ulotu ao. »maatai vesialueen . . . omistus- tai hallinto-oikeuteen.»

Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä

Vesilain mukaan vesistön säännöstelyn käsite on soveltamisalaltaan laajempi kuin vastaava käsite vesioikeuslaissa. Lupaa säännöstelyyn voi hakea tai aloitteen yhteisesti toimeenpantavaa säännöstely-yritystä varten tehdä se, joka voi käyttää säännöstelystä saatavaa hyötyä hyväkseen, mikäli hyötyä on pidettävä melkoisena (VL 8: 1 ja 2). Vesivoiman käytettäväksi saaminen, lisääminen tai sen käytön tasoittaminen sekä maankuivatus mainitaan tosin ensiksi tarkoituksina, joita säännöstely voi palvella, mutta säännöstely voidaan panna toimeen myös liikenteen, vedenhankinnan, vesiensuojelun ym. yleisten etujen edistämiseksi. Säännöstelylupa voi siis edelleen oikeuttaa myös vesistöön kohdistuvien yksityisten oikeuksien hyödyntämiseen, joskin säännöstelyn luonteesta johtuen julkinen intressi on säännöstelyasioissa usein ensisijaisesti esillä.

Kun vesivoiman käyttöön ottaminen ja muu vesistön rakentaminen meillä vanhastaan on nähty vesialueisiin kohdistuvien yksityisten oikeuksien hyväksikäyttöä tarkoittavana toimenpiteenä, voitaisiin ehkä katsoa, että rakentamista koskevan lupapäätöksen pysyvyys on heijastusta näiden yksityisten oikeuksien suojaa koskevista periaatteista. Ainakaan uudemman oikeuden kannalta katsottuna asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertaisesti selitettävissä. Vaikka lupapäätöksiin voi sisältyä myös yksityisoikeudellisia elementtejä, vesioikeudellinen lupamenettely on sekä perusteeltaan että luonteeltaan ensi sijassa julkista oikeutta.¹¹ Näin muodoin lupapäätösten pysyvyyttäkin koskevia kysymyksiä on tarkasteltava lähinnä julkisoikeuden kannalta ja hallinnollisten ratkaisujen oikeusvoimaa koskevien näkökohtien valossa.

Vesioikeudelliset luvat hallintopäätöksinä; lupien oikeusvoimaa koskevia näkökohtia

Kysymystä vesioikeudellisten lupapäätösten oikeudellisesta luonteesta on käsitelty sekä vesioikeudellisessa että hallinto-oikeuden alaan kuuluvassa kirjallisuudessa. *Moring*¹² pitää vesilaitoksen rakentamisluvan myöntämismenettelyä hallintoprosessina, jossa hallintotuomioistuimena toimii kuvernöörinvirasto. Hän torjuu käsityksen, että hallintoprosessin kohteena voisi olla vain hallintotoimesta tehty valitus. *Ståhlberg*¹³ taas katsoo, että vesilaitoksen perustamislupa »on kyllä päätös . . . , vaan ei lainkäyttöpäätös, tuomio.» Rakentamisluvat kuulu-

¹¹ HE 1959: 64, s. 29, pitää lupapäätöstä hallinnollisluontoisena ratkaisuna.

¹² Emt. s. 31, 35 ja 99.

¹³ Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, Helsinki 1928, s. 330 s.

vat Ståhlbergin mukaan »sellaisiin hallintotoimiin, joilla perustetaan lainvoimaisiksi aiottuja oikeuksia ja velvollisuuksia.» Oikeuksia perustavat hallintotoimet ovat pysyviä, ellei erityisesti ole toisin tarkoitettu.

Käsitellessään vuoden 1902 vesioikeuslain lupajärjestelmää Haataja¹⁴ lausuu, että »rakentamislupa on hallintoviranomaisen päätös, joka antaa luvan rakentaa sekä määrää, miten ja millä ehdoilla saa rakentaa. Siinä on sekä yksityisoikeudellinen että julkisoikeudellinen puoli.» Hän toteaa edelleen, että »lupa ei luo rakentajalle rakentamisoikeutta yksityisoikeudellisena oikeutena, koska tämä oikeus kuuluu rakentajalle joko hänen omistusoikeuteensa sisältyvänä oikeutuksena taikka vesialueen omistajalta yksityisoikeudellista tietä tai VOL 1: 13 perusteella saatuna oikeutena.» Lupapäätös sisältää »hallinnollisen ratkaisun siitä, että rakentaja saa ryhtyä käyttämään hänelle yksityisoikeudellisella pohjalla kuuluvaa rakentamisoikeutta sekä siitä, miten ja millä ehdoilla hän saa sen tehdä.» Nämä *Haatajan* toteamukset voidaan ulottaa koskemaan myös voimassa olevan vesilain lupajärjestelmää, joskin luvan nykyisin antaa vesituomioistuin ja oikeus käyttää toiselle kuuluvaa vesivoimaa myönnetään vesilain 3 luvun säännösten nojalla.

Pietilä,¹⁵ joka myös on käsitellyt asiaa, katsoo, että milloin yrityslupa sisältää oikeuksia sivullisen omaisuuteen kohdistuviin pakkotoimiin, se vastaa toimiluvan eli konsession käsitettä. Jos sen sijaan lupa ei anna oikeutta tällaisiin pakkotoimiin, vaan on tarpeen vain toimenpiteen yleisiin tai yksityisiin etuihin kohdistuvien vaarallisten vaikutusten vuoksi, se *Pietilän* mukaan esiintyy »pelkkänä poliisilupana». Hän toteaa myös, että samaan lupapäätökseen saattaa sisältyä sekä poliisiluvan että konsession aineksia. Pitemmälle meneviä johtopäätöksiä edellä mainittujen käsitteiden nojalla hän ei kuitenkaan tee. *Haataja* puolestaan¹⁶ ei erota em. lupatyyppejä toisistaan. Sen sijaan hän katsoo, ettei meikäläinen rakentamislupapäätös vastaa sitä, mitä Keski-Euroopassa ja Norjassa konsessiolla tarkoitetaan. Hän pitää sitä kuitenkin konsession tapaisena päätöksenä, johon voi sisältyä myös oikeutta perustavia eli konstitutiivisia aineksia. *Haatajan* mukaan rakentamislupaan sisältyvät oikeutukset ovat voimassa jokaista vastaan ja nauttivat hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omistusoikeuden turvaa. Tässä kohdin hän viittaa *Kastariin*, joka eräässä kirjoituksessaan¹⁷ lausuu, että »silloin, kun elinkeino-oikeus on saanut sellaisen erityisen turvatuksi tarkoitetun ja samalla tavallisesti suuriin taloudellisiin yh-

¹⁴ Vesioikeus III, s. 243 ss.

¹⁵ Vesioikeus, Helsinki 1973, s. 196.

¹⁶ Emt. s. 247 ss.

¹⁷ Vakuutuslaitosten sosialisointi ja omaisuuden perustuslainsuoja, LM 1949, s. 485.

rauksiin liittyvän luonteen, jota useimmiten tarkoitetaan sanalla konsession, . . . voidaan HM 6 §:n säätämän omaisuudensuojan varmuudella katsoa ulottuvan siihenkin». — Jo siitä, että poliisiluvan ja konsession käsitteet voidaan, niin kuin edellä sanotusta käy ilmi, ymmärtää eri tavoin, seuraa kuitenkin, ettei pelkästään sanottujen käsitteiden varaan voida perustaa vesioikeudellisten lupapäätösten oikeusvoimaa ja pysyvyyttä koskevia päätelmiä.

Uudemmassa kirjallisuudessa on vesioikeudellisten lupa-asioiden (hakemusasioiden) oikeudellista luonnetta käsitellyt mm. *Jokela*, joka väitöskirjassaan¹⁸ selostaa aikaisemmin esitettyjä mielipiteitä, todeten *Tauno Ellilän*¹⁹ ja *Hyvösen*²⁰ pitävän vesiasioita luonteeltaan sekamuotoisina hallinnon ja lainkäytön välimailla olevina asioina, sekä *Hollon*²¹ katsovan, että hakemusmenettelyssä on kysymys »erityisestä sui generis-laatua olevasta prosessista.» Omana päätelmänään *Jokela* esittää,²² »että pääosaltaan hakemusasioissa on asialliselta luonteeltaan kysymys hallinnollisesta menettelystä, mutta ettei näin voida sanoa kaikkien hakemusasioiden osalta.» Lisäksi »sama konkreettinen hakemusasias voi . . . olla sillä tavoin sekaluonteinen, että se on osaksi yksityisoikeudellinen ja osaksi hallinto-oikeudellinen lainkäyttöasia ja osaksi vieläpä puhtaasti hallinnollinen (harkinnanvarainen) asia.» Näihin toteamuksiin, jotka eivät sisällä mitään uutta, voitaneen yhtyä, mutta ne eivät, enempää kuin aikaisemmatkaan yritykset kuvata luvanhakumenettelyn oikeudellista luonnetta, sellaisinaan vielä riitä vastaukseksi lupapäätösten pysyvyyttä koskevaan kysymykseen. Sen sijaan tämä kysymys liittyy läheisesti lupapäätöksen oikeusvoimaa koskevaan problematiikkaan.

Pietilä toteaa²³ lupapäätöksen oikeusvoimasta puhuessaan, että vesioikeuden hakemusasiassa antamalla päätöksellä on normatiivista vaikutusta sikäli, kuin se on myöhempiä ratkaisuja ja päätöksiä tehtäessä otettava huomioon. Sen sijaan hän katsoo vesilain monien säännösten osoittavan, ettei vesitaloudellisen lupapäätöksen oikeusvoima käsitä pysyvyytsvaikutusta. — Tähän päätelmään ja sen perusteluihin palataan vielä jäljempänä.

Haataja on toisella kannalla. Hän korostaa, että »rakennuslupapäätöksen antamisen kautta luvan saaja saa turvatun aseman sijoitta-

¹⁸ Emt. s. 245 ss.

¹⁹ Ks. LM 1966, s. 461 ja LM 1975, s. 47.

²⁰ Vesiprosessuaalinen mallinvalinta, LM 1979, s. 627 ja 643 s.

²¹ Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan, Vammala 1976, s. 257 ss.

²² E.m.t. s. 253.

²³ E.m.t. s. 196.

essaan suuria pääomamääriä suunnittelemansa vesilaitoksen rakentamiseen. Hän saa ts. tarpeellisen varmuuden siitä, että sijoittaminen tapahtuu pätevällä oikeudellisella pohjalla.»²⁴ Toisessa yhteydessä *Haataja* toteaa, että »kun lainvoimainen rakennuslupapäätös muodostaa res judicatan sillä ratkaistuihin kysymyksiin nähden, tietää se siis sitä, että muutos päätökseen sen jossakin kohdassa voidaan saada aikaan vain purkutietä, noudattamalla tuomion purkamisesta voimassa olevia määräyksiä.» Hän katsoo, ettei rakennusluvan poistaminen tai peruuttaminen muuta tietä ole mahdollista ja että tällaisella luvalla on kyseisiltä osin sekä muodollinen että aineellinen oikeusvoima²⁵. Myös *Hollo* on samalla kannalla, vaikka hän huomauttaakin, että p i l a a m i s l u v a t ovat käytännössä muotoutuneet lähes säännönmukaisesti määräaikaisiksi. Todeten, että r a k e n n u s l u v a t yleensä ovat pysyviä, *Hollo* katsoo, että »Suomen lain kantana on kuitenkin pidettävä, että pilaamisluvankin myöntämiseen vain määräajaksi tulee olla erityiset perusteet, sillä VL:n mukaiset luvat eivät ole kestdnsa suhteen periaatteellisesti eivätkä de lege eri asemassa.»²⁶

Edellä mainitut kannanotot vastaavat yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan hallintomenettelyssä annettu oikeusvoimainen päätös on pysyvä, eli kuten *Merikoski* sanoo: »Sitä ei päätöksen antanut eikä myöskään ylempi viranomainen voi toisen sisältöiseksi muuttaa. Se tarkoittaa järjestää ratkaistavana olleen asian lopullisella tavalla». Erottaen toisistaan hallintotoimet ja hallinto-oikeudellisen lainkäyttömenettelyn, hän katsoo, että vm. menettelyssä annettujen päätösten oikeusvoimaisuuteen voidaan yleensä soveltaa yleisprosessuaalisia periaatteita. Mitä sen sijaan tulee kysymykseen, voiko hallintotoimi saada edellä tarkoitetun oikeusvoiman, *Merikoski* selittää, että ratkaisu viime kädessä riippuu siitä, onko sanottu toimi tarkoitettu muuttumattomaksi vai ei. Viitteenä siitä, että hallintotoimi on tuleva oikeusvoimaiseksi, voidaan pitää sitä seikkaa, että sillä on perustettu yksityisille taloudellista laatua olevia oikeuksia.²⁷

Moring, joka laajasti käsittelee aikansa tieteisopissa esitettyjä, hallintopäätösten oikeusvoimaa koskevia mielipiteitä, katsoo, että vesilaitoksen rakentamisluvalla on sekä muodollinen että aineellinen oikeusvoima. Hän korostaa lisäksi, että lupapäätös on pysyvä myös

²⁴ E.m.t. s. 248.

²⁵ E.m.t. s. 225.

²⁶ E.m.t. s. 383.

²⁷ Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, Vammala 1968, s. 80 s.

muuttuneissa oloissa. Sen sijaan hän näyttää katsovan, että kosken omistajan oikeuksia voidaan uudella lailla supistaa.²⁸

Willgren erottaa niin ikään hallintoviranomaisten määräysten muodollisen oikeusvoiman (lainvoiman) niiden aineellisesta oikeusvoimasta eli pysyvistä sitovuudesta. Hän katsoo, että vm. ominaisuus on hallintoprosessissa annettujen päätösten lisäksi mm. sellaisilla viranomaismääräyksillä, joilla yksityisille asetetaan velvollisuuksia. Esimerkkinä *Willgren* mainitsee vesilaitosten rakentamisluvat, joilla on »täysi oikeusvoima» ainakin luvansaajan eduksi. Hän toteaa RakK 20 luvun 3 §:ään sekä *Moringin* tulkintaan viitaten, että meidän oikeudessamme vanhastaan voimassa olleen periaatteen mukaan vesilaitokselle annettua lupaa ei voitu peruuttaa, vaikka laitoksen myöhemmin havaittiinkin aiheuttavan vahinkoa tai haittaa.²⁹

Myös Ruotsissa on esitetty vastaavanlaisia hallintopäätösten pysyvyyttä koskevia kannanottoja. *Sundberg* viittaa *Haatajan* ja *Kastarin* tavoin hallitusmuotoon ja lausuu seuraavaa: »Har förvaltningsakten givit upphov till en rättighet av ekonomiskt värde, fordrar det i RF § 16 grundade rättsäkerhetskravet, att den icke utan stöd av förbehåll därom ändras eller återkallas. Vidare måste utslag i förvaltningsmål tillerkännas materiell rättskraft.»³⁰

Yli 800-sivuisessa oikeusvoimaa hallinto-oikeudessa käsittelevässä tutkimuksessaan *Westerberg* on seikkaperäisesti selvittänyt hallintopäätösten peruuttamista koskevia kysymyksiä. Hän katsoo, ettei yksityiselle etua tuottavaa päätöstä voida uusien tosiseikkojen johdosta peruuttaa, ellei kysymys ole turvallisuusnäkökohdista (säkerhetsskäl) taikka laki tai päätöksessä oleva varaus siihen oikeuta. Tästä periaatteesta on kuitenkin poikkeuksia³¹. Käsitellessään kysymystä, voidaanko valtiolle lainsäädäntöteitse antaa oikeus lunastaa yksityinen rautatie, jota koskevassa toimiluvassa ei ole lunastamiseen oikeuttavaa varausta, *Westerberg* katsoo, ettei tällainen lainsäädäntö vastaisi oikeusvaltion periaatteita. Sama koskisi myös voimalaitoskonsession peruuttamista lainsäädäntöteitse. Hän mainitsee kuitenkin, että lakiin voitaisiin ottaa määräys, jonka mukaan peruuttaminen ei koskisi ainakaan aikaisemmin annettuja etua tuottavia päätöksiä.³²

Erityisesti vesioikeuden kannalta *Westerberg* on käsitellyt hallintopäätösten oikeusvoimaa tutkimuksessa, jonka aiheena ovat rakenta-

²⁸ E.m.t. s. 134 ss.

²⁹ Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsingfors 1924 – 1925, s. 93 ss.

³⁰ Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, Stockholm 1943, s. 108 ss.

³¹ Om rättskraft i förvaltningsrätten, Stockholm 1951, s. 350 ss.

³² E.m.t. s. 411 ss.

misluvan ehtojen uudelleenharkintaa koskevien säännösten muuttamista tarkoittavat ehdotukset.³³ Todeten, että kysymys lainvoimaisten lupapäätösten tarkistamisesta yleensä on vaikea ongelma, hän lausuu seuraavaa: »I princip synes gälla att myndighet icke äger att på grund av ekonomiska skäl eller ideella skäl ändra meddelade 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.» Sen sijaan on lainvoimaisen lupapäätöksen muuttaminen periaatteessa ajateltavissa milloin turvallisuuskäsitteiden sitä vaativat, mutta tällöin täytyy olla kysymys todella painavista turvallisuuteen liittyvistä seikoista (force majeure). *Westerberg* katsoo, etteivät luonnon- ja ympäristönsuojelun tavalliset muodot yleensä sisällä edellä tarkoitettuja turvallisuuskäsitteitä, mutta poikkeuksellisesti voivat esim. terveydelliset syyt edellyttää lupapäätöksen uudelleenharkintaa. Uudelleenharkinta voi tapauksesta riippuen johtaa rakenteiden muuttamisesta, kalenstutusta ym. koskevien määräysten antamiseen, mutta lupapäätöksen oikeusvoiman perusteisiin kuuluva varmuuskäsitteitä edellyttää, että se, joka on saanut luvan rakentaa vesistöön ja sitä noudattanut sekä rahoittanut rakentamisen, voi luottaa siihen, että kerran määrättyjä rakentamishetkoja ei ilman erityisen painavaa syytä hänen vahingokseen muuteta. *Westerberg* toteaa myös, että yksityisten olosuhteisiin vaikuttavaan lainsäädäntöön on Ruotsissa suhtauduttu erittäin pidättyvästi.

Myös virallisella taholla on Ruotsissa vesioikeudellisia lupapäätöksiä pidetty periaatteessa pysyvinä. Vuonna 1981 sikäläiselle lainsäädäntövaltuutetukselle lausuntoa varten lähetetyssä hallituksen esityksessä uudeksi vesilainiksi, jonka pohjalta vuonna 1983 tapahtunut lainuudistus on toteutettu, lausutaan tästä asiasta seuraavaa: »Huvudprincipen i gällande (1918 års) VL är att lagakraftvunnet beslut om tillstånd till ett vattenföretag skall gälla för all framtid om det inte förfaller på grund av underlåtenhet, att ta det i anspråk eller har tidsbegränsats på företagarens egen begäran . . . Även vattenlagsutredningens förslag vilar på grunduppfattningen att ett vattenrättsligt tillstånd i princip skall gälla för all framtid.»³⁴ Tosin sekä aikaisemmin että vuoden 1984 alussa voimaan tulleen uuden vesilain mukaan³⁵ mm. voimallaitoshetkoja ja

³³ Svenska Kraftverksföreningens Publikationer, 1978: 1, s. 33 ss.

³⁴ Remiss till lagrådet den 22 januari 1981, Förslag till ny vattenlag, s. 45 s.

³⁵ VL 1918 4: 5 ja 16; VL 15: 3.

Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä

vesistön säännöstelyä koskevien lupapäätösten ehdot voidaan tietysin edellytyksin ottaa uudelleen harkittaviksi (nyprövning), mutta jo se, että uudelleenharkintaa voidaan vaatia vasta suhteellisen pitkän ajan kuluttua yrityksen toimeenpanosta (uuden lain mukaan 10–30 vuoden kuluttua luvan saamisesta; aikaisemmin vastaava aika oli jopa 55 vuotta) sekä se, että asian vireillepano kuuluu viranomaiselle, kun yleiset edut vaativat lupaehtojen tarkistamista, ovat seikkoja, jotka paremminkin korostavat kuin heikentävät lupapäätösten pysyvyyttä. Vaikka em. lupapäätösten ehtojen uudelleenharkintaa koskevat määräykset näyttävät menevän pitemmälle kuin meidän vesilakimme säännökset lupapäätösten muuttamisesta, ne eivät lakiehdotuksen perusteluista ilmenevän käsityksen mukaan siis vielä estä pitämästä kysymyksessä olevia lupapäätöksiä periaatteellisesti pysyvänluontoisina.

Edellä oleva katsaus siis osoittaa, että vesioikeudelliset lupapäätökset niin Suomen kuin Ruotsinkin kirjallisuudessa yleisesti luetaan pysyviksi tarkoitettujen hallintopäätösten joukkoon. Ulottaen *Moringin* käsityksen rakennuslupien oikeudellisesta luonteesta koskemaan myös voimassa olevan vesilain mukaista lupamenettelyä, voidaan täydellä syyllä lähteä siitä, että ko. vesituomioistuinten päätökset ovat hallinto-oikeudellisen lainkäytön alaan kuuluvia ratkaisuja – eivätkä siis pelkästään hallintotoimia – ja että niihin on sovellettava lainvoimaisen päätöksen aineellista oikeusvoimaa koskevia yleisprosessuaalisia periaatteita. Tätä 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 uhrotut varat ja työsuoritukset. Myös yritystoiminnan vakavuutta puoltavat sosiaaliset näkökohdat tukevat em. tulkintaa.

Edellä mainitusta vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyyttä korostavasta kannanotosta poikkeaa meillä, niin kuin jo on mainittu, *Pietilän* käsitys, jonka mukaan eräät vesilain säännökset (erityisesti 2: 27 ja 28 sekä 10: 25) osoittaisivat, ettei yritystä koskevan lupapäätöksen oikeusvoima käsitä pysyvyytsvaikutusta. *Pietilän*³⁶ tarkoittamat säännökset sallivat lupaehtojen muuttamisen ja täydentämisen ja kun vesilaki niiden kohdalta eroaa aikaisemmasta lainsäädännöstä, on tässä vielä syytä lähemmin tarkastella kysymystä siitä, onko *Pietilän* mainitsemien säännösten katsottava kuvastavan lain periaatteellista suhtautumista lupapäätösten pysyvyyteen vai onko ne tulkittava poikkeusmääräyksiksi. Huomiota on tällöin kiinnitettävä edellä tarkoitettujen säännösten ohella myös määräaikaista lupia koskevaan käytäntöön.

³⁶ E.m.t. s. 198 s.

Määräaikaiset luvat sekä lupaehtojen muuttaminen

Edellä on jo mainittu siitä, että vuoden 1902 vesioikeuslain nojalla annetut lupapäätökset olivat tarkoitetut pysyviksi. Sama koski myös aikaisemmin laillisesti saatua oikeutta vesistön sulkemiseen tai patoamiseen taikka veden johtamiseen (1: 8¹). Aikarajoituksen ottaminen lupapäätökseen saattoi tulla kysymykseen vain tapauksissa, joissa se oikeus, jonka hyväksikäyttämistä lupa tarkoitti, oli sopimukseen perustuvana taikka vesioikeuslain 1 luvun 13 §:n nojalla myönnettynä voimassa vain määrätyn ajan. Lukuun ottamatta säännöksiä, jotka koskevat velvollisuutta poistaa valtaväylään tai vesistön toisen puolen omistajan alueelle rakennettu pato (1: 5² ja 10), samoin kuin velvollisuutta täyttää korvausta vastaan sallia tehdä lauttausränni ja kalatie koko vesistön poikki rakennettuun patoon (1: 8²), ei vesioikeuslakiin myöskään ollut otettu määräyksiä, joiden nojalla laillisesti annettuun lupapäätökseen perustuvia oikeuksia voitaisiin rajoittaa. Korvausta vesistöön tehdyn laitteen jälkikäteen aiheuttamasta suoranaisestä vahingosta oli vesioikeuslain mukaan haettava kymmenen vuoden kuluessa siitä, kun laitos tuli käyntiin (1: 21). *Serlachius* selittää vm. säännöksen sisältävän myös epäsuoran oikeusohjeen, jonka mukaan myöhemmin ilmenevät vahingolliset vaikutukset eivät estä laillisen luvan nojalla rakennetun laitoksen käyttämistä eli *Serlachiuksen* sanoja käyttäen, »om ett vattenvärk som anlagts med behörigt tillstånd, sedan befinnes invärka å öfver-, under- eller närbyggares område, ehuru sådant i anläggningsutslaget hvarken förutsetts eller beräknats, rättsägaren numera är skyldig att tåla denna invärkan . . .»³⁷

Vesilain lupajärjestelmässä on keskeisellä sijalla intressivertailu. Lain 2 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan on luvan myöntämisen edellytyksenä, että yleinen tarve rakentamista vaatii tai että rakentamisesta saatava hyöty on siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Vesilain nojalla myönnetty lupa ei kuitenkaan turvaa rakentajan oikeutta sellaisen laitoksen tai muun rakennelman pysyttämiseen, jonka vesioikeus toteaa estävän toisen hakijan vireillepaneman ja säädetyn intressivertailun perusteella etusijalle asettavan hankkeen toteuttamista (2: 6², 7 ja 9).

Syistä, jotka jo edellä on mainittu, vesilakiin ei haluttu ottaa väliaikaisia tai määräaikaisia lupia koskevia säännöksiä. Oikeuskäytännössä määräaikaiset luvat ovat kuitenkin, kuten *Hollo* huomauttaa, tulleet varsin yleisiksi, mutta tämä käytäntö on rajoittunut lähinnä vain

³⁷ E.m.t. s. 120.

jätevesiasioita koskevaksi. *Hollo* toteaaakin, että »jos tilannetta verrataan vesien rakentamislupiin, jotka yleensä ovat pysyviä, pilaamisluvan saaneen yrityksen vesistölliset vaikutukset ovat vaikeammin arvioitavissa pitkää ajanjaksoa silmällä pitäen.» Hän pitää sanottua käytännöllisiin syihin perustuvaa menettelytapaa myös muodolliselta kannalta mahdollisena, koska »lupaviranomainen voi 16: 24.1:n nojalla tärkeiden syiden vaatiessa antaa joltakin osin lopullisen päätöksen eli rajoittaa 10: 24.1:ssä tarkoitettua lupaa olemaan voimassa vain määräajan (väliaikainen lupa)».³⁸ – Tällainen tulkinta lienee nimenomaisen säännöksen puuttuessa hyväksyttävä, mutta samaa ei voitane sanoa määräaikaisiin lupapäätöksiin usein sisältyvästä määräyksestä hakea tietyn ajan kuluttua uusi lupa, koska vesilaissa ei ole säännöstä, johon tällaisen velvollisuuden asettaminen yleisesti ottaen perustuisi. – Todetakoon, että kauan valmisteilla olleessa vesilain tarkistamisesityksessä näistä kysymyksistä on ehdotettu annettavaksi täsmentäviä määräyksiä.

Edellä sanotun perusteella ja erityisesti huomioon ottaen, että vesilain 16 luvun 24 §:n 1 momentti, johon lupapäätösten määräaikaisuus perustunee, edellyttää tärkeiden syiden olemassaoloa, on pidettävä ilmeisenä, että puheena oleva jätevesiasioissa noudatettu käytäntö merkitsee ahtaasti sovellettavaa poikkeusta vesilain yleisestä lupapäätösten pysyvyyden periaatteesta. Siinäkin tapauksessa, että vesilakiin otettaisiin säännöksiä jätevesiasioissa annettavien lupapäätösten määräaikaisuudesta, olisi edelleen kysymys poikkeuksesta ja lupapäätösten oikeusvoimaa koskeva yleinen periaate jäisi muutoksesta huolimatta voimaan.

Jätevesiasioissa annettavista luvista puhuttaessa on vielä syytä kiinnittää huomiota toiseen näitä lupia koskevaan vesilain säännökseen. Perustellessaan edellä mainittua lupapäätösten pysyvyysvaikutuksen epäävää käsitystään *Pietilä* näet viittaa lain 10 luvun 25 §:n 1 momenttiin. Tämä lainkohta kuuluu seuraavasti: »Jos jäteveden johtamisesta vesistöön tai muusta toiminnasta aiheutuu vesistössä huomattavaa pilaantumista, vesioikeus voi . . . siitä haittaa kärsivän hakemuksesta tai asianomaisen valvontaviranomaisen aloitteesta kieltää toiminnan tai määrätä sen jatkamisen edellytykseksi, että haitan ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi ryhdytään sellaisiin toimenpiteisiin, joita edellä 24 §:ssä tarkoitetaan. Tällainen määräys voidaan, milloin olosuhteet ovat muuttuneet, antaa viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitettun luvan tai aikaisemman määräyksen estämättä.»

Edellä toistettuun säännökseen, jonka soveltamisedellytykset lain

³⁸ E.m.t. s. 383.

sanamuodon mukaan ovat suhteellisen ahtaat, ovat valvontaviranomaiset usein nojautuneet tapauksissa, joissa vesistön tilan on katsottu edellyttävän jäteveden johtamista koskevien uusien tai tiukennettujen määräysten antamista. Vesiensuojelupolitiikassa on säännöksellä siten tärkeä merkitys ja vesilainsäädännön tarkistamistyön yhteydessä onkin ehdotettu sen määräysten selventämistä ja tehostamista. Tällöin on tullut esille kysymys siitä, kuinka pitkälle ja millaisin edellytyksin lainvoimaisiin pilaamislupapäätöksiin voidaan puuttua. Laintarkastuskunta on vesilain muuttamisesta antamassaan lausunnossa käsitellyt tätä kysymystä lähinnä lupapäätökseen perustuvan edun korvaamista koskevalta osin ja esittänyt siitä seuraavaa: »... lieenee selvää, ettei pelkkää mahdollisuutta poikkeuslupan hakemiseen voida pitää korvattavana etuna. Vaikeampaa on sen sijaan vastata kysymykseen, onko lailliseen lupaan perustuva oikeus jäteveden tai muun jäteaineen päästämiseen katsottava sellaiseksi eduksi, jonka menettäminen olisi... korvattava. Laintarkastuskunnan käsityksen mukaan sitä ei ole tällaiseksi eduksi katsottava, koska laki, kuten esimerkiksi 10 luvun 25 §:stä käy ilmi, ei pidä pilaamiskiellosta poikkeamiseen oikeuttavaa lupaa sellaisena saavutettuna oikeutena, johon ei korvausta suorittamatta voitaisi puuttua. Tämä vesilain kanta perustuu kahden toisilleen vastakkaisen ajatuksen yhteen sovittamiseen. Toisaalta laki lähtee siitä, ettei kenellekään voida turvata pysyvää ja sellaisena asianomaisen varallisuuteen kuuluvaksi luettavaa oikeutta luonnon pilaamiseen. Toisaalta taas lainsäätäjän on täytynyt ottaa huomioon sosiaalisen ja taloudellisen elämän vaatimukset, joiden mukaan jäteaineen päästämislupan varaan rakentuvaa toimintaa sekä siihen investoituja varoja on tiettyyn rajaan saakka pyrittävä turvaamaan. Vesilain omaksuma kanta on kompromissiratkaisu, jonka mukaan pilaamiskiellosta poikkeamiseen oikeuttava lupa tosin on yleisesti katsoen rinnastettavissa muihin vesioikeudellisiin lupapäätöksiin, mutta sen oikeusvoima on kuitenkin sikäli rajoitetumpi, että vesioikeus voi 10 luvun 25 §:ssä säädetyin edellytyksin luvan estämättä kieltää sen perusteella harjoitetun toiminnan tai määrätä tiettyjä toimenpiteitä sen jatkamisen edellytykseksi...» Laintarkastuskunta toteaa edelleen vesilain ao. säännöksistä voitavan »päättellä, että muuttamiskielloista ja vastaavasti myös sulkemiskiellosta poikkeamiseen oikeuttavien lupapäätösten oikeusvoima ulottuu pitemmälle ja on olennaisesti vahvempi kuin jäteaineen päästämisen sallivan päätöksen oikeusvoima. Yleisesti katsoen voidaan sanoa, että lukuun ottamatta tapauksia, joissa vähäisempi etu vesilain mukaisessa lupamenettelyssä joutuu korvausta vastaan väistymään suuremman edun tieltä, laki vain melko harvoissa tapauksissa sallii

Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä

puuttumisen muuttamis- tai sulkemiskiellosta poikkeamiseen oikeuttavien lupapäätösten ehtoihin, ja silloinkin yleensä vain korvausta vastaan.»³⁹

Edellä sanottu siis osoittaa, että laintarkastuskunta tekee oikeusvoiman ja siihen sisältyvän pysyvyytsvaikutuksen osalta selvän ja perusteltavissa olevan eron toisaalta pilaamislupien ja toisaalta muiden vesioikeudellisten lupapäätösten välillä. Tähän käsitykseen yhtyen voidaan katsoa sanotun eron mm. merkitsevän, ettei vesilain 10 luvun 25 §:n säännösten perusteella voida *Pietilän* tavoin tehdä vesirakennusasioissa annettujen lupapäätösten pysyvyyttä koskevia päätelmiä. Näin on luonnollisesti laita siinäkin tapauksessa, että oikeuskäytäntö tai vesilain tarkistus avaisi nykyistä laajemmat mahdollisuudet pilaamislupapäätösten määräysten muuttamiseen ja täydentämiseen. Niin pitkälle vm. suuntaan ei kuitenkaan saisi mennä, että sanottu päätösten tarkistamismahdollisuus kokonaan irroitettaisiin sen perusedellytyksistä, joita ovat vesistöön kohdistuvan vahingollisen vaikutuksen lisääntyminen sekä olosuhteiden muuttuminen. Sellaisena ei voida pitää pelkästään pyrkimystä uusien ja ankarampien vaatimusten asettamiseen. Näissä rajoissa pysyttäessä voidaan katsoa, että myös pilaamislupapäätösten oikeusvoima sisältää pysyvyyttä korostavia elementtejä.

Muut vesilain säännökset, joihin *Pietilä* viittaa katsoessaan, ettei vesitaloudellisen yrityksen lupapäätöksen oikeusvoima käsitä pysyvyytsvaikutusta, sisältyvät lain 2 luvun 27 ja 28 §:ään. Näissä lainkohdissa on kysymys rakentamisluvan ehtojen muuttamisesta ja ne koskevat muun rakentamisen ohella myös vesistön säännöstelyä ja järjestelyä. Vuoden 1959 valtiopäiville annetun hallituksen vesilakiesityksen perusteluissa näistä säännöksistä lausutaan seuraavaa: »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 määräämästä 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.»⁴⁰ Tässä tarkoitettua määräystä olisi kuitenkin haettava vesioikeu-

³⁹ Vesilain muuttaminen, Laintarkastuskunnan lausunto N:o 2 1980, s. 29 ss.

⁴⁰ HE 1959: 64, s. 9.

delta kymmenen vuoden kuluessa rakennustyön loppuun saattamisesta, jollei rakentamislupapäätöksessä sitä varten ole varattu pitempää aikaa. Määräajasta riippumatta voidaan kuitenkin hakea korvausta rakennelman sortumisen tai muun sellaisen erityisen, arvaamattoman syyn aiheuttamasta vahingosta (2: 27). Olosuhteiden muuttumisen vuoksi olisi myös mahdollista muuttaa sellaisia lupapäätökseen otettuja määräyksiä, joiden noudattaminen uusissa oloissa aiheuttaa haittaa (2: 28). — Todettakoon, että edellä mainittuja säännöksiä ei lain tarkistuksen yhteydessä ole esitetty muutettaviksi.

Edellä tarkoitetut lupaehtojen muuttamista koskevat säännökset tulevat siis sovellettaviksi tilanteissa, joissa rakentamisesta tai rakennelman käyttämisestä aiheutuu vahingollinen seuraus, jota lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty tai lupapäätökseen otettujen määräysten noudattaminen olosuhteiden muuttumisen vuoksi aiheuttaa haittaa. Edellä mainituista edellytyksistä sekä ko. lainkohtien perusteluista käy ilmi, että kysymys on odottamattomia tai muutoin poikkeuksellisia tilanteita koskevista säännöksistä, joiden tarkoituksena ei suinkaan ole avata tietä lupaehtojen yleiselle tarkistamiselle. Tärkeintä onkin korostaa, että 2 luvun 27 ja 28 §:n säännöksiä on jo niiden luonteen vuoksi tulkittava ahtaasti. Miten usein näitä säännöksiä sovelletaan, riippuu luonnollisesti siitä, miten perusteellisesti hakemuksen kohteena olevan yrityksen vahingolliset seuraamukset on ennen luvan myöntämistä pystytty selvittämään, samoin kuin siitä, mitä olosuhteiden muuttumisesta johtuvia seurauksia eri tilanteissa pidetään lupaehtojen tarkistamista vaativina haittoina, mutta nämäkin seikat huomioon ottaen on katsottava *Pietilän* menevän liian pitkälle käyttäessään edellä mainittuja lainkohtia perusteina pysyvyyksivaikutuksen puuttumista yleensä koskevalle kannanotolleen.

Läheistä sukua edellä käsitellyille vesistön rakentamista varten annettujen lupapäätösten ehtojen muuttamista koskeville säännöksille on 8 luvun 9 §:n 2 momentti, joka oikeuttaa useiden samaa vesistöä koskevien säännöstelyhankkeiden säännöstelymääräysten muuttamiseen tai yhdistämiseen. Tällainen säännöstelyhankkeiden synkronisointi voi olla välttämätön silloin, kun vesistössä aikaisemmin toimeenpannettujen säännöstelyhankkeiden padotus- ja juoksutussäännöt olisivat esteenä uuden, ehkä enemmän hyötyä tuottavan säännöstely-yrityksen toimeenpanemiselle. Tämä säännös ei kuitenkaan sisällä sellaista, mikä olisi tulkittavissa valtuuden antamiseksi säännöstelypäätösten tarkistamiseen muissakin kuin edellä mainituissa tapauksissa. Milloin lupaehtojen muuttaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi, on säännöstelyhankkeissakin, jos edellytykset siihen ovat olemassa, sovel-

lettava 2 luvun edellä käsiteltyjä säännöksiä, jotka 8 luvun 10 §:n mukaan koskevat myös säännöstelyä.

Mitä lopuksi tulee vesilain 22 luvun 2 §:ssä oleviin siirtymäsäännöksiin, on tässä yhteydessä syytä vielä kiinnittää huomiota 2 luvun 29 ja 30 §:ään, jotka koskevat ennen vesilakia voimassa olleen lainsäädännön mukaan annetun luvan nojalla tehtyjä rakennelmia. Edellinen näistä pykälistä sisältää määräyksen, jonka mukaan tällaisen rakennelman omistaja voidaan tietyin edellytyksin velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön puhdistautumiskyvyn säilyttämistä varten tarpeellisten laitteiden tekeminen. Jälkimmäisen pykälän 1 momentin nojalla taas vesioikeus voi rakennelman käyttämisestä haittaa kärsivän tai asianomaisen viranomaisen hakemuksesta antaa rakennelman käyttämisestä selvittäviä määräyksiä. Molemmissa tapauksissa kysymys on lainkohdista, jotka säätävät lain 22 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun poikkeuksen siinä lausutusta pääsäännöstä, jonka mukaan aikaisemman lain nojalla tehtyihin rakennelmiin sovelletaan tuota aikaisempaa lakia. Kun puheena olevat lainkohdat siis sisältävät takautuvasti sovellettavia poikkeussäännöksiä, on pidettävä selvänä, ettei niiden laajentava tulkinta ole paikallaan. Myös ko. lainkohtien sisältö osoittaa, ettei niistä saada tukea käsitykselle, jonka mukaan vanhojen lupapäätösten oikeusvoima ei enää käsittäisi pysyvyytsvaikutusta.

Edellä useasti mainittu *Pietilän* mieliala on ehkä ymmärrettävissä – joskaan ei pätevästi perusteltavissa – viittaamalla vesilain ja aikaisemman lainsäädännön väliseen eroon nimenomaan siltä osin, kuin kysymys on suhtautumisesta lupaehtojen mukaisesti tehdyn rakennelman myöhemmin aiheuttamaan vahinkoon. Edellä on jo mainittu siitä, että tällainen vahinko ei vesioikeuslain mukaan oikeuttanut vaatimaan rakennelman muuttamista tai sen käytön lopettamista. Vesilain em. säännösten nojalla sen sijaan rakennelmaa voidaan määrätä muutettavaksi tai muita vahinkoa ehkäiseviä toimenpiteitä suoritettaviksi. Tällaisista eroista huolimatta ratkaisevana on kuitenkin pidettävä sitä, ettei vesilakiinkaan (lukuun ottamatta jätevesilupia koskevaa 10 luvun 25 §:n 1 momenttia sekä pakkotoimiin oikeuttavaa 2 luvun 9 §:ää, joista kummallakaan ei tässä yhteydessä ole merkitystä) sisälly mitään säännöstä, joka nimenomaan oikeuttaisi peruuttamaan lainvoimaisen lupapäätöksen tai kieltämään sen määräysten mukaisesti harjoitetun toiminnan. On syytä huomauttaa, että tämä koskee myös aikaisemmin tehtyjä rakennelmia (2: 29 ja 30) ja että uudemmankin laitoksen lupaehtoja saadaan olosuhteiden muuttumisen vuoksi muuttaa vain, »jollei muuttaminen sanottavasti vähennä rakentamisesta saatavaa hyötyä»

(2: 28). — Laissa on tosin säännöksiä, jotka koskevat sekä aikaisemman että nykyisen lainsäädännön voimassa ollessa toimeenpantuja hankkeita (esim. 2: 31 ja 3: 14), mutta 2 luvun 27 ja 28 §:t eivät niihin kuulu. Viimeksi mainittuja lainkohtia ei käsitykseni mukaan saa tulkita siten, että niihin sisältyvät lupaehtojen muuttamiseen ja täydentämiseen oikeuttavat säännökset olisivat jonkin yleisen oikeusohjeen ilmauksena sovellettavissa myös aikaisemman lain nojalla myönnettyihin lupapäätöksiin. Tällainen tulkinta merkitsisi näet näiden lupapäätösten aineellisen oikeusvoiman rajoittamista tavalla, jota selvästi on pidettävä vesilain 22 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetyn periaatteen vastaisena.

En näin muodoin löydä perustetta katsoa, että ne säännökset, jotka edellä kerrotuin tavoin ja edellytyksin sallivat lupapäätösten muuttamisen ja täydentämisen, olisivat osoituksena siitä, että noilla päätöksillä ei olisi aineellista oikeusvoimaa ja siihen sisältyvää pysyvyysvaikutusta. Kyseiset säännökset ovatkin tarpeen juuri sen vuoksi, että lupapäätöksellä edelleen on tuo vaikutus, joskin lailta nykyoloissa vaaditaan joustavampaa suhtautumista siihen kuin menneinä aikoina. Näin ymmärrettynä puheena olevat säännökset eivät siis merkitse sääntöä vaan poikkeusta, ja niitä on myös poikkeussäännöksinä käsiteltävä, mikä yleisten tulkintasääntöjen mukaan edellyttää niiden sisältöä ja tarkoitusta vastaavaa ahdasta tulkintaa.