

Sinikka Pärnänen

VESISTÖJEN
ENNALLISTAMINEN
UITON JÄLKEEN

VESISTÖJEN ENNALLISTAMINEN UITON JÄLKEEN



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 306

Sinikka Pärnänen

Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen

Yliopistollinen väitöskirja, joka Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi Itä-Suomen yliopiston Carelia-rakennuksen auditoriossa C2, Yliopistokatu 2, perjantaina 15. kesäkuuta 2012 klo 13 alkaen.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-472-4

© 2012 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Sinikka Pärnänen

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-315-4

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2012

Alkusanat

Tutkimukseni lainopilliseksi kysymykseksi valikoitui – ehkä jossain määrin satumalta – uiton jälkeinen ennallistaminen. Etsiessäni uiton ja ennallistamisen sääntelyn asemaa oikeusjärjestyksessä tuntui välttämättömältä ottaa tutkimukseen mukaan yleisempiäkin oikeudellisia ja yhteiskunnallisia kehityskulkuja. Näin tutkimus laajeni vastaamaan moniin kysymyksiin, jotka olivat jääneet virkatöissä askarruttamaan. Vastaus ei useinkaan ole ollut yksiselitteinen toiminta-ohje, vaan pikemminkin ymmärrystä lisäävä ja ajattelua avartava uusi näkökulma.

Minulla on ollut ilo saada tutkimuksen ohjaajaksi professori Tapio Määttä Joensuun, sittemmin Itä-Suomen yliopistosta. Hänen kannustuksensa ja erinomaiset neuvonsa ovat olleet suureksi avuksi tutkimuksen etenemisessä. Samalla hän on suhtautunut sallivasti siihen, mitä tutkimukseen on omasta mielestäni ollut otettava mukaan. Kiitän väitöskirjani esitarkastajia, professori (emeritus) Erkki J. Holloa ja hallintoneuvos, nyt korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuorta asiantuntevasta kritiikistä ja rakentavista huomautuksista. Ympäristöneuvos Antti Ylitalo on ystävällisesti lukenut käsikirjoituksen ja esittänyt sen johdosta biologin asiantuntemukseensa ja vesistön kunnostusasioissa kertyneeseen kokemukseensa perustuvia hyödyllisiä kommentteja. Kiitän häntä lämpimästi vaivannäöstä.

Joensuussa järjestetyt ympäristöoikeudelliset seminaarit ovat olleet tutkimuksen aikana ja aikaisemminkin tieteellisesti antoisia ja saaneet minut tuntemaan itseni tervetulleeksi tiedeyhteisöön siitä huolimatta, että työni on enimmäkseen ollut muualla. Olen kiitollinen myös siitä, että minulla on ollut mahdollisuus osallistua Helsingin yliopiston jatko-opiskelijoille järjestämiin tilaisuuksiin.

Työni ympäristöasioiden parissa on antanut pohjaa tutkimukselle jo kauan ennen kuin edes harkitsin jatko-opintojen suorittamista. Vaikeasti vastattavat kysymykset ovat kannustaneet ensin luonnontieteen perusteiden opiskeluun ja sitten laajentamaan ja syventämään oikeudellista osaamista. Erityisesti haluan kiittää vesilain soveltamisen perusoikeista urani alkutaipaleella Itä-Suomen vesioikeudessa vesioikeustuomari Eero Aholaa sekä vesioikeusinsinööriä Seppo Kekäläistä, jota kiitokset eivät surukseni enää tavoita, ja Erkki Huotaria. Muutkin työtoverit, joista moni on jo jäänyt eläkkeelle, ansaitsevat kiitoksen asiantuntemuksensa jakamisesta ja innostavan työilmapiirin luomisesta. Lainsäädännön uudistuksissa vesioikeudesta tuli ensin ympäristölupavirasto ja sitten aluehallintovirasto ja virkanimikkeetkin muuttuivat, mutta aktiivinen kiinnostus ympäris-

töoikeuden soveltamiseen on säilynyt. Myös lyhyemmät työskentelyjaksot Itä-Suomen lääninhallituksen ympäristönsuojelutoimistossa, Kajaanin ympäristökeskuksessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet minulle oppimisen aikoja, joita muistan kiitollisena.

Olen tutkimuksen kuluessa vaivannut monia eri virastojen virkamiehiä aineistopyynnöillä ja kysymyksillä. Toiveeni on aina toteutettu avuliaasti ja saatteena olen saanut mieltä lämmittävää kannustusta. Vielä kerran suuri kiitos kaikille minua auttaneille. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kustannustoimittaja Pipsa Kostamo on työn viime vaiheessa pätevästi ja ripeästi paneutunut tekstini kieliasuun, mistä lausun hänelle parhaat kiitokseni. Vammalan Kirjapaino Oy ja taittaja Raisa Mantila ovat myös tehneet erinomaista työtä.

Virkavapaus on antanut tilaisuuden päätoimiseen tutkimustyöhön. Eduskunnan kirjasto ja sen tutkijainsalipaikka ovat tarjonneet mahdollisuuden tehdä tutkimusta parhaassa mahdollisessa ympäristössä. Muistan lämmöllä kirjaston pätevää ja ystävällistä henkilökuntaa.

Puolisoni, hovioikeudenneuvos Pekka Pärnänen on iloinnut kanssani jatko-opintojen edistymisestä. Hänen kannustuksensa vaikutti ratkaisevasti siihen, että tenttejä ja seminaareja lopulta seurasi myös tutkimustyö.

Olen saanut apurahaa Maa- ja vesitekniikan tuki ry:ltä sekä Olga ja Kaarle Oskari Laitisen säätiöltä. Kiitän rahoittajiani osallistumisesta tutkimuksen käytännön edellytysten luomiseen. Suomalainen Lakimiesyhdistys on päättänyt kustantaa tutkimukseni, mistä myös esitän kiitokseni.

Kuopiossa toukokuun 2 päivänä 2012

Sinikka Pärnänen

Sisällys

ALKUSANAT	V
SISÄLLYS	VII
LÄHTEET	XIII
LYHENTEET	XXV

OSA I

JOHDANTO	3
1 TUTKIMUS	3
1.1 Tutkimuksen kohde ja tavoitteet	3
1.2 Tutkimuksen menetelmät	7
1.3 Tutkimuksen rakenne	7
1.4 Rajauksia	9
1.5 Ratkaisuaineisto	11
1.6 Määritelmiä	13
1.7 Suhde aikaisempaan tutkimukseen	16
2 YMPÄRISTÖN ASEMA OIKEUDESSA	18
2.1 Ympäristö oikeusjärjestyksen kehityksessä	18
2.2 Kestävä kehitys, tulevien sukupolvien oikeudet ja biodiversiteetti osana oikeutta	22
2.3 Luonnonvarat ekosysteemipalveluina	27
2.4 Luonnonvarat ihmisoikeutena ja osana turvallisuutta	29
3 NORMEISTA JA NIIDEN TULKINNASTA	31
3.1 Oikeuslähteet	31
3.2 Tulkintateoriat	35
3.3 Arvot ja arvostukset ratkaisutoiminnassa	40
4 VESIALUEISIIN KOHDISTUVAT YLEISET JA YKSITYISET INTRESSIT	42

OSA II

VIRRANPERKKUUSTA EKOSYSTEEMIEN ENNALLISTAMISEEN	47
1 VESISTÖT KULKEMISEN JA KULJETUKSEN PALVELUKSESSA	47
1.1 Luonnon auttamisen muuttuva sisältö	47
1.2 Väylähankkeista ja niiden edistämisestä	49
1.3 Uittotekniikka ympäristön muuttajana	51
1.4 Uitto kuljetusmuotona	55
2 ENNALLISTAMISESTA	57
2.1 Vesistöjen ennallistamisen tavoitteista	57
2.2 Käsitteiden ongelmallisuus	60
2.3 Ennallistaminen uiton jälkeen	62
2.3.1 Ennallistamisen tavoitteita: kalastuksen suuri merkitys	62
2.3.2 Kriisiväylät ennallistamisen esteenä	66
2.3.3 Uittorakenteet suojelukohteina	69
3 ENNALLISTAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY YMPÄRISTÖ- OIKEUDESSA	71
3.1 Ennallistamisvastuusta ympäristöä koskevissa säädöksissä	71
3.1.1 Uiton jälkeinen ennallistamisvelvollisuus osana ympäristömuutosten ennallistamissääntelyä	71
3.1.2 Ennallistamisvaatimus siviili- ja rikosprosessissa	73
3.1.3 Hallinnolliset pakkokeinot ennallistamisvastuun toteuttamisen keinona	78
3.2 Ympäristövahinkolaki	80
3.3 Ympäristövastuulaki	83
3.4 Vesienhoitolaki	86
3.4.1 Vesipuitedirektiivin ja meristrategiadirektiivin vaatimusten toimeenpano	86
3.4.2 Vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman sisällöstä	90
3.4.3 Vesienhoitosuunnitelmien vaikutus lupamenettelyissä	91
3.4.4 Vesien tilatavoitteiden saavuttaminen	94
3.4.5 Vesienhoitosuunnitelmat oikeuskäytännössä	96
4 UITTO LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	99
4.1 Valtaväylä ja uittoväylä	99
4.2 Uiton erityissääntely	101
4.2.1 Asetus metsäntuotteiden lauttaamisesta 1873	101
4.2.2 Vesioikeuslaki 1902	102
4.2.3 Vesilaki 1961	105
4.2.4 Vesilaki 2011	106
4.3 Yhteisuiton tavoite	111

5	UITTOASIOIDEN KÄSITTELYSTÄ	113
5.1	Uittoa koskevista menettelyistä	113
5.2	Virallisperiaate ja selvittämisvelvollisuus vesiasioissa	114
5.3	Osapuolten asema menettelyissä	120
5.3.1	Puhevallan käyttö ja osallistumisoikeus	120
5.3.2	Muutoksenhakuoikeus	124
5.3.3	Viranomaisten roolit	128
5.3.4	Uiton toimijat	133
6	RATKAISUVIRANOMAISET	134
6.1	Ensimmäisen asteen toimivalta	134
6.2	Muutoksenhaku	136
7	UITTOASIAT OIKEUDELLISESSA RATKAISUTOIMINNASSA	138
7.1	Uittoaasiat vesioikeuksien ja ympäristölupavirastojen ratkaisukäytännössä	138
7.2	Uittoaasioiden määrällinen kehitys	141

OSA III

	UITTOON LIITTYVÄ ENNALLISTAMISSÄÄNTELY VOIMASSA OLEVAN OIKEUDEN MUKAAN	145
1	UITTO VESILAISIA	145
2	ENNALLISTAMINEN UITON JÄLKIHOITOTOIMENPITEENÄ ..	147
2.1	Uiton jälkihoitotoimenpiteet vesilaissa	147
2.1.1	Toimintapaikkoja koskevan luvan määrääminen raukeamaan	147
2.1.2	Jälkihoitotoimenpiteet	150
2.1.3	Kuuleminen jälkihoitovelvoitteita koskevassa asiassa	153
2.2	Jälkihoitotoimenpiteet vanhassa vesilaissa	155
2.2.1	Uittosäännön kumoaminen	155
2.2.2	Menettely velvoitteita asetettaessa	158
2.2.3	Jälkihoitotoimenpiteet KHO:n julkaistussa käytännössä ..	162
2.2.4	Velvoitteiden sisältö	168
3	UPPOUIDEN POISTAMISVELVOLLISUUS HALLINTO- PAKKOMENETTELYSSÄ	173
3.1	Hallintopakko vesilaissa	173
3.1.1	Vesioikeudellinen hallintopakko ja uitto	173
3.1.2	Vireillepano-oikeus	177
3.1.3	Kuuleminen ja päätöksen tiedoksianto	179
3.2	Uittoon liittyvä hallintopakko vanhassa vesilaissa	182
3.2.1	Uppopuiden ja uittojätteen poistaminen	182

3.2.2	Yleinen hallintopakko vai uiton erityissäännös	184
3.2.3	Selvitysvelvollisuus	186
3.2.4	Intressivertailu vastuun rajoittajana	191
3.2.5	Oikea vastuutaho	193
4	VAPAAEHTOINEN ENNALLISTAMINEN	194
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	196
5.1	Vesilaki 2011	196
5.1.1	Vesilain tavoitteista	196
5.1.2	Ennallistamisen sisältö	198
5.1.3	Ennallistamisen menettelyt	200
5.1.4	Muutokset päätöksen pysyvyyteen: aikaisempien velvoitteiden uudelleen arviointi?	203
5.2	Vesienhoitosuunnitelmien merkitys	208

OSA IV

VAHINGONKORVAUS- JA RIKOSVASTUU	215
1 VAHINGONKORVAUSVASTUU	215
1.1 Vahingonkorvaus vesiasiassa	215
1.2 Uitosta aiheutuneet edunmenetykset ja niiden korvaaminen	216
1.2.1 Velvollisuus korvata edunmenetykset	216
1.2.2 Kalanistutukset kompensationsa	219
1.3 Uittovahinko	223
2 RIKOSVASTUU	224
2.1 Luvattomat perkaukset rikosoikeudellisesti paheksuttavina tekoina	224
2.2 Luvattomiin perkauksiin sovellettavat säännökset	226
2.2.1 Uittoa koskevat erityissäännökset	226
2.2.2 Ympäristörikokset rikoslaissa	228
2.2.3 Perkaaminen yleiskäyttöoikeuden nojalla	230
2.3 Luvattomien perkausten rikosoikeudellinen arviointi	231

OSA V

TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET	239
1 AIHEUTTAMISPERIAATE UITTOA KOSKEVASSA ENNALLISTAMISSÄÄNTELYSSÄ	239
2 ENNALLISTAMINEN UITON JÄLKEEN OIKEUDELLISISSA MENETTELYISSÄ	243

3	VASTAUS TUTKIMUSKYSYMYKSIIN: VASTUUN SISÄLTÖ	
	JA KOHDENTUMINEN	247
3.1	Vastuun kohdentuminen ja luonne	247
3.2	Vastuun sisältö	249
3.3	Menettelyvalinnat vastuun toteutumisen edellytyksenä	251
4	De lege ferenda	253
	LIITE: ESIMERKKEJÄ RATKAISUKÄYTÄNNÖSTÄ	257
1	Liitteen ratkaisut esimerkkinä	257
2	Kutujoki	258
3	Änättijoki	260
4	Lestijoki	262
5	Kalkkistenkoski	267
6	Iijoen alaosa	268
7	Joutsenon Honkalahti	272
8	Ala-Kemijoki	273
	ABSTRACT	281
	RATKAISUHAKEMISTO	285
	ASIAHAKEMISTO	291

Lähteet

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis:

- Oikeussäännösten tulkinnasta. Juridica, Helsinki 1982.
- Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY, Helsinki 1989.

Ahola, Eero: Vesistöön rakentajan vastuusta. Ympäristöoikeudellisia tutkielmia osa 2, 1991. Suomen ympäristöoikeustieteen seura, Espoo 1991, s. 1–120.

Alho, Keijo: Teollistumisen alkuvaiheita Suomessa. Otava, Helsinki 1968.

Andersson, Lena: Ympäristörakennuksen yhteys aineelliseen erityislainsäädäntöön (hallintoak-sessorisuus). Oikeustiede–Jurisprudentia XXV:1992, s. 5–62.

Anttila, Risto – Koikkalainen, Antero: Vesioikeuspäätöksissä määrätty kalataloudelliset toimenpi-teet uittosääntöjen kumoamishankkeissa. Vesitalous 3/1985, s. 29–32.

Aulaskari, Harri – Lempinen, Pasi – Yrjänä, Timo: Kalataloudelliset kunnostukset. Teoksessa: Jukka Jormola – Heli Harjula – Auri Sarvilinna (toim.): Luonnonmukainen vesirakennus. Uusia näkökulmia vesistösuunnitteluun. Suomen ympäristö 631. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2003, s. 72–87. (Aulaskari ym. 2003)

Baaner, Lasse: Programmes of Measures Under the Water Framework Directive – A Comparative Study. Nordic Environmental Law Journal 2011:1, s. 31–52. – [Http://www.nordiskmiljoratt.se](http://www.nordiskmiljoratt.se).

Bahr Christophersen, Anne: På vei mot en grønn rett? Miljørettens utvikling i lys av den økolo-giske erkjennelse. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1997.

Belinskij, Antti: Oikeus veteen. Talousveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa. Suo-malainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010.

Björne, Lars: Suomalainen legalismi – tarua vai totta? Lakimies 1/2012, s. 146–152.

Boyle, Alan: The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment. Teoksessa: Alan E. Boyle – Michael R. Andersson (ed.): Human Rights Approaches to Environ-mental Protection. Clarendon Press, Oxford 1996, s. 43–69.

Brauch, Hans Günter: The environmental dimension of human security in the UN. Teoksessa: Moufida Goucha – John Crowley: Rethinking Human Security. UNESCO, 2008, s. 19–48.

Brooks, Richard O. – Jones, Ross – Virginia, Ross. A.: Law and ecology: the rise of the ecosystem regime. Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2002. (Brooks ym. 2002)

Cameron, James – Mackenzie, Ruth: Access to Environmental Justice and Procedural Rights in International Institutions. Teoksessa: Alan E. Boyle – Michael R. Andersson (ed.): Human Rights Approaches to Environmental Protection. Clarendon Press, Oxford 1996, s. 129–152.

Ekelund Entson, Martina – Gibberth, Lena: Mot samma mål? Implementeringen av EU:s ram-di-rektiv för vatten i Skandinavien. Juridiska institutionens skriftserie, Skrift 6. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Göteborg 2010.

Eloranta, Anssi: Virtavesien kunnostus. Kalatalouden Keskusliiton julkaisu nro 165. Kalatalouden Keskusliitto, Helsinki 2010. (Eloranta 2010b)

Floyd, Rita: Security and the Environment. Securitisation Theory and US Environmental Security Policy. Cambridge University Press, New York, 2010.

Haataja, Kyösti:

- Vesioikeus I. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki 1951.

- Vesioikeus II. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki 1955.
- Vesioikeus III. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1959.

Hallberg, Pekka:

- Om intresseorganisationers talerätt i förvaltningen. JFT 1983/1–2, s. 3–13.
- Vesioikeuslaki 100 vuotta. Vesitalous 5/2002, s. 7–8.

Hanski, Minna: Jokien rakenteellisen tilan arviointi. Taustaa EU:n vesipolitiikan puitteiden toteutukseen Suomen virtavesissä. Suomen ympäristö 379. Helsinki 2000.

Havansi, Erkki: Näkökohtia legaalista välimiesmenettelystä. Teoksessa: Jarkko Männistö (toim.): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Jyväskylä 2004, s. 47–62.

Helander, A. Benj.: Suomen metsätalouden historia. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki 1949.

Hepola, Matti:

- Ympäristön turmeleminen rikosoikeudellisena ongelmana. Teoksessa: Risto Haavisto (toim.): Oikeuskirja 2. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja B 27. Lapin yliopisto, Rovaniemi, 1997, s. 217–236.
- Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edita Oy, Helsinki 2005.

Herler, Casper: Markföreningens ansvar – om retroaktivitet och skälighet av miljörättsligt återställansvar. Talentum, Helsingfors 2008.

Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila – Naskali, Arto: Ekosysteemipalvelun käsitteen lupaus. Teoksessa: Juha Hiedanpää – Leila Suvantola – Arto Naskali (toim.): Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana. Vastapaino, Tampere 2010, s. 75–97. (*Hiedanpää ym.* 2010)

Hollo, Erkki J.:

- Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1976.
- Arvot ja arvostukset vesiasioissa. Teoksessa: Puhtaasti vedestä. Vesiyhdistys r.y. 25 vuotta. Vesiyhdistys r.y., Helsinki 1994, s. 13–19.
- Näkökulmia vesilain uudistamiseen. Teoksessa: Jarkko Männistö (toim.): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Jyväskylä 2004, s. 47–84.
- Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? Ympäristöjuridiikka 3–4/2005, s. 3–7.
- Ympäristö ihmisen oikeudessa. Ympäristöjuridiikka 4/2008, s. 6–22.
- Ympäristö ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2009. (*Hollo* 2009a)
- Ympäristövastuu ja aiheuttamisperiaate – onko periaatteesta vastuun perustajaksi? Ympäristöjuridiikka 3–4/2009, s. 3–9. (*Hollo* 2009b)

Hollo, Erkki J. – Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1995.

Honkasalo, Antero – Rouhinen, Sauli: Ekosysteemipalvelut ja ympäristönsuojelu. Teoksessa: Juha Hiedanpää – Leila Suvantola – Arto Naskali (toim.): Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana. Vastapaino, Tampere 2010, s. 75–97.

Huhtala, Jarmo: Jokiuitosta kalataloudellisiin kunnostuksiin. Eräiden uiton jälkeisten velvoitekunnostusten kalataloudellisesta vaikuttavuudesta. Suomen ympäristö 29/2008. Lapin ympäristökeskus, Rovaniemi 2008.

Hulme, Karen: Environmental Security: Implications for International Law. Teoksessa: Ole Kristian Fauchald – David Hunter – Wang Xi (Editors-in-Chief): Yearbook of International Environmental Law, Volume 19. Oxford University Press, New York 2008, s. 3–26.

Hyvönen, Matti: Vesilain mukainen lopputarkastus. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja nro 142. Vesi- ja ympäristöhallitus, Helsinki 1989.

Ikonen, Riikka: Finland. Teoksessa: Sigrid Hedin etc.: The Water Framework Directive in Baltic Sea Region Countries – vertical implementation, horizontal integration and transnational cooperation. Nordregio Report 2007:2. Stockholm 2007, s. 77–86.

Itkonen, Martti: Kemijoen Uittoyhdistys 1901–1976. Kemi 1976.

Jaakkola, Mauri: Uittosäntöjen kumoamishankkeet ja päätösten mukaiset velvoitteet vuonna 1997. Suomen ympäristökeskuksen moniste 79. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 1997.

Jans, Jan H.: European Environmental Law. Europa Law Publishing, Groningen 2000.

Jutikkala, Eino – Pirinen, Kauko: Suomen historia. WSOY, Helsinki 2002.

Jormola, Jukka – Järvelä, Juha – Lehtinen, Antti – Pajula, Heikki:

Luonnonmukainen vesirakentaminen. Mahdollisuudet ja erityispiirteet Suomessa. Suomen ympäristö 265. Helsinki 1998. (*Jormola ym.* 1998)

Jormola, Jukka – Harjula, Heli – Sarvilinna, Auri (toim.):

Luonnonmukainen vesirakennus. Uusia näkökulmia vesistösuunnitteluun. Suomen ympäristö 631. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2003. (*Jormola ym.* 2003)

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Kauppakaari OYJ Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2000. (*Joutsamo ym.* 2000)

Järvelä, Juha: Luonnonmukainen ja ekologinen vesirakennus. Vesitalous 2/1998, s. 3–9.

Järvelä, Juha – Vakkilainen, Pertti: Luonnonmukaisuus keskieurooppalaisessa vesirakentamisessa. Vesitalous 5/1996, s. 10–16.

Järvenpää, Lasse: Uomien luonnontilan parantaminen. Teoksessa: Jukka Jormola – Heli Harjula – Auri Sarvilinna (toim.): Luonnonmukainen vesirakennus. Uusia näkökulmia vesistösuunnitteluun. Suomen ympäristö 631. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2003, s. 61–71.

Karhu, Juha:

– Kohti yhteiskunnan oikeutta. Jokamiehenoikeudet ja biodiversiteetti yhteiskunnan oikeuden prototyyppeinä. Teoksessa: Eva Tammi-Salminen (toim.): Omistus, sopimus, vaihdanta. Juhlakirja Leena Kartiolla. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2004, s. 63–81.

– Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähteoppi. Teoksessa: Jyrki Tala – Kauko Wikström (toim.): Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2005, s. 25–38.

Kauppila, Jussi: Pintaveden normatiivinen tila. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II (2011), s. 9–47.

Keski-Suomen ympäristökeskus: Keski-Suomen pintavesien toimintaohjelma vuoteen 2015. Keski-Suomen ympäristökeskus, Jyväskylä 2009.

Keto, Antton – Sammalkorpi, Ilkka: Vesistökunnostuksia on lisättävä. Ympäristö 5/2011, s. 24–27.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktio. Turun yliopisto, Turku 2011.

Kivelä, Arvo:

– Uittoteknologia I. Teknillinen korkeakoulu, Helsinki 1951.

– Uittoteknologia II. Teknillinen korkeakoulu, Helsinki 1955.

Kivistö, Jari: YK:n ensimmäisestä ympäristökokouksesta 30 vuotta – Tukholma herätti toiveita. Kehitys-Utveckling 2/2002. –<http://global.finland.fi/public/?contentid=45507&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Kloepfer, Michael: Rechte für die Umwelt, für Tiere und für Denkmäler? Teoksessa: Ludwig Krämer (editor): Recht und Um-Welt. Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter. Europa Law Publishing, Groningen 2003, s. 51–64.

Kokko, Kai T.:

– Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003.

- Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Lakimies 3/2011, s. 475–503.
- Kollström, Taneli*: Mitä ekosysteemipalvelut ovat? Teoksessa: Juha Hiedanpää – Leila Suvantola – Arto Naskali (toim.): Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana. Vastapaino, Tampere 2010, s. 19–32.
- Korhonen, Senja*: Ajattelutavan muutoksen jäljillä – mitä inhimillinen turvallisuus on? Teoksessa: Oili Alm – Tapio Juntunen (toim.): Inhimillistä turvallisuutta rakentamassa – näkökulmia ja käytännön esimerkkejä. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU. Helsinki 2010, s. 17–27.
- Krämer, Ludwig*: The Genesis of EC Environmental Principles. Teoksessa: Richard Macrory (edit.): Principles of European Environmental Law. The Avosetta Series (4). Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Europa Law Publishing, Groningen 2004, s. 31–47.
- Kumpula, Anne*:
 - Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa: Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. WSOY, Helsinki 2001, s. 1111–1380.
 - Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.
 - Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Teoksessa: Heidi Kaila – Elina Pirjatanniemi – Markku Suksi (toim.): Juhlakirja Allan Rosas – Festschrift Allan Rosas. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Åbo 2008 s. 453–463.
 - Ympäristövastuu. Teoksessa: Ari Ekroos – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOYpro, Helsinki 2010, s. 633–646.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio*: Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa: Kaijus Ervasti – Nina Meincke (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2002, s. 207–233.
- Kuokkanen, Tuomas*: Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys vuosina 1980–2010. Ympäristöjuridiikka 2/2010, s. 26–36.
- Kurstjens, Gijs*: Introduction of biological and landscape diversity consideration in the development of navigable waterways. Teoksessa: Nicolas de Sadeleer – Jean-Marc Fauconnier – Gijs Kurstjens – Guy Berthoud – Roger J. Cooper: Studies on transport and biological and landscape diversity. Nature and Environment No. 132. Council of Europe, Strasbourg 2003, s. 63–80.
- Kuusiniemi, Kari*:
 - Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen? Teoksessa: Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila (toim.): Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000. Kauppakaari OYJ Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000, s. 149–169. (*Kuusiniemi* 2000a)
 - Luontoarvojen asema oikeudellisessa päätöksenteossa. Teoksessa: Arto Haapala – Markku Oksanen (toim.): Arvot ja luonnon arvottaminen. Gaudeamus, Helsinki 2000, s. 193–216. (*Kuusiniemi* 2000b)
 - Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIV:2011, s. 155–306. (*Kuusiniemi* 2001a)
 - Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa: Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. WSOYpro, Helsinki 2001 (*Kuusiniemi* 2001b)
 - Perusteet. Teoksessa: Ari Ekroos – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOYpro, Helsinki 2010, s. 3–88.
- Laitakari, Erkki*: Metsähallinnon vuosisataistaival 1895–1959. Silva Fennica 107. Metsähallitus, Helsinki 1960.

Lammassaari, Veikko:

- Uittoteknologia I. Muistiinpanoja Oulun Yliopistossa vv. 1963–1964 pidetyistä luennoista. Oulu 1964.
- Hylättyjen uittoväylien kunnostus Suomessa ja sen vaikutus kriisiaikojen uittomahdollisuuteen. Oulun yliopisto, vesitekniikan laboratorio. Sarja A, julkaisu 23. Oulu 1986.
- Uitto ja sen vesistövaikutukset. Vesi- ja ympäristöhallinnon julkaisuja sarja A 54. Helsinki 1990.

Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus II. Kauppakaari Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2001.

Leppänen, Juha-Markku – Kaarikivi-Laine, Ulla – Kaartokallio, Hermann: Merenhoitosuunnitelmien laadinta alkaa. Ympäristö 3/2011, s. 32–34. (*Leppänen, Juha-Markku ym.* 2011)

Leppänen, Tanja: Ympäristörikkokset Suomessa 2000–2007. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II (2008), s. 429–442. (*Leppänen, Tanja* 2008)

Liivala, Mikko: Vesioikeus virka-avunantajana vesilain mukaan. Vesitalous 3/1070, s. 5–9.

Lindblom, Per Henrik: Miljöprocess. Om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalan i miljömål. Del I. Iustus Förlag, Uppsala 2001.

Louhi, Pauliina: Responses of brown trout and benthic invertebrates to catchment-scale disturbance and in-stream restoration measures in boreal river systems. Oulun yliopisto, Oulu 2010.

Lämsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2002.

Manner, E. J.: Vuoden 1961 vesilainsäädännön valmistelun vaiheista. Teoksessa: Kehittyvä vesioikeus. In honorem membrorum societatis E. J. Manner et V.-H. Eronen. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 15. Suomen ympäristöoikeustieteen seura, Helsinki 1990, s. 1–18.

Massa, Ilmo:

- Pohjoinen luonnonvalloitus. Suunnistus ympäristöhistoriaan Lapissa ja Suomessa. Gaudeamus, Helsinki 1994.
- Yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen paradigmat ja keskeisimmät suuntauksat. Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateorioissa. Gaudeamus, Helsinki 2009, s. 9–44.

Meinander, Henrik: Finlands historia. Linjer strukturer vändpunkter. Söderströms, Helsingfors 2006.

Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. World Resources Institute, Washington, DC, 2005.

Morgan, Bronwen: Social Protest against Privatization of Water. Teoksessa: Marie-Claire Cordonier Segger – C.G. Weeramantry (editors): Sustainable Justice. Reconciling Economic, social and Environmental Law. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2005, s. 339–352.

Muotka, Timo – Virtanen, Risto: Luonnontilaiset latvapurot ja niiden merkitys metsä- ja vesiluonnolle. Teoksessa: Marita Ahola – Matti Havumäki (toim.): Purokunnostusopas. Käsikirja metsäpurojen kunnostajille. Ympäristöopas. Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukset 2008, s. 12–13.

Myllyntaus, Timo: Kalastus ja vesien virkistyskäyttö. Vesitalous 5/2002, s. 29–32.

Mäenpää, Olli:

- Hallintolupa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1992.
- Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto, Helsinki 2003.
- Hallintoprosessioikeus. WSOYpro, Helsinki 2007.

Mäenpää, Milla – Tolonen, Sini (toim.): Kooste vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmista vuoteen 2015. Suomen Ympäristö 23/2011. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2011.

Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Edilex, Helsinki 2010.

Määttä, Tapio:

- Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1999.
- KHO 23.2.2000 t. 361 ATK. Lunastuslupa. Luonnonsuojelulaki. Yhdistyksen valitusoikeus. Luonnonsuojelujärjestö. Lakimies 2000, s. 789–801.
- Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 307–373.
- Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Tarmo Miettinen (toim.): Kansanvalta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 1. Joensuun yliopisto, Joensuu 2002, s. 36–67.
- Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremisin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIII:2005, s. 377–458. (*Määttä* 2005a)
- Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Tapani Lohi (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Edita, Helsinki 2005, s. 265–300. (*Määttä* 2005b)
- Näkökulmia sääntelytarkkuuteen. Teoksessa: Jyrki Tala (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 2010, s. 51–76. (*Määttä* 2010a)
- Ympäristöoikeudelliset väitöskirjat Suomessa 1908–2010. Ympäristöjuriidikka 2/2010, s. 37–60. (*Määttä* 2010b)
- Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomariniideologiassa. Teoksessa: Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.): Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla kirjja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisu N:o 23. Turun yliopisto, Turku 2011, s. 207–226.

Naskali, Arto: Ekosysteempipalvelun termodynaamiset juuret. Teoksessa: Juha Hiedanpää – Leila Suvantola – Arto Naskali (toim.): Hyödyllinen luonto. Ekosysteempipalvelut hyvinvointimme perustana. Vastapaino, Tampere 2010, s. 33–51.

Nordh, Robert: Talerätt i miljömål särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen. Iustus Förlag, Uppsala 1999.

Nuotio, Kimmo: Ympäristörikokset. Teoksessa Olavi Heinonen – Pekka Koskinen – Tapio Lappi-Seppälä – Martti Majanen – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Ilkka Rautio: Rikosoikeus. WSOY lakitieto, Helsinki 2002, s. 1403–1432.

Oijala, Teppo – Terävä, Jari – Tohu, Jukka: Puutavaran aluskuljetus. Metsäteho Katsaus 10/1993. (*Oijala ym.* 1993)

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Edita, Helsinki 2010.

Oksala, Arvi: Uittoteknologia. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo 1936.

Parpola, Antti – Åberg, Veijo: Metsävaltio. Metsähallitus ja Suomi 1859–2009. Edita, Helsinki 2009.

Peltonen, Matti: Uiton historia: tukinuitosta Suomessa 1800-luvun puolivälistä 1980-luvulle. Tekniikan museo, Helsinki 1991.

Penttinen, Kari – Niinimäki, Juhani: Vesiensuojelun perusteet ja vesistöjen kunnostus. Opetushallitus, Helsinki 2010.

Pietilä, Jorma: Vesioikeus. Suomen Lakimiesliiton kustannus Oy, Helsinki 1979.

Pirjatanniemi, Elina:

- Ympäristörikokset. Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2001.
- Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Edita, Helsinki 2005.

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1991.

Porthan, Henrik Gabriel: Tankar om Finlands upodling. Åbo Tidningar 1797. H. G. Porthans skrifter i urval. Pars 5 / utg. af Finska litteratur-sällskapet. Helsingfors 1873, s. 370–396. (*Porthan* 1797)

Puhakka, Riikka – Rytteri, Teijo: Kansallispuistojen muuttuvat merkitykset. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II (2008), s. 103–148.

Purhonen, Elias J.:

- Viisi vuosikymmentä uiton hyväksi. Suomen Uittajainyhdistys 1912–1962. Suomen Uittajainyhdistys ry – Finlands Flottareförening rf, Helsinki 1962.
- Hivakka eli selonteko uitosta ja sen terminologiasta. Suomen Uittoperinneyhdistys, Kuopio 1998.

Raitapuro, Sulo – Luntiala, Pertti: Ympäristö ja ympäristöririkokset. Otakustantamo, Espoo 1989.

Repo, Matti V.: Oikeudesta uittaa puutavaraa. Oikeusdogmaattinen tutkimus puutavaran uitosta kolmessa Pohjoismaassa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1990.

Romppanen, Seita:

- Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II (2008), s. 307–358.
- KKO 2011:17 (ään.) – Hallintopakkoasiassa maksettavaksi tuomitun uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhde. Lakimies 5/2011, s. 1037–1046.

Räsänen, Seppo: Vesiasioiden käsittely ja tarvittava asiantuntemus. Vesi, ympäristö ja oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlaurille. Festskrift till Pekka Kainlauri. 1.6.2007. Vaasan hallinto-oikeus, Vaasa 2007.

de Sadeleer, Nicolas – Roller, Gerhard – Dross, Miriam: Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Empirical findings and Legal Appraisal. Europa Law Publishing, Groningen 2005. (*de Sadeleer ym* 2005)

Salila, Jari: Lausunnot vesilakitoimikunnan mietinnöstä. Tiivistelmä. Lausuntoja ja selvityksiä 2005:20. Oikeusministeriö, Helsinki 2005.

Sandvik, Björn: Miljöskadeansvar. En skadeståndsrättslig studie med särskild hänsyn till ansvarsmotiv, miljöskadebegreppet och ersättning för skada på miljön. Åbo Akademis förlag – Åbo Akademi University Press. Åbo, 2002.

Sepponen, Matti: Vesioikeuksista. Ympäristöjuridiikka 2/2010 s. 72–87.

Seppälä, Mika: Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004, s. 91–103.

de Serres, Alain – Murtin, Fabrice – Nicoletti, Giuseppe: A Framework for Assessing Green Growth Policies, OECD Economics Department Working Papers No. 774, OECD Publishing, 2010. (*de Serres ym.* 2010)

Schiestl, Ritva: Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia I (1999), s. 5–162. Suomen ympäristöoikeustieteen julkaisuja 32. Suomen ympäristöoikeustieteen seura, Helsinki 1999.

Siitari-Vanne, Eija:

- Lupaharkinta ja lupamääräykset. Teoksessa: Kari Kuusiniemi – Jukka Leinonen – Kari Marttinen – Jari Salila – Eija Siitari-Vanne (toim.): Ympäristönsuojelulaisäädäntö. Edita, Helsinki 2008, s. 131–172. (*Siitari-Vanne* 2008a)
- Ympäristönsuojelulain muutoksenhakujärjestelmä. Teoksessa: Kari Kuusiniemi – Jukka Leinonen – Kari Marttinen – Jari Salila – Eija Siitari-Vanne (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita, Helsinki 2008, s. 333–372. (*Siitari-Vanne* 2008b)

Similä, Jukka – Inkinen, Aino – Pennanen, Jaana – Lönngrén, Hanna – Tritter, Jonathan: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2006. (*Similä ym.* 2006)

Soininen, Niko:

- Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. Ympäristöjuridiikka 2/2011, s. 40–79.
- Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. Lakimies 1/2012, s. 102–124.

Stephens, Tim: International Courts and Environmental Protection. Cambridge University Press, New York, 2009.

Sundseth, Kerstin – Creed, Peter: Natura 2000. Protecting Europe's biodiversity. European Commission, Bryssel 2008.

Suvantola, Leila:

- Kun maailma ei riitä – luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2005, s. 30–80.
- Luontovahinkojen korjausvastuun uudistus. Ympäristöjuridiikka 2/2007, s. 13–41.

Tammi, Jarkko: Uittotoiminnan lakkauttamisesta aiheutuvista tilusjärjestelyistä ja rajankäynneistä Iijoen vesistöalueella. Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla tehty diplomityö. Espoo 2000. – [Http://www.tkk.fi/Yksikot/Talousoikeus/opinnaytteita/Tammi.pdf](http://www.tkk.fi/Yksikot/Talousoikeus/opinnaytteita/Tammi.pdf).

Tasanen, Tapani: Läksi puut ylenemähän. Metsien hoidon historia Suomessa keskiajalta metsäteollisuuden läpimurtoon 1870-luvulla. Metsäntutkimuslaitoksen julkaisuja 920. Metsäntutkimuslaitos, Helsinki 2004.

Timonen, Pekka: Oikeuslähteet ja oikeudellinen lähdemateriaali. Teoksessa: Pekka Timonen (toim.): Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide I. Yksityisoikeus. Kauppakaari OYJ Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1999, s. 37–48.

Träskman, P. O.: Käsyt ja kiellot ympäristönsuojelua edistämässä. Oikeus 1989:3, s. 209–216.

Tuomainen, Jouko: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto, Helsinki 2001.

Tuori, Kaarlo:

- Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY Lakitieto Oy, Helsinki 2000.
- Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2003.
- Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007.

Turunen, Harri: Lakeuden joet. Etelä-Pohjanmaan vesienkäytön historia. Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto, Seinäjoki 1985.

Vihervuori, Pekka:

- Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1981.
- Rantaoikeuden perusteet. Suomen lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1985.
- Vesistön järjestelyn ja ojituksen oikeuskysymykset. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1987
- Vesioikeudelliset riidat – vainko siviiliprosessia? Kehittyvä vesioikeus. In *honorem membrorum societatis E. J. Manner et V.-H. Eronen*. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 15. Suomen ympäristöoikeustieteen seura, Helsinki 1990, s. 99–111.
- Aiheuttamisperiaate. Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura, Helsinki 1993, s. 23–39.
- Vesijuridiikka ja sen kehitys Suomessa. Teoksessa: Puhtaasti vedestä. Vesiyhdistys r.y. 25 vuotta. Vesiyhdistys r.y., Helsinki 1994, s. 153–162.
- Luonnonsuojelun henkilörelaatiokysymyksiä. Teoksessa: Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila (toim.): Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000. Kauppakaari OYJ Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000, s. 353–377.

- Luonnon virkistyskäyttö. Teoksessa: Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto, Helsinki 2001, s. 693–717.
- Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa: Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen (toim.): Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004, s. 494–510.
- Vesitaloushankkeet, osan Ympäristön muuttaminen II kappale. Teoksessa: Ari Ekroos – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOYpro OY, Helsinki 2010, s. 407–456. (*Vihervuori* 2010a)
- Muuttuva hallintopakko. Teoksessa: Tia Tuominen (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Edita Publishing Oy, Helsinki 2010, s. 303–324. (*Vihervuori* 2010b)

Vikasmaa, Juha:

- Vesien saastuminen rikosoikeudellisena ongelmana. Suomen lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1973.
- Rikospäätökset seuraamukset vesiasioissa. Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta. Suomen lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1974, s. 124–136.

Virolainen, Jyrki: Oikeuskirjallisuus oikeuslähteenä ja tuomion perusteluissa. Lakimies 1/2012, s. 3–32.

Waris, Emil: Ennallistaminen korjaamalla – ympäristövuodirektiivin mukainen uuden sukupolven ennallistamisvastuu. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II (2008), s. 7–76.

Wihuri, Antti-Juhani: Kansalaisten ja järjestöjen kannamahdollisuuksista Euroopan yhteisön ympäristöoikeudessa. Oikeustiede–Jurisprudentia XXV:1992, s. 275–344.

Winter, Gerd: Zusammenfassender Bericht. Teoksessa: Gerd Winter (toim.): Öffentlichkeit von Umweltinformationen. Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1990, s. 1–86.

World Water Assessment Programme: Water in a changing world. The United Nations world water development report 3. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2009.

- http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3_Water_in_a_Changing_World.pdf.

Ylitalo, Antti: Kainuun irtouittoväylät ja niiden kalataloudellinen kunnostus. Kainuun kalatoimisto, Kajaani 1983.

Yrjänä, Timo:

- Efforts of In-stream Fish Habitat Restoration within the River Iijoki, Finland – Goals, Methods and Test Results. Teoksessa: L. de Waal – A. Large – M. Wade (eds): Rehabilitation of Rivers: Principles and Implementation. John Wiley & Sons Ltd., Sussex 1998, s. 239–250.
- Restoration of riverine habitat for fishes – analyses of changes in physical habitat conditions. Acta Universitatis Ouluensis Technica C 188. Oulu 2003.

Åström, Sven-Erik: Natur och byte: ekologiska synpunkter på Finlands ekonomiska historia. Söderström, Helsingfors 1978.

VIRALLISLÄHTEET

Biotalousryöryhmän loppuraportti. Biotalous Suomessa – arvio kansallisen strategian tarpeesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2010.

Ennallistamistyöryhmän mietintö. Ennallistaminen suojelualueilla. Suomen ympäristö nro 618, Ympäristöministeriö, Helsinki 2003.

- Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.* HE 64/1959 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.* HE 266/1984 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.* HE 165/1992 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.* HE 94/1993 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.* HE 309/1993 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.* HE 79/1996 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.* HE 84/1999 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.* HE 120/2004 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.* HE 277/2009 vp.
- Kalataloudellisten kunnostusten kehittämistyöryhmän raportti.* Työryhmämuistio MMM 2004:9.
- Kansallinen kalatiestrategia.* Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012.
- Kemijoen uiton lopettamista selvittäneen työryhmän muistio.* Työryhmämuistio 1992:2.
- KOM(2006) 216, lopull.* Komission tiedonanto Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen. Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi.
- KOM(2008) 864, lopull.* Väliarviointi biologista monimuotoisuutta koskevan EY:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta.
- KOM(2011) 244, lopull.* Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle sekä alueiden komitealle. Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020.
- Luonnonvaraselonteko 2010.* Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous. Valtioneuvoston luonnonvaraselonteko eduskunnalle 2.12.2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 69/2010.
- Merenkulkulaitos:* Puupolttoaineiden kuljetusten optimointi. Keiteleen kanavatyöryhmän taustaselvitys. Loppuraportti 29.12.2009.
- Prosessityöryhmän mietintö.* Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Oikeusministeriön julkaisu 4/2011.
- Regeringens proposition 2009/10:184.* Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer.
- SOU 2002:107.* Bestämmelser om miljö kvaliteter. Ramdirektivet för vatten. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén. Stockholm 2002.
- SOU 2005:59.* Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. Slutbetänkande av Miljöbalkskommittén. Stockholm 2005.
- SOU 2005:113.* Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. Slutbetänkande av Utredningen om åtgärdsprogram. Stockholm 2005.
- Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä:* Raportti vuosien 2009–2010 ympäristörikkosista Suomessa. 30.6.2011. – [Http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti%202009_2010_3/\\$file/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti%202009_2010_3.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti%202009_2010_3/$file/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti%202009_2010_3.pdf).
- Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietintö.* Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1983.

Valtioneuvosto:

- Valtioneuvoston päätös 13.11.2008 valtioneuvoston 30.11.2000 valtakunnallisista alueidenkäytön tavoitteista tekemän päätöksen tarkistamisesta.
- Valtioneuvoston päätös 22.12.2009 valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen 1993 inventoinnin korvaamisesta sen vuonna 2009 valmistuneella tarkistuksella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamana inventointina.
- Valtioneuvoston 17.2.2011 hyväksymä Vesienhoidon toteutusohjelma 2010–2015.

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 21/2010.

Vepo-toimikunnan mietintö. Ehdotus vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. 14.4.2004. Ympäristöministeriön moniste 146. Helsinki 2005.

Vesilakikomitean mietintö. Komiteamietintö 1958:97.

Vesilakitoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2004:2.

Vesilakitoimikunnan uitojaoston raportti 17.12.2001

Vesilakityöryhmän mietintö. Työryhmämietintö 2006:13.

Vesioikeuskomitean toinen mietintö. Komiteamietintö 1895:7.

Vesioikeuslakikomitean mietintö. Komiteamietintö 1939:3.

Vesirakentamistöiden tarvetoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1982:56.

Vesistöjen kunnostamistyöryhmän mietintö. Komiteamietintö 1977:45.

World Chart of Nature. United Nations General Assembly A/RES/37/7. 48th plenary meeting. 28th October 1982.

Yhteinen tulevaisuutemme. Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti. Valtion painatuskeskus, ulkoasiainministeriö ja ympäristöministeriö, Helsinki 1988.

Ympäristöministeriö:

- Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015. Yhteistyöllä parempaan vesienhoitoon. Ympäristöministeriö, Helsinki 2010. (*Ympäristöministeriö* 2010)
- Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppejen tilan parantamiseksi. Suomen ympäristö 15/2011. Ympäristöministeriö, Helsinki 2011. (*Ympäristöministeriö* 2011a)

Ympäristöministeriö, Museovirasto ja Suomen Kuntaliitto: Valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja lupamenettelyssä. Muistio 23.12.2009.

Ympäristörikostoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1973:49.

Ympäristövastuutoimikunnan mietintö. Ehdotus ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 14.5.2007.

INTERNETLÄHTEET

Destia: Destia. Historia. – [Http://www.destia.fi/destia/historia.asp](http://www.destia.fi/destia/historia.asp). Etusivu > Destia > Historia (14.5.2010).

IUCN: The 2010 Biodiversity Target. – [Http://www.countdown2010.net/biodiversity/the-2010-biodiversity-target](http://www.countdown2010.net/biodiversity/the-2010-biodiversity-target) (15.4.2010).

Järvi-Suomen Uittoyhdistys: Järvi-Suomen Uittoyhdistys ja Perkaus Oy.– [Http://www.uittoyhdistys.fi](http://www.uittoyhdistys.fi) (10.3.2010).

Korpilahti, Antti: Aines- ja energiapuun kaukokuljetuksen kehittäminen. Metsäteho Oy, Projektikuvaus 407. 16.3.2010. – [Http://www.metsateho.fi/toiminta/projekti?id=16895922&year=2010](http://www.metsateho.fi/toiminta/projekti?id=16895922&year=2010) (14.5.2010).

LÄHTEET

- Kymin Uittoyhdistys*: Raakapuun kotimaan vesitiekuljetukset 2004–2009. – [Http://www.uittoyhdistys.fi/tiedostot/materiaali/252e1ea0f8d164e1.xls](http://www.uittoyhdistys.fi/tiedostot/materiaali/252e1ea0f8d164e1.xls) (10.2.2011).
- Metsäteho*: Uitto. – [Http://www.metsateho.fi/opaat/uitto_opas/start.html](http://www.metsateho.fi/opaat/uitto_opas/start.html) Metsäteho (10.3.2010).
- Museovirasto*:
- Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt RKY.– [Http://www.rky.fi/read/asp/r_kohde_list.aspx](http://www.rky.fi/read/asp/r_kohde_list.aspx) (4.2.2010). (*Museovirasto* 2009)
 - Muinaisjäännösrekisteri. – [Http://kulttuuriymparisto.nba.fi/netsovellus/rekisteriportaali/mjreki/read/asp/r_default.aspx](http://kulttuuriymparisto.nba.fi/netsovellus/rekisteriportaali/mjreki/read/asp/r_default.aspx) (7.2.2010).
- Suomen ympäristökeskus*: Vesilain mukaisen luvan hakeminen laitureille, vesialueen ruoppauksille ja täytöille. – [Http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=61462&lan=fi](http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=61462&lan=fi) (24.3.2010).
- UNEP*: Global Biodiversity outlook 3. Montreal 2010.– [Http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf) (8.6.2011).
- Ympäristöministeriö*:
- Vesienhoidon suunnittelu ja yhteistyö. – [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=373673&lan=fi&clan=fi](http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=373673&lan=fi&clan=fi) (10.6.2011). (*Ympäristöministeriö* 2011b)
 - Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen. Opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2/2012. – [Http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=134630&lan=fi](http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=134630&lan=fi) (10.2.2012). (*Ympäristöministeriö* 2012)

MUUT LÄHTEET

- Eloranta, Anssi*: Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle 7.10.2010 (HE 277/2009 vp). (*Eloranta 2010a*)
- Hepola, Matti*: Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle 7.10.2010 (HE 277/2009 vp).
- Junnila, Jaana*: Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle 1.10.2010 (HE 277/2009 vp).
- Luhta, Pirkko-Liisa*: Sopimusmenettely Iijoen uittokorvausten hoidossa. Opinnäyte Valtion kalatalousoppilaitoksen iktyonomin tutkintoa varten, 1995.
- Rantakangas, Antti*: Puheenvuoro käsiteltäessä hallituksen esitystä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp) eduskunnan lähetekeskustelussa 16.2.2010.
- Vihervuori, Pekka*: Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle 12.10.2010 (HE 277/2009 vp). (*Vihervuori 2010c*).

Lyhenteet

A	asetus
art.	artikla
AVI	aluehallintovirasto
	ESAVI Etelä-Suomen aluehallintovirasto
	ISAVI Itä-Suomen aluehallintovirasto
	LSSAVI Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
	PSAVI Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
HAO	hallinto-oikeus
	VHAO Vaasan hallinto-oikeus
IPPC	Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi
IUCN	the International Union for Conservation of Nature
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
L	laki
LRS	KHO:n lyhyt ratkaisuseloste
LSL	luonnonsuojelulaki
MAL	maa-aineslaki 555/1981
MB	miljöbalken
MH	metsähallitus
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OK	oikeudenkäymiskaari
RKTL	riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
RL	rikoslaki
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SOU	Statens offentliga utredningar
UNEP	World Conservation Monitoring Centre
VA	vesiasetus 282/1962
VEO	vesioikeus
	ISVEO Itä-Suomen vesioikeus
	LSVEO Länsi-Suomen vesioikeus
	PSVEO Pohjois-Suomen vesioikeus
VH	vesihallitus
VL	vesilaki 587/2011
VNA	valtioneuvoston asetus
VNp	valtioneuvoston päätös
VOL	vesioikeuslaki 31/1902

LYHENTEET

VVL	vanha vesilaki, vesilaki 264/1961
VYH	vesi- ja ympäristöhallitus
VYO	vesiylioikeus
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YLV	ympäristölupavirasto
	ISYLV Itä-Suomen ympäristölupavirasto
	LSYLV Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
	PSYLV Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto
YSL	ympäristönsuojelulaki

OSA I

Johdanto

1 TUTKIMUS

1.1 Tutkimuksen kohde ja tavoitteet

Tutkimuksen ydinkysymys on selvittää uittoa varten tehtyihin ympäristömuutoksiin liittyvän oikeudellisen ennallistamisvelvollisuuden sisällöllinen ulottuvuus ja kohdentuminen. Olennaisia näkökulmia vastuuta arvioitaessa ovat yksityisten intressien haltijoiden oikeusturva sekä velvoitetun että haitankärsijän kannalta, ja näiden lisäksi ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen, määrittely ympäristö itseisarvoisena tai jollakin tavoin ihmisen tarpeiden kautta. Kysymystä tarkastellaan käytännöllisen lainopin keinoin lainsäädännön ja oikeuskäytännön avulla. Ennallistamisen toteuttamisen eri aspekteja pohditaan jonkin verran myös rajoittumatta oikeudellisiin keinoihin. Näistä näkökulmista tutkimus laajenee tarkastelemaan sitä viitekehystä, johon ympäristömuutokset ja sittemmin niiden ennallistaminen liittyvät oikeudellisena ja yhteiskunnallisena ilmiönä.

Tavoitteena on tulkintasuositusten esittäminen siitä, kenellä on ennallistamisvastuu uittoa varten tehdyistä ympäristömuutoksista ja miten laaja aineellinen ulottuvuus vastuulla on. Ennallistamista koskeva kansallinen ja Euroopan unionin lainsäädäntö on pääosin melko uutta. Vesistöjen ennallistamista säännellään unionin tasolla ennen kaikkea vesipuitedirektiivillä ja ympäristövastuudirektiivillä, jotka on saatettu voimaan kansallisin säädöksin. Kotimaisessa vesilainsäädännössä voitaneen pitää lähtökohtana, että vesilaissa 587/2011 (VL) on otettu huomioon ajantasaisella tavalla sekä unionin oikeus että ympäristöoikeuden periaatteet. Tässä tilanteessa voidaan olettaa, että suositukset tulevat olemaan *de sententia ferenda* -tyyppisiä, lain soveltamiseen liittyviä, eikä lainsäätäjälle osoitettaviin *de lege ferenda* -suosituksiin ehkä ole tarvetta. Tutkimuksessa selvitetään, pitääkö tämä oletama paikkansa.

Ennallistamisvastuun paikantamisella oikeuden, luonnontieteen ja yhteiskunnallisten näkemysten viitekehyksessä on itsenäistä tutkimuksellista merkitystä sen lisäksi, että viitekehystä käytetään apuna tulkintasuosituksia esitettäessä.

Oikeudenalajaottelussa tutkimus sijoittuu ympäristöoikeuteen. Jos lainopillinen ydinkysymys halutaan sijoittaa vanhemman vesioikeuden jaotteluun ja tehdä valinta hyötyisän eli lukratiivisen vesioikeuden ja veden vahingollisilta vaikutuksilta suojautumisen eli defensiivisen vesioikeuden välillä, saattaisi valinta

kallistua lukratiivisen vesioikeuden puoleen.¹ Ennallistamisen sijoittaminen ei kuitenkaan perinteisessä mielessä onnistu ongelmitta kumpaankaan. Lukratiivinen vesioikeus vaikuttaa olevan perusteiltaan sukua luonnonvarojen ja luonnon toimintojen käsittämiseksi ekosysteemipalveluina ainakin sikäli kuin ekosysteemipalveluita tarkastellaan niiden ihmiskeskeisistä ulottuvuuksista lähtien. Lukratiivisen vesioikeuden sisältö voitaisiin ehkä määritellä uudestaan niin, että se käsittäisi ekosysteeminäkökulman ja siihen liittyen luonnon toimintojen ja ihmisen tarpeiden vuoksi tarpeellisen ennallistamisen. Tutkimuskysymyksen määrittelemiseksi sitä ei kuitenkaan ole syytä pyrkiä sijoittamaan tähän perinteiseen vesioikeudelliseen jaotteluun, joka ei kovinkaan hyvin tunnista niitä monitahoisia kysymyksiä, joihin ympäristöoikeuden nykyisin katsotaan olevan välttämättömyydestä vastata. Tutkimus tulee riittävästi paikannettua oikeustieteessä määrittelemällä se yleisesti vesioikeudelliseksi.

Tutkimus sijoittuu kokonaisuudessaan yleisemmin ympäristöoikeuden alalle. Ympäristöoikeudelle ominainen kaksijakoisuus tulee tutkimuksessa esiin, kun ihmisten välisiin suhteisiin liittyvien, yksityisten ja julkisten etujen lisäksi ja niihin vaikuttavina tarkastellaan perustaltaan ekosentrisiä oikeuden elementtejä. Ympäristöoikeudelle on ominaista myös monitieteisyys. Tutkimuksen aihepiiristä johtuen sen monitieteisyys suuntautuu sekä luonnontieteisiin että vesirakennuksen tekniikkaan.

Vesialueiden käytön oikeudellisissa kysymyksissä ovat tavanomaisia ristiriidat julkisen ja yksityisen edun välillä sekä erilaisten yleisten ja yksityisten etujen kesken. Näiden relaatioiden oikeudellisessa hahmottamisessa on elementtejä sekä yksityis- että julkisoikeudesta.² Ennallistamisvastuun julkisoikeudellisesta luonteesta huolimatta suojeluobjektina voivat olla yksityiset edut joko ensi sijassa tai niin, että yleisten etujen suojaaminen koituu myös yksityisten hyväksi tai päinvastoin. Ei siis ole mielekasta määritellä tutkimusta vain julkisoikeuden tai yksityisoikeuden alaan kuuluvaksi. Ympäristöoikeudelle tyypillisesti julkisoikeus ja yksityisoikeus lomittuvat tässä tutkimuksessa toisiinsa.

¹ *Haataja* (1951, s. 35) on erottanut veden ja vesialueen omistukseen liittyvät oikeudelliset kysymykset niiden käytöstä. Veden ja vesialueen käyttöä säätelevät oikeusnormit hän on jakanut veden ja vesialueen käyttöä sääteleviin (hyötyisiä, lukratiivinen vesioikeus) ja veden vahingollisten seurausten torjumista sääteleviin (suojaava, defensiivinen vesioikeus). Luonnonsuojelun oikeudelliset kysymykset eivät olleet tuohon aikaan vielä nousseet merkittäviksi, eikä Haataja sijoita niitä jaotteluun. Jaottelu lukratiiviseen ja defensiiviseen vesioikeuteen oli olemassa jo ennen tätä määrittelyä ja ilmenee esimerkiksi VOL:n valmisteluasiakirjoissa, ks. esim. Vesioikeuskomitean toinen mietintö 1895, s. 2.

² *Hollo* (2004, s. 76) on kuvannut yksityis- ja julkisoikeuden osuutta vesien käytössä siten, että useamman vesienkäyttäjän väliset sekä vesienkäyttäjän ja sivullisten väliset horisontaaliset suhteet ovat perustaltaan siviilioikeudellisia. Vesienkäyttäjän ja yhteiskunnan eli anonymien intressenttien vertikaaliselle suhteelle on puolestaan ominaista julkisoikeudellinen käytön kontrolli.

Päätöksentekoa vesilain mukaisissa asioissa voidaan luonnehtia juridis-tek-nis-taloudelliseksi ja säännösten soveltamista vahvasti tosiasiasidonnaiseksi.³ Ratkaisujen sisältöön eivät merkittävästi vaikuta prosessuaaliset rajoitukset, vaikka myös niillä voi olla merkitystä ennallistamisvastuun toteutumisessa aina-kin sikäli kuin hallintopakkomenettelyssä tai hallintolainkäytössä virallisperiaat-teen soveltaminen on lupahakemusten käsittelyyn verrattuna suppeampaa.

Tutkimuskohteen ymmärtämiseksi on välttämätöntä ottaa huomioon säännös-ten ja niiden tulkinnan perustan muodostavia yhteiskunnallisia näkemyksiä sekä luonnontieteellistä ja teknistä tietoa. Luonnonsuojelun tavoitteet ovat vähitellen muuttuneet. Aikaisemman yksittäisten eliöiden suojelun sijaan pyritään suojelemaan ekosysteemejä⁴ ja luontoympäristön monimuotoisuutta sekä ottamaan huomioon yhä laajempia toisiinsa vaikuttavia kokonaisuuksia. Näistä kysymyk-sistä vallitsevat käsitykset ilmenevät myös oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Lisäksi siinä ilmenee luonnon itseisarvon tuleminen mukaan yleisiin arvostuk-siin aikaisemman taloudellisiin arvoihin perustuvan näkemyksen rinnalle, jos-kaan ei sitä korvaavaksi. Tutkimuksen tulkintasuosituksia esittäessä on harkit-tava, miten oikeudellisissa menettelyissä voidaan tai tulisi ottaa huomioon jatku-vasti kehittyvä luonnontieteellinen tieto ja siihen perustuvat arvostukset. Varsin-kin laajojen kokonaisuuksien huomioon ottaminen asettaa vaikeasti ratkaistavia haasteita luonnontieteellisin kriteerein hyväksyttävän ennallistamisvastuun to-teuttamiselle oikeudellisin keinoin.

Suurin osa uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä asetetuista velvoitteista on jo toteutettu. Joitakin uittoon liittyviä ennallistamista koskevia hakemuksia on edelleen vireillä. Tähän mennessä suoritettut toimenpiteet ovat nykyisten käsitys-ten valossa olleet monin paikoin riittämättömiä ja ennallistamisen tarvetta olisi edelleenkin, kun vesistöjen käyttöön erityisesti virkistykseen intressissä liittyy jatkuvasti kasvavia odotuksia. Näistä syistä ennallistamisvelvollisuuteen liittyvät kysymykset ovat lainsoveltamisen kannalta edelleen ajankohtaisia, vaikka uittoa harjoitetaan enää eräissä Itä-Suomen vesistöissä eikä nykyisestä nippu-uitosta aiheudu uiton toimintapaikkoja lukuun ottamatta ympäristön muuttamisen tarvet-ta tai haittoja samaan tapaan kuin aikaisemmista uittomenetelmistä. Oikeudelli-sesti velvoittavien keinojen rajoitusten tunteminen on tarpeen myös siksi, että ne

³ Hallberg (2002, s. 8) on eritellyt korkeimman hallinto-oikeuden menettelyä vesilain mukaisissa asioissa tällä tavoin. Luonnehdinta sopii näiden asioiden käsittelyyn kaikissa asteissa. Näihin mää-reisiin voitaisiin lisätä jatkuvasti vahvistunut luonnontieteen näkökulma.

⁴ Ekosysteemillä tarkoitetaan Yhdistyneiden kansakuntien 1992 Rio de Janeirossa hyväksytyn biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 2 artiklan määritelmän mukaan dynaa-mista kokonaisuutta, jossa kasvi-, eläin- ja pieneliöyhteisöt toimivat elottomassa ympäristössään toiminnallisena yksikkönä. Elinympäristöllä (habitat) tarkoitetaan saman artiklan mukaan paikkaa tai sijaintia, jossa eliö tai populaatio luontaisesti esiintyy. Ks. myös Kokko 2003, s. 16–18.

voidaan ottaa huomioon suunnattaessa hallinnollisia toimenpiteitä, joiden perusteena saattavat olla esimerkiksi vesipuitedirektiivistä johtuvat velvoitteet.

Tutkimus on oikeustieteellisenä opinnäytteenä suunnattu ensi sijassa tiedeyhteisölle. Kohderyhmänä ovat lisäksi kaikki ne, jotka ovat tekemisissä ennallistamiseen liittyvien kysymysten kanssa päätöksentekijöinä, hallinnolliseen toimintaan osallistuvina taikka yleistä tai yksityistä etua ajavina ja joista vain vähemmistöllä on oikeudellinen koulutus. Tarkoituksena on kirjoittaa tutkimus niin, että se voisi sekä toimia oikeustieteellisenä opinnäytteenä että palvella tämän laajan ja monimuotoisen kohderyhmän tiedonintressejä. Tavoitteena on esittää oikeudelliset keinot, jotka ennallistamista toteutettaessa tulevat kysymykseen, ja näiden keinojen rajoitukset. Sikäli kuin tutkimuksen perusteella on tarvetta esittää *de lege ferenda* -tyyppisiä suosituksia, tulee kohderyhmäksi myös niin sanottu lainsäätävä eli ensi vaiheessa ne tahot, joiden tehtävänä on tehdä aloitteita uusien säännösten aikaan saamiseksi.

Tutkimusta on kysymyksenasettelun ja käsittelytavan osalta suunnannut ja määrittänyt se, että kirjoittajan virkatehtävät ovat liittyneet vesilain ja ympäristönsuojelulain soveltamiseen. Lainopillinen ydinkysymyksen on peräisin näistä tehtävistä. Monitahoiset lainsäädännön ja sen soveltamisen muutokset ovat niin ikään antaneet aiheen pohtia sitä viitekehystä, johon toiminta liittyy, mukaan lukien oikeuslähde- ja tulkintaopilliset muutokset.

Kiinnostus ympäristöoikeuteen oikeudenalana edellyttäne välttämättä kiinnostusta suojelunäkökulmaan ainakin yleisellä tasolla. Vesioikeudellisessa kontekstissa suojelun näkökulma on esillä, mutta ympäristö esiintyy siinä pikemminkin vain yhtenä niistä elementeistä, joiden suhteita järjestetään – yksityisten väliset, tavallisimmin toiminnanharjoittajan ja haitankärsijän intresseiksi palautettavissa olevat suhteet ovat vähintään yhtä merkittäviä. Ympäristöoikeuden periaatteet tukevat näistä elementeistä juuri ympäristöä ja sen suojelua, mutta harvoin siinä määrin, että muut tulisivat kokonaan syrjäytetyiksi. Jos lain soveltajalla olisi omien vahvojen arvojensa vuoksi henkilökohtainen tarve keskittyä vain suojelun toteuttamiseen, voisi sitä olla hankalaa sovittaa yhteen virkatehtävien kanssa, jotka edellyttävät muidenkin oikeusjärjestyksessä turvattujen intressien huomioon ottamista.

Vaikka oikeudelliseen ratkaisutoimintaan ei ole mahdollista osallistua vain suojelun lähtökohdasta, olisi se ollut mahdollista ottaa tutkimuksen perustaksi. Tutkimuksen rajatusta näkökulmasta suojelu on väistämättä esillä siitä syystä, että vesipuitedirektiivin kansallinen toimeenpano on vasta alkuvaiheessaan ja saattaa edellyttää tavoitteiden ja niihin pyrkimisen keinojen tähänastista syvällisempää oikeudellista pohdintaa. Lisäksi suojelun tai pikemminkin sen laiminlyömisestä näkökulma on jatkuvasti esillä, kun keskustellaan uittoa varten tehdyistä ympäristömuutoksista. Tutkimuksen yleisen tason arvolähtökohdaksi on syytä tunnistaa ympäristön arvostus.

1.2 Tutkimuksen menetelmät

Tutkimuksessa tarkastellaan uittoa varten tehtyjen ympäristömuutosten ennallistamisvastuuta perinteisin lainopin menetelmin tutkimalla, minkälaisena kysymyksessä oleva ilmiö näyttäytyy lainsäädännön, oikeudellisen ratkaisutoiminnan ja oikeuskirjallisuuden valossa. Lisäksi se sijoitetaan historialliseen, yhteiskunnalliseen ja oikeudelliseen viitekehykseen. Vielä tutkitaan, mihin suuntaan ilmiö näyttäisi olevan kehittymässä ja arvioidaan, mihin suuntaan sen ehkä tulisi kehittyä.

Tutkimuksen lainopillista kysymystä ja oikeuskäytännön kehitystä selvitetään kaikkien asteiden päätöksentekoviranomaisten ratkaisuja käsittävän empiirisen aineiston avulla. Aineistossa pyritään kattavuuteen ajalta 1.4.1962–31.12.2011. Ratkaisujen perusteena olevaa lainsäädäntöä tarkastellaan samalta ajalta taustoitetaan sitä vesilakia 264/1961 (VVL) edeltäneellä sääntelyllä.

Ratkaisuaineistoa käytetään kuvaamaan ennallistamisvastuun toteuttamista ja tekemään sen perusteella havaintoja soveltamiskäytännön mahdollisesta muuttumisesta. KHO:n vuosikirjaratkaisuilla on luonnollisesti lainopillisessa tutkimuksessa suuri merkitys normatiivisen argumentaation perustana. Vain niihin keskittymällä jäisi kuitenkin huomiotta suurin osa siitä todellisuudesta, jossa oikeudellista ennallistamisvastuuta on käytännössä toteutettu. Osa oikeuskäytäntöä muovanneista tulkinnoista on sitä paitsi saattanut jäädä vesiyläoikeuden, sittemmin Vaasan hallinto-oikeuden käytännön varaan.

Aineiston pohjalta tarkastellaan paitsi uittoon liittyvien asioiden kehitystä oikeudellisenä ilmiönä myös viranomaisnäkökulmasta kvantitatiivisen analyysin perusteella.

Ennallistamisen kysymykset ovat kansainvälisiä sekä luonnontieteen ja sitä palvelevan tekniikan että oikeuden aloilla. Myös niiden oikeudellisen sääntelyn taustalla olevat aatehistorialliset näkemykset ovat kehittyneet kansainvälisessä keskustelussa. Kunkin valtion oikeudelliset perinteet ja luonnonolosuhteet ovat vaikuttaneet siihen, miten oikeusjärjestyksessä on säännelty luonnonvarojen käyttöä ja ennallistamista. Tutkimuksen tavoitteena on jossain määrin taustoittaa kotimaista oikeutta tämän kehityksen avulla ja tarvittaessa etsiä erityisesti Ruotsin oikeudesta vastineita sille, miten oikeudelliset ilmiöt on ymmärretty, mutta tutkimuksella ei ole varsinaisia oikeusvertailullisia tavoitteita.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen viitekehyksen kuvaaminen painottuu ensimmäiseen osaan, jossa ihmisen luontosuhteen kehitystä ja sen ilmenemistä oikeudessa kuvataan etsimällä relevantteja fragmentteja ja niistä ehkä johdettavissa olevia kehityslinjoja.

Fragmenttien ja kehityslinjojen avulla tulevat viitekehyksessä käsiteltävät vesien käytön sekä siihen liittyvien ympäristömuutosten ja ennallistamisen kysymykset ymmärrettäviksi. Niiden avulla voidaan myös tarkastella ympäristöimpulssiksi kutsutun ympäristötietoisuuden oikeudellisten seurausten taustoja.⁵ Tutkimuksessa on tältä osin piirteitä ympäristöhistoriasta, joka kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten luonnon palautuvuus on eri aikoina otettu huomioon luonnonvaroja käytettäessä.⁶ Tavoitteena ei ole pyrkiä kattavaan syiden ja seurausten esitykseen, vaan löytää riittävästi aineksia tutkimuskohteen historiallisen viitekehysten ymmärtämiseksi.⁷ Tutkimuksen tässä osassa selostetaan myös ympäristöoikeudellisia ennallistamissäännöksiä tarkoituksena paikantaa tutkimuskysymys ympäristöoikeudellisen sääntelyn osana. Luonnontieteellisiä ja teknisiä kysymyksiä selvitetään siinä määrin kuin aihepiirin oikeudellisten lähtökohtien ymmärtämiseksi on tarpeen.

Toinen ja kolmas osa keskittyvät lainsäädännön ja oikeuskäytännön ja niiden muutosten kuvaamiseen. Samalla pyritään selvittämään, muuttaako vuonna 2011 säädetty vesilaki oikeustilaa näiden kysymysten osalta. Neljännessä osassa luodaan suppea katsaus siihen, miten tutkimuskohde näyttäytyy vahingonkorvaus- ja rikosoikeuden kannalta, jotta ennallistaminen tulee paikannettua yhtenä kolmesta ympäristömuutoksiin liittyvän vastuun muodosta.

Sitä oikeudellista kontekstia, jossa säännöksiä tulkitaan ja jossa arvioidaan uuden vesilain ja vesipuitedirektiivin mahdollisia vaikutuksia kysymyksessä olevaan ennallistamistoimintaan, käsitellään niissä yhteyksissä, joihin se luontevimmin sopii. Tutkimuksen viidennen osan johtopäätöksissä vastataan tutkimuskysymyksiin eli pyritään löytämään oikeudelliseen ja muuhun yhteiskunnalliseen viitekehykseen perustuva vastaus siihen, miten uutta varten tehtyihin ympäristömuutoksiin liittyvää vastuuta on arvioitava, ja esittämään tulkintasuosituksia vastuun sisällöllisiksi ulottuvuuksiksi ja sen kohdentumiseksi.

Tutkimuksessa on liite, jossa selostetaan muutamien asioiden käsittelyä eri ratkaisuvaihtojeissa. Tällä tavoin on mahdollista selostaa yhtäältä vesistöalueen ja

⁵ *Määttä* (2001, esim. s. 319) on käyttänyt ympäristöimpulssin käsitettä kuvaamaan prosessia, jossa ympäristönäkökulma on saanut oikeudellisia ilmauksia.

⁶ *Massa* (1994, s. 24–28) on määritellyt ympäristöhistorian tieteenalaksi tai ainakin tutkimusmenetelmäksi, jossa ympäristönkäytön kysymykset yhdistetään ajan muuhun historiaan. Ympäristöhistoriassa on syntynyt sekä luonnontieteellinen että humanistinen traditio ja ympäristöhistoriaa on kirjoitettu eri tieteenalojen piirissä.

⁷ *Tasasen* (2004, s. 42) mukaan historiallisten tapahtumien syiden ja seurausten selvittelyssä on noudatettava varovaisuutta eikä esimerkiksi 1900-luvun loppupuolella heränneen ympäristötietoisuuden ja sen pohjalta syntyneiden arvojen ja teorioiden näkökulmia tule käyttää luonnonvarojen varhaisempien käyttötapojen arviointiin. Hän on myös lausunut, että tutkimukseen ei kuulu aikaisempien vuosisatojen toimien moralisointi. Tämän tutkimuksen tavoitteena on Tasasen hyväksyttävänä pitämä asennoituminen. Moralisoimnin välttämisen haaste on suhtautumisessa 1950- ja 1960-lukujen uittoväylien perkaustoimintaan.

toisaalta viranomaisratkaisujen kannalta uiton jälkeen tapahtuneen ennallistamisen oikeudellista käsittelyä laajemmin kuin mikä varsinaisen tekstin yhteydessä olisi sujuvaa. Liitteeseen on valittu sellaisia asioita, joilla on tekstissä selostettua oikeudellista merkitystä. Tekstissä on kuitenkin viitattu niiden lisäksi monissa muissakin asioissa tehtyihin ratkaisuihin.

Vesialueen tai paikkakunnan nimellä ei yleensä ole oikeudellista merkitystä. Ratkaisujen yhteydessä on kuitenkin mainittu vesialue, jota ne koskevat. Aihepiiriä tuntevalla lukijalla on näin mahdollisuus tunnistaa itselleen tuttuja ratkaisuja ja mahdollisesti täydentää mielessään tekstiä omilla tiedoillaan, mikä saat-
taa palvella tutkimuksen kontrolloitavuutta. Maantieteellinen sijainti voi olla muidenkin kannalta kiinnostava tieto.

1.4 Rajauksia

Metsäntuotteiden käyttö teollisuuden raaka-aineena ja puutavaran kuljettaminen uittamalla liittyvät vahvasti Suomen talouden ja yhteiskuntaelämän, erityisesti metsäteollisuuden, kehitykseen. Taloudelliset suhdanteet ovat heijastuneet tässä kehityksessä myös ympäristömuutoksiin ja niiden ennallistamiseen – vaikeina taloudellisina aikoina perkauksia tehtiin hätäaputöinä ja sittemmin ennallistamistakin on teetetty valtion työllistämistöinä. Luonnonsuojelun ja tekniikan lisäksi nyt kysymyksessä olevien ympäristömuutosten ja niiden ennallistamisen viitekehukseen kuuluu paitsi oikeushistoriaa, myös esimerkiksi taloushistoriaa ja metsien käytön historiaa. Kiinnostavaa olisi ollut laajentaa aiheen tarkastelua näihin näkökulmiin. Samalla olisi mahdollisuus paneutua edelleenkin ajankoh-
tasiin kansantalouden vaatimuksiin sääntelyn perustana.

Uittotoiminnasta seurasi ymmärrettävästi työoikeudellisia kysymyksiä. Täydeksi työpäiväksi saatettiin katsoa 24 tuntia vuorokaudessa, kun kevättulvan lyhyt aika pyrittiin käyttämään tarkkaan irtouittoon, ja uittajalle aiheutuvien kustannusten määrä oli käytännössä ainoa toimintaa ohjaava tekijä. Lisäksi muun muassa kuljetusoikeus, metsäoikeus tai kulttuurihistoria ja kansanperinteen tutkimus voisivat olla hyödyksi tutkimuskohteen ymmärtämisessä. Uittoperinnettä on vaalittu yhdistyksissä sekä Suomessa että muualla.

Vesiväylien perkaaminen on sittemmin korvautunut muiden väylähankkeiden edistämisellä, ennen kaikkea maanteiden rakentamisella, ja kuljetukset ovat pääosin siirtyneet niille, kun kuljetuskaluston kehittyminen on sen osaltaan tehnyt mahdolliseksi. Kuljetusmuodon valinta perustuu edelleen kustannustehokkuuteen, mutta toiminnalle asettavat rajoituksia myös ympäristön huomioon ottamisen näkökohdat. Työlainsäädäntö on kehittynyt, eikä nippu-uiton toimittaminen enää aseta samoja haasteita kuin paljon työvoimaa edellyttävä irtouitto.

Tutkimusta on oikeudelliseen vastuuseen keskittymisen vuoksi rajattava niin, että edellä mainitut taustojen ja kansallisen itseymmärryksenkin kannalta mie-

lenkiintoiset näkökulmat jätetään taustoittamisen tarkoituksessa tapahtuvan fragmentinomaisen tarkastelun varaan tai kokonaan sivuun. Samasta syystä haittaa kärsivien asianosaisten kannalta hyvinkin relevantit käyttöoikeuksiin ja lunastukseen sekä uiton toimintapaikoista aiheutuviin haittoihin liittyvät kysymykset on jätetty pois tutkimuksesta.

Tutkimuksessa sivutaan hallinnollista toimintaa, jolla ennallistamista on viranomaistoimin suoritettu. Toimintaan liittyvään hallinnolliseen päätöksentekoon ja sen taustoihin ei paneuduta, vaikka tutkimusaineiston perusteella sekin olisi kiinnostavaa. Hallinnollinen toiminta on uittosääntöjen tultua pääosin kumotuiksi uudelleen ajankohtaista vesipuitedirektiivin edellyttämien vesienhoitosuunnitelmien laatimisen ja toteuttamisen vuoksi. Jotta tulevaisuudessa vältettäisiin laajojen ympäristömuutosten aiheuttaminen jo väistymässä olevan ympäristönkäyttömuodon hyväksi, olisi aiheellista paneutua niihin mahdollisesti vallankäyttöön ja viranomaiskoneiston hitaisiin liikkeisiin liittyviin tekijöihin, jotka estivät uusien ajatustapojen riittävän nopean operationalisoimisen. Tutkimuksessa jätetään näiden kysymysten tarkempi selvittely sivuun, koska niihin olisi tuskin saatavissa vastauksia lainopillisen tutkimuksen keinoin. Lisäksi tämä toiminta ei yleensä tule oikeudellisesti arvioitavaksi, vaikka se usein määrittääkin sitä, mitä oikeudellisen ratkaisutoiminnan kohteeksi valikoituu.

Pilaantuneeseen maaperään liittyvää puhdistamisvastuuta on käsitelty omistajanvaihdoksiin ja insolvenssitilanteisiin liittyvässä oikeuskäytännössä. Tässä tutkimuksessa sivuutetaan nämä perustaltaan yksityisoikeudelliset kysymykset. Myös pilaantuneen maaperän puhdistamiseen liittyvän julkisoikeudellisen ennallistamisvastuun kysymykset sivuutetaan, koska niiden selostaminen edellyttäisi laajaa kuvausta jätelainsäädännön kehityksessä muuttuneista vastuun perusteista. Tämä aihepiiri erityissäännöksineen tuskin toisi lisävalaistusta tutkimuskohteen ennallistamiskysymyksiin.

Ennallistamisvastuu on yksi kolmesta aiheuttajaan kohdistuvasta ympäristömuutoksiin liittyvästä vastuun muodosta. Sen lisäksi kysymykseen voivat tulla vahingonkorvausvastuu ja rikosvastuu.⁸ Tutkimuskohdetta kuvataan myös näistä näkökulmista kokonaiskuvan saamiseksi ympäristömuutoksista seuraavan vastuun muodoista. Vahingonkorvausvastuun ja rikosvastuun osalta tutkimuksessa ei pyritä vastaavaan kattavuuteen kuin ennallistamisen osalta eikä tutkimuksessa tavoitella näiltä osin tulkintasuosituksia.

⁸ *Hollo* (2009a, s. 3) on aiheuttamisperiaatteen merkitystä kuvatessaan erottanut vastuusuhteiden osapuolten kannalta siviilioikeudellisen vahingonkorvausvastuun ja julkisoikeudellisen rikosvastuun sekä julkisoikeudellisen vastuun, joka toteutuu toiminnan keskeyttämis- tai ennallistamistoina.

Vahingonkorvaus ja ennallistaminen liittyvät vesistöjen osalta toisiinsa erityisesti kalanistutusten osalta. Istutukset saattavat tulla kysymykseen rahakorvauksen sijasta määrättävänä velvoitteena tai ennallistamiseen rinnastettavina toimina. Nykyisin niillä on tapana täydentää vesistössä tehtäviä rakenteellisia toimenpiteitä. Tutkimuksessa sivutaan rahakorvauksia ja istutuksia oikeudellisena velvoitteena uiton jälkeisen ennallistamisen yhteydessä. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tarkoitus selvittää korvausten määräämisen teknis-oikeudellisia perusteita ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä.

Uittoa varten tehtyjen ympäristömuutosten tarkastelu rikosoikeuden näkökulmasta ei ympäristörikosten erityiskysymyksenä oletettavasti tuottaisi erityisen kiinnostavaa tietoa. Poikkeuksen tekee luvattomiin uitto-perkauksiin liittyvä vastuu. Näiden usein vain lyhytaikaista hyötyä, mutta huomattavaa vahinkoa ympäristölle tuottaneiden ympäristömuutosten aiheuttamisesta johtuva hyvin ymmärrettävä epäoikeudenmukaisuuden kokemus tulee poikkeuksesta esiin aiheeseen liittyvissä keskusteluissa. Toimintaa paheksutaan aiheutettujen ympäristömuutosten vahingollisuuden lisäksi erityisesti siksi, että se oli suurelta osin luvatonta. Tämän vuoksi on aiheellista käsitellä ympäristömuutosten aiheuttamisesta seuraavaa rikosoikeudellista vastuuta tästä rajoitetusta, lähinnä oikeushistoriallisesta näkökulmasta.

Euroopan unionin lainsäädännöstä on seurannut valtion vastuu panna toimeen unionin sitova lainsäädäntö. Tutkimuskysymyksen kannalta on mahdollista, että tämä vastuu aktualisoituu vesipuitedirektiivin velvoitteiden johdosta niissä tapauksissa, joissa uiton ympäristömuutokset on ennallistettu muodollisesti asianmukaisesti, mutta tosiasiallisesti puutteellisesti. Tutkimuksessa tarkastellaan tätä kysymystä kokonaiskuvan saamiseksi aiheeseen liittyvästä ennallistamisesta, mutta paneutumatta syvällisesti kysymykseen unionin oikeuden jäsenvaltioille asettamista velvoitteista. Vesipuitedirektiivin toimeenpano-ajataulusta johtuen ei tutkimuksen valmistuessa ole vielä saatavissa näitä kysymyksiä koskevaa tietäisiin tapauksiin liittyvää aineistoakaan.

1.5 Ratkaisuaineisto

Tutkimusta varten on tarkasteltu kaikkia vesioikeuksien, sittemmin ympäristölupavirastojen ja niiden jälkeen aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden diaarissa uittoa koskeviksi hakemusasioiksi luokiteltuja asioita, jotka on ratkaistu aikana 1.4.1962–31.12.2011.

Tarkastelujaksoa voidaan perustella sen alun osalta sillä, että vesioikeudet aloittivat toimintansa vuonna 1961 säädetyn vesilain tullessa voimaan 1.4.1962, ja lopun osalta lain voimassaolon päättymisellä uuden vesilain tullessa voimaan 1.1.2012. Uuden vesilain eduskuntakäsittely alkoi tammikuussa 2010 ja laki

annettiin 27.5.2011. Lain sisältö oli jo tiedossa tutkimusta kirjoitettaessa, joten se oli mahdollista ottaa tutkimuksessa huomioon.

Uittoasioiden ryhmään luokitelluissa asioissa on tarkastelujaksolla tehty yhteensä noin 1 420 ratkaisua, joihin sisältyy sekä uiton harjoittamiseen että sen päättymiseen liittyviä asioita. Uiton päättymiseen ja ennallistamiseen liittyvistä asioista on asianhallinnan otsikoiden tai muuten, usein muutoksenhakuasteen ratkaisun perusteella heränneen kiinnostuksen, perusteella valittu lähempään tarkasteluun noin 50. Hallintopakkoasioiksi (aikaisemmin virka-apuasioiksi), riita-asioiksi, rikosasioiksi ja korvausasioiksi luokitelluista on pyritty poimaan uittoa koskevat. Vanhan vesilain 2 luvun mukaiset rakentamisasiat käsittävistä lukumäärältään suuresta asiaryhmästä on pyritty löytämään uittoa koskevia, erityisesti ennallistamista käsitteleviä ratkaisuja.

Muutoksenhakuasteiden ratkaisuja ei ole tarkasteltu vastaavalla kattavuudella. Tutkimusaineistossa tarkemman perehtymisen kohteeksi on valikoitunut KHO:n julkaistujen ratkaisujen lisäksi lain soveltamista tutkimuskohteen kysymyksissä valaisevia ratkaisuja, ensi sijassa sellaisia, jotka ovat sittemmin ohjanneet ennallistamisvelvollisuuden sisällön määrittelemistä. Tutkimuksessa käsiteltyjä KHO:n ratkaisuja on noin 35, joista suuri osa on uittoon liittyviä, mutta mukana on myös aihepiirin oikeudellisiin kysymyksiin muuten liittyviä ratkaisuja. Vesiylioikeuden ja sen seuraajan Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuja aineistossa on noin 25, joista valtaosa on annettu uittoasioissa.⁹

Aineisto on kerätty pääasiassa ensimmäisen asteen viranomaisten sähköiseen asianhallintajärjestelmään tallennetuista tiedoista, joista on laskettu tutkimuksen kvantitatiivista analyysiä varten tarpeellisia määrällisiä tietoja ja poimittu kvalitatiivista analyysiä varten kiinnostavia ratkaisuja. Osaksi on ollut mahdollista käyttää asianhallintajärjestelmän tilastointitoiminnosta saatavia lukumääriä.

Aineiston keräämisen tavasta voi seurata joitakin, erityisesti kvantitatiivista analyysiä vaikeuttavia virheitä. Vaikka diaaritiedot sinänsä ovat erittäin luotettavia, vesioikeuksien vanhempia asioita on tallennettu jälkikäteen sähköiseen järjestelmään. Tällaisessa rutiininomaisessa tallennustyössä on olemassa inhimillisten virheiden mahdollisuus. Asioiden luokittelu on voinut olla jossain määrin tulkinnanvarainen kysymys, mutta asianhallinnan tietoja tarkasteltaessa vaikuttaa siltä, että käytäntö on ollut varsin yhdenmukaista eri viranomaisissa ja niiden aineistot ovat riittävän vertailukelpoisia. Länsi-Suomen vesioikeuden osalta tie-

⁹ Aineiston ratkaisuista ei voi käyttää yksinomaan nimitystä oikeuskäytäntö, koska ensimmäisen asteen ratkaisuviranomaisena on ympäristölupavirastojen perustamisesta lukien toiminut hallinnolliseksi viranomaiseksi organisoitu viranomainen. Koko aineiston kattava käsite on siten oikeus- ja hallintokäytäntö tai lyhyemmin ratkaisukäytäntö. Kysymys on myös hallintokäytännön osalta oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta, joka ei eroa tuomioistuimissa tapahtuvasta lain soveltamisesta.

dot puuttuvat sähköisestä asianhallintajärjestelmästä lähes kokonaan ennen vuotta 1973 vireille tulleista asioista. Lisäksi rakentamisasioiden suuri määrä huomioon ottaen kaikkien tämän ryhmän asioiden tutkiminen tarkoituksella löytää niistä uittoa koskevat ei vastaisi tarkoitustaan. Myös tutkimuksen tekijälle on saattanut sattua virheitä suuren aineiston käsittelyssä. Mahdollisista virheistä huolimatta aineistoa voidaan pitää tämän tutkimuksen tarpeisiin riittävän luotettavana ja kattavana.

Kvantitatiivisen analyysin sisällöllisenä ongelmana on, että se kaikille asiaryhmille tyypillinen ominaisuus, että aineisto on hyvin heterogeenistä paitsi asioiden miten tahansa mitattavan merkittävyuden myös sekä asian käsittelyn edellyttämän työmäärän että ratkaisutoiminnan vaativuuden kannalta. Ratkaistujen asioiden lukumäärä osoittaa vain viitteellisesti, minkälainen osuus kullakin asiaryhmällä on viranomaisen työmäärästä, eikä se kerro ratkaisutilanteen rutini- luonteisuudesta tai kiperyydestä. Uittoasioiden kehitystä viranomaistoiminnassa on siten mielekästä tarkastella lähinnä kunkin asiaryhmän sisällä kiinnittäen huomiota ratkaistavana olleiden asioiden määrän ja sisällön muuttumiseen. Nämä rajoitukset mielessä pitäen on sen avulla mahdollista luoda katsaus uittoasioiden kehitykseen oikeudellisena ratkaisutoimintana.

1.6 Määritelmiä

Luonto ja ympäristö voidaan määritellä monin tavoin. Tässä tutkimuksessa näitä käsitteitä ei aseteta kyseenalaiseksi eikä niiden merkitystä pyritä erittelemään. Aihepiiriin liittyen luonnolla ja ympäristöllä on luontevaa tarkoittaa yleensä luontoa elollisen ja elottoman luonnon kokonaisuutena. Ihminen voidaan nähdä joko tämän kokonaisuuden osana tai siitä erillisenä toimijana.¹⁰ Kun tämän tutkimuksen kontekstissa puhutaan ympäristöstä, on kysymys ekologisista kokonaisuuksista, joissa ihminen on lähinnä ulkopuolinen toimija eli muutosten aiheuttaja tai ennallistaja luonnonvarojen ja ympäristön käyttäjänä. Myös oikeuden näkökulma on korostuneesti ihmisen näkökulma, vaikka siihen sisältyisi eettisiä velvoitteita muuta luontoa kohtaan. Luonto voidaan oikeudellista keskustelua

¹⁰ Massa (1994, s. 47) on sosiologian näkökulmasta todennut, että ihmisellä on kaksoisrooli. Yhtäältä *homo sapiens* on laji muiden joukossa, toisaalta se on kulttuurinsa ja symbolisen kommunikaatiokykynsä vuoksi muista eläimistä ratkaisevasti poikkeava, ainutlaatuinen olento. Oikeusjärjestyksen kannalta Hollo (2008, s. 10) on pitänyt ympäristöä oikeusjärjestyksen ulkopuolisena tekijänä. Luonnontieteellisten seikkojen merkitys normituksessa on kuitenkin kasvanut 1960-luvulta lähtien. Hollo (2009a, s. 10–11) on todennut, että ei ole olemassa tarkkaa määritelmää siitä, mitä ympäristöllä oikeudellisesti tarkoitetaan, mutta yleisellä tasolla ympäristö voidaan määritellä ”luonnon ja sen ominaispiirteiden, mukaan lukien ihmisen ja hänen luomansa yhteiskunnan olosuhteiden kokonaisuudeksi, johon ihminen on yhteydessä ja johon hän toimillaan vaikuttaa”.

varten määritellä joko ekologisena tosiseikkana tai eettisenä kysymyksenä, arvona.¹¹ Tässä tutkimuksessa tulevat esiin molemmat vaihtoehdot.

Luonnonsuojelulla on perinteisesti ymmärretty säilyttävää luonnon osien tai sen rajallisten kokonaisuuksien suojelua ja *ympäristönsuojelulla* päästöjen ehkäisemiseen liittyvää toimintaa. Uittoväylien ennallistaminen mekaanisena toimintana, mahdollisesti kalanistutuksilla täydennettynä, on tämän jaottelun mukaan luettava lähinnä luonnonsuojelun alaan ainakin siinä mielessä kuin se nykyään yleensä ymmärretään. Sikäli kuin vanhoja uittolaitteita pyritään säilyttämään, kysymys on *kulttuuriympäristön* tai *muinaismuistojen suojelusta*. Vesistöihin liittyvässä suojelussa on nähtävissä vesipuitedirektiivissä konkretisoitunut pyrkimys luonnonsuojelun ja ympäristönsuojelun yhdistämiseen kokonaisvaltaiseksi näkemykseksi, millä voi olla ennallistamistoiminnassa hyvinkin konkreettisia seurauksia. Luonnonsuojelun ja ympäristönsuojelun erottaminen ei vaikuta relevantilta tavalta hahmottaa tutkimuksen kysymyksiä.

Tutkimuksessa on kysymys toiminnasta, jota ympäristöoikeudessa kutsutaan vakiintuneesti *ennallistamiseksi*. Käsite on varsinkin jatkuvassa muutoksen tilassa olevien virtavesien osalta monessa mielessä ongelmallinen ja oikeudellisesti vakiintumaton.¹² Suppeimman, mutta ratkaisukäytännöstä tukea saavan määritelmän mukaan kysymys on tapahtumapaikan fyysisen ympäristön kunnostamisesta mahdollisimman lähelle sitä, mitä se oli ennen tiettyä ihmistoimin aiheutettua muutosta vallinnutta tilaa. Ongelmallisuudesta huolimatta ennallistaminen on oikeudellisenä yleiskäsitteenä tässä tutkimuksessa käyttökelpoinen kuvaamaan vesilain mukaiseen vastuuseen liittyvää toimintaa, joka on perinteisesti ymmärretty sillä tavoin laajasti, että siihen voi sisältyä myös muita kompensaatioita tai velvoitteita kuin muutoksen kohteena olleen ympäristön fyysisten olosuhteiden palauttamista.¹³ Ennallistamisvastuu liittyy tutkimuskohteessa sekä luvallisesti että luvattomasti toteutettuihin ympäristömuutoksiin. Ennallistamisvastuulla suojattava oikeushyvä voi olla joko itseisarvoinen luonto tai aluetta

¹¹ Kokko (2003, s. 7) on sisällyttänyt nämä luontokäsitteen erilaiset määritelmät osaksi biodiversiteetin turvaamista, jonka hän on kytkenyt ihmisiin ja yhteiskuntaan turvaamissuhteiden, ei omistusoikeuden, kautta.

¹² Waris (2008, s. 18–19) on todennut, että ennallistamiselle ei ole vakiintunut oikeudellista määritelmää.

¹³ Herlerin (2008, s. 3 ja 7–8) mukaan haitallista ympäristömuutosta voidaan systemaattiselta kannalta lähestyä vahinkona, jonka joku on aiheuttanut ja josta toinen kärsii. Vaihtoehtoisesti tilanetta voidaan arvioida perustaltaan julkisoikeudellisen ennallistamisvastuun kautta. Hän on todennut ennallistamisvastuun määritelmän olleen sekä Suomessa että ulkomailla oikeudellisen keskustelun kohteena. Käsitettä on arvosteltu sillä perusteella, että se on ympäristönsuojelun näkökulmasta harhaanjohtava, koska ympäristön aikaisemman tilan palauttaminen ei *de facto* yleensä ole mahdollista. Herler on siitä huolimatta pitänyt perusteltuna ennallistamisen käsitteen käyttämistä juridisessa kontekstissa. Laajassa merkityksessä hän lukee siihen kuuluviksi kaikki vesioikeudellisesta traditiosta peräisin olevat kompensaaion muodot.

omistuksen tai muun perusteen nojalla hyödyntävien oikeus. Usein suojatuksi tulevat molemmat.

Jälkihoitotoimenpide on vesilaissa 587/2011 omaksuttu ilmaisu, jolla tarkoitetaan päättyneen uiton jälkeisiä toimenpiteitä. Niihin kuuluvat uiton toimintapaikkoja koskevien lupien määrääminen raukeamaan ja ennallistamistoimenpiteet. Sikäli kuin kysymys on toimenpiteestä velvoitteena, voidaan puhua *jälkihoitovelvoitteesta*, vaikka laissa ei tätä käsitettä olekaan käytetty.

Uitto on suomen kielessä vakiintunut yleiskäsitteeksi tarkoittamaan puun kuljettamista veden varassa, ei siis aluksella, riippumatta siitä, onko kysymys aikaisemmin virtavesissä harjoitetusta *irtouitosta* tai lautoiksi kootun puutavaran kuljettamisesta taikka nykyaikaisesta nipuiksi kootun puutavaran uittamisesta, *nippu-uitosta*.

Uittotekniikassa on aikaisemmin kutsuttu *lauttaukseksi* puiden kuljettamista vettä pitkin mekaanisten laitteiden tai koneiden avulla, jolloin *uitolla* on tarkoitettu virtaavan veden suorittamaa kuljetusta.¹⁴ Lauttauksella on saatettu tarkoittaa myös kiinteisiin lauttoihin sidottujen puiden kuljetusta.¹⁵ Lauttausta on metsäntuotteiden lauttaamisesta 24.3.1873 annetun asetuksen ja vesioikeuslain 31/1902 (VOL) terminologiaan liittyen käytetty aikaisemmin uiton yleisnimityksenä. Vastaavasti vesilaissa 264/1961 uittosääntönä tunnettua ohjausinstrumenttia kutsuttiin vesioikeuslaissa lauttaussäännöksi (asetuksessa metsäntuotteiden lauttaamisesta käytettiin järjestyssäännön nimeä). Tämä johtuu alkuaan ruotsinkielisen lakitekstin sanan *flottning* kääntämisestä sananmukaisella vastineella lauttaus, vaikka suomen kielessä tavallinen puiden vedessä kuljettamista tarkoittava sana olisi ehkä jo tuolloin ollut uitto. Mahdollisesti suomenkielinen terminologia oli vielä vesioikeuslakia säädettäessä horjuva.¹⁶

Lauttausta ja uittoa voidaan niiden yleismerkityksessä käyttää synonyymeinä. Myös lauttaussääntöä ja uittosääntöä voidaan yleismerkityksessä käyttää synonyymeinä, mutta mainittaessa jokin tietty uittosääntö on asianmukaista käyttää vahvistuspäätöksen mukaista erisnimeä.

Uittoa koskevan lainsäädännön kannalta uittoon on luettu kaikki siihen liittyvät toimenpiteet: rannalle varastoitujen puiden vierittäminen veteen, puiden kuljettaminen uittamalla vedessä, uittolaitteiden rakentaminen, niihin luettuna myös uittotyöväen asuntojen rakentaminen ja puiden maalla olevat varastopaikat, sekä puiden erottelu ja niiden luovuttaminen vastaanottajalle.¹⁷ Nykyisen nippu-uiton

¹⁴ Oksala 1936, s. 119.

¹⁵ Lammassaari 1964, s. 1.

¹⁶ Haataja 1955, s. 190.

¹⁷ Haataja 1955, s. 188–190 ja 254.

aikaan ovat relevantteja uiton toimintapaikkoihin liittyvät toiminnot ja vesiväylän käyttäminen uittamiseen.

Vesipuitteidirektiivin edellyttämässä asiakirjoissa käytetään ilmaisua vesistöjen *hydrologiset* ominaisuudet. Niillä tarkoitetaan vesistöjen vedenkorkeuksia ja virtaamia kuvaavia ominaisuuksia. Lisäksi niissä mainitaan *morfologiset* ominaisuudet, joilla tarkoitetaan vesistöjen asemaan ja syvyysuhteisiin liittyviä tekijöitä. Nämä ominaisuudet liittyvät toisiinsa, minkä vuoksi usein käytetään käsitettä *hydrologis-morfologinen* tarkoittaen mekaanisia olosuhteita ja niiden muutoksia erotuksena veden laatuun liittyvistä tekijöistä.

Tutkimusta aloitettaessa vesilainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys 277/2009 vp oli annettu eduskunnalle ja vesilaki 587/2011 säädettiin tutkimuksen kirjoittamisen ollessa kesken. Uusi laki on voimassa, kun tutkimus ilmestyy. Uudella lailla on sama nimi kuin lailla 264/1961. Tässä tutkimuksessa vuoden 1961 vesilaista käytetään nimitystä *vanha vesilaki* ja sen mukaista lyhennettä VVL.¹⁸ Vuoden 2011 laille on varattu nimi *vesilaki* ja lyhenne VL. Nimistä ja lyhenteistä mahdollisesti aiheutuvaa sekaannusta pyritään välttämään tekstin muotoilulla ja käyttämällä aina pykäliin viitattaessa lain nimen lyhennettä säännöksen numeron yhteydessä. Vanhakaan vesilaki ei pitkään aikaan siirry oikeushistoriaan. Siirtymäsäännösten johdosta sitä on sovellettava sen voimassa ollessa vireille tulleisiin asioihin. Lisäksi sen soveltamiskäytäntö tulee usein olemaan ohjeena uutta lakia tulkittaessa. ”Uusi” jäänee kuitenkin varsin pian pois käytöstä voimassa olevan vesilain määreenä. Näillä perusteilla nimivalinnat vaikuttavat tämän tutkimuksen käyttöön parhailta vaihtoehdoilta, vaikka ne saattavat tuntua aluksi oudoilta niistä, jotka ovat kauan soveltaneet vanhaa vesilakia.

1.7 Suhde aikaisempaan tutkimukseen

Tutkimus liittyy suomalaiseen ympäristöoikeudelliseen tutkimustraditioon, jossa vesioikeus on ollut vahvasti edustettuna sekä koko 1900-luvun ajan että aivan viime aikojen väitöskirjoissa. Myös metodin osalta tutkimus jatkaa ympäristöoikeudellisen tutkimuksen oikeusdogmatiikkaan painottunutta perinnettä.¹⁹

Tutkimuksen lainopilliseen ydinkysymykseen liittyvää aihepiiriä on vesioikeudellisessa kirjallisuudessa käsitelty erityisesti *Kyösti Haataja* teoksissaan

¹⁸ Vuoden 1961 vesilakia kutsutaan vanhaksi vesilaiksi myös vuoden 2011 vesilain 19 luvun voimaantulosäännöksissä.

¹⁹ *Määttä* (2010b, s. 53) on todennut, että käytännöllinen lainoppi on edelleen ympäristöoikeudellisten väitöskirjojen pääsuuntaus. 2000-luvun 31 ympäristöoikeudellisesta tai ympäristöoikeutta sivuavasta väitöskirjasta on oikeusdogmaattisia 20. Lainopillisiin tiedonintresseihin on yhdistetty empiirisen tutkimuksen lähestymistapoja ja metodinen pluralismi on yksi oikeudenalan hyvän tutkimuksen kriteereistä.

Vesioikeus I–III vuosilta 1951, 1955 ja 1959. Nämä vesioikeuslain aikaan kirjotetut teokset eivät ole saaneet myöhempään vesilainsäädäntöön keskittyneitä, yhtä perusteellisia ja syvällisiä seuraajia.

Vesioikeudellisista väitöskirjoista liittyvät aiheeltaan uittoon *Matti V. Revon* väitöskirja Oikeudesta uittaa puutavaraa (1990), jonka aiheena ovat uittoon liittyvät lupamenettelyt, ja *Hannele Pokan* väitöskirja Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät (1991), jossa uiton päättymiseen liittyvät oikeudelliset menettelyt ovat jonkin verran esillä.

Aiheen kannalta oleellisiin asianosaisrelaatioihin keskittyy *Pekka Vihervuoren* väitöskirja Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa (1981). Niin ikään *Niina Mäntylän* väitöskirjassa Luonnon edustajien puhevalta (2010) pääosassa ovat asianosaisrelaatiot, tosin suppeammasta näkökulmasta. Näiden lisäksi on menettelyllisiä seikkoja käsitellyt *Matti Hepola* väitöskirjassaan Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta (2005). Menettelyn ja asianosaisrelaatioiden näkökulmaan liittyy myös ruotsalainen *Robert Nordhin* väitöskirja *Talerätt i miljömål – särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen* (1999).

Tutkimuksen viitekehykseen liittyvät seuraavat väitöskirjat: *Erkki J. Hollo*: Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan (1976), *Kari Kuusiniemi*: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu (1992), *Tapio Määttä*: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta (1999), *Björn Sandvik*: Miljöskadeansvar. En skadeståndsrättslig studie med särskild hänsyn till ansvarsmotiv, miljöskadebegreppet och ersättning för skada på miljön (2002), *Kai Kokko*: Biodiversiteetin turvaamisen periaatteet ja mekanismit (2003), *Anne Kumpula*: Ympäristö oikeutena (2004), *Elina Pirjatanniemi*: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat (2005), *Heidi Andersson*: Veden saatavuus: oikeustieteellinen tutkimus (2010) ja *Antti Belinskij*: Oikeus veteen (2010).

Tutkimuskysymyksen oikeudelliset kannanotot perustuvat väistämättä suureksi osaksi luonnontieteen käsityksiin. Myös tekniikan mahdollisuudet sekä ympäristömuutoksia aiheutettaessa että niitä ennallistettaessa ilmenevät oikeudessa. Tekniikan kulloisetkin mahdollisuudet määrittävät jo niitä kysymyksiä, jotka yleensä ovat oikeudellisen ratkaisutoiminnan kohteena. Tässä mielessä tutkimuksella on yhteys eräisiin ensi sijassa muihin kuin oikeustieteellisiin tutkimuksiin, joissa aihepiirin vuoksi ovat oikeudelliset kysymykset olleet esillä samaan tapaan kuin luonnontieteelliset tai tekniset kysymykset ovat esillä ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa. *Timo Yrjänän* ja *Pauliina Louhen* väitöskirjoissa käsitellään virtavesien ennallistamisen onnistumista kalaston menestymi-

sen edellytysten kannalta. Yrjänän väitöskirja *Restoration of riverine habitat for fishes – analyses of changes in physical habitat conditions* (1998) on tarkastettu Oulun yliopiston teknillisen tiedekunnan prosessi- ja ympäristötekniikan osastolla. Louhen saman yliopiston luonnontieteellisen tiedekunnan biologian laitoksella tarkastettu väitöskirja on nimeltään *Responses of brown trout and benthic invertebrates to catchment-scale disturbance and in-stream restoration measures in boreal river systems* (2010). Uiton jälkeistä ennallistamista on käsitelty näitä varhaisemmassa *Veikko Lammassaaren* väitöskirjassa Uitto ja sen vesistövaikutukset (1990), jossa on painotettu tekniikkaa ja annettu sen lisäksi tilaa myös oikeudellisille seikoille. Tutkimuksessa otetaan talouden näkökulmasta kriittisiä kantoja ympäristömuutoksia aiheuttaneeseen toimintaan. Myös Lammassaaren väitöskirja on Oulun yliopistosta, sen teknillisen tiedekunnan silloiselta vesirakennustekniikan laitokselta.

2 YMPÄRISTÖN ASEMA OIKEUDESSA

2.1 Ympäristö oikeusjärjestyksen kehityksessä

Oikeusjärjestys, yhteiskunnassa noudatettavien oikeusnormien kokonaisuus, on muotoutunut ja muotoutuu edelleen historiallisen kehityksen ja yhteiskunnallisen vaikutuksen tuloksena. Ympäristöä koskeva sääntely ja suojelunäkökulman omaksuminen oikeusjärjestykseen on tästä havainnollinen esimerkki. Sääntelytarpeisiin ja niiden muutoksiin vaikuttavat kunkin ajan luonnonvarojen käyttötavat ja niiden muuttuva keskinäinen painoarvo. Ennen ympäristötietoisuuden vaikutusta sääntelyssä oli keskeistä järjestää luonnonvarojen käyttöä ja omistusta koskevia ristiriitoja. Vähitellen on omistuksen ja erilaisten käyttöintressien lisäksi tullut uudeksi elementiksi ympäristön näkökulma, joka ei ole sidoksissa ihmisten tarpeisiin. Ympäristön näkökulma on myös ymmärretty käyttöintressien turvaamisen edellytykseksi.²⁰

Omistusta ovat aina rajoittaneet muut tärkeät intressit. Vedenhankinta talousveden saamisen tarkoituksessa on niistä tärkeimpiä, ja se on aina pyritty turvaamaan niin, että vesialueiden omistusjärjestelyt eivät estä muiden tahojen tarpeellista vedenhankintaa. Vedenoton ja omistuksen konflikteissa ovat kaupungistumisen ja keskitetyn vesihuollon myötä osapuolina tavallisimmin vesi- tai maa-

²⁰ Intressin käsite soveltuu kuvaamaan yleisesti kaikkia ympäristön käyttöön liittyviä oikeuksia ja tarpeita ilman, että käsitettä on tässä tutkimuksessa tarpeen problematisoida.

alueen omistaja ja julkisyhteisö tai sellaisen omistama yhtiö. Ongelmia voi aiheutua myös vesihuollon järjestäjän ja yksityisen vedenkäyttäjän relaatiassa.²¹

Omistusjärjestelyjen ei ole myöskään katsottu voivan estää vesialueiden käyttöä kulkemisen, kuljetuksen tai kalastuksen tarpeisiin. Tekniikan ja talouselämän kehitys muutti tilannetta 1800-luvun lopulta alkaen, kun vesivoimaa hyödyntävän tekniikan kehitys ja toisaalta teollisuuden lisääntynyt energian tarve asetti sääntelylle uusia vaatimuksia. Kehittyvän maatalouden kuivatustarpeet asettivat omat haasteensa.²²

Vesialueiden omistus kehittyi Ruotsi-Suomessa yksityisomistukseen perustuvaksi. Samalla omistusoikeutta rajoitettiin sallimalla yhteiskunnalle tärkeiden intressien turvaamiseksi myös ulkopuolinen käyttö.²³ Vaikka vaihtoehtoista järjestelyistä on keskusteltu joidenkin ulkomaisten esikuvien mukaan, on muiden intressien hyväksi rajoitettu yksityinen omistusoikeus edelleen Suomen vetä ja vesialueita koskevien säännösten perusta.²⁴

Vesialueisiin kohdistuvat omistajanhallinnan rajoitukset on vesilainsäädännössä muotoiltu yleiskäyttöoikeuksiksi, joissa on erotettu veden käyttö nesteenä ja vesialueen käyttäminen.²⁵ Aikaisemmin vesialueen omistajan oikeuksien rajoittaminen tapahtui usein sellaisen taloudellisen toiminnan intressien perusteel-

²¹ Vastaavat talousveden turvaamisen kysymykset ovat esillä kaikkialla, ja usein suomalaisiin kysymyksiin verrattuna vaikeampina vesiluonnonvaran vähyden vuoksi. Yksityisen sektorin osallistuminen vesihuoltoon saattaa myös aiheuttaa ongelmia. *Morgan* (2005, s. 339–351) on selostanut yksityisen sektorin osallistumisesta seuranneisiin epäkohtiin liittyvää, sosiaalista oikeudenmukaisuuteen perustuvaa kritiikkiä. Suurten ylikansallisten yhtiöiden vallatessa paikallisia markkinoita saattaa toisaalta koitua hyötyäkin toimivan infrastruktuurin rakentamisen myötä. *Belinskij* (2010, s. 309–314) on pohtinyt talousvesipalvelujen kaupallistamisen kysymyksiä Suomen oikeudessa kiinnittäen huomiota vedestä perittävien maksujen perusteisiin.

²² *Haataja* 1951, s. 36–37. *Myllyntaus* (2002, s. 29–30) on todennut varsinkin jokien ja koskien muodostuneen 1800-luvulla vaikeiden poliittisten kiistojen kohteeksi, koska niihin kohdistui useita keskenään ristiriitaisia käyttöintressejä.

²³ *Haataja* (1951, s. 84 ja 139–140) on pitänyt pitkälle meneviä rajoituksia välttämättöminä monenlaisten yksityisten ja yleisten intressien turvaamiseksi, kun hyväksytään omistusoikeus veteen ja vesialueeseen. *Hollo* (1976, s. 73–74) on todennut vesialueen omistajan vallintaoikeuden olevan rajoitettua ja omistajan olevan yleensä velvollinen korvauksetta alistumaan lailla tai hallinnollisin määräyksiin asetettuihin alueen käyttöä koskeviin rajoituksiin. *Määttä* (1999, s. 320–342) on maa-alueiden omistusoikeuden osalta osoittanut omistajan sallimis- tai sietämisvelvollisuudesta oikeuskirjallisuudessa esitettyjen käsitysten ja velvollisuutta koskevan lainsäädännön perusteella, että oikeusjärjestys käsittää lukuisia omistajanhallinnan rajoituksia. *Vihervuori* (2001, s. 694) on kiinnittänyt huomiota siihen, että vesialueen omistajanhallinnan merkitys on vähäisempi kuin maa-alueiden omistajanhallinnan.

²⁴ Vesioikeuskomitea torjui vesivoiman käyttöön liittyvät vaatimukset siitä, että Suomen oikeutta olisi lähennettävä muiden maiden oikeuteen säätämällä valtaväylä yhteiseksi omaisuudeksi ja sen vesivoiman käyttämisen verolliseksi. Yksityisen rajoitettua omistusoikeutta komitea piti yleiseen katsantotapaan juurtuneena periaatteena. Ks. Vesioikeuskomitean toinen mietintö 1895, s. 59.

²⁵ Jaottelu on osa vanhaa vesialueiden omistukseen liittyvää kehitystä, ks. *Haataja* 1951, s. 86–88.

la, jonka harjoittajana oli joku muu kuin omistaja. Viime vuosikymmeninä ovat merkittäviksi nousseet ympäristöllisistä syistä johtuvat rajoitukset.²⁶ Nämä rajoitukset koituvat myös yleiskäytön nojalla harjoitettavan virkistyskäytön hyväksi.

Ympäristökysymykset alkoivat suojelun merkityksessä oikeudellistua ympäristötietoisuuden heräämisen seurauksena 1900-luvun loppupuolella, vaikka teollisuuden päästöt olivat aiheuttaneet huolta jo paljon aikaisemmin.²⁷ Oikeudellistumisen tapaan ovat vaikuttaneet luonnontieteen käsitykset, kuten luonnon toiminnan ymmärtäminen ensin staattisena tasapainotilana ja sittemmin yhä laajempiin kokonaisuuksiin ulottuvana ekosysteemien ja niiden osien jatkuvassa muutoksessa olevana vuorovaikutussuhteena.²⁸

Oikeuden muodostumista on historian kuluessa selitetty monin tavoin ja sen legitimaatioperustaa on haettu niin jumalallisesta alkuperästä kuin moraalista ja oikeudenmukaisuudestakin. Oikeusteoria on 1900-luvulta alkaen käsittänyt oikeuden positiivisena eli asetettuna, tietoisien ihmistoiminnan aikaan saamana.²⁹ Ympäristökysymysten oikeudellistuminen voidaan sijoittaa tähän selitysmalliin.

Tuori on havainnollistanut oikeusjärjestyksen muotoutumista oikeuden tasoja ja niiden välistä vuorovaikutussuhdetta selittävien kielikuvien avulla. Hän on erottanut oikeusjärjestyksessä oikeuden pintatason, johon kuuluvat säännökset ja tuomioistuinten ratkaisut ja niiden lisäksi pinnanalaisina kerrostumina oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen. Oikeuskulttuuriin kuuluvat oikeusläheoppi, tulkintastandardit ja sellaiset normatiiviset standardit, joiden mukaan ratkaistaan oikeusnormien välisiä ristiriitoja. Oikeuden syvärakenne sisältää käsitteellisiä ainesosia ja siihen sisältyvät perustavimmat oikeusperiaatteet, kuten ihmisoikeudet yleisinä normatiivisinä ideoina. Oikeuden tasot ovat jatkuvassa, eritahtisessa muutoksessa niin, että pintataso muuttuu nopeimmin ja syvärakenne hitaimmin.³⁰

Oikeuden tasot ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Välittäjinä toimivat oikeudelliset käytännöt eli lainsäätäminen, lainkäyttö ja oikeustiede. Näitä suhteita *Tuori* kuvaa sedimentaation käsitteellä. Oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne ovat syntyneet hitaan sedimentaation tuloksena, kun niihin on oikeuden

²⁶ Määttä 1999, s. 96; Länsineva 2002, s. 160.

²⁷ Nordhin (1999, s. 87) mukaan teollistumisen haitat ilmenivät Ruotsissa nopeasti, minkä seurauksena 1800-luvun puolivälin jälkeen alkoi esiintyä keskustelua ja lainsäätäjälle osoitettuja vaatimuksia teollisuuden päästöjen sääntelemisestä. Esimerkkinä Nordh on maininnut, että päästökysymykset olivat keskustelunaiheena Nordiska juristmötet -kokouksessa vuonna 1878.

²⁸ Ekologisen tiedon välittymisestä oikeuteen ks. Kumpula – Määttä 2002. Brooks ym. (2002, s. 390–391) mukaan ekologian metodien, käsitteiden ja johtopäätösten vaikutus oikeuteen on ollut merkittävä erityisesti 1980-luvun puolivälin jälkeen. Siitä, miten luonto olisi ymmärrettävä ja miten se tulisi sovittaa oikeuden järjestelmiin, kiistellään kuitenkin edelleen.

²⁹ Tuori 2000, s. 5–8.

³⁰ Tuori 2000, s. 167.

pinnan normatiivisista elementeistä vähitellen tiivistynyt yhteisiä aineksia. Esi-merkiksi ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi syvärakennetta oikeuden pintatason ilmiöiden seurauksena. Vastaavasti oikeuden syvärakenne vaikuttaa pintatason ilmiöihin konstituutiosuhteen kautta tarjoamalla sen toiminnan edellyttämät käsitteelliset, normatiiviset ja menetelmälliset keinot.³¹

Ympäristön aseman kehitys oikeudessa voidaan sijoittaa Tuorin viitoittamaan oikeuden tasojen, vuorovaikutuksen ja historiallisen muutoksen kehikkoon. Ympäristön arvoa ja sen suojelemisen tarvetta korostavat oikeudelliset ilmiöt ovat seurausta ympäristötietoisuudesta ja siihen liittyvästä monipuolisesta yhteiskunnallisesta keskustelusta sekä luonnontieteen kehityksestä. Tämän kehityksen tuloksena ympäristön asema ilmenee sekä säädöstasolla että oikeuskulttuurissa ja oikeuden syvärakenteessa niin, että voi olla vaikeata ja tarpeetontakin eritellä, mikä on sedimentaation ja mikä konstituutiosuhteen seurausta.

Käytännön esimerkkinä oikeuden tasojen vuorovaikutuksesta voidaan käyttää perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä. Se on muotoiltu ihmisille kuuluvana vastuuna, ei luonnolle kuuluvina oikeuksina, koska oikeuden syvärakenteeseen sisältyvä käsitys yleisestä oikeussubjektiudesta kaikille ihmisille ja vain heille kuuluvana ominaisuutena on konstituutiosuhteen kautta vaikuttanut säännöksen muotoiluun. Ihmisoikeuksien päätymiseen oikeuden syvärakenteeseen ovat puolestaan sedimentaation tuloksena vaikuttaneet monet yhteiskunnalliset seikat, jotka ovat saaneet ilmauksensa 1700-luvun Ranskan ja USA:n vallankumouksellisissa valtiosääntöasiakirjoissa ja toisen maailmansodan jälkeen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.³²

Jos samaan kehikkoon sijoitetaan ympäristöoikeuden ja -politiikan uusin pyrkimys hahmottaa ihmisen luontosuhdetta, luonnonvara- ja ekosysteemipalvelu-ajattelu, on vaikea sanoa, onko luonnon itseisarvosta käyty keskustelu johtanut perustavaa laatua oleviin muutoksiin oikeuden syvärakenteessa.³³ Kestävä kehitys, tulevien sukupolvien oikeudet ja biologinen monimuotoisuus ovat vakiinnuttaneet asemansa osana luonnonvarojen käyttöön liittyvää argumentointia, ja suojelunäkökulma ilmenee oikeuden pintarakenteessa monin tavoin. Ympäris-

³¹ Tuori 2000, s. 220–224 ja 229–230.

³² Tuori 2003, s. 61 ja 66. Kumpulainen (2004, s. 351–352) on kuitenkin katsonut, että oikeussubjektuuden edellytykset on määritelty suomalaisessa oikeudellisessä doktriinissa niin väljästi, että määritelmä ei sulje pois ympäristöä tai sen entiteettejä.

³³ Kuusiniemi (2001a, s. 289–291) on pitänyt sitoutumista kestäväan kehityksen päämäärään sellaisenaan oikeuden syvärakenteen muutoksena, että se tarkoittaa askeleen ottamista kohti uutta oikeustyyppiä. Ainakaan vielä tuolloin hän ei kuitenkaan katsonut oikeuden syvärakenteen muutoksen olleen niin merkittävä, että sen voitaisiin sanoa johtaneen oikeustyyppin vaihtumiseen toiseksi. Oikeuden syvärakenteen muutosten hän katsoi väistämättä johtavan muutoksiin myös oikeuskulttuurin tason käsityksissä oikeusperiaatteiden etusijajärjestyksestä.

töön liittyvistä perusteista huolimatta perimmäisenä tarkoituksena on silti usein ihmisen tarpeiden turvaaminen.

Jos esimerkiksi otetaan biologisen monimuotoisuuden suojele, jonka toteutusta voidaan ainakin jossain määrin mitata, voidaan helposti tulla siihen johtopäätökseen, että oikeusjärjestyksessä tunnustettu asema ei välttämättä takaa tavoitteiden saavuttamista. Epäonnistuminen tavoitteiden saavuttamisessa ei kuitenkaan välttämättä johdu siitä, ettei oikeusjärjestys tarjoaisi riittäviä edellytyksiä monimuotoisuuden suojelulle sekä pintatason ohjauskeinojen että syvärakenteen niille tarjoaman perustan osalta. Laajojen suojelutavoitteiden saavuttamiseksi ovat nykyisin käytössä olevat oikeudelliset keinot ilmeisen riittämättömiä, vaikka ne yksittäistapauksessa saattavatkin olla tehokkaita. *Kumpulan* mukaan ei ole vielä käyty keskustelua siitä, minkälaisia ekologisia rajoituksia ihmis- ja perusoikeuksille tulisi asettaa.³⁴

Oikeuden tasojen sekä niiden vuorovaikutuksen ja muutoksen kehikon avulla on ymmärrettävissä, miten uudet ympäristöön liittyvät ajatukset saavat ensin alkunsa muualla kuin oikeudellisessa keskustelussa jonkin ympäristökatastrofin tai erityisen huolestuttavan luontoon tai luonnonvaroihin liittyvän havainnon seurauksena. Ympäristöongelmat ovat usein globaaleja tai ainakin samantyyppisiä eri maissa. Uusien ajatusten päätyminen normatiivisesti velvoittaviksi säännöiksi alkaa kansainvälisen keskustelun seurauksena aikaansaaduista julistuksista ja sopimuksista, joiden forumina on yleensä ollut Yhdistyneet kansakunnat, mutta usein myös Euroopan unioni. Vähitellen sopimuksia ja poliittista hyväksyntää seuraa ilmiön oikeudellistuminen oikeusperiaatteiksi sekä sitoviksi kansainvälisiksi ja kansallisiksi säännöksiksi.³⁵ Oikeus puolestaan ulottaa vaikutuksensa sen ulkopuoliseen yhteiskuntaan, joskus hyvinkin konkreettisesti, kun esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksissä muotoillut tulokinnat otetaan hallintokäytännöissä huomioon sovittamalla toiminta niiden mukaiseksi.

2.2 Kestävä kehitys, tulevien sukupolvien oikeudet ja biodiversiteetti osana oikeutta

Moninaiset ympäristön saastumisen seuraukset alkoivat 1950- ja 1960-luvulta lukien tulla ilmeisiksi ja yleiseen tietoisuuteen niin, että ympäristökäytökset

³⁴ *Kumpula* 2004, s. 51.

³⁵ *Kuokkanen* (2010, s. 31) on todennut, että kun oikeudellisesti sitovan sopimuksen aikaan saaminen on vaikeata, on käytetty soft law -järjestelyitä, kuten sopimusosapuolten päätöksiä, ministerijulistuksia tai yhteistyöasiakirjoja.

nousivat nopeasti ja laajasti yhteiskunnalliseen keskusteluun.³⁶ Yleisen ympäristötietoisuuden heräämisen on usein katsottu alkaneen *Rachel Carsonin* 1962 ilmestyneestä kemiallisten torjunta-aineiden vaikutuksista käsittelevästä kirjasta *Äänetön kevät* (*Silent Spring*). Alettiin ymmärtää, että ympäristön sietokyvyllä on rajansa, luonnonvarat saattavat ehtyä ja ympäristöongelmat voivat kasvaa niin suuriksi, että niistä aiheutuu peruuttamattomia muutoksia ja ihmisen hyvinvointi tulee uhatuksi. Luonnontieteen tutkimustulokset loivat perustan ympäristötietoisuudelle, joka alkoi vähitellen ilmetä kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla.

Yhteiskuntatieteiden piirissä on pyritty sosiologian ja historian tutkimuksen keinoin löytämään selitysmalleja, jotka kuvaisivat yhteiskunnan ja luonnon vuorovaikutusta.³⁷ *Åström* kehitti ihmisen ja luonnon huomioon ottavaa talousteoreettista mallia (*antropoekologiskt typschema*), jonka tarkoitus oli taloudellisten järjestelmien näkeminen oikeassa suhteessa luonnonvarojen käyttöön.³⁸ Ympäristöhistorian tutkimussuuntaus arvosteli teollisessa yhteiskunnassa tapahtuvaa luonnonvarojen liiallista käyttöä, jota *Massa* kutsui ryöstötaloudeksi.³⁹ Aatehistorian muutoksille olivat luoneet pohjaa 1800-luvun luonnontieteen mullistukset, kuten darwinistinen evoluutioteoria, joka piti ihmistä yhtenä eläinlajina muiden joukossa, ja *Robert Malthusin* 1789 esittämästä luonnonvarojen ja väestönkasvun yhteensovittamattomuuden teoriasta virinnyt sivilisaatiokriittinen yhteiskuntateoreettinen keskustelu.⁴⁰

Yhdistyneiden kansakuntien ensimmäistä ympäristökonferenssia Tukholmassa vuonna 1972 voidaan pitää alkuna laajamittaiselle kansainväliselle ympäristöyhteistyölle. Konferenssissa hyväksytyt asiakirjat painoutuivat muun muassa luonnonvarojen käyttöä ja saastumista koskeviin kysymyksiin.⁴¹ Vuonna 1982 YK:n yleiskokous hyväksyi maailman luonnon peruskirjan, joka sisältää eettiset perusteet ihmisen välittömistä tarpeista riippumattomalle ja ympäristön itseisarvoon perustuvalla ympäristön huomioon ottamiselle.⁴² Ympäristön ja kehityksen maailmankomission (Brundtlandin komissio) loppuraportista vuonna 1987 lu-

³⁶ *Massa* (1994, s. 28) on käyttänyt ilmaisua ympäristötietoisuuden vallankumous, jolla hän tarkoittaa ympäristökysymysten räjähdyksmäisen nopeaa nousemista keskustelun kohteeksi.

³⁷ *Massa* (2009, s. 12–13) on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristöteoreettinen keskustelu laajenee eri aloilla eikä kenenkään ole enää mahdollista hallita kaikkea aiheeseen liittyvää.

³⁸ *Åström* 1978, s. 148.

³⁹ *Massa* (1994, s. 13) määritteli ekologisesta näkökulmasta kirjoitetun Lapin ja Suomen ympäristöhistoriaa käsittelevän tutkimuksensa keskeiseksi teoreettiseksi käsitteeksi ryöstötalouden, jolla hän tarkoitti teollistuneissa yhteiskunnissa harjoitettua luonnon ja luonnonvarojen liiallista käyttöä tulevien sukupolvien tarpeiden ja luonnonvarojen jatkuvan saatavuuden turvaamisesta välittämättä. Käsitteen hän oli omaksunut *Ernst Friedrichiltä*, ks. *Massa* 2009, s. 10.

⁴⁰ *Massa* 2009, s. 9 ja 20–21.

⁴¹ *Kivistö* 2002.

⁴² World Chart of Nature, 1982, UN GA RES 37/7. *Kumpula* (2004, s. 62) on selostanut peruskirjan lähtökohtia, jotka perustuvat ihmisen velvollisuuksiin luontoa kohtaan.

kien alettiin käyttää kestävän kehityksen käsitettä. Kestävän kehityksen yläkäsitteellä pyritään yhdistämään ympäristönsuojelu ja oikeudenmukaisuus, joka käsittää oikeudenmukaisuuden paitsi nyt elävien ihmisten kesken maailman eri osissa myös oikeudenmukaisuuden suhteessa tuleviin sukupolviin. Taloudellisen kasvun mahdollisuutta ei suljeta pois, vaan uudelleen määriteltyä kasvua pidetään ongelmien ratkaisun edellytyksenä.⁴³ Käsitteen sisällöstä vallitsee erimielisyyksiä, joiden luonteesta *Kumpula* on todennut, että ne eivät ole semanttisia, vaan heijastavat erilaisia arvolähtökohtia ja eettisiä sitoumuksia.⁴⁴

1990-luvulle tultaessa alettiin ymmärtää entistä paremmin luonnon riippuvuussuhteita ja huolestua luonnon monimuotoisuuden nopeasta vähenemisestä.⁴⁵ Rio de Janeirossa 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa allekirjoitettiin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. Sopimus vaikutti biologisen monimuotoisuuden korostamiseen itsenäisenä suojeluobjektina.⁴⁶ Natura 2000 -verkosto on laajimpia yrityksiä turvata monimuotoisuuden suojelua.⁴⁷ Huolimatta siitä, että luonnon monimuotoisuuden sinänsä yleisesti hyväksyttyyn tavoitteeseen on pyritty monin ympäristönkäytön ohjauskeinoin ja edistystä on joiltakin osin saavutettu, monimuotoisuuden vähentyminen jatkuu edelleen.⁴⁸

⁴³ Ks. Yhteinen tulevaisuutemme 1988, esim. s. 32, kansantuotteen nousun välttämättömyydestä yhtenä edellytyksenä köyhyyden vähentämiselle ja s. 35–36 kasvun laadun muuttamisesta. Uusi kasvun käsite sisältää taloudellisten tekijöiden lisäksi ei-taloudellisia ihmisten tarpeita ja hyvinvoinnin ehtoja.

⁴⁴ Kestävän kehityksen määrittelemisen ongelmista ja erimielisyyksien perusteista ks. *Kumpula* 2004, s. 117–122.

⁴⁵ *Kumpula* ja *Määttä* (2002, s. 225) ovat huomauttaneet, että monimuotoisuuden suojeleminen nousi 1990-luvulla keskeiseksi ympäristöpoliittiseksi kysymykseksi ja oikeudellisen sääntelyn alueeksi, vaikka monimuotoisuuden häviämisen ei ollut yksiselitteistä ja dramaattista tieteellistä perustelua. Sittenmin monimuotoisuuden vähenemisestä on saatu runsaasti tietoa senkin vuoksi, että monimuotoisuuden suojelu ja sen tutkiminen ovat olleet ympäristöpolitiikan kiinnostuksen kohteena.

⁴⁶ *Kokko* (2003, s. 275) on katsonut biologisen monimuotoisuuden turvaamisen ilmenevän biodiversiteetin ja sen osien suojeluna, kestävänä käyttönä ja heikentämisen estämisenä. Turvaamistavoite pyrkii järjestämään henkilöiden ja luonnon välistä turvaamissuhdetta oikeudellisesti relevantilla tavalla.

⁴⁷ Natura-verkosto alkaa olla suunnitellussa laajuudessaan. Sen tulevaisuuden haasteet liittyvät laadullisiin tekijöihin, ks. *Sundseth – Creed* 2008, s. 21–22 ja 284–286.

⁴⁸ YK:n ja EU:n puitteissa tavoitteeksi otettua monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämistä (EU) tai hidastamista (YK) vuoteen 2010 mennessä (*”Countdown 2010”*) ei ole saavutettu. Ks. tavoitteen määrittelystä *IUCN* 2010. EU:n tavoitteen saavuttamatta jääminen todettiin vuonna 2008 seuraavasti: ”Huolimatta siitä, että vuonna 2006 annettu tiedonanto sai hyvän vastaanoton ja että biologista monimuotoisuutta koskevan EY:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa on jonkin verran edistytty, näyttää vahvasti siltä, ettei tämänhetkisillä toimilla päästä yleiseen tavoitteeseen eli siihen, että biologisen monimuotoisuuden häviäminen EU:ssa pysäytetään vuoteen 2010 mennessä. Euroopan yhteisöltä ja EU:n jäsenvaltioita tarvitaan kahden seuraavan vuoden aikana merkittäviä lisäponnisteluja, mikäli halutaan päästä edes lähelle tavoitetta.” *KOM* (2008) 864,

Kansainvälisissä sopimuksissa ja julistuksissa ilmaistut sekä kansalliset ympäristöpoliittiset tavoitteet ovat edellyttäneet ympäristön ja sen elementtien aseman uudenlaista hahmottamista oikeusjärjestyksessä, jossa on aikaisemmin suhtauduttu luontoon yksinomaan instrumentalistisesti, ihmisen hyödyntämisen kohteena ja säännellen luonnonvarojen käyttöä vain eri intressipiiriin etuja tasapainottaen. *Hollo* on katsonut, että Tukholman konferenssista alkoi ympäristön subjektiuden oikeudellinen historia.⁴⁹ Siihen saakka luonnonsuojelun oikeudelliset kysymykset eivät olleet olleet erityisen ongelmallisia. Ne olivat liittyneet lähinnä suojelualueiden perustamiseen tarkoituksena säilyttää jälkipolvien nähtäväksi osia luonnosta sellaisena kuin niiden ymmärrettiin alkuperäisinä olleen.⁵⁰ *Kuokkanen* on pitänyt 1980-luvun alkua kansainvälisenä ympäristöoikeudellisena muutosvaiheena siinä mielessä, että pilaantumisen sääntelystä siirryttiin pyrkimykseen hallita monimutkaisempia ekologisista prosesseja ja perustamaan globaaleja regimejä.⁵¹

Ajatus ympäristön subjektiudesta sai ympäristöfilosofian äärimmäisissä suuntauksissa muotoja, joissa puille, metsille ja muille ympäristön elementeille vaadittiin oikeudellista asemaa. Biosentrismiin perustuva etiikka myöntää moraalisen statuksen myös muille kuin ihmisille. Se kohtaa vaikeuksia, kun pitäisi kehittää tapa ratkaista konfliktitilanteet näiden tasa-arvoisina pidettyjen subjektien välillä.⁵²

Oikeusjärjestyksen on yleisesti ymmärretty ja hyväksytty olevan ihmisten välisten suhteiden järjestelmä, johon ympäristö ja sen itseisarvo on sovitettava jollakin muulla tavalla kuin myöntämällä ympäristön osille sama asema kuin ihmiselle. *Hollo* on lähestynyt kysymystä subjektiuden käsitteen kautta. Hänen

s. 13. Myös YK:n piirissä tunnustettiin epäonnistuminen: ”However, action to implement the Convention on Biological Diversity has not been taken on a sufficient scale to address the pressures on biodiversity in most places. There has been insufficient integration of biodiversity issues into broader policies, strategies and programmes, and the underlying drivers of biodiversity loss have not been addressed significantly.” UNEP 2010, s. 9.

⁴⁹ *Hollon* (2008, s. 10) mukaan ympäristö sai oikeudellista sisältöä ja ympäristö-termi tuli oikeudelliseen käyttöön erityisesti Tukholman konferenssin myötä.

⁵⁰ *Kuusiniemi* 2000a, s. 167. *Puhakka ja Rytteri* (2008, s. 110–116) ovat kuvanneet suomalaisen luonnonsuojeluaatteen heräämistä 1880-luvulta alkaen ja sen taustoja sekä luonnonsuojelulainsäädäntöhankkeita 1900-luvun alussa.

⁵¹ *Kuokkanen* 2010, s. 28.

⁵² *Bahr Christophersen* (1997, s. 65–66) on pitänyt biosentrismää perinteisestä ajattelusta osittain irtautuneena ylimenokauden filosofiana ja kiinnittänyt huomiota ajattelutavasta seuraaviin oikeudellisiin ongelmiin. *Kloepfer* (2003, s. 59–63) on arvioinut ihmisten, eläinten ja muiden luonnon elementtien tasa-arvon ajatuksen olevan vaikeasti omaksuttava yhteiskunnassa, jossa ajattelutapa sekularisoitumisesta huolimatta edelleen perustuu kristilliseen näkemykseen ihmisestä luomakunnan herrana. Hänen mukaansa tällaisessakaan yhteiskunnassa ei ole aivan vierasta rinnastaa ihmistä ja luonnon elementtejä toisiinsa, ja että oikeusjärjestystä voidaan ajatella kehitettävän vähemmän ihmiskeskiseen suuntaan.

mukaansa ympäristöllä on jonkinlaista oikeusjärjestyksen tunnustamaa subjektiutta, joka perinteisten oikeussuhteiden rinnalla vaikuttaa ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöön.⁵³ *Kumpula* on pitänyt mahdollisena ympäristön tai sen entiteettien sisällyttämistä oikeussubjektin käsitteen piiriin, mutta todennut oikeussubjektuuden tai oikeuksien tunnustamisen luonnolle aiheuttavan ongelmia. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että lainsäädännössä on voitu antaa oikeuksia ja asettaa velvollisuuksia myös edellyttämättä oikeussubjektiutta.⁵⁴ Vastaavasta pragmaattisesta lähtökohdasta *Kuusiniemi* on tullut siihen tulokseen, että on eettis-filosofinen näkemyskysymys, myönnetäänkö luonnolle subjektiivisia oikeuksia ja ettei ympäristöön liittyvien tavoitteiden saavuttaminen riipu vastauksesta tähän kysymykseen.⁵⁵

Ympäristöä koskevaan sääntelyyn, samoin kuin esimerkiksi talouspoliittisiin ohjelmiin ja tavoitteisiin, on alettu poikkeuksetta sisällyttää kestävän kehityksen ja tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamisen sekä luonnon biodiversiteetin tavoitteita. Niitä perustellaan vaihtelevasti joko ympäristön itseisarvolla tai sillä, että ne ovat perusta tulevien sukupolvien elinmahdollisuuksille, toisin sanoen ihmisen säilymiselle lajina. Usein molemmat perustelut esiintyvät rinnasteisina.

Kestävän kehityksen edistäminen, tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottaminen ja biodiversiteetin suojelu ovat kehittyneet yleisesti hyväksytyiksi ja ne ovat myös saaneet normatiivisesti tunnustetun aseman oikeusjärjestyksessä. Nykyään käydään vain täsmentävää keskustelua siitä, onko niitä pidettävä esimerkiksi tavoitteina vai oikeudellisina periaatteina ja mitä niiden edistäminen kulloinkin edellyttäisi. Konkreettisimmin niistä on mahdollista mitata biodiversiteetin suojelua, joka toimii samalla indikaattorina kehityksen kestävyydelle ja tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumiselle. Lukuun ottamatta joitakin poikkeuksia on selvää, että tällä indikaattorilla mitaten kehitys ei ole vastannut niitä tavoitteita, joita siihen on ohjauskeinoista päätettäessä kohdistettu. Ei vaikuta kovin todennäköiseltä, että biodiversiteetin vähenemistä saataisiin tulevaisuudessaakaan estettyä tai edes hidastettua käytössä olevilla keinoilla.⁵⁶ Tavoitteesta ei siitä huolimatta olla luopumassa, vaan se ymmärretään edelleen käyttökelpoiseksi ja sen saavuttamiseen pyritään uusia strategioita laatimalla.⁵⁷

⁵³ *Hollo* 2008, s. 20.

⁵⁴ *Kumpula* 2004, s. 352–353.

⁵⁵ *Kuusiniemi* 2000a, s. 167–168.

⁵⁶ *Hiedanpään ym.* (2010, s. 9) mukaan alun perin lupaavalta vaikuttanut biodiversiteetin käsite on vain kyennyt tunnistamaan ongelmia, mutta kun käsitteelle ei ole onnistuttu antamaan operationaalista sisältöä, ei ongelmia ole voitu sen avulla ratkaista.

⁵⁷ Esimerkiksi EU:n komission toimesta on laadittu vuoteen 2020 ulottuva biologisen monimuotoisuuden suojelun strategia, ks. KOM(2011) 244 lopullinen.

2.3 Luonnonvarat ekosysteemipalveluina

Kun aikaisemmat yritykset hahmottaa ihmisen luontosuhdetta ja niiden pohjalta asetetut tavoitteet ympäristön suojelemiseksi ovat osoittautuneet teholtaan heikoiksi, on pyritty kehittämään uusia. Sellaisia ovat luonnonvarojen ymmärtäminen ekosysteemipalveluina tai ihmisoikeuksina taikka ainakin ihmisoikeuksien toteutumisen perustana. Ekosysteemipalveluilla ymmärretään ekosysteemin eri tasoilla tapahtuvien toimintojen ihmiselle tai muulle ekosysteemille tuottamia suoria tai välillisiä hyötyjä.⁵⁸ Käsitettä on alettu laajasti käyttää 1990-luvulla ja se nousi kansainväliseen tietoisuuteen viimeistään vuonna 2005 YK:n laajan ekosysteemi-arvioinnin yhteydessä.⁵⁹ Sittenkin ekosysteemipalveluajattelu on alkanut vakiintua luonnonvaroihin liittyvän poliittisen tavoitteenasettelun käsitteeksi.⁶⁰

Ekosysteemipalveluajattelun näkökulma on pragmaattinen ja siihen liittyvä argumentointi usein ihmiskeskeistä. Ihmiskeskeiseenkin luontosuhteeseen sisällytetään nyt kuitenkin biodiversiteetin suojelun ja kestäväen käytön elementtejä, mikä voidaan määritellä heikoksi ihmiskeskeisyydeksi erotuksena vahvasta ihmiskeskeisyydestä, jonka mukaan toimittaessa ei-inhimillistä luontoa kohdellaan pelkästään välineenä ihmisen tavoitteiden saavuttamiseksi.⁶¹ Ihmisen ja ympäristön etujen ymmärretään vähintään pitkän ajan kuluessa olevan yhtenevät. Luonnonvarojen tulevaisuudessakin riittävää käyttömahdollisuutta on tapana käyttää perusteluna tavoitteenasettelulle, mutta sen rinnalla esitetään perusteluna usein myös luonnon itseisarvo.⁶² Tätä voidaan pitää ihmiskeskeisyyden uu-

⁵⁸ Brooks (2002, s. 21) on esittänyt ekosysteemipalvelut esimerkkinä sellaisen sovelletun ekologian käsitteistöstä, jonka eettinen motivaatio on ihmisen taloudellista tai esteettistä laatua oleva hyöty. Esteettinen hyöty vastannee usein Suomessa yleisesti käytettyä virkistyskäyttöhyötyä. Nas-kali (2010, s. 34–37) on selostanut ekosysteemin käsitteen kehitystä todeten, että käsitteen täsmällisestä sisällöstä ei vallitse konsensus. Laajasti hyväksytään kuitenkin määritelmä, johon sisältyvät sekä tavarat, kuten puutavaratuotteet, että palvelut, jotka ovat epäsuoria ekosysteemitointoja, kuten veden puhdistuminen luonnon toiminnoissa. Ks. määritelmästä myös Honkasalo ja Rouhinen 2010, s. 81 sekä Kolström 2010, s. 21.

⁵⁹ Millennium Ecosystem Assessment 2005; Hiedanpää ym. 2010, s. 10.

⁶⁰ EU:n komission tiedonannossa vuodelta 2006 ”Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen – Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi” on ekosysteemipalvelut nostettu jo otsikkoon, KOM(2006) 216 lopullinen. EU:n komission vuoteen 2020 ulottuvassa strategiassa on biologisen monimuotoisuuden suojelun rinnalla ekosysteemien suojelu, KOM(2011) 244 lopullinen.

⁶¹ Brooks ym. (2002, s. 20) mukaan ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen suojelun eettinen perusta on perinteisesti ollut utilitaristinen ja liittynyt niiden taloudelliseen, sosiaaliseen tai kulttuuriseen hyötyyn ihmiselle. Ihmiskeskeisyyden määritelmästä käydystä teoreettisesta keskustelusta ks. Kumpula 2004, s. 45.

⁶² Esimerkiksi Millennium Ecosystem Assessment -raportti vuodelta 2005 korostaa biodiversiteetin ja lajien itseisarvon merkitystä ihmisen käyttömahdollisuuksien rinnalla, vaikka pääosassa on-

delleenarviointina, jossa ihmisen terveyden ja hyvinvoinnin suojeleminen otetaan huomioon, mutta näistä lähtökohdista määritellyt oikeudet täydentyvät muilla seikoilla.⁶³

Ajatukseen luonnonvaroista ekosysteemipalveluina sisältyy toive siitä, että luonnonvarojen käyttö voitaisiin yhdistää niiden suojeluun.⁶⁴ Sekä luonnonvarojen hyödyntämisen mahdollisuuden että luonnon monimuotoisuuden ymmärtäänsä olevan riippuvaisia ekosysteemipalveluista.⁶⁵ Luonnonvarojen kestävästä pidettävän hyödyntämisen tason määrittäminen on kuitenkin ongelmallista. Uusiutuvia luonnonvaroja voidaan hyödyntää vain sen verran kuin ne uusiutuvat ja lisäksi on huolehdittava, että uusiutumisen edellytykset säilyvät eikä ekosysteemien toimintakyky vaarannu. Uusiutumattomille luonnonvaroilta on puolestaan vaikea asettaa kestävästä käytön kriteerejä. Haittojen ja raaka-aineiden riittävyyttä voidaan yrittää arvioida analysoimalla ainevirtoja, päästöjen määrää, alueiden käyttöä ja aineiden loppusijoitusta. Yritys kansantajuistaa kaikki ympäristövaikutukset huomioon ottava näkökulma niin, että kuluttajalla olisi mahdollisuus vertailla eri vaihtoehtoja, on tuottanut ekologisen jalanjäljen käsitteen.⁶⁶

Ekosysteemipalveluiden ja luonnonvarojen kestävästä käytön näkökulmaa hyödynnetään monissa politiikan ja ohjauskeinojen instrumenteissa, jotka perustuvat oletukseen siitä, että taloudellinen kasvu voidaan saavuttaa yhtä aikaa luonnolle koituvien hyötyjen kanssa. Esimerkkejä tästä ajattelusta ovat OECD:n taloudellista tehokkuutta ja kasvua tavoitteleva vihreän kasvun politiikka sekä Suomessa biotalouden kehittäminen ja valtioneuvoston luonnonvaraselonteko eduskunnalle. Tämän uuden näkökulman katsotaan edellyttävän uutta ajattelutapaa, yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden välillä ja varsinkin teollisuudelta uusiin haasteisiin sopeutumista.⁶⁷ Myös vesipuitedirektiivi⁶⁸, jonka päätavoite on turvata riittävä talousveden saanti, voidaan nähdä yhtenä juonteena kehityksessä, jossa pyritään operationalisoimaan ihmiselle tärkeiden luonnonvarojen turvaamista ja luonnonsuojeluun liittyvien tavoitteiden toteuttamista.

Suomen lainsäädännössä ekosysteemipalveluiden käsite on saanut normatiivisen ilmauksen ympäristövastuulaissa (laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta 383/2009), jossa on säädetty sen pohjalta kehitetystä

kin huoli luonnonvarojen riittävyydestä ihmisen tarpeisiin. *Millennium Ecosystem Assessment* 2005, s. 5–6.

⁶³ Kumpula 2004, s. 51.

⁶⁴ Ks. esim. Luonnonvaraselonteko 2010, s. 13.

⁶⁵ Hiedanpää ym. 2010, s. 11.

⁶⁶ Honkasalo – Rouhinen 2010, s. 82–85 ja 87–89.

⁶⁷ de Serres ym. 2010, s. 38–45; Biotaloustyöryhmän loppuraportti 2010, s. 28–30; Luonnonvaraselonteko 2010, s. 40–42.

⁶⁸ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

luonnonvarapalveluiden käsitteestä keinona hahmottaa ympäristövahingon tapahtuttua edellytettävän ennallistamisen tavoitteita. Luonnonvarapalvelu on tässä yhteydessä määritelty luonnonvaran hyödylliseksi vaikutukseksi toiselle luonnonvaralle tai ihmisille (ympäristövastuulain 4.2 §). Luonnonvarapalveluiden sisällyttämisellä määritelmään pyritään ottamaan huomioon ekosysteemin dynaaminen luonne ja tavoiteharkinta ennallistamistoimista määrättäessä.⁶⁹

2.4 Luonnonvarat ihmisoikeutena ja osana turvallisuutta

Laadultaan kelvollisen talousveden puute terveydellisine, sosiaalisine ja taloudellisine seurauksineen on laajoilla maapallon alueilla suurimpia ihmisen terveyttä ja hyvinvointia uhkaavia ongelmia.⁷⁰ Ympäristön huonon tilan vuoksi voivat ihmisen hyvinvoinnin välttämättömät edellytykset puuttua muutenkin.

Ihmisoikeusjärjestelmä ja kansainvälinen ympäristöoikeus ovat kehittyneet toisistaan riippumatta, mutta sittemmin niillä on alettu nähdä olevan keskinäisiä yhteyksiä.⁷¹ Ilman täsmällistä muotoilua ihmisoikeuksien merkitys ympäristöky-symyksissä on kuitenkin ollut hyvin rajoitettu.⁷² Ihmisoikeuksien näkökulma on perinteisesti ollut individualistinen, yksilön oikeuksista lähtevä, kun taas ympäristönäkökulma on ollut korostetusti julkinen, minkä vuoksi ihmisoikeusajattelua ei ole pidetty tehokkaana keinona ympäristöllisten tavoitteiden toteuttamiseen.⁷³

Kansainvälisen oikeuden ja politiikan piirissä 1970-luvulta lähtien käydyn keskustelun päätteeksi YK:n yleiskokouksessa heinäkuussa 2010 julistettiin oikeus turvalliseen ja puhtaaseen juomaveteen ja sanitaatioon ihmisoikeudeksi. Ihmisoikeuksien järjestelmässä oikeus veteen luokitellaan yleensä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ryhmään (TSS-oikeudet) kuuluvaksi. Periaatteessa valtioilla on velvollisuus suojella, kunnioittaa ja toteuttaa ihmisoikeuksiksi määritellyt oikeudet, mutta toistaiseksi on epäselvää, miten ihmisoikeus veteen tulee käytännössä toteutumaan.⁷⁴

⁶⁹ Ympäristöministeriö 2011b, s. 45.

⁷⁰ World Water Assessment Programme 2009, s. 80–95.

⁷¹ Kumpula 2004, s. 41.

⁷² Boyle (1996, s. 44–48) on selostanut ihmisoikeusnäkökulman kehitystä ympäristöä koskevissa YK:n julistuksissa todeten, että niissä on tapahtunut siirtymä kohti oikeudeksi määriteltyä terveellistä ja laadultaan riittävää ympäristöä. Hänen mukaansa ympäristöön liittyvät oikeudet voitaisiin näkökulmasta riippuen sijoittaa mihin tahansa perinteisten ihmisoikeuksien ryhmään.

⁷³ Kumpula 2004, s. 76.

⁷⁴ Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan YK:n ihmisoikeussopimuksissa sellaisiksi määriteltyjä oikeuksia. Belinskij (2010, s. 112–121) on selostanut veden muotoutumista ihmisoikeudeksi niissä kansainvälisen oikeuden ja politiikan asiakirjoissa, joissa tämä oikeus on tunnustettu. Vesi ihmisoikeutena merkitsee yksilöiden oikeutta saada käyttöönsä riittävästi laadultaan hyväksyttävää talousvettä.

Euroopan ihmisoikeussopimus⁷⁵ on tarjonnut yksilölle keinon saada oikeus- asemaansa vaikuttavia ympäristökysymyksiä ratkaistuksi ihmisoikeustuomiois- tuimessa, jos ongelmat on voitu muotoilla ihmisoikeussopimuksen käsittein.⁷⁶ Kysymykseen on voinut tulla oikeutta elämään (2 artikla), informaation saata- vuutta (10.1 artikla) tai perheen ja yksityiselämän suojaa (8 artikla) koskevien säännösten soveltaminen.⁷⁷ Esimerkiksi melupäästöistä kärsimistä on arvioitu oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja yksityis- ja perhe-elämän suojaa koske- vien artikloiden perusteella.⁷⁸

Ympäristökysymykset, varsinkin luonnonvarojen riittävyys, voidaan nähdä paitsi ihmisoikeuksien myös turvallisuuden näkökulmasta, mitä kuvataan ympä- ristöllisen ja inhimillisen turvallisuuden käsitteistöllä. Turvallisuus on laajentu- nut taloudellisilla, sosiaalisilla ja ympäristöllisillä ulottuvuuksilla, kun ympäris- tön pilaantuminen ja luonnonvarojen ehtyminen ihmisen toiminnan seurauksena on alettu hahmottaa uhkaksi samaan tapaan kuin luonnonmullistukset ja aseelli- nen väkivalta.⁷⁹ Turvallisuus on lisäksi alettu ymmärtää fyysisen uhkan poissalon lisäksi laajemmasta, kehityksen ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valtioiden välinen turvallisuus, fyysisen uhkan poissaolo ja ihmisoikeudet on

⁷⁵ Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, joka on saatettu Suomessa voimaan lailla 438/1990 (SopS 18/1990) ja asetuk- sella 439/1990 (SopS 19/1990).

⁷⁶ Stephens 2009, s. 53–54. Stephens (ibid., s. 27–62) on eritellyt myös muita kansainvälisiä me- kanismeja, joissa ympäristökysymykset voivat tulla otetuiksi huomioon, ja selostanut erityisen kansainvälisen ympäristötuomioistuimen perustamisesta käytyä keskustelua.

⁷⁷ Kumpula 2004, s. 173–182. Kumpula (ibid., s. 187–188) on pitänyt ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä ympäristöllisesti merkityksellisiä kysymyksiä sisältävissä tapauksissa evolutiivisena ja artiklojen 2 ja 8 soveltamisalaa laajentavina siinä mielessä, että ympäristöhaittojen on katsottu uhkaavan näissä artikloissa suojattuja oikeushyviä. Hän on kuitenkin pitänyt käytäntöä vain räi- keimpiin tapauksiin keskittyvänä ja sikäli vain rajoitettua suojaa tarjoavana.

⁷⁸ Esimerkkinä meluhaitan pitämisestä ihmisoikeusloukkauksena on EIT:n 3.5.2011 antamalla tuomiolla ratkaisema asia Apanasewicz v. Puola, jossa EIT katsoi, että EIS 6 artiklan 1 kohtaa ja 8 artiklaa oli rikottu ja että valtion oli maksettava valittajalle korvausta aineettomasta vahingosta ja kuluista.

⁷⁹ Brauch (2008, s. 19–21 ja 29–32) on selostanut YK:n piirissä kylmän sodan jälkeen muotoutu- neen inhimillisen turvallisuuden käsitteen ympäristöllisen ulottuvuuden kehitystä YK:n asiakir- joissa. Hän on rinnastanut käsitteet rauha, turvallisuus, kehitys ja ympäristö YK:n nykyisinä avaintavoitteina. Varsinkin kehittyvissä maissa ovat luonnonvaroihin liittyvät konfliktit uhkana esimerkiksi hallitsemattomasta kaupungistumisesta tai ilmastomuutokseen liittyvistä luonnon- mullistuksista johtuvan pakolaisuuden vuoksi. Hulme (2009, s. 8) on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristöllisen turvallisuuden käsite edellyttää vastaamista kysymykseen, ketä suojellaan ja miltä. Floyd (2010, s. 179–186) on ymmärtänyt ympäristöllisen turvallisuuden kysymykseksi hen- kiinjäämisestä ja erottaa erilaisina lähestymistapoina kansojen, ihmisen (sivilisaation) ja ekosys- teemien näkökulmat. Ympäristölliset ongelmat ovat kollektiivisia ja kovin erilaisia verrattuna nii- hin aikaisempiin uhiin, joihin on totuttu varautumaan. Niiden aiheuttamiin haasteisiin vastaami- nen edellyttää maailmanlaajuisia yhteistyötä, jossa painottuu hyvinvoinnin ja terveellisen ympäris- tön keskinäinen riippuvuussuhde.

pyritty sitomaan yhteen inhimillisen turvallisuuden käsitteellä, jonka sisältö tosin on kiistanalainen.⁸⁰ Turvallisuuteen liittyvistä luonnonvaroista vesi elämän edellytyksenä ja joillekin valtioille tärkeänä strategisena resurssina on tärkeimpiä.⁸¹ Vesi tai pikemminkin sen puute on jopa ollut aiheena konflikteihin, mutta yleensä ympäristölliset kysymykset ovat vain osa konfliktien monista syistä.⁸²

3 NORMEISTA JA NIIDEN TULKINNASTA

3.1 Oikeuslähteet

Oikeudellisten ratkaisujen normiperusta ilmenee oikeusjärjestyksen mukaisista oikeuslähteistä. Oikeuslähdeopin osalta oikeusjärjestys perustuu pääosin oikeustieteeseen ja saa vain vähän tukea säädöksistä.⁸³ Kirjoitetuilla säädöksillä on etusija muihin oikeuslähteisiin verrattuna, ja tulkintatilanteissa ensisijaisena oikeuslähteenä ovat lainvalmisteluasiakirjat. Ylimmät tuomioistuimetkin pitäytyvät perusteluidensa viittauksissa tavallisimmin näihin oikeuslähteisiin.⁸⁴ *Määttä* on määritellyt tämän ratkaisutoiminnan piirteen *lainsäätäjän kunnioittamisasenteeksi* ja todennut, että tuomioistuinten pidätyvä suhtautuminen oikeuden aktiiviseen kehittämiseen johtuu perustuslain demokratiaperiaatteesta ja vallanjakosäännöksistä.⁸⁵

Legalismin perinne hallitsi varsinkin 1900-luvun alkupuolella ja oli yhteydessä valtiolliseen itsenäistymiskehitykseen liittyneeseen oikeudellisten tunnusten varjelemiseen. Siinä ei ollut sijaa sellaiselle teorialle, jossa oikeuslähteistö olisi ymmärretty lakia laajempänä.⁸⁶ Tästä perinteestä on vähitellen siirrytty laajem-

⁸⁰ Korhonen 2010, s. 17–23.

⁸¹ Brauch (2008, s. 45) on lausunut egyptiläisten poliitikkojen varoittaneen, että tulevaisuuden sodat saatetaan käydä vedestä, ja todennut tutkijoiden olevan erimielisiä siitä, onko jo käytyjen sotien syynä ollut vesi vai ei. Ks. myös Hulme 2009, s. 10–12.

⁸² Hulme 2009, s. 7.

⁸³ Timonen 1999, s. 41.

⁸⁴ Virolainen (2012, s. 5–6 ja 26–30) on arvostellut oikeuskirjallisuusviittausten puuttumista tuomioistuinratkaisujen perusteluista, vaikka käytännössä lainopillinen tutkimus on ehkä merkittävin oikeuslähde kiperissä ratkaisutilanteissa. Hän on pitänyt tätä erityisesti korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien ratkaisuille tyypillisenä puutteena, joka ei samassa määrin rasita hovioikeuksien ja yleisten alioikeuksien ratkaisuja (ibid., s. 13–15).

⁸⁵ Määttä 2011, s. 209.

⁸⁶ Tuori (2007, s. 184–187) on selostanut, miten suomalainen julkisoikeus omaksui 1800-luvun lopulla saksalaisen käsitelainopillisen lakipositivismin lähtökohdat ja miten arvostetut valtio-opin tutkijat olivat tätä kehitystä tukemassa. Ks. myös Karhu 2005, s. 25–26. Björne (2012, s. 151–152)) on pitänyt niin sanottua suomalaista legalismia osaksi taruna, jonka kuvastoa ovat Johan Ludvin Runebergin runo maaherra *Wibeliuksesta* ("Maaherra" Vänrikki Stoolin tarinoissa, 1860)

paan, yhtäältä tarkempaan ja toisaalta joustavampaan oikeuslähteoppiin, jossa oikeuslähteitä voidaan systematisoida eri tavoin ja oikeusperiaatteiden merkitys lisääntyy.⁸⁷ Oikeuslähteopin ydinaluetta on silti edelleen demokraattisen lainsäädäntötoiminnan tuloksena syntynyt lainsäädäntö ja muu velvoittavuutensa auktoriteettiasemaan perustava kirjoitettu oikeus.

Oikeusjärjestyksen ymmärretään sisältävän oikeusnormeja, joista oikeuslähteet antavat kielellisesti muotoiltua informaatiota niin, että esimerkiksi lait sisältävät oikeusnormilauseita, joiden sisältönä on oikeusnormi. Oikeuslähteet on 1980-luvulta lähtien ollut tapana systematisoida *Aarnion* lainsoveltajan näkökulmasta laatiman jaottelun mukaisesti. Sen mukaan oikeuslähteet jaetaan vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin lähteisiin sen perusteella, miten tiukasti soveltaja on velvollinen niitä noudattamaan.⁸⁸ Aarnio on itse pitänyt tätä jäsennystä oikeuslähteiden perusluokituksena.⁸⁹ Jäsenitys on havainnollinen, mutta ei riittävä kuvaus niistä lähteistä, joista oikeudellisissa ratkaisuissa sovellettavat normit löytyvät. Tämä johtuu osaksi oikeuden myöhemmästä kehityksestä ja osaksi jäsennyksen riittämättömästä tarkkuudesta.

Vahvasti velvoittavia oikeuslähteinä pidetään Aarnion jäsennyksen mukaisesti lakia (ja muuta säädännäistä oikeutta) sekä maan tapaa, heikosti velvoittavina lainvalmistelutöitä ja tuomioistuinratkaisuja, ja sallittuina oikeuslähteinä oikeustiedettä, yleisiä oikeusperiaatteita, moraalia ja reaalaisia argumentteja eli ratkaisun seurauksia.⁹⁰

Aarnion oikeuslähteiden jäsenitys ei tietenkään ole ainoa mahdollinen, eikä hän itsekään ole sitä sellaisena pitänyt, mutta se on ollut pitkään oikeustieteellisen opetuksen perustana ja siksi lakimieskunta on sen laajasti omaksunut.⁹¹ Omaksumista on helpottanut ratkaisijan velvollisuuksiin keskittynyt ja siten varsinakin tuomarikunnan kannalta käytännöllinen ja tuttu näkökulma.

Tolonen on yhdistelmäteoriassaan jakanut oikeuslähteet kolmeen ryhmään vaikutusalueittain. Formaalisen vaikutusalueeseen kuuluvat laki ja oikeudelliset hierarkiat oikeuttamisperusteenaan menettelyn demokraattisuus. Materiaali-

ja *Eetu Iston* maalaus lakikirjaa puolustavasta Suomi-neidosta (”Hyökkäys”, 1899) ja katsonut, että kansallishenkinen legalismi merkitsi usein tarkoitushakuista laintulkintaa ja pelkkien muotojen noudattamiseen rajoittuvaa lakisidonnaisuutta. Hän on kuitenkin huomauttanut, että autonomian kauden loppupuolella moni tuomari ja virkamies oli valmis henkilökohtaisiinkin uhrauksiin venäläistoimia vastustaessaan.

⁸⁷ *Tuorin* (2007, s. 125) mukaan suomalainen oikeustiede elää jälkianalyyttistä vaihetta, jonka päämääränä on periaatepohjainen koherenssi.

⁸⁸ *Aarnio* (1982, s. 94) on maininnut omaksuneensa tämän jäsennyksen *Aleksander Peczenikiltä*. Jaottelu on tyypillinen Suomen lisäksi muuallakin Skandinaviassa, *Tuori* 2003, s. 44.

⁸⁹ *Aarnio* 1982, s. 94.

⁹⁰ *Aarnio* 1989, s. 220–221; *Timonen* 1999, s. 43.

⁹¹ *Aarnio* 1989, s. 5.

seen vaikutusalueeseen, jonka keskeinen ilmenemismuoto on oikeusperiaate, vaikuttavat tuomioistuimen ratkaisut ja oikeustieteen kannanotot. Reaaliseen vaikutusalueeseen kuuluvat yhteiskunnalliset merkitykset ja vaikutusyhteydet, jotka ilmenevät lainvalmisteluasiakirjojen yhteiskuntapoliittisista tavoitteista, reaalisesta harkinnasta ja tapaoikeudesta eli sosiaalisista käytännöistä.⁹²

Oikeuslähteisiin on 1980-luvun jälkeen tullut uusia aineksia. EU-oikeudella on kansalliseen oikeuteen nähden ensisijainen asema ja se saattaa siis tulla sovellettavaksi kansallisen säädännäisen oikeuden sijasta tai ainakin se ulottaa tulkintavaikutuksensa kansallisten säädösten soveltamiseen. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö sen tulkinnassa vaikuttavat kotimaiseen ratkaisutoimintaan. EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia on vaikea sijoittaa suoraan perinteiseen oikeuslähteiden luetteloon.⁹³

Oikeuslähteoppia on tarpeen täydentää myös oikeusperiaatteilla, joita on niin ikään vaikea sijoittaa perinteiseen oikeuslähdeluetteloon. *Tuori* on luonnehtinut oikeusperiaatteita yhtäältä oikeuden pintatason oikeusnormeiksi, jolloin ne esiintyvät oikeuslähde- ja tulkintaperiaatteina, ja toisaalta oikeuden syvärakenteen ilmiöiksi, yleisiksi oikeusperiaateiksi. Samassa yhteydessä hän on eritellyt normien sääntö- ja periaateluonteen erottamisen kriteerejä.⁹⁴

EU-oikeuden oikeuslähteistö käsittää moninaista aineistoa. Primääriseen oikeuteen luetaan perustamissopimukset, muutossopimukset ja liittymissopimukset. Yksittäistapausten ratkaisua ohjaa ensi sijassa sekundäärinen eli johdettu oikeus. Säädännäisen oikeuden lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on tärkeä asema oikeuslähteenä. Periaatteiden suurta merkitystä EU-oikeudessa ilmentää se, että ne luetaan vakiintuneesti primäärisen oikeuden alaan. Ne ovat muotoutuneet ja vakiintuneet lähinnä EU-tuomioistuimen käytännössä, jossa ne ovat olleet tarpeen paitsi säädännäisen oikeuden aukollisuuden vuoksi myös arvojen ja sisällöllisten painotusten tuomiseksi muutoin taloudellisesti teknisesti painottuneeseen oikeuteen.⁹⁵

Ojanen on kuvannut EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta kussakin tilanteessa kontekstuaalisesti mielletäväksi, tilanteesta toiseen vaihtelevaksi.

⁹² Tolonen 2003, s. 99–101.

⁹³ Karhu (2005, s. 29–30) on velvoittavuuteen perustuvan luokittelun ongelmallisuutta eritellessään katsonut, että EU-oikeudelle pitäisi oikeastaan muodostaa oma ”ylivahvasti” velvoittava kategoriansa, mutta todennut, että siitä aiheutuisi ongelmia, koska näillä supernormistoilla on vahva yhteys aineellisiin oikeuslähteisiin.

⁹⁴ Tuori 2007, s. 152–155.

⁹⁵ Ojanen 2010, s. 36–39. Ojanen (ibid., s. 46) on arvioinut, että EU-tuomioistuinratkaisujen suuri merkitys oikeuslähteenä liittyy perustamissopimusten määräysten yleisluonteisuuteen sekä poliittisiin ongelmiin, joiden vuoksi unionin muut toimielimet ja jäsenvaltiot ovat ajoittain kyvyttömiä tekemään välttämättömiä lainsäädäntöratkaisuja ja muita päätöksiä, pikemmin kuin siihen, että tuomioistuin pyrkisi anastamaan itselleen lainsäädäntöelimille kuuluvaa valtaa.

Sovellettavaksi tuleva oikeusnormi ei yleensä ole palautettavissa yhteen määräykseen tai säännökseen tai edes oikeuslähteeseen, vaan koostuu useista EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden lähteistä kerätyistä normielementeistä. Oikeusperiaatteet ohjaavat ratkaisutoimintaa niin, ettei se muodostu epä johdonmukaiseksi tai sattumanvaraiseksi.⁹⁶ Kuvaus sopii erityisen hyvin ympäristöoikeudelliseen ratkaisutoimintaan, jossa kansalliset ja EU-oikeudelliset normit usein loittuvat toisiinsa.

Muodollisesti ei-velvoittavalla soft law -aineistolla on ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa niin merkittävä asema, että se on käsitettävä oikeuslähteeksi, vaikka aineisto on monimuotoista ja sen täsmällinen tai yhtenäinen määrittelemine on sen vuoksi hankalaa.⁹⁷ Esimerkiksi strategiat, julistukset ja toimintaohjelmat, luonnontieteelliset inventoinnit sekä hallinnollinen ohjeistus voivat sisältää ratkaisutoiminnassa oikeuslähteenä sovellettavia normeja. Niitä voivat sisältää myös direktiivejä täsmentävä ohjeistus, standardisointi ja itse säätely. Jo lakia säädettäessä on saatettu edellyttää, että joustavat normit täsmentyvät soft law -aineiston perusteella.⁹⁸ Muodollista velvoittavuutta vailla oleva aineisto voi myös tulla otettavaksi huomioon velvoittavan säännöksen perusteella.⁹⁹ Kuten Määttä on osoittanut, soft law -aineiston merkitystä ei voida riittävästi tavoittaa pyrkimällä sijoittamaan se perinteisen normatiivisen oikeuslähdeopin kategorioihin, vaan aineiston monimuotoisuuden vuoksi sen oikeuslähdeopillista merkitystä on analysoitava kussakin tilanteessa erikseen.¹⁰⁰

Karhu on hahmotellut kontekstuaalistisen tilanneherkän oikeudellisen harkinnan mahdollistavaa oikeuslähdeoppia, jonka lähtökohta on säännösten sijasta käyttäytymisessä. Tässäkään lähestymistavassa ei hylätä normi- ja säädöslähteistä oikeuslähdeoppia, mutta normeihin ja säädöksiin on tarkoitus kiinnittää huomiota vasta tilanteen tunnistamisen jälkeen. Tilannekohtaisessa harkinnassa on mahdollista ottaa huomioon, että normatiivisuus ei tyhjenny lainsäätämisme-

⁹⁶ *Ojanen* 2010, s. 57.

⁹⁷ *Määttä* (2005a, s. 382–383 ja 447) on huomauttanut, että muodollinen velvoittamattomuus yhdistää monenlaista materiaalia sisältäviä soft law -aineistoja, mutta ei-sitova luonne ei riitä oikeuslähdeopillisen kategorian määrittelemäksi eikä aineiston monimuotoisuutta tule pyrkiä peittämään yhtenäisellä määritelmällä.

⁹⁸ *Määttä* 2005b, s. 274–275.

⁹⁹ *Määttä* (2005a, s. 391–392) on nimittänyt *normatiiviseksi reitiksi* velvoittavaan oikeuslähteeseen sisältyvää normia, joka edellyttää ohjeellisten normien huomioon ottamista, ja huomauttanut tällaisen lainsäädäntötekniikan olevan muodollisen normihierarkian ja normatiivisen oikeuslähdeopin näkökulmasta jossain määrin hämmäntävää. Esimerkkinä tällaisesta säädöksestä voidaan mainita YSL 50 §, jossa säädetään eräiden suunnitelmien ja ohjelmien vaikutuksesta ympäristölle myöntämistä harkittaessa.

¹⁰⁰ *Määttä* 2005a, s. 421.

nettelyssä muodostuneiden sääntöjen sisältöön.¹⁰¹ Karhu on yhdistänyt vaatimukseen tilannekohtaisesta harkinnasta sekä oikeuslähdeopin että tulkintaperiaatteiden elementtejä, joista pääpaino vaikuttaa olevan jälkimmäisillä. Määttä on pitänyt kontekstualistista tilanneherkkää lähestymistapaa ympäristöoikeudessa hyödyllisenä, jotta liian joustamaton soft law -aineistojen soveltaminen voitaisiin välttää.¹⁰²

3.2 Tulkintateoriat

Kuten oikeuslähdeoppi, myös oikeusjärjestykseen sisältyvät normiformulaatioiden tulkintaa ohjaavat säännöt eli tulkintastandardit perustuvat pääosin oikeustieteeseen ja kehittyvät jatkuvasti mutta kuitenkin niin, että niiden ydin muuttuu vain hyvin hitaasti. Nämä säännöt ovat tarpeen sekä normien välisten ristiriitojen ratkaisemiseksi että tulkinnan ohjaamiseksi. Laintulkinnan kehitys on kulkenut lakipositivismin ahtaasta sanamuodon mukaisesta tulkinnasta kohti monimuotoisempaa ja avoimempaa tulkintaa. Kansainvälistyminen ja EU:n ylikansallinen oikeus ovat osaltaan tuoneet uusia elementtejä oikeuslähteiden lisäksi tulkintaan.

Normiristiriidat ratkaistaan periaatteessa kolmen säännön mukaan: ylemmän-tasoinen voittaa alemmantasoisien eli *lex superior derogat legi inferiori*, myöhempi voittaa aikaisemman eli *lex posterior derogat legi priori* ja erityisnormi voittaa yleisen normin eli *lex specialis derogat legi generali*. Nykyiselle oikeudelle on tyypillistä, että samaa tilannetta saattavat koskea useat säännökset, jolloin on mahdollista, että ristiriitatilanteita ei voida ratkaista näiden sääntöjen perusteella. Nämä säännöt eivät useinkaan ole edes relevantteja ristiriitatilanteissa, jos vastakkain on samantasoisia normeja. Ratkaisun perusteita on tällöin arvioitava oikeuden syvärakenteessa oikeuskulttuurin tasolle sijoittuvien oikeusperiaatteiden merkityksen avulla. Samaa tilannetta saattavat koskea paitsi useat säännöt myös useat oikeusperiaatteet.¹⁰³ Periaatteiden välisiä ristiriitoja ei voida ratkaista samojen standardien avulla kuin sääntöjen ristiriitoja, vaan niiden so-

¹⁰¹ Karhu 2005, s. 36–38. Karhu (2004, s. 79) on kuvannut tätä ajattelua seuraavasti: ”Lain ja oikeuden asianmukainen sisältö on enemmänkin kiinni tavassa löytää erilaisten mahdollisten merkityksellisyyksien punaiset langat kuin sovellettavien elementtien kiinteästi samana pysyvinä ydinsisältöinä. Juridiikan jäsennyselementit saavat jatkuvasti vaihtelevan merkityksen kulloisestakin soveltamistilanteesta riippuen. Moderni juridiikka on presumptiivista kontekstualismia, tilanneherkkää ja joustavaa oikeuden tajua, *judiciumia*.”

¹⁰² Määttä 2005a, s. 422–423.

¹⁰³ Oikeusjärjestykseen sisältyy sääntöjä ja periaatteita. Säännöille on ominaista tiettyyn ratkaisun ohjaava luonne ja se, että sääntöä joko sovelletaan tai ei sovelleta. Periaatteet, jotka voidaan jakaa arvo- ja tavoiteperiaatteisiin, eivät sisällä täsmällistä toimintaohjetta. Ks. esim. Kuusiniemi 2010, s. 19.

veltaminen edellyttää niiden keskinäistä punnintaa, jossa arvioidaan niiden painoarvoa kulloisessakin soveltamistilanteessa. Ristiriitatilanteessa häviäväkään periaate ei yleensä jää kokonaan ilman oikeudellista merkitystä toisin kuin sääntö, jota joko sovelletaan tai ei sovelleta.¹⁰⁴

Oikeudellisten normien tulkintaa varten on vakiintunut oikeuskirjallisuudessa määriteltyjä tulkintateorioita, jotka voidaan luetella esimerkiksi seuraavasti: sanamuodon mukainen tai kielipiillinen tulkinta, supistava ja laajentava tulkinta, systemaattinen tulkinta, analogiapäätelmä, *e contrario* -päätelmä, historiallinen tulkinta ja teleologinen tulkinta.¹⁰⁵ Useinkaan ei ole itsestään selvää, mikä tai mitkä tulkintateoriat on valittava eikä yhden tulkintateorian käyttäminen välttämättä kokonaan sulje pois toista. Analogiapäätelyä pidetään tyypillisenä *common law* -oikeuskulttuurille, jossa ennakkopäätökset ovat tärkeä oikeuslähde ja tuomioistuimilla siten oikeusjärjestyksessä vahva asema.¹⁰⁶ Se ei ole vailla merkitystä suomalaisessakaan ratkaisutoiminnassa varsinkin, kun kotimaisten ennakkopäätösten lisäksi olisi osattava käyttää EU-tuomioistuimen ratkaisuja unionin oikeuden ja siihen perustuvien kansallisten säännösten tulkinna.¹⁰⁷

Suomalaisessa lakipositivistisessa perinteessä on ollut tapana korostaa sanamuodon mukaista tulkintaa. *Määttän* muotoilema lainsäätäjän kunnioittamis- asenne ilmenee tulkintatilanteissa siten, että ratkaisu pyritään perustamaan ensi sijassa lain esitöistä poimittuihin aineksiin tai tukeutuen lain tavoitesäännöksiin, jos sellaisista on säädetty, niin että ratkaisun voidaan sanoa olevan lainsäätäjän tarkoituksen mukainen. Lainsäätäjän tarkoituksen tavoitteluksi muotoilluissa perusteluissa voi kuitenkin olla tarkemmin analysoitaessa kysymys esimerkiksi erilaisista seuraamusharkinnan tilanteista.¹⁰⁸

EU-oikeuden soveltaminen puolestaan edellyttää siihen soveltuvien tulkintatapojen omaksumista. Nämä tulkintatavat ovat vielä muotoutumassa.¹⁰⁹ Ristiriitatilanteissa EU-oikeudellisten ja kansallisten normien välillä valinta on periaat-

¹⁰⁴ Tuori 2007, s. 152; Karhu 2005, s. 37.

¹⁰⁵ Luettelo on Tuorin, joka mainitsee näiden olevan tärkeimpiä tulkintastandardeja, ks. Tuori 2003, s. 50–51. Kuten oikeuslähteitä, voidaan myös tulkintateorioita luokitella monella tavalla. Tolonen luettelee tulkintateoriat seuraavasti: sanamuodon mukainen, systemaattinen, historiallinen ja tavoitteellinen, ks. Tolonen 2003, s. 109–110.

¹⁰⁶ Tuori 2007, s. 294–295.

¹⁰⁷ Suomalaisen lakimiehen taidot joutuvat koetukselle, kun ennakkoratkaisuja on käytettävä oikeuslähteenä. Tulkinna perusteita on tarjonnut Aarnion esitys tuomioistuinratkaisujen sitovuudesta ja tapausanalogiasta. Ks. Aarnio 1988, s. 230–235 ja 243–245.

¹⁰⁸ Määttä 2011, s. 218–220.

¹⁰⁹ Tuori (2000, s. 226) on selittänyt EY-oikeuden tuottamien ratkaisujen yllätyksellisyyttä sillä, että EY-oikeuden pinnanalaiset tasot ovat vielä kehittymättömiä eikä ole vielä olemassa uutta käsitteistöä, jonka avulla se voitaisiin saattaa systemaattiseen asuun ja lisätä sen ennakoitavuutta.

teessa selvä. Etusija on annettava unionin oikeudelle.¹¹⁰ Kansallisten säännösten sijasta sovellettavina EU-oikeudellisina säännöksinä tulevat lähinnä kysymyksen direktiivit. Ne kohdistuvat ensi sijassa vain jäsenvaltioihin, joita ne velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähdessä jättäen jäsenvaltioiden valittaviksi keinot, joilla tavoitteeseen päästään (SEUT 288.3 artikla). Jos kysymys on direktiivistä, jonka täytäntöönpanon määräaika on jo umpeutunut, direktiivillä voi kuitenkin olla välitön oikeusvaikutus, jos direktiivi on riittävän selvä ja yksiselitteinen sekä ehdoton. On kuitenkin otettava huomioon, että välittömän oikeusvaikutuksen kriteerit ovat tulkinnanvaraisia ja jättävät soveltajalleen harkintavaltia.¹¹¹

EU-oikeuden soveltamiseen ovat velvollisia tuomioistuimen lisäksi myös valtion hallintoviranomaiset.¹¹² Kansallisen ratkaisuviranomaisen velvollisuus ulottuu välittömän vaikutuksen tilanteessa myös sen arvioimiseen, onko jäsenvaltio käyttänyt oikein direktiivissä sille ehkä jätettyä harkintamarginaalia.¹¹³

Joka tapauksessa kansallista lainsäädäntöä on pyrittävä tulkitsemaan ottaen huomioon unionin oikeus. *Ojanen* on pitänyt yksittäisen ratkaisutilanteen kannalta ensisijaisena ja soveltamisalaltaan laajimpana EU-oikeuden vaikutustapana nimenomaan sen tulkintavaikutusta.¹¹⁴ Tulkintavaikutus edellyttää luonnollisesti myös EU-oikeuden tulkintaa, ei vain kansallisen säännöksen tulkintaa EU-oikeuden valossa. EU-oikeuden tulkintaperiaatteet vastaavat kotimaisen oikeu-

¹¹⁰ *Ojanen* 2010, s. 36–38. EU-oikeuden ensisijaisuus on yhteisön oikeudessa vakiintunut keskeinen periaate, mutta sitä ei Lissabonin sopimusta laadittaessa kodifioitu kansallisen tason vastustuksen ja siitä seuraavien ratifiointiongelmien vuoksi, ks. *Ojanen*, *ibid.*, s. 74–78.

¹¹¹ Välittömän oikeusvaikutuksen kriteereistä ks. esim. *Ojanen* 2010, s. 72–75 ja *Kokko* 2011, s. 485–486. *Ojanen* on pitänyt välitöntä oikeusvaikutusta tehokkaimpana mekanismina toteuttaa EU-oikeuden etusija yksittäisissä ratkaisutilanteissa. *Kokko* on välittömän oikeusvaikutuksen muotoutumista arvioidessaan todennut (*ibid.*, s. 487–490), että alun perin vain valtioon kohdistuvaksi katsottu vaikutus ei ole kovin täsmällinen tai ainakaan käytännön tarpeisiin vastaava, kun otetaan huomioon ympäristöoikeudelle tyypilliset monitahoiset asianosaisselaatit. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettely suojaa yleisön oikeuksia, mutta asettaa samalla hankkeesta vastaavalle arviointivelvollisuuden.

¹¹² *Jans* (2000, s. 188) on yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon 22.6.1989 asiassa 103/88, *Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano* viitaten kiinnittänyt huomiota siihen, että suoraan sovellettavaa EU-oikeutta ovat velvolliset soveltamaan myös jäsenvaltion hallintoviranomaiset. Ennakkoratkaisupyyntöön annetun tuomion mukaan hallintoviranomaisilla, kunnalliset hallintoviranomaiset mukaan lukien, on kansallisen tuomioistuimen tavoin velvollisuus soveltaa kysymyksessä olleen direktiivin säännöksiä ja olla soveltamatta sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka eivät ole direktiivin säännöksen mukaisia. *Kokko* (2011, s. 485) on todennut, että direktiivin soveltaminen ei näissä tilanteissa edellytä asianosaisten vetoamista, vaan se on otettava huomioon viran puolesta.

¹¹³ *Kokko* (2011, s. 485) on todennut, että kun aiemmin välitöntä vaikutusta ei katsottu voivan syntyä tilanteessa, jossa direktiivi jättää harkintavaltia, on tilanne suhteellistunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden *Kraaijeveld* ja *Waddenzee* johdosta (24.10.1996, C-72/95 *Aanemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV e.a. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* ja 7.9.2004, C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*).

¹¹⁴ *Ojanen* 2010, s. 63.

den tulkintaperiaatteita, mutta niiden keskinäisessä painotuksessa korostuvat kotimaisen oikeuden tulkintaperiaatteisiin verrattuna systemaattinen, dynaamis-evolutiivinen (unionin oikeusjärjestyksen, integraation tilan ja kehitysasteen huomioon ottava) ja teleologinen tulkinta. Säädösten valmisteluasiakirjoilla on tulkinnassa vähemmän merkitystä kuin mihin Suomessa on totuttu. Sen sijaan huomiota kiinnitetään säädöksen johdanto-osasta ilmenevään tarkoitukseen.¹¹⁵

EU-tuomioistuimen argumentaatio voi sisältää päämäärää painottavaa seuraamusharkintaa, mutta Määttä on kiinnittänyt huomiota siihen, että tavoitteellinen laintulkinta merkitsee EU-oikeudessa eri asiaa kuin kotimaisessa oikeudessa. Kotimaisen oikeuden lainsäätäjän historiallisen tarkoituksen tavoittelun sijasta keskeisiä ovat systeemi- ja järjestelmäperusteiset, päämäärähakuiset argumentit. Tulkinnalla pyritään tarkoitukseen, johon unionin perustamisella on pyritty.¹¹⁶

Ympäristöoikeudessa tarkoituksellisesti avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi säädettyjä normeja on tapana kutsua joustaviksi. Niiden soveltajalla on periaatteessa mahdollisuus erilaiset tilanteet tai muuttuvat olosuhteet huomioon ottavaan tulkintaan. Joustavuus voi kuitenkin olla näennäistä ja normit täsmällisiä ja tulkinnallisesti selviä jopa vastoin niiden alkuperäistä tarkoitusta, kun otetaan huomioon muut oikeuslähteet, joiden avulla joustavia normeja on tulkittava.¹¹⁷

Vesioikeudelle on tyypillistä, että säädökset ovat olleet voimassa pitkään ja niiden säätämistä edeltänyt valmisteluvaihekin on kestänyt kauan. Sen vuoksi niitä on jouduttu lopulta soveltamaan monin tavoin toisenlaisissa olosuhteissa kuin ne olosuhteet, joihin säädökset ovat perustuneet. Tekninen kehitys ja yhteiskunnan arvomaailma, mukaan lukien niiden taloudellisten intressien keskinäinen painoarvo, joita säädöksillä on ollut tarkoitus järjestää, ovat ajan kuluessa saattaneet muuttua. Taloudellisten, yksityistä laatua olevien intressien keskinäisten suhteiden järjestämisen rinnalle on tullut suojelun ja ympäristön itseisarvon elementtejä. Myös joustavat normit tuovat tulkintaan omat haasteensa. Ahdas sanamuodon mukainen tulkinta ei näistä syistä ole soveltunut vesilainsäädännön soveltamiseen kovin hyvin, kuten ei myöskään lain alkuperäisiin tavoitteisiin perustuva tulkinta.

Haataja on kiinnittänyt huomiota siihen, että vesioikeudellisia säännöksiä sovellettaessa on tilanteesta riippuen otettava huomioon sekä oikeushistorialliset

¹¹⁵ Ojanen 2010, s. 48–51.

¹¹⁶ Määttä 2011, s. 221–222. Määttä käyttää tavoitteellista laintulkintaa kattokäsitteenä, johon teleologinen tulkinta sisältyy.

¹¹⁷ Määttä 2005b, s. 286–289. Määttä (ibid., s. 265–266) on *Majamaahan* viitaten todennut, että joustavaksi tarkoitettun normin tulkinta on voinut soveltamiskäytännössä ”jähmettyä” siinä määrin, että se on kadottanut joustavuutensa.

että säännöksen tarkoitukseen liittyvät seikat.¹¹⁸ Esitys on kirjoitettu VOL:n aikaan, mutta nämä näkemykset eivät ole sidoksissa tiettyyn säädökseen. *Vihervuori* on katsonut, että VVL:n alkuperäinen teksti menetti jo viimeistään 1970-luvulla sellaisen tuoreutensa ja ilmaisullisen ajantasaisuutensa, että korostuneen kielellinen tulkinta olisi ollut perusteltu. Lisäksi oli otettava huomioon, että tekninen kehitys ja arvostukset sekä oikeuskäytännön ja sen aseman kehitys olivat muuttuneet lain säätämisen jälkeen. VVL:n taloudellisen luonteen korostamista, sikäli kuin sellaista oli tapahtunut, hän on pitänyt kyseenalaisena jo alun perinkin ja viimeistään 1980-luvulla tehtyjen muutosten jälkeen. Niiden seurauksena VVL oli muuttunut niin moni-ilmeiseksi ja -ulotteiseksi, että lain taloudellisen luonteen korostaminen oli perusteetonta.¹¹⁹

VVL:n tulkintakäytäntöä voidaan tarkastella KHO:n julkaistujen ratkaisujen valossa. Esimerkiksi peratun uoman pitämistä sellaisena uittoa varten tehtynä rakenteena, joka saattoi olla haitaksi tai vaaraksi muulle vesistön käytölle ja jota ennallistamisvelvollisuus siis koski (KHO 1977 A II 81 ja KHO 1986 A II 105) voidaan pitää osoituksena siitä, että lakipositivismin perustuva ahdas sanamuodon mukainen tulkinta on ainakin ylimmässä asteessa saanut jo 1970-luvulla rinnalleen muita tulkintateorioita. Mahdollisesti ratkaisut kuitenkin perustuivat ympäristöarvojen sijasta kalatalouden ja uiton taloudellisten intressien tasapainottamiseen kalastuksen hyväksi enemmän kuin alemmissa asteissa. Kalatalouden edun lisäksi niiden ansiosta tuli joka tapauksessa edistetyksi myös yleisempiä ympäristönsuojelullisia päämääriä. Koska tuon ajan perustelutapa oli niukka, jälkikäteen on mahdollista esittää vain arvailuja siitä, oliko linjauksen taustalla laintulkinnallisia valintoja. Sellaisten avaaminen perusteluissa on edelleenkin harvinaista.

Vuotoksen altaan rakentamista koskevan KHO:n ratkaisun 2002:86 (ään.) perustelut ovat poikkeuksellisen avoin ja monipuolinen esimerkki ympäristöasioissa esiin tulevista tulkintatilanteista ja ylimmän tuomioistuimen suhtautumisesta laintulkintaan. KHO:n perusteluissa on elementtejä lainsäätäjän kunnioittamisasenteesta, kun siinä tavoitellaan tietoa säännöksen tarkoituksesta ja tavoitteista lain esitöiden perusteella. KHO ei vaikuta ottaneen osaa VEO:n ja HAO:n yleisellä laintulkinnan tasolla käymään arvo- ja arvostuskeskusteluun, vaan se tutki luontoarvojen merkitystä lainvalmisteluasiakirjojen perusteella täydentäen pe-

¹¹⁸ *Haatajan* (1951, s. 35–36) mukaan oikeushistoriallista menetelmää oli sovellettava omistukseen liittyvien säännösten tulkinnassa sen vuoksi, että vesialue on kautta aikojen sama ja uusia oikeudellisia järjestelyjä suunniteltaessa on sen vuoksi otettava lähtökohdaksi aikaisempi oikeudellinen järjestely ja alueeseen kohdistuvat aikaisemmat oikeudet. Vesialueiden käytön järjestelyssä taas pyritään aina taloudellista, teknillistä, sosiaalista tms. laatua oleviin päämääriin, joiden tutkimisen tulee olla lähtökohdana kulloinkin voimassa olevia säännöksiä tulkittaessa.

¹¹⁹ *Vihervuori* 1994, s. 155.

rusteluaan perusoikeusargumentoinnilla, jossa myös tukeuduttiin lainsäädäntöön.

KHO pyrki Vuotoksen asiassa selvittämään, minkälaiset käsitykset luontoarvojen merkityksestä yhteiskunnassa vallitsivat lakia säädettäessä: ”*Harkittaessa, mikä konkreettinen sisältö vesilain 2 luvun 5 §:n (467/1987) ilmaisulle ’huomattava ja laajalle ulottuva vahingollinen muutos ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa’ on annettava puheena olevassa yksittäistapauksessa, ratkaisu on tehtävä lainkohdassa säädetyt tunnusmerkistön mukaan ottaen huomioon tuon lainmuutoksen perustelut sekä muun muassa sen, minkälainen merkitys luontoarvoille yhteiskunnassa on tarkoitettu antaa lakia vuonna 1987 säädettäessä*” (kurs. tässä). KHO selvitti luontoarvojen merkitystä säännöksen syntyhistoriassa muun ohella VVL:a edeltäneiden komiteoiden mietintöjen sekä eduskunta-asiakirjojen perusteella. Perusoikeuksiin ja lainkäytön ennakoitavuuden periaatteeseen kiinnitettiin huomiota seuraavasti: ”*Arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa on otettava huomioon myös muiden perusoikeussäännöksiä kuten omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden vaikutukset. Tulkinnalliseen liikkumavaraan vaikuttaa myös lainkäytön ennakoitavuus*” (kurs. tässä).

3.3 Arvot ja arvostukset ratkaisutoiminnassa

Ympäristöoikeudessa puhutaan usein yhteiskunnassa vallitsevista arvoista ja arvostuksista. Luontoon liittyvien arvojen ja arvostusten oletetaan ja edellytetään vaikuttavan sekä säädösten sisältöön että niiden tulkintaan niin, että arvojen ja arvostusten muutoksen myötä säädökset ja niiden tulkinnat muuttuvat. Arvoista ja arvostuksista voidaan puhua sekä oikeuden pintarakenteen ilmiöinä että oikeuden syvärakenteeseen kuuluvana elementtinä.¹²⁰

Aarnion määritelmän mukaan *arvo* on jonkin asian eli objektin *ominaisuus*, ominaisuus olla arvokas. *Arvostus* puolestaan on jonkin subjektin uskomus siitä, että tietyllä asialla on arvoa.¹²¹ *Hollo* määrittelee arvot vesioikeuden kannalta yleisellä tasolla suureiksi, joilla on merkitystä vesienkäyttöä koskevan päätöksenteon, varsinkin lupaharkinnan, sekä korvauskysymysten ratkaisemisen kannalta. Arvot voivat olla joko hanketta tukevia tai hankkeesta kärsiviä. Arvostuksessa kysymys on painotuksesta, ei niinkään tietyn ”oikean” arvon löytämisestä. Arvostus antaa Hollon mukaan mahdollisuuden soveltaa joustavaa lain normia muuttuneissa olosuhteissa uudella tavalla. Joustavan normin soveltaminen uudella tavalla voi tosin arvostusten muuttumisen lisäksi johtua myös ympäristöä

¹²⁰ *Tuorin* oikeuden tasojen jäsenyyksestä ja tasojen vuorovaikutuksesta ks. osa I jakso 2.1.

¹²¹ *Aarnio* 1982, s. 178.

koskevasta uudesta tiedosta tai esimerkiksi ympäristönsuojelutekniikan kehitymisestä.¹²²

Oikeusjärjestyksen kannalta vain ihminen voi arvottaa luontoa, mutta luonnon arvo voi myös perustua sen itseisarvoon. Luonnon arvossa ihmiselle voidaan erottaa sekä taloudelliset että aineettomat arvot.¹²³ Uudehko ekosysteemipalvelun käsite on tapa operationalisoida arvot konkreettisiksi hyödyiksi. Ekosysteemipalvelut on määritelty hyödyiksi, joita ihmiset saavat ekosysteemeistä, mutta käsitteeseen sisällytetään myös ympäristön toiminnalle välttämättömiä elementtejä, jotka turvaavat ekosysteemin toimintaa ja koituvat siten ihmisen hyödyksi vain välillisesti.¹²⁴ Tavoitteena on ollut saada arvioinnin piiriin kustannusten lisäksi myös taloudelliset ja muut hyödyt päätöksenteon ja ympäristömuutosten havaitsemisen tueksi.¹²⁵

Vesilainsäädännössä ja sen soveltamiskäytännössä arvokysymykset ovat esillä hyvin konkreettisella tavalla oikeuden pintatason ilmiönä. Erilaisten arvojen huomioon ottaminen oikeudellisissa menettelyissä tapahtuu ensi sijassa luvan myöntämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä sovellettaessa. Luvan myöntämisen edellytykset on tavallisimmin arvioitava intressivertailun perusteella (VL 3:4.1,2).¹²⁶ Toisiinsa verrattavina intresseinä tulevat kysymykseen laajasti määritellyt yksityiset ja yleiset hyödyt ja menetykset (VL 3:6 ja 3:7). Ne voivat olla rahassa mitattavia tai aineettomia. Aineettomille hyödyille ja menetyksille ei ole tarpeen keinoitekoisesti määritellä raha-arvoa.¹²⁷ Huomioon otettavia hyötyjä ja menetyksiä ei ole määritelty tyhjentävästi. Säännösten joustavuutta rajoittaa

¹²² Hollo 1994, s. 13–14.

¹²³ Kuusiniemi 2000b, s. 193.

¹²⁴ Hiedanpää ym. 2010, s.32.

¹²⁵ Naskali 2010, s. 33.

¹²⁶ Soininen (2012, s. 114–117 ja 122–123) on havainnollistanut ratkaisutilanteiden moninaisuutta määrittelemällä lähinnä rahassa mitattavien hyötyjen ja haittojen yksinkertaiset vertailutilanteet *intressivertailuksi* ja erottamalla niistä *intressipunninnaksi* kiperät ratkaisutilanteet, joissa ongelmia aiheuttavat huomioon otettavien intressien aineettomuus ja niiden keskinäisen painoarvon määrittely.

¹²⁷ Kuusiniemi (2000b, s. 198) on huomauttanut, että VVL 2:11.3 ei sisältänyt sellaista punnintanormia, jonka perusteella aineettomat arvot olisi voitu muuntaa taloudelliseksi arvoiksi, mutta se antoi punninnalle lähtökohdan. Säännöksen mukaan oli painotettava yleistä etua, jos hyödyn tai menetyksen raha-arvo oli vaikeasti määrittävissä taikka hyödyllä tai menetyksellä oli muutakin kuin raha-arvoa. VL:ssa ei ole aivan tätä vastaavaa säännöstä, mutta VL 3:6.1:n mukaan yleisten hyötyjen ja menetysten arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa. Tämän muutoksen on katsottu vastaavan VVL:n soveltamiskäytäntöä, ks. HE 277/2009 vp, s. 64. Yksityisten hyötyjen osalta ei VL 3:7 sisällä vastaavaa lausumaa, mutta luettelo huomioon otettavista seikoista lienee kattava ja sisältää myös aineettomia, vain keinoitekoisesti esimerkiksi kiinteistön arvon rahamääräiseksi muutokseksi muunnettavia elementtejä.

VVL:n pitkäaikainen ja runsas soveltamiskäytäntö, koska tarkoitus oli säilyttää hyötyjen ja haittojen vertailun perusteet asiallisesti ennallaan.¹²⁸

Arvot ja arvostukset laintulkintaa ohjaavina oikeusjärjestyksen syvärakenteen elementteinä olivat nimenomaisen oikeudellisen arvioinnin kohteena edellä jo mainitussa Vuotoksen altaan rakentamista koskevassa asiassa, jonka KHO ratkaisi päätöksellään 2002:86 (ään.). Arvot ja arvostukset oli mainittu alempien ratkaisuasteiden päätöksissä laintulkintaa ohjaavina seikkoina. HAO oli käyttänyt yhteiskunnan arvostusten muuttumista perusteena sille, että ehdotonta luvanmyöntämisestettä koskevaa säännöstä (VVL 2:5) tulkittaessa ei VVL:n esitöille voitu antaa ratkaisevaa painoarvoa. Muutoinkin HAO oli tukeutunut ympäristö- ja luonnonsuojeluarvojen merkitykseen päätyessään ehdottoman luvanmyöntämisesteen perusteella kumoamaan VEO:n päätöksen ja hylkäämään hakemuksen. Lupaa hakeneen yhtiön valituksessa arvosteltiin tätä perustetta katsoen, että yhteiskunnassa vallitsevien arvojen ja arvostusten huomioon ottaminen kuuluu vain lainsäätäjälle. Myös KHO antoi merkitystä yhteiskunnassa vallitseville arvoille ja arvostuksille, mutta lainsäätäjän tarkoituksen kautta argumentoiden pyrkien esitöiden avulla selvittämään, minkälainen merkitys luontoarvoille oli yhteiskunnassa tarkoitettu antaa lakia säädettäessä.

4 VESIALUEISIIN KOHDISTUVAT YLEISET JA YKSITYISET INTRESSIT

Vesialueiden käyttöön kohdistuu moninaisia intressejä ja vesialueiden hyödyntämisellä on suuri yhteiskunnallinen merkitys kansantalouden tärkeiden edellytysten turvaajana. Valtiovalta on aina pyrkinyt turvaamaan näitä edellytyksiä rajoittamalla omistajan oikeuksia muiden vesialueiden käyttäjien hyväksi ja järjestämällä muutenkin eri intressien välisiä suhteita.

Vesistön käyttöön liittyvät intressit voidaan jakaa yksityisiin ja yleisiin etuihin.¹²⁹ Yksityisen edun piiriin kuuluvat yksityishenkilöiden tai yritysten talou-

¹²⁸ HE 277/2009 vp, s. 62.

¹²⁹ Tässä tutkimuksessa ei pyritä määrittelemään intressin käsitettä. Ympäristöoikeudessa siihen on mielekästä sisällyttää kulloisessakin tilanteessa relevantteja etuja ja tavoitteita sekä antroposentrisestä että ekosentrisestä näkökulmasta. *Nordh* (1999, s. 370–378) on hahmotellut intressin merkityksiä oikeudellisissa yhteyksissä. Hänen mukaansa luopumalla inhimillisestä tahdonmuodostuksesta ja ihmisen preferensseistä oikeudellisesti relevantin intressin edellytyksinä voidaan tarkastella esimerkiksi kysymystä siitä, kenellä on katsottava olevan oikeus muun kuin ihmisen etuihin liittyvän intressin edustamiseen. *Soininen* (2012, s. 103) on ympäristöoikeudellista intressivertailua systematisoidessaan käyttänyt intressin käsitettä samaan tapaan yläkäsitteenä, jolle voidaan lainsoveltamistilanteissa antaa täsmällisempiä merkityksiä.

delliset tai immateriaaliset intressit. Yleisiä etuja ovat yhteiskunnallisesti merkittävät tavoitteet. Yksityinen ja yleinen lomittuvat niin, että kummallakin on vain osaksi erillinen alueensa. Niiden erottamisella on merkitystä lähinnä intressien eri ulottuvuuksien hahmottamisessa. Yleisen edun turvaaminen voi koitua myös yksityisen hyväksi ja päinvastoin. Ristiriidat ovat mahdollisia molempien kategorioiden sisällä ja niiden välillä.¹³⁰

Sekä yksityiset että yleiset edut sisältävät monitahoisia ympäristön käyttöön kohdistuvia tarpeita ja odotuksia, minkä vuoksi niille voidaan antaa asiayhteydestä riippuen erilaisia sisältöjä, mutta niitä on vaikea määritellä tyhjentävästi.¹³¹ Vesiympäristöön kohdistuvat taloudelliset odotukset ovat eri aikoina vaihdelleet sen mukaan, miten tekniikan kehitys on tehnyt mahdolliseksi vesistöjen hyödyntämisen tai tarjonnut sille vaihtoehtoja. Ympäristöön liittyvien arvostusten konkretisoituminen biodiversiteetin tavoitteena ja sittemmin luonnonvara-ajattelu, joka sisältää sekä hyödyntämisen että suojelun näkökulmat, on tuonut näihin odotuksiin oman lisänsä. Virkistyskäytön merkitys on jatkuvasti lisääntynyt. Muuttumattomana on pysynyt määrältään ja laadultaan riittävän talousveden tarve.

Ympäristön käyttötapojen muuttuessa on muuttunut myös käsitys siitä, mikä on yksityistä ja mikä yleistä. Lisäksi on tapahtunut siirtymiä näiden kategorioiden sisällä. Yleisen vähittäinen muuttuminen yksityiseksi ilmenee konkreettisesti esimerkiksi siinä, että uiton merkityksen vähenemisen seurauksena yleisestä uittoedusta ei enää säädetä eikä sellaisen edistäminen kuulu minkään viranomaisen tehtäviin. Kalastusintressi oli aiemmin valtiovallan edistämä yleinen etu ja on sitä jossain määrin edelleen.¹³² Kun ammattikalastus on vähentynyt, kuuluu

¹³⁰ Intressien jakamisella yksityisiin ja yleisiin voi olla merkitystä ympäristöä koskevissa oikeudellisissa menettelyissä, ks. Ruotsin oikeuden osalta *Nordh* 1999, s. 378. *Hollo* (2004, s. 66) on kutsunut kontrastiiviseksi sellaista käyttömuotoa, joka sulkee pois toisen tahon käytön. Kontrastiivisuus voi ilmenetä kaikissa ympäristön käytön relaatioissa. Esimerkkinä yksinomaan yleisiä intressejä koskevasta tilanteesta on järjestön puhevaltaa koskeva ennakkoratkaisupyyntöön annettu tuomio EUTI C-115/09, 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg, jossa luonnonsuojelun kysymyksiä pidettiin pelkästään yleisiä etuja koskevinä.

¹³¹ *Pietilä* (1979, s. 92–93 ja 96–99) on selostanut uittointressin ja muiden intressien kollisioiden järjestämistä VVL:n säännöksissä ja niiden soveltamiskäytännössä. *Vihervuori* (1981, s. 28–37), *Nordh* (1999, s. 370–392) ja *Lindblom* (2001, s. 77–95) ovat laajasti määritelleet ja eritelleet yleisiä ja yksityisiä etuja. *Lindblomin* (ibid., s. 94) mukaan yksityisen ja yleisen intressin käsitteet ovat siinä määrin monimuotoisia ja lomittaisia, että niistä ei pidä tehdä normatiivisia johtopäätöksiä, vaan määrittelyllä pitäisi pikemmin pyrkiä tavoittelemaan vain pedagogisia tai käytännöllisiä päämääriä.

¹³² *Myllyntaus* (2002, s. 29) on katsonut vesilainsäädännön kehityksen osoittavan, että kalastuksen kansallinen symboliarvo on Suomessa yllättävän suuri. Kalastuksen symboliarvo vaikuttaa suurelta muuallakin sekä kansallisesti että kansainvälisesti, kun sitä vertaa muihin vesienkäyttömuotoihin. Tätä osoittavat esimerkiksi vaikeudet saada kansainvälisin järjestelyin rajoitettua kalastus

kalastusintressi nykyään tavallisimmin virkistyskäytön piiriin tai liittyy välillisesti taloudelliseen toimintaan matkailuelinkeinon edellytyksenä, ja se voidaan siten lukea yksityisten intressien piiriin.¹³³ Virkistyskäytön edellytysten parantaminen puolestaan ymmärretään siihen kohdistuvien lisääntyneiden odotusten vuoksi yleisenä etuna laajemmin kuin aikaisemmin siitä huolimatta, että virkistyskäyttö voi liittyä myös yksityisiin taloudellisiin etuihin esimerkiksi kiinteistön käyttömahdollisuuden parantumisena. Kalastuksen taloudellisten intressien jäätyä vähemmälle huomiolle ainakin sikäli kuin kysymys on ennallistamisesta, luonnonsuojelu on saanut sijaa niin, että toimenpiteillä pyritään kalaston luontaisten lisääntymisedellytysten parantamiseen ja tarvittaessa, ainakin tiukan laji-suojelun niin edellyttäessä, ottamaan huomioon myös muita luonnonsuojelun vaatimuksia.

Lainsäädännössä on pyritty vastaamaan kunkin aikakauden vesialueiden käyttöön kohdistuviin intressikollisuuksien ja intressien painoarvon muutoksen haasteeseen uusin säädöksiin tai entisiä säädöksiä muuttamalla. Eri intressien edustajat ovat käyneet muutoshankkeiden yhteydessä painotuksista joskus kiivastakin keskustelua.¹³⁴

merialueilla kalakantojen näkökulmasta kestäväälle tasolle. Kalastuksella on aikanaan ollut muutaakin kuin symboliarvoa. Esimerkiksi *Itkonen* (1976, s. 24) on selostaessaan lohenkalastuksen merkitystä Kemijoen alueella maininnut, että kalastus oli 1800-luvulle saakka Kemijoella tärkein toimeentulon lähde.

¹³³ Luonnonvaraselonteon (2010, s. 31) mukaan vapaa-ajankalastajia on Suomessa noin 2 miljoonaa. Ammattikalastajia oli vuonna 2008 noin 2 000. Heistä kolmannes sai vähintään 30 % tuloistaan kalastuksesta.

¹³⁴ *Haataja* (1951, s. 74–82) on selostanut vesien käytön sääntelyä ja säädöshankkeita 1940-luvun lopulle saakka. Kehityksestä sen jälkeen ks. *Hallberg* 2002, s. 7. *Myllyntaus* (2002, s. 29–30) on luokitellut erityisesti virtaavien vesien käyttöön aikojen kuluessa kohdistuneita intressejä ja selostanut näiden intressien keskinäistä kilpailua säädöshistorian vaiheissa. Uiton oikeuksien puolustamiseen lähinnä suhteessa vesivoiman hyödyntämiseen Haatajan tapaan (ks. esimerkiksi *Haataja* 1959, s. 290–317) ei ole enää pitkään aikaan ollut tarvetta.

OSA II

Virranperkkuusta ekosysteemien ennallistamiseen

1 VESISTÖT KULKEMISEN JA KULJETUKSEN PALVELUKSESSA

1.1 Luonnon auttamisen muuttuva sisältö

”Maatamme on totuttu pitämään ilmastoltaan ankarana, maaperältään karuna ja luonnonrikkauksiltaan köyhänä maapallon kolkkana, joka suuressa luomistapahtumassa on jäänyt ikään kuin lapsipuolen asemaan. Luontoäiti ei kuitenkaan kaukonäköisessä viisautessaan ole ollut niin kitsas, että se olisi jättänyt maamme asujamiston vaille elämän perusedellytyksiä. Se on kätkenyt rikkautemme alati uudistuviin metsiin ja huolehtinut niiden tuotteiden luontaisista kuljetusmahdollisuuksista luomalla tähän maahan puutavaran uittamiseen erinomaisen hyvin soveltuvan vesitieverkon.”

Näin aloittaa *Elias J. Purhonen* Suomen Uittajainyhdistyksen historiikin vuosilta 1912–1962. Hän jatkaa kuvailemalla Suomen vesistöjen sopivuutta uittokuljetuksiin. Ne sijaitsevat pääosin maan rajojen sisäpuolella ja laskevat yleensä pohjoisesta etelään ja siis sulavat ensin suuosastaan aiheuttamatta tuhoisia tulvia. Vuoristojen puute tekee virtavesistä käyttökelpoisia uittoväyliä usein ilman kalliita rakenteitakin. Vieläpä kevättulvakin on lumeen varastoituneen veden sulaessa uitolle suotuisa. Vaikka sotien jälkeen oli jouduttu luovuttamaan vesikuljetuksille tärkeitä alueita maan itäosasta, saattoi uiton harjoittamisen perusedellytyksiä edelleen pitää sängen hyvinä.¹³⁵

Uiton käytössä olivat 1800-luvun lopulta alkaneen teollisuuden nousun aikaan pienimmätkin väylät.¹³⁶ Niiden soveltuvuutta uittoon pyrittiin edistämään monin uittoteknisin keinoin, koska luonnontilassa olevan puron ”kosket ovat kivikkaisia ja useinkaan niissä ei ole selvää väylää edes vedenkulkua varten. Suvannot ovat mutkikkaita ja monesti on koko puro täynnä liekoja, pajupensaita ja kaatuneita puita, jotka tukkivat väylän niin, että vesi vain vaivalloisesti pääsee siitä virtaamaan”, kuten *Kivelä* kuvaili uittotekniikan oppikirjassaan.¹³⁷ Perkaustyöt

¹³⁵ *Purhonen* 1962, s. 11–14.

¹³⁶ *Eloranta* 2010b, s. 9.

¹³⁷ *Kivelä* 1951, s. 38–39.

tehostuivat nopeasti, kun käyttöön saatiin konevoimaa. Tietävästi maan ensimmäinen tähän tarkoitukseen suunniteltu telaketjutraktori hankittiin Oulujoen vesistöille vuonna 1950.¹³⁸ Sillä saatiin esteet raivattua nopeasti ja tehokkaasti.

Vesiväyliä käyttäminen kuljetuksiin ei ollut uusi asia, ei myöskään elinkeinoelämän edellytysten parantaminen virranperkkuun avulla. *Henrik Gabriel Porthan* luetteli *Åbo Tidningar* -sanomalehdessä vuonna 1797 ilmestyneessä artikkelissaan ”Tankar om Finlands upodling” niitä vaikeuksia, joita kauppatavaroiden kuljettaminen Oulujoella kohtasi. Oulujoella kuljetettiin tuolloin vuosittain satoja tynnyreitä tervaa sekä satoja leivisköitä voita ja kuivakalaa jopa Savon ja Karjalan alueelta saakka. Myös Porthanin aikana valtakunnan uusi itäraja oli katkaissut maan itäisten osien vesiteitä, kun Turun rauhassa vuonna 1743 raja oli siirtynyt vielä vuonna 1720 solmitun Uudenkaupungin rauhan rajaa lännemmäksi. Raja ulottui Kymijoen läntisimpään haaraan asti ja leikkasi Saimaan vesistöväylän kolmessa kohdassa. Länteen laskevat vesitiet palvelivat siten aiempaa laajempaa aluetta, ja Pohjanlahden rannikkokaupungeille vuodesta 1765 lukien myönnetty tapulioikeudet helpottivat ulkomaankauppaa, mukaan lukien tervanvienti. Oulujoen korkeista ja kuohuvista koskista oli Porthanin tietämän mukaan ilmeisesti vain Niskakoski tullut jonkin verran autetuksi: ”endast Niska-Koski, den öfversta ibland dem, lærer något litet hafva blifvit hulpen”. Vesiväyliä vaihtoehtona olivat talvitiet, mutta kuljetuskaluston kapasiteetti oli vähäinen ja talvikuljetuksiin kului paljon aikaa, joka olisi voitu käyttää tarpeellisempaan työhön. Porthan suositteli perkausten jatkamista kulkuväyliä parantamiseksi ja sen lisäksi maankuivatuksen edistämistä, jotta kaksikymmenvuotisen sodan seurauksista kärsivän maan elinkeinoelämää saataisiin kohennettua.¹³⁹

Vesiväyliä käyttötärpeissa ja vesistöihin kohdistuvissa odotuksissa oli tapahtunut Porthanin ja Purhosenkin aikaan verrattuna ratkaiseva muutos syksyyn 2010 mennessä, jolloin eduskunnan käsiteltävänä oli hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi. Lakiehdotuksessa oli pyritty ottamaan huomioon vesistöjen käytön uudet painotukset. Siihen sisältyi esimerkiksi vesistöjen kunnostuksen oikeudellista menettelyä helpottamaan tarkoitettu luku vedenkorkeuden pysyvistä muuttamisesta.

Luonnon auttaminen on saanut uuden sisällön. Maantiet ja rautatiet ovat lähes kokonaan korvanneet vesiväylät kuljetuksen palveluksessa, luonnontilaisia virtavesiä pidetään maailman uhanalaisimpina ekosysteemeinä, sikäli kuin niitä vielä on olemassa, ja elintason parannuttua on yleensäkin alettu arvostaa luonnonmukaista ympäristöä. Eduskunnan ympäristövaliokunnan kuuleman asiantuntijan, vesistöjen kunnostamiseen perehtyneen kalabiologi *Anssi Elorannan* mukaan

¹³⁸ Ks. esim. *Lammassaari* 1990, s. 50.

¹³⁹ *Porthan* 1797, s. 372–373 ja 383–385; *Jutikkala – Pirinen* 2002, s. 209–210 ja 216.

nämä seikat ovat tarjonneet mahdollisuuden auttaa muutettuja vesialueita lähemmäs niiden alkuperäistä olemusta. Hänen mukaansa kunnostusten merkitys tulee edelleen laajenemaan sekä Suomessa että muualla Euroopassa, mikä olisi tullut ottaa huomioon uudessa laissa kokoamalla kunnostuksia koskevat säännökset omaan lukuunsa.¹⁴⁰

Ennallistamisen ja suojelun näkökulman rinnalla pidettiin vesilainsäädäntöä uudistettaessa edelleen tärkeänä myös vesistöjen hyötykäytön mahdollisuutta varsinkin voimatalouden tarpeisiin. Lakiehdotuksen lähetekeskustelussa kansanedustaja *Antti Rantakangas* (kesk) ilmaisi tämän näkökannan myöntämällä ympäristöasioiden painoarvon tosin kasvaneen, mutta edellyttäen, että eduskunnan talousvaliokunta linjaisi yhteiskunnan kokonaisuutena ottamalla huomioon vesivoimarakentamisen merkityksen.¹⁴¹

1.2 Väylähankkeista ja niiden edistämisestä

Porthan ei 1700-luvun lopulla ollut yksin ajatuksineen vesiväylien perkaamisesta, vaikka jotkut pitivätkin perkaamista hyödyttömänä, kun vesitiet pitkien talvien aikana olisivat käyttämättä.¹⁴² Vesiväylien kulkukelpoisuuden parantaminen oli tehostunut 1600-luvulla tervanpolton merkityksen kasvaessa.¹⁴³ Varsinkin 1700-luku oli ollut aktiivista virranperkauksen aikaa, mikä oli yhteydessä tuolloin käynnistettyihin elinkeinoelämän uudistuksiin.¹⁴⁴ Perkauksia suorittivat yksityiset liikemiehet ja joitakin tehtiin talkootyönä, mutta niitä suoritettiin myös valtiovallan toimesta ja julkisin varoin. Valtiovalta edisti myös kanavahankkeita, joiden tarkoitus oli osaksi sotilaallinen. Perkaustöiden tavoitteena oli saada aikaan veneellä kuljettavia tai ainakin uittokelpoisia väyliä. Tulvasuojelu oli tavoitteena suuressa osassa hankkeita. Koskenperkauksen ja kanavointitöiden toteuttamista varten perustettiin vuonna 1799 Suomen Koskenperkausjohtokunta, josta sai alkunsa nykyisin liikelaitoksena toimiva tiehallinto.¹⁴⁵ Nykyisin tavallsimmin maanteitä koskevia kulkuväylähankkeita on edelleen tapana nimittää väylähankkeiksi, vaikka väylällä suomen kielessä tavallisesti muuten tarkoitetaan vesistöjä.

Julkisin varoin toteutettujen perkaushankkeiden lisäksi kulkemisen ja kuljetuksen intressistä huolehdittiin valtaväylän avoimna pitämistä koskevin säännöksin. Lisäksi oli säädetty velvollisuudesta kulkuväylien kunnossapitämiseksi, kui-

¹⁴⁰ *Eloranta* 2010a, s. 2.

¹⁴¹ *Rantakangas* 2010.

¹⁴² *Porthan* 1797, s. 380.

¹⁴³ *Jormola ym.* 1998, s. 26.

¹⁴⁴ *Alho* 1968, s. 46; *Meinander* 2006, s. 85.

¹⁴⁵ *Haataja* 1955, s. 57; *Turunen* 1985, s. 41–42 ja 70–76; *Destia* 2010.

tenkin vain niin, että tarkoitus oli pitää vesistöt niiden luonnollisessa tilassa. Vuonna 1764 annetulla kuninkaallisella asetuksella järvien, virtojen ja jokien hoitamisesta vahingollisten tulvien estämiseksi (ns. virranperkausasetus) veloitettiin kaikki valtakunnan alamaiset vuosittain kesäaikaan puhdistamaan kaikki suuremmat ja pienemmät virrat, purot ja joet. Vuonna 1766 annetussa kalastussäännössä veloitettiin vesialueiden omistajat yhteisesti toimittamaan salmien, virtojen ja jokien puhdistukset, milloin se oli venekulun ja kalan kulun helpottamiseksi tarpeellista. Vedenjohdoista ja vesilaitoksista vuonna 1868 annetun asetuksen mukaan rannanomistajat, kalastuksen harjoittajat tai kulkuväylää käyttävät tai muuten vesialueesta hyötyä saavat olivat tarvittaessa velvolliset perkaamaan vedestä tuulen kaatamat puut tai muut satunnaiset haitat.¹⁴⁶

Vesioikeuslakiin (31/1902) ja sen jälkeen vesilakiin (264/1961) ei enää otettu velvollisuutta perata vesiväyliä. Tämä ei johtunut siitä, että käsitys perkaustoitminnan hyödyllisyydestä olisi muuttunut, vaan vesioikeuslakia valmistellut komitea katsoi perkauksia edistettävän pakollista osallistumista paremmin vapaaehtoisella toiminnalla.¹⁴⁷

Edellä lyhyesti kuvattu vesistömuutosten historia voidaan jakaa kolmeen jaksoon. Ensimmäisellä, 1200-luvulta alkaneella kaudella koskivoiman hyödyntäminen edellytti patoamista ja uomien muuttamista. Toisella, hyödyn kaudella suunnilleen 1700–1850 suoritettiin kuivatustöitä maatalouden edistämiseksi sekä koskien perkausta ja muuta rakentamista, jotta koskissa päästiin paremmin liikkumaan. Kolmannella, teollistumisen kaudella noin 1850–1980 vesiympäristöjä muutettiin enemmän kuin aikaisemmin yhteensä, minkä 1950-luvulta lukien tekivät mahdolliseksi koneelliset menetelmät. Radikaaleimmat muutokset johtuivat irtouiton ja voimalaitosten tarpeista. Vesistöjen tilaan ovat rakentamisen lisäksi merkittävästi vaikuttaneet myös päästöt. Metsäteollisuuden ja puuntuotannon uudet menetelmät 1960-luvulta alkaen merkitsivät jätevesikuormituksen huomattavaa lisääntymistä, mihin vaikuttivat myös muut teollisuuden ja maankäytön muodot.¹⁴⁸

Vesistöjen käyttötarpeet muuttuivat 1970-luvulta alkaen. Vesiväylät alkoivat jäädä pois käytöstä kuljetusreitteinä, koskiensuojelulaki (35/1987) hillitsi voimalaitosrakentamista ja parantuneet jätevesien käsittelymenetelmät loivat edellytykset vesistöjen ennallistamiselle ja vesiensuojelulle.¹⁴⁹ Muutos tapahtui vähi-

¹⁴⁶ *Haataja* 1955, s. 55–56.

¹⁴⁷ Vesioikeuskomitean toinen mietintö 1895, s. 61–62.

¹⁴⁸ *Eloranta* 2010b, s. 9–10. Kehitys ei Suomessa poikennut muualla maailmassa tapahtuvasta. Ympäristöä on kaikkialla muutettu ruuantuotannon ja vedenhankinnan sekä puuraaka-aineen ja polttoaineiden hankinnan yhä kasvavien tarpeiden tyydyttämistä varten, ks. Millennium Ecosystem Assessment 2005 s. 4

¹⁴⁹ *Eloranta* 2010b, s. 10.

tellen niin, että esimerkiksi uittoperkaukset vaihtuivat 1950-luvulta alkaen nippu-uittoa varten tarvittavien laitteiden rakentamiseen ja sitten uittoväylien ennallistamiseen. Käytössä olevien uittoväylien määrä väheni 1950-luvun alkupuolen 13 000 kilometristä 1960-luvulla 5 500 kilometriin, mutta uusia uittoväyliä perattiin vielä 1980-luvulla samaan aikaan kun käytöstä poistettuja väyliä oli jo alettu ennallistaa.¹⁵⁰

Uiton jälkeinen ennallistaminen on ollut laajamittainen tehtävä niin uittosääntöjen kumoamisasioita käsitteleville ratkaisuviranomaisille kuin ennen kaikkea niille hallintoviranomaisille, joiden tehtäviin on kuulunut ensin suunnitelmien laatiminen ja sitten ennallistamisen käytännön toimista huolehtiminen. Kumottavien uittosääntöjen määräksi on laskettu 390. Niissä määrätty toimenpiteet on arvioitu saatavan suoritetuiksi vuoteen 2015 mennessä.¹⁵¹

1.3 Uittotekniikka ympäristön muuttajana

Uiton esteiden poistamiseen kehitetyllä tekniikalla on saatu eri aikoina aikaan hyvin erilaisia ympäristömuutoksia. Niin kauan kun käytettiin 1800-luvun ja 1900-luvun alkupuolen yksinkertaisilla työvälineillä aikaansaatuja puomituksia, uittoruuhia tai muita osaksi tilapäisiäkin rakennelmia, ei niistä aiheutunut pysyviä tai merkittäviä ympäristömuutoksia. Verrattain harvalukuisten kestävämpien rakenteiden, kuten kivillä reunustettujen kanavien, tekemisellä oli tosin paikallisesti merkittävä vaikutus. Uomien oikaiseminen ja perkaaminen ja muut ympäristöön pysyviä muutoksia aiheuttavat keinot olivat mahdollisia alkeellisinkin välinein, kun työväkeä oli käytettävissä riittävästi, mutta uittoväyläperkauksia alettiin suorittaa tehokkaasti vasta tähän tarkoitukseen suunniteltujen koneiden yleistymisen jälkeen 1950-luvulta alkaen.¹⁵²

Kiinteät uittolaitteet ja väylän perusteellinen muokkaaminen olivat tarpeen lähinnä pienehköissä puro- ja jokivesistöissä. Suurilla väylillä pääosa rakenteista oli uivia, kuten kelluvia puomituksia. Järvillä uittolaitteet olivat lähinnä liikkuvia, kuten laivat ja hinauspuomit.¹⁵³ Uittoteknisten laitteiden ja toimien merkittävimmät ympäristömuutokset ovat siten kohdistuneet enimmäkseen virtavesiin.

Uittotekniikkaa on todennäköisesti kehitelty niin kauan kuin uittoa on harjoitettu, ja tuloksena onkin ollut käsityötaidon ja insinööriosuamisen taidonnäytteitä. Irtouitossa ympäröitiin lauttoja ja ohjattiin puita uittotavarasta tehtyjen *puomitusten* avulla, joiden tekeminen ilman teollisia sidontavälineitä tapahtui *näre-*

¹⁵⁰ Vesirakentamistöiden tarvetoimikunta 1982, s. 79; Lammassaari 1990, s. 48 ja 59.

¹⁵¹ Eloranta 2010b, s. 12 ja 23.

¹⁵² Purhonen 1962, s. 29.

¹⁵³ Kivelä 1955, s. 1.

lenkeillä.¹⁵⁴ Kun uiton harjoittajat alkoivat järjestäytyä 1800-luvun lopulla ja uittoa alettiin opettaa oppilaitoksissa tuleville metsäteknikoille ja insinööreille, tutkimus- ja kehittämistoiminta vilkastui ja siihen saatiin rahoitusta. Myös alan oppikirjoja julkaistiin.¹⁵⁵ Kaiken uittotekniikan ensisijaisena päämääränä on ollut kustannusten vähentäminen. Teknisin keinoin on pyritty nopeuttamaan työtä ja vähentämään työvoiman tarvetta.

Pienimmillä latvavesillä pyrittiin käyttämään lyhyt kevättulvan aika mahdollisimman tarkoin hyväksi. *Säästöpadon* avulla tasattiin virtaamia niin, että vettä säästettiin kevättulvan aikaan padon yläpuolelle jäävään vesialtaaseen ja sitä juoksetettiin uitolle sopiva määrä mahdollisimman pitkän ajan kuluessa. Nykyisin toimintaa nimitettäisiin vesistön säännöstelyksi, mutta säästöpadon nimitystä käytetään edelleen vanhoista rakenteista. *Uittokourulla* eli *-ruuhella* puutavara saatiin uitettua voimalaitospatojen tai hankalimpien koskipaikkojen ohi. *Kourupadolla* säänneltiin uittokourun vesimäärää. *Uittopadon* tarkoitus oli ohjata uitotavaraa uomassa. Uittopatoa käytetään myös yleisnimityksenä uiton tarpeita palvelevasta padosta. Tavoitteena oli myös välttää *suman* eli *ruuhkan* syntymistä, joka seurasi, kun jokin pohjakiveen tai muuhun esteeseen tarttunut tukki keräsi muita taakseen. Sumaksi kutsuttiin myös yleensä tiettyä uitettavaa puutavaraerää. Kevättulvan aikaan uittotyö oli ympärivuorokautista, kun lyhyt tulva-aika oli käytettävä tarkkaan hyväksi eikä uitettavaa sumaa voinut jättää valvomatta. Jos ruuhka kuitenkin pääsi syntymään, sen purkaminen oli vaarallista työtä.¹⁵⁶ Uiton mahdollisimman aikaisen aloittamisen ja sujuvan järjestämisen tavoitteena oli saada puutavara väylän suulle ajoissa ennen talven tuloa. Siitä huolimatta jouduttiin usein joko luonnonolosuhteiden tai uittosäännön rajoitusten johdosta

¹⁵⁴ Närelenkki oli uitossa tärkeä tarve-esine, jota käytettiin kaikkien rakennelmien sidonnassa. 1800-luvulla yleistyivät teollisesti valmistetut köydet ja rautakettingistä valmistetut puomilenkit, jotka vähitellen syrjäyttivät närelenkit. Närelenkin valmistusta ja käyttöä ovat kuvanneet *Purhonen* 1962, s. 21 ja *Peltonen* 1991, s. 45.

¹⁵⁵ Näitä tutkimuksia on selostanut esim. *Helander* 1949, s. 526–529. Suomen Uittajainyhdistys ry – Finlands Flottareförening r.f. -nimisen yhdistyksen toiminnasta tutkimuksen edistämiseksi ks. *Purhonen* 1962, s. 107 ja 130–133. Uittoteho ry:n perustamisesta tutkimustoimintaa varten ja Kemijoen Uittoyhdistyksen tutkimustoiminnasta ks. *Itkonen* 1976, s. 141–143. Uittotekniikan oppikirjoja julkaisivat *Arvi Oksala*, jonka teos *Uitto ja lauttaus* sekä uittorakenteet julkaistiin 1926 ja toinen, uudistettu laitos samasta teoksesta nimellä *Uittoteknologia* vuonna 1936, ja *Arvo Kivelä* samoin nimellä *Uittoteknologia* vuosina 1951 ja 1955. *Veikko Lammassaaren* Oulun yliopistossa pitämien luentojen muistiinpanoja on julkaistu vuonna 1964. Edelleen alalla tapahtuu tutkimustoimintaa Metsäteho Oy:n toimesta, ks. *Korpilahti* 2010.

¹⁵⁶ *Itkonen* (1976, s. 48) kertoo, että Kemijoen uiton historian suurimmassa ruuhkassa kesällä 1901 oli ainakin 300 000 tukkia ja ruuhkaa oli purkamassa 500 miestä. Ruuhkan lopulta purkauessa kolme miestä menehtyi puiden ruhjomina.

kaksi- tai useampivuotiseenkin uittoon, jonka seurauksena pitkään vedessä olleen puun laatu heikkeni ja puut upposivat herkemmin.¹⁵⁷

Irtoutossa puuta kuljetettiin pienimmissä virtavesissä irrallaan niin, että uitettava puutavara laskettiin virran vietäväksi. Tervanpolton aikakaudella, 1900-luvun alkupuolelle asti, uittamalla kuljetettiin myös tervatynnyreitä joko irrallaan tai sitä varten valmistetuissa veneissä tai lautoissa.¹⁵⁸ Irrallaan uitettava puutavara kerättiin laajemmilla virtavesillä ja järvien ylitystä varten puomeilla ympäröimällä lautaksi, jolloin se ei päässyt kulkeutumaan ympäri vesialuetta. Lauttoina uitettava puutavara ei myöskään päässyt hajaantumaan rannoille eikä mereen laskevista joista avomerelle.¹⁵⁹

Irtoutosta siirryttiin jo 1800-luvun lopulta alkaen *nippu-uittoon* siellä, missä se oli mahdollista. Nipuiksi sitominen helpotti suurempien erien kuljetusta kerralla ja vähensi puutavaran uppoamista, mutta edellytti syvempää väylää. Niputaminen tapahtui koneellisesti.¹⁶⁰ Puiden kuljettaminen nippuina helpotti niiden siirtämistä esimerkiksi voimalaitospatojen ohi tähän tarkoitukseen kehitetyillä *nippunostureilla*.¹⁶¹

Uitettavan puutavaran pysäyttäminen esimerkiksi erottelua tai koskeen laskua varten tapahtui *vastuulla*. Vastuut vaihtelivat kokonsa ja lujutensa puolesta suuresti. Suomen suurin vastuu oli Isohaaran voimalaitoksen yläpuolella Kemijoella, jossa sumaa saattoi olla 7 km:n matkalla.¹⁶² *Ohjepuomeilla* voitiin estää puiden karkaaminen tai päätyminen rannoille vastuilla ja muuallakin, missä se oli tarpeen. Niitä ja muitakin puomituksia varten tarvittiin kiinnikkeitä, useammasta puusta tehtyjä *pollareita* eli *ukkoja* tai vahvimmillaan hirsistä ja kivistä tehtyjä *kiviarkkuja*. Irtouton vastuiden jäljiltä on vesistöissä edelleen uppopuita ja uittojätettä.¹⁶³ Edelleen Itä-Suomen järvissä tarvitaan ukkoja nippu-uittoa varten kiinnikkeiksi.

¹⁵⁷ Oksala 1936, s. 1–86, 90 ja 95; Purhonen 1962, s. 21–22; Peltonen 1991, s. 40–44; Purhonen 1998, s. 44. Padoista ks. esim. Oksala 1936, s. 248–249 ja Lammasaari 1990, s. 93–94.

¹⁵⁸ Helander 1949, s. 29–32.

¹⁵⁹ Oksala 1936, s. 130–133.

¹⁶⁰ Oksala 1936, s. 140–141. Niputuskoneiden toimintaperiaatteista *ibid.* s. 133–136 ja Kivelä 1951, s. 80–90.

¹⁶¹ Purhonen 1962, s. 36–38.

¹⁶² Purhonen 1998, s. 93. Esimerkkejä ratkaisukäytännöstä -liitteessä selostettavassa Ala-Kemijoen asiassa on kysymys juuri tämän vastuun puhdistamisesta uppopuista. Vaatimuksissa Purhosen tarkoittamasta alueesta on käytetty nimeä *Liedakkalan ja Isorimalin vastuut*. Ikonen (1976, s. 106–107) on kuvannut vastuun järjestämistä alavirran puolelta lukien ensin Isorimalin ja sitten Liedakkalan vastuisiin, jotka oli ohjeilla rajattu, ja niiden jälkeen Kuusiniemen takavastuuseen, ja sitä miten puut laskettiin Isohaaran voimalaitoksen ohitse uittoruuhessa.

¹⁶³ Ikonen (1976, s. 49) on selostanut vastuiden vahvistamista ja muita uittoväylätöitä Kemijoella 1900-luvun alussa. Hän on myös maininnut (*ibid.*, s. 142), että kesällä 1976 tutkittiin sukellustyö-

Merkittävimvät ja vaikeimmin ennallistettavat ympäristömuutokset aiheutuivat 1950- ja 1960-lukujen koneellisista uittoperkauksista. Koneellisia perkauksia suoritettiin lähinnä Pohjois-Suomen alueella, koska Etelä-Suomessa oli uitto pienissä joissa loppunut jo ennen kuin traktoriperkaukset alkoivat.¹⁶⁴ Perkausten tavoitteena oli uittoa haittaavien esteiden raivaaminen niin, että uittoväylästä muodostettiin tasainen, kourupohjainen väylä, ”ränni”, jonka molemmin puolin oli kasvillisuudesta vapaat, peratuista tai väylän ulkopuolelta työnnetyistä massoista tehdyt kivettyt *suisteet*. Näin aikaansaadun uittoväylän pohjassa tai rannoilla ei ollut esteitä, joihin uitettava puutavara olisi päässyt tarttumaan. Uittomiehiä ja -laitteita tarvittiin näin kuntoonpannussa väylässä vain vähän, mikä säästi kustannuksia.¹⁶⁵ Kasvillisuudesta vapaaksi raivatut ranta-alueet vesakoituivat, kun uitto sittemmin päättyi.¹⁶⁶

Koneellisten perkausten seurauksena kalojen lisääntymiselle tärkeät sorapohjat hävisivät tai liettyivät ja joen eliömaailma yksipuolistui. Luonnonmukainen kasvillisuus hävisi myös ranta-alueilta ja virtaveden ekologinen toiminta muuttui. Näin aikaansaatua uoma ei enää sopeutunut ympäristöönsä. Ranta-alueiden tulvavyöhykkeiden ja kasvillisuuden katoamisen seurauksena valuma-alueen tulvanpidätyskyky heikentyi.¹⁶⁷ Kasvaneen virtausnopeuden myötä lisääntynyt jokiuoman eroosio hävitti jäljelle jääneet lohikalojen lisääntymisalueet. Koski-alueilta kulkeutunut kiintoaines puolestaan täytti alapuoliset syvänealueet, jotka ovat lohikaloille tarpeellisia talvehtimisalueita.¹⁶⁸

Perkaukset lisäsivät virtaamaa, minkä vuoksi oli tarpeen rakentaa patoja. Niiden kynnys oli usein joen luonnollisen pohjan alapuolella, ja lisäksi jokea perattiin kynnyksen tasossa yläpuoliseen järveen saakka. Tämän vuoksi monen järven vedenkorkeudet laskivat pysyvästi erityisesti kuivimpana kesäaikana. Tilanne ei muutu, ellei ennallistamistoimin pyritä palauttamaan uomaa sellaiseksi, että sen purkautumisominaisuudet ovat ainakin lähellä aikaisemmin vallinnutta tilaa.¹⁶⁹ Ennallistamisen ongelmana on, että ennen padon rakentamista vallinneen tilanteen määrittäminen voi olla vaikeaa, kun ei ole olemassa mitattua tietoa ennen muutosta vallinneista vedenkorkeuksista ja virtaamista.

nä oppopuiden esiintymistä Kemijoen erottelu-, vastuu- ja jäävarastoalueilla. Sen perusteella puheet pohjassa makaavista puukerroksista olivat osoittautuneet perusteettomiksi.

¹⁶⁴ Anttila – Koikkalainen 1985, s. 32.

¹⁶⁵ Ks. esim. Lammassaari 1990, s. 50.

¹⁶⁶ Uittosääntöä kumottaessa eräs yksityishenkilö vaati uiton jatkamista mainiten uiton päättymisen haittoina muun ohella, että joen rannat olivat vesakoituneet ja käyneet epäsiisteiksi, ks. PSVEO 26.3.1982, 31/82/II, lainvoimainen.

¹⁶⁷ Helander 1949, s. 384; Anttila – Koikkalainen 1985, s. 30; Lammassaari 1990 s 50; Hanski 2000, s. 47; Järvenpää 2003, s. 61; Aulaskari ym. 2003, s. 74.

¹⁶⁸ Huhtala 2008, s. 10.

¹⁶⁹ Lammassaari 1990, s. 62–63 ja 116.

Lammassaari piti traktoriperkauksia yksinomaan uiton kannalta arvioituna kannattavina, jos väylää käytettiin uittoon vähintään 10 vuotta uittamalla siinä suunnilleen sama määrä kuin ennen perkausta. Hänen mukaansa perkaukset alensivat uittokustannuksia 20–40 %, vähensivät uittomiestistön tarvetta 40–60 % ja tuottivat esimerkiksi Iijoella 10,5 %:n koron perkauksiin sijoitetulle pääomalle.¹⁷⁰

Monin paikoin irtouittoväylien perkausten hyötyä vähensi, että uitto loppui pian perkausten jälkeen ja kustannusten kuoletusaika jäi lyhytaikaiseksi. Monia perattuja väyliä käytettiin uittoon vain kaksi tai kolme vuotta, kun uitto siirtyi autokuljetuksiin väylien parantamisesta huolimatta.¹⁷¹ Sellaisiakaan perkauksia, jotka olisivat olleet kannattavia vain uittokustannusten vähenemisen perusteella, ei jälkikäteen arvioiden voida pitää kansantalouden kokonaisuuden kannalta kannattavina, kun otetaan huomioon kalataloudelle aiheutetut suuret vahingot.¹⁷² Näissä laskelmissa ei sitä paitsi ole otettu huomioon virtavesiympäristöjen häviämistä lähes kokonaan, mitä on mahdotonta arvioida rahallisesti.

1.4 Uitto kuljetusmuotona

Uiton ja aluskuljetusten etuna muihin kuljetusmuotoihin verrattuna on vähäinen energiankulutus ja mahdollisuus kuljettaa suuria määriä kerralla. Ero maantie- ja rautatiekuljetuksiin on kaventunut, kun tiet ja rautatiet ovat parantuneet ja niitä käyttävän kuljetuskaluston kapasiteetti on lisääntynyt. Edelleen uiton etuna on mahdollisuus kuljettaa suuria määriä kerralla, hinattavassa nippulautassa enimmillään 500 autokuorman verran puutavaraa. Vertailussa on otettava huomioon vesikuljetuksen lisäksi terminaalikustannukset, joita aiheutuu puutavaran kuormaamisesta ja siirtämisestä uittettavaksi sekä kuorman purkamisesta tehtaalla. Suurten terminaalikustannusten vuoksi uitto on edullisimmillaan pitkillä matkoilla. Polttoaineen hinta vaikuttaa luonnollisesti vertailun lopputulokseen.¹⁷³

Uiton merkitys puun kuljetusmuotona kasvoi nopeasti 1800-luvun puolivälissä alkaen aina 1960-luvulle saakka sitä mukaa, kun kehittyvän teollisuuden raa-

¹⁷⁰ *Lammassaari* 1990, s. 56–58.

¹⁷¹ Esimerkiksi sopivat Kainuussa sijaitsevat Jormasjoki, Tipasjoki ja Kusianjoki. Jormasjokea perattiin koneellisesti vuonna 1959 ja uittoa toimitettiin viimeisen kerran vuonna 1963, Tipasjoen kosket perattiin vuosina 1955–1957 ja uittoa toimitettiin viimeisen kerran 1961, Kusianjokea perattiin 1957 ja siinä uitettiin viimeisen kerran 1964. Ks. PSVEO 26.3.1982, 31/82/II ja PSVEO 30.11.1984, 28/84/III, molemmat lainvoimaisia.

¹⁷² *Ylitalo* 1983, s. 42; *Lammassaari* 1990, s. 56–58.

¹⁷³ *Lammassaari* arvioi vuonna 1985, että junakuljetus kulutti öljyn määrällä mitaten polttoainetta 4 ja autokuljetus 17 kertaa niin paljon kuin uitto, ks. *Lammassaari* 1990, s. 17–18. Ks. uittokustannuksista myös Metsäteho 2010, Johdanto, s. 4, 9 ja 11.

ka-aineenkulutus lisääntyi.¹⁷⁴ Uttamalla kuljetettavan puutavaran määrä ei puun määrällä mitaten vähentynyt verrattaessa 1930-luvun loppua ja 1960-luvun alkua toisiinsa. Uitto alkoi kuitenkin jo tuolloin menettää merkitystään muihin kuljetusmuotoihin verrattuna. Autokuljetukset lisääntyivät nimittäin suunnilleen sillä määrällä, jolla laajentuneen puunjalostusteollisuuden raaka-aineen tarve lisääntyi.¹⁷⁵

Puun kuljetusmääriä mitattaessa voidaan ilmoittaa kuljetetun puun määrä kuutiometreinä eli absoluuttinen kuljetusmäärä. Vaihtoehtoisesti voidaan ottaa huomioon myös kuljetusmatka kertomalla kuljetettu määrä matkan pituudella. Näin saatua suuretta kutsutaan kuljetussuoritteeksi.¹⁷⁶ Uitto oli absoluuttisella määrällä mitaten pääasiallinen puun kaukokuljetusmenetelmä vuoteen 1965 saakka, jolloin autokuljetusmäärä ylitti uitetun puumäärän. Kuljetussuoritteella mitattuna autokuljetus ylitti uiton vuonna 1977.¹⁷⁷

Uittomuodoista lakkasi ensin irtouitto pienimmillä latvavesillä. Kemijoki oli viimeinen joki, jossa harjoitettiin irtouittoa. Kemijoen irtouitto loppui vuonna 1991. Paljon työvoimaa edellyttäneen irtouiton myötä katosi myös uittoon liittynyt elämänmuoto, ja työttömyys lisääntyi. Uittoväylien ennallistamisen koettiin sinetöivän kehityksen lopulliseksi, minkä vuoksi sitä ei pitkään aikaan varauksetta kannatettu.¹⁷⁸

Uiton edellytykset olivat jo 1950-luvulle tultaessa huonontuneet, koska kustannukset olivat kohonneet monesta syystä. Työpalkat olivat nousseet ja uittoväylien rakentamis- ja kunnossapitokustannukset kallistuneet. Myös järvien laskeminen, vesistön säännöstely ja vesivoimalaitosten rakentaminen olivat aiheuttaneet ongelmia uitolle.¹⁷⁹ 1960-luvun alun vaiheilla alkoi jo olla merkkejä siitä, että uitto olisi kuljetusmuotona vähenemässä. Siitä huolimatta edelleen esiintyi näkemyksiä, joiden mukaan uitolalla tulisi olemaan jatkossakin tärkeä merkitys kuljetusmuotona.¹⁸⁰

Uitto on vähentynyt muistakin syistä kuin sen kanssa kilpailevien kuljetusmuotojen kehityksen vuoksi. Uitto edellyttää käytännössä suuren varaston uittamista kerralla. Kun puunkorjuu on koneellistunut, ovat hakkuut muuttuneet ym-

¹⁷⁴ Metsäteho 2010, Johdanto, s. 5.

¹⁷⁵ Purhonen 1962, s. 62; Lammassaari 1964, s. 5.

¹⁷⁶ Metsäteho 2010, Johdanto, s. 5.

¹⁷⁷ Metsäteho 2010, Johdanto s. 7.

¹⁷⁸ Kemijoen uiton lopettamista selvittänyt työryhmä (1992, s. 11 ja 19) totesi, että uiton päätyttyä vuonna 1991 Kemijoen uittoyhdistys irtisanoi 49 vakituista ja 518 kausivakituisia työntekijää, joista erityisesti kausivakituiset jäivät työttömiksi. Ks. myös Metsäteho 2010, Johdanto s. 7.

¹⁷⁹ Haataja 1955, s. 195.

¹⁸⁰ Purhonen (1962, s. 62) luotti uiton jatkumiseen: ”Kaikesta päättäen onkin se eräillä tahoilla vallalla oleva käsitys, että uiton merkitys olisi nopeasti vähenemässä sekä että uitto puutavaran kaukokuljetusmuotona olisi jo aikansa elänyt, melko lailla ennenaikainen.”

päri vuotisiksi eikä talvihakkuista enää kerry suurta uitettavaksi soveltuvaa kevät-varastoa. Uiton kilpailukykyä vähentävät myös teollisuuden lisääntyneet laatuvaatimukset. Vaikka uitto ei enää pitkään aikaan ole ollut monivuotista, aiheuttaa vettyminen joka tapauksessa laatuhaittoja varsinkin sahatukeille ja hiomopuiksi tarkoitettulle kuuselle. Kustannus- ja laatu-tekijöiden lisäksi on ympäristönsuojelu aiheuttanut paineita erityisesti suurten jokiuittojen lopettamiseksi.¹⁸¹

Uitto on 2000-luvulla edelleen kustannuksiltaan kilpailukykyinen kuljetusmuoto, mutta terminaalikustannusten takia vain yli 120 km:n pituisilla matkoilla. Uittoa harjoitetaan nippu-uittona Vuoksen ja Kymijoen vesistöissä Pielisen, Kallaveden ja Saimaan alueella. Uittamalla kuljetettavan puutavaran määrä on 2000-luvulla ollut vuosittain noin miljoona kuutiometriä, mikä on 2,5 % Suomen puunjalostusteollisuuden kotimaisesta raakapuusta.¹⁸² Ajankohtaisia kuljetusmuotoihin vaikuttavia muutoksia ovat puunjalostusteollisuudessa tapahtuvat muutokset. Ne vaikuttavat raaka-ainekuljetuksiin, kun sahoja ja kuitupuuta käytäviä tehtaita suljetaan ja toisaalta energiapuun käyttö lisääntyy. Vesitiekuljetuksissa uiton kanssa kilpailee aluskuljetus. Uitto on muutoksista huolimatta edelleen mukana tarkasteltaessa kuljetusvaihtoehtojen kilpailukykyisyyttä.¹⁸³

2 ENNALLISTAMISESTA

2.1 Vesistöjen ennallistamisen tavoitteista

Ympäristön suuret muutokset ovat yleisesti aiheuttaneet huolta monista syistä. Pilaantuminen on tunnetuimpia ongelmia. Tehokkaan maankäytön seurauksena ovat luonnolliset kosteikot hävinneet monin paikoin, mistä on seurannut haitallisia tulvia.¹⁸⁴ Vesikuljetusten edullisuuden vastapainona on alettu kiinnittää huomiota kuljetusten tehokkuuden edellyttämään väylien muokkaukseen ja tämän

¹⁸¹ Oijala ym., 1993, s. 1; Metsäteho 2010, Johdanto s. 8.

¹⁸² Metsäteho 2010, Johdanto s. 7; Kymen Uittoyhdistys 2011.

¹⁸³ Oijala ym. (1993) ovat selostaneet Metsätehon tutkimusta, jossa tarkasteltiin teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia aluskuljetusten lisäämiseen Vuoksen vesistöalueella. Merenkululaitos (2009, s. 2) on tutkimuksessaan arvioinut puupolttoaineen kysynnän muutoksista johtuvia kuljetustarpeiden muutoksia. Uutena tarkasteluvaihtoehtona energiapuun kuljetuksissa on tähän tarkoitukseen suunniteltu bioalus. Pääosin lyhyiksi arvioituilla kuljetusmatkoilla pidetään autokuljetuksia kilpailukykyisimpinä. Ks. myös Korpilahti 2010.

¹⁸⁴ Keski-Euroopan luonnonmukaisen rakentamisen kehityksen taustalla ovat erityisesti virtavesiympäristöjen tehokkaasta rakentamisesta aiheutuneet tulvat. Tunnetuimpia öljyyn liittyviä onnettomuuksia ovat Exxon Valdez -nimisen säiliöaluksen haaksirikko Alaskan rannikon edustalla marraskuussa 1989 ja öljynporauslautan laitteiden rikkoutuminen Meksikonlahdella tammikuussa 2010.

toiminnan ristiriitaan luonnonsuojelun kanssa. Haitat ovat vain osaksi vältettävissä rakennusteknisin keinoin. Näitä kysymyksiä on herännyt varsinkin Euroopan etelä- ja itäosissa, joissa jokikuljetukset ovat edelleen tärkeitä.¹⁸⁵ Lisäksi perinteisen säilyttävän luonnonsuojelun kohteeksi sopivat alueet ovat vähentyneet ja suojelualueiksi on siksi tullut valituksi myös monin tavoin muutettuja kohteita.¹⁸⁶ Toisaalta eräät vesiympäristön käyttömuodot ovat menettäneet merkityksensä ja tehneet tilaa virkistyskäytölle. Näistä monitahoisista syistä on alettu pitää tarpeellisena sekä ympäristömuutosten ennallistamista että sen sääntelyä. Ennallistamisen menetelmiä on kehitetty, ja ennallistaminen on alettu ottaa huomioon myös sopimus- ja säädösten muiden suojelun keinojen rinnalla.¹⁸⁷

Ennallistamisen tavoitteiden asettamista ja käytännön toteuttamista vaikeuttavat luonnon ymmärtäminen jatkuvassa muutoksessa olevina vuorovaikutteisina kokonaisuuksina, laajojen vaikutusalueiden huomioon ottaminen ja se, että ympäristön käyttö on jo saattanut sopeutua uuteen tilanteeseen.

Luonnontieteen piirissä tarkastelunäkökulma on jatkuvasti laajentunut yksittäisten lajien elinympäristöistä ja pienialaisten kohteiden olosuhteista kohti keskenään vuorovaikutuksessa olevien toiminnallisten kokonaisuuksien huomioon ottamista.¹⁸⁸ Esimerkiksi virtaavan veden uomien ymmärretään muodostavan yhdessä niitä ympäröivän maaekosysteemin kanssa vuorovaikutteisen ekologisen kokonaisuuden, jonka olosuhteisiin vaikuttaa koko valuma-alueen tilanne.¹⁸⁹

Tieto ennen muutoksia vallinneista olosuhteista on yleensä puutteellista. Kun lisäksi ilman ihmistoimin aiheutettuja ympäristömuutoksiakin olosuhteet olisivat luonnollisen sukkession ja valuma-alueella ehkä tapahtuneiden muutosten johdosta muuttuneet, voi olla vaikeata arvioida, mikä olisi se ”alkuperäinen luonnontila”, jonka palauttamista tulisi tavoitella.¹⁹⁰ Kun ekosysteemien ei aikai-

¹⁸⁵ *Kurstjens* 2003, s. 77–78.

¹⁸⁶ Ennallistamistyöryhmän mietintö 2003, s. 20.

¹⁸⁷ Ks. esimerkiksi Rion sopimuksen 8 artikla (Yhdistyneiden kansakuntien biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, 1992 Rio de Janeiro 5.6.1002, SopS n:o 78/1994) ja vesipuiterektiivin 4 artikla.

¹⁸⁸ Ekologian eri suuntaukset ovat 1980- ja 1990- luvulla pyrkineet integroitumaan tavoitteena parempi ymmärrys luonnon toiminnoista, ks. *Brooks ym.* 2002, s. 9; Ennallistamistyöryhmän mietintö 2003, s. 17.

¹⁸⁹ *Muotka – Virtanen* 2008, s. 12–13.

¹⁹⁰ Kysymys ennallistamisen tavoitteesta on ollut konkreettisesti esillä hallinnollisten pakkokeinojen sisältöä pohdittaessa. *Vihervuori* (1987, s. 180) on ojitusta koskevia hallinnollisia pakkokeinoja käsitellessään lausunut, että ennallistaminen tarkoittaa säännösten vastaisesti aiheutettujen seurausten eliminoinnista, mikä ei välttämättä tapahdu eikä aina voikaan tapahtua siten, että fyysinen olotila palautetaan juuri entiselleen. ISAVI:n hallintopakoppäätöksellä 27/10/2, 26.2.2010, jonka velvoitetta VHAO on muuttanut päätöksellään 29.8.2011, 11/0220/1, lainvoimainen, asetettu velvoite perustuu pyrkimykseen palauttaa uoman virtaamat entiselleen oikeudettoman ruoppauksen jälkeen rakentamalla pohjapato. Tämän kirjoittaja osallistui asian käsittelyyn AVI:ssa, mutta ei virkavapauden vuoksi enää ratkaisun tekemiseen. Jos kysymys olisi ollut esimerkiksi luonnonsuo-

sempaan tapaan ymmärretä olevan tasapainotilassa vaan jatkuvassa muutoksessa (*flux of nature*, ei *balance of nature*), on joka tapauksessa mielekästä tavoitella vain prosessien tai vuorovaikutussuhteiden palauttamista ennen muutosta vallinneeseen tilaan ja sitäkin vain siinä määrin kuin se kulloinkin on mahdollista.¹⁹¹

Tuloksellisen ennallistamisen katsotaan nykyisen tiedon perusteella edellyttävän kokonaisvaltaista tarkastelua, jossa otetaan huomioon vesistön koko valuma-alue. Esimerkiksi virtaveden mekaanisten olosuhteiden palauttamisesta ei ehkä ole paljon hyötyä, jos valuma-alueen päästöjä ei samalla voida vähentää. Tämä saattaa edellyttää toimenpiteitä laajallakin alueella.¹⁹² Ennallistaminen voidaan nähdä niinkin laajasti, että mukaan otetaan sosioekonomisten vaikutusten tarkastelu.¹⁹³

Oikeudelliset ennallistamisvelvoitteet ovat tavallisimmin koskeneet muutetun ympäristön saattamista mahdollisuuksien mukaan ennalleen muutoksen tapahtumapaikalla.¹⁹⁴ Laajojen kokonaisuuksien hallinta ei yleensä ole mahdollista vain ympäristömuutosten aiheuttajille asetettavien velvoitteiden yhteydessä. Erityisesti näin on silloin, kun toimenpiteet edellyttäisivät valuma-alueen kuormituksen vähentämistä. Osa kuormituksesta voi johtua luvallisesta toiminnasta, johon on vaikeata vaikuttaa muussa kuin sitä koskevassa viranomaismenettelyssä. Lisäksi suuri osa kuormituksesta on tavallisesti peräisin hajakuormituksesta, joka on tehokkaiden ohjauskeinojen ulkopuolella.

Kauan sitten tapahtuneiden muutosten jälkeen on ympäristön maankäyttö usein ehtinyt sopeutua uuteen tilanteeseen. Myös ilman laillista oikeutta toteutettujen muutosten palauttaminen voi olla tämän vuoksi ongelmallista. Myös eri maankäyttömuotojen keskenään ristiriitaiset tarpeet tuottavat ongelmia ennallistamiselle. Uittoperkausten ja uittopatojen rakentamisen seurauksena muuttuneet vedenkorkeudet ovat havainnollinen esimerkki näistä ristiriidoista. Esimerkiksi Kutujokea koskevassa asiassa, jonka KHO ratkaisi päätöksellään 1977 A II 81, eräät rannanomistajat katsoivat hyötynensä alhaisemmista vedenkorkeuksista ja

jelulain nojalla suojellusta kohteesta, ennallistamisen tavoitteita olisi ollut vaikeampi määritellä. Ks. myös *Eloranta* 2010b, s. 36–37.

¹⁹¹ *Järvelä* 1998, s. 7; *Brooks ym.* 2002, s. 22–23; *Naskali* 2010, s. 90. Vaikka jatkuvan muutoksen tilan ja epätasapainon ajatus luonnon normaalina tilana on hyväksytty yleisesti vasta myöhemmin, monet ekologit hahmottivat luonnon toiminnan tähän tapaan jo 1960-luvulla, ks. *Brooks ym.* 2002, s. 23.

¹⁹² *Eloranta* 2010b, s. 80–96.

¹⁹³ *Eloranta* 2010b, s. 245–247.

¹⁹⁴ Näin ympäristövastuulain säättämistä koskeva HE 228/2008 vp s. 31. *Waris* (2008, s. 20) on pitänyt näin suppeaa määritelmää vanhentuneena ja katsonut ekologisen ennallistamisen (ecological restoration) olevan siihen verrattuna uusi lähtökohta, jonka mukainen siirtymä on jo havaittavissa oikeustieteessä. Hän ei käsittele kysymystä siitä, olisiko tällainen siirtymä havaittavissa myös Suomen lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä.

vastustivat toimenpiteitä, joiden seurauksena vedenkorkeudet olisi palautettu lähemmäs alkuperäistä.

Ellei ennallistamisen tavoitteita ole erikseen määritelty, voidaan tavoitteena olettaa olevan yleensä kohteen ekologisen tilan muuttaminen lähemmäs ennen muutosta vallinnutta tilaa ainakin silloin, kun kysymys on oikeudellisen velvoitteen perusteella tapahtuvasta ennallistamisesta.¹⁹⁵

2.2 Käsitteiden ongelmallisuus

Ennallistamista on käsitelty laajasti eri alojen kirjallisuudessa ja sitä koskevat useat säännökset. Ennallistamiseen liittyvää oikeuskäytäntöäkin on runsaasti. Ennallistamisen käsitteistö on kuitenkin edelleen vakiintumatonta ja monimuotoista. Ennallistamisen sisällön tulkinnanvaraisuuden ja ongelmallisuuden vuoksi on jopa pidetty aiheellisena sen korvaamista muilla käsitteillä. Varsinkin luonnontieteessä ymmärretään täydellisen ennallistamisen mahdottomuus ja puhutaan sen vuoksi mieluummin kunnostuksesta. Esimerkiksi *Louhi* on katsonut, että olisi oikeampaa puhua kunnostuksesta (*rehabilitation*), koska toimenpiteillä ei yleensä tosiasiaa voida ennallistaa (*restore*) ekosysteemin ennen muutoksia vallinnutta tilaa. *Eloranta* puolestaan on pitänyt luonnontilaisuuden tavoittelua pikemminkin kaukaisena haaveena kuin realistisena tavoitteena, ja käyttää sen vuoksi kunnostuksen käsitettä.¹⁹⁶

Huolimatta käsitteen ongelmallisuudesta on ennallistaminen ympäristöoikeudessa vakiintunut tarkoittamaan laajasti ympäristömuutosten aikaisempaan tilaan palauttamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa oikeudellista sisältöä sille ei ole vakiintunut.¹⁹⁷ Toiminnallisten ja ympäristönsä kanssa vuorovaikutuksessa olevien ekosysteemien kokonaisuuden ja ennallistamisen rajoitukset ottaa huomioon määritelmä, jonka mukaan ennallistaminen on

¹⁹⁵ *Eloranta* (2010b, s. 35) on pitänyt tätä haitallisen ihmistoiminnan jälkeen tapahtuvan ennallistamisen yksiselitteisenä päättävöitteena. Elorannan näkökulma ennallistamiseen on oikeudellisen velvoitteen asettamista laajempi. Vesilain mukaisessa, edellä tässä jaksossa jo mainitussa hallintopakkoasiassa VHAO piti ratkaisussaan 29.8.2011, 11/0220/1, lainvoimainen, vesilain mukaisena nimenomaan luvattomasti ruopatun uoman palauttamista toimenpidettä edeltäneeseen tilaan katsoen, että sille ei ollut annettava merkitystä, että kysymyksessä olevaa uomaa oli aiemmin muutettu uiton tarpeita paremmin vastaavaksi.

¹⁹⁶ *Louhi* 2010, 14; *Eloranta* 2010b, 19.

¹⁹⁷ *Waris* 2008, s. 19. Waris on käyttänyt ennallistamisen korvauksenomaisuuden käsitettä ympäristövastuudirektiivin ja ympäristövastuulain terminologiaan perustuen haluten kuvata, että kysymys on muusta kuin mekaanisesta aikaisemman olotilan palauttamisesta. *Suvantola* (2007, s. 38) on aiheellisesti pitänyt ympäristövastuudirektiivin suomenkielisen käännöksen käsitteitä epäonnistuneina ja ehdottanut vakiintuneiden ennallistamisen ja luonnontilan palauttamisen käyttämistä. Ympäristövahinkolaissa omaksuttiin kuitenkin ensisijaisen, täydentävän ja korjaavan korvaamisen käsitteet.

toimintaa, jolla pyritään nopeuttamaan ihmisen muuttaman ekosysteemin palautumista luonnontilaisen kaltaiseksi.¹⁹⁸

Myöskään *kunnostamisen* tai *kunnostuksen* käsitteille ei ole vakiintunut täsmällistä merkitystä. Niillä voidaan tarkoittaa rakenteellisia ja toiminnallisia parantamistoimenpiteitä, joilla pyritään luonnontilaan ilman, että toiminnan tavoitetta olisi välttämättä sidottu jotakin muutosta edeltäneen tilan palauttamiseen.¹⁹⁹ Jos kunnostuksella tavoitellaan tietyn lajin menestymisen edellytysten parantamista, voidaan puhua *elinympäristön kunnostuksesta*. Tällöinkään ei välttämättä edellytetä, että kysymys olisi ihmistoimin muutetusta ympäristöstä tai muutenkaan johonkin aikaisempaan tilaan pyrkimisestä.²⁰⁰ Uiton jälkeen tapahtuneissa ennallistamistoimissa on usein ollut kysymys *kalataloudellisesta kunnostuksesta*, jossa otetaan huomioon erityisesti virtakutuisten kalojen kutualueet, poikasten kasvualueet ja suojapaikat. Kalataloudellisella kunnostuksella voidaan tavoitella parannuksia myös ravun elinympäristöihin ja tuotantoon.²⁰¹ Uiton jälkeisestä kunnostamisesta on varsinkin toiminnan alkuaikoina puhuttu myös vesistöjen *entisöimisestä*. Entisöimisen käsite on jäänyt lähes kokonaan pois käytöstä, mutta sitä saatetaan joskus vieläkin käyttää ennalleen palauttamisen merkityksessä. Varhaisimmista uiton jälkeisistä kunnostuksista puhuttiin *kiveämisestä*.²⁰²

Luonnonmukainen vesirakentaminen on lähtenyt keskieuropalaisesta tulvasuojelun intressissä kehitetystä ajattelutavasta, jossa virtavesien ennallistamiseen yhdistetään luonnontieteellistä ja teknistä tietoa.²⁰³ Alkuaikojen voimakkaasta rakentamisesta on siirrytty ns. ekologiseen vesirakennukseen, jonka tavoitteena on palauttaa vesistön luontainen dynamiikka ja muoto. Alkuperäisen lajiston ja sen runsaussuhteiden katsotaan palautuvan paremmin, jos joki saa kehittyä luontaisten mekaanisten ja lajiston muutosten kautta vähitellen.²⁰⁴ Luon-

¹⁹⁸ Ennallistamistyöryhmän mietintö 2003, s. 15. Oikeudellisessa sääntelyssä keskeinen ekosysteemin käsite perustuu vastaavaan käsitteeseen luonnontieteessä, jossa se on laajentunut kohti suurempia kokonaisuuksia, Brooks ym. 2002, s. 11–12.

¹⁹⁹ Hanski 2000, s. 30.

²⁰⁰ Yrjänän (2003, appendix 1) mukaan elinympäristön kunnostus (*habitat restoration*) käsittää keinoja, joilla parannetaan fyysisiä olosuhteita, kuten joen uoman rakennetta tai virtausolosuhteita tietyille kalalajeille paremmin sopiviksi. Erotuksena kertaluonteisesta kunnostuksesta *alueen hoitaminen* on jatkuvaa toimintaa.

²⁰¹ Ylitalo 1983, s. 5.

²⁰² Ylitalo 1983, s. 5. Anttila ja Koikkalainen (1985) sekä Lammassaari (1990) ovat käyttäneet entisöinnin käsitettä. Uittosäännön kumoamista koskeissa päätöksissä on myös usein puhuttu entisöinnistä. Kunnostuksen tai kalataloudellisen kunnostuksen käsite ovat päätöksissä myös tavallisia. Elorannan (2010b, s. 20) mukaan entisöintiä käytetään nykyisin suojelu-, turvetuotanto- ja valuma-alueiden kunnostuksista. Hän on pitänyt entisöinnistä puhumisen edellytyksenä, että lähtötilanne tunnetaan riittävän tarkasti, ja liittää siis entisöinnin ennallistamiseen.

²⁰³ Järvelä – Vakkilainen 1996, s. 11–12 ja 16; Järvelä 1998, s. 3–4.

²⁰⁴ Järvelä – Vakkilainen 1996, s. 12–13.

nonmukaista rakentamista on vaikea sijoittaa kunnostuksen käsitteistään, koska siinä on oikeastaan kysymys sekä ennallistamiseen että uuteen vesirakentamiseen soveltuvasta ”ekologisen pehmeiden” ajattelutavasta.²⁰⁵ Uiton jälkeisiä ennallistamistoimia on jatkuvasti kehitetty luonnon toimintoja paremmin huomioon ottaviksi. Yhtenä taustatekijänä ovat olleet nämä Suomessakin hyvin tunnetut ajatukset luonnonmukaisesta vesirakentamisesta.

Ympäristöoikeudessa vakiintunutta ennallistamisen käsitettä voidaan, edellä selostetut varaukset mielessä pitäen, käyttää kuvaamaan kaikkia toimenpiteitä, joilla ihmisen aiheuttamien ympäristömuutosten jälkeen pyritään palauttamaan luonto ainakin lähemmäs sellaista tilaa, joka ilman noita muutoksia olisi vallinnut. Näin määritellen ennallistaminen kattaa esimerkiksi kunnostuksen ja entisöimisen käsitteet. Käyttämällä ennallistamista ympäristöoikeudellisena yleiskäsitteenä ei oteta kantaa siihen, voidaanko joidenkin tiettyjen velvoitteiden tai toimenpiteiden sisältöä pitää sillä tavoin riittävänä tai hyväksyttävänä, että niillä myös luonnontieteen kriteerein arvioituna olisi mielekästä tarkoittaa ennallistamista.

2.3 Ennallistaminen uiton jälkeen

2.3.1 Ennallistamisen tavoitteita: kalastuksen suuri merkitys

Uittoa varten suoritettujen ympäristömuutosten ennallistamista ovat määritelleet sitä koskevat säännökset, ja oikeuskäytäntö on muovannut ennallistamisvelvollisuuden sisältöä. Tavoitteenasettelu on kuitenkin jäänyt varsin ylimalkaiseksi niin säädöksissä kuin niiden soveltamiskäytännöissäkin. Sen suhteen, mitä kohteita ja millä tavalla on ennallistettu, on ehkä suurempi käytännöllinen merkitys ollut hallinnollisilla toimilla, jotka eivät välttämättä ole perustuneet nimenomaisiin velvoitteisiin vaan vesi- ja ympäristöhallinnon itse asettamiin tavoitteisiin. Uittosääntöjen kumoamiseen liittynyt runsaslukuinen ratkaisukäytäntökin on suurelta osin rajoittunut viranomaishakijan laatimiin suunnitelmiin pyrkimättä puuttumaan niiden laatuun.

Lisääntynyt luonnontieteellinen tieto ja arvostusten muutokset ovat vaikuttaneet ennallistamisen tavoitteenasetteluun ja sen myötä toimenpiteiden sisältöön. Kalaston menestymisen edellytysten parantaminen oli pitkään ennallistamisen ensisijainen tavoite. Tässä ilmenee kalastuksen vahva normatiivinen asema Suo-

²⁰⁵ Eloranta 2010b, s. 20.

men lainsäädännössä, mikä puolestaan heijastaa kalastuksen etujen vahvaa yhteiskunnallista merkitystä.²⁰⁶

Uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä kalastus sai huomattavaa merkitystä, kun perattuja uittoväyliä pidettiin sellaisina uittoa varten tehtyinä rakennelmina, joita ennallistamisvelvollisuus saattoi koskea nimenomaan kalastolle ja kalastukselle aiheutuvien haittojen perusteella. Kalaston ja kalastuksen etujen korostamista on sittemmin arvosteltu muiden vesistön käytön ja suojelun intressien näkökulmasta.

KHO linjasi uiton päätyttyä aktualisoituvaa ennallistamisvelvollisuutta Kutujoen vesistöä koskevalla vuosikirjapäätöksellään 1977 A II 81(ään.) siten, että joenuomassa suoritettut koskien perkaukset olivat vesistön kuntoonpanoa uittoa varten tehtyjä rakennelmia, joista voi aiheutua haittaa vesistöä käytettäessä ja joita uiton vesistössä lakattua oli mainitun lainkohdan mukaan muutettava, jos se oli haitan torjumiseksi tarpeellista.²⁰⁷ Kalatalouden etuja uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä edisti myös Änättijokea koskeva KHO:n vuosikirjapäätös 1986 A II 105(ään.), jolla KHO määräsi tehtäväksi erään kosken kiveämisen yhteydessä kutusoraikkoja. Näillä päätöksillä oli suuri merkitys velvoitteiden sisällölle ja yleensäkin uiton jälkeisen ennallistamistoiminnan kehitykselle, kun sekä ensi asteen ratkaisuissa että ennallistamistoimia suunnittelevassa hallinto-toiminnassa otettiin KHO:n linjaus vakavasti.²⁰⁸ Säännöksen sanamuodosta voisi päätellä, että myös suppeampi ennallistamisvelvollisuuden tulkinta olisi ollut mahdollinen.

Kalaston menestymisen edellytysten parantaminen säilyi pitkään ennallistamisen ensisijaisena tavoitteena.²⁰⁹ Uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä käsitettiin ennallistaminen aluksi nimenomaan kalataloudellisena kunnostuksena, jolla pyrittiin palauttamaan kalastuksen menettämät taloudelliset arvot varsinkin lohikalojen osalta.²¹⁰ Myös jokien rakenteellisen tilan tekninen ja luonnontieteellinen tutkimus on keskittynyt pitkään kalojen elinympäristön tai ainakin vain vesiluonnon näkökulmaan. Muun luontoympäristön vaikutuksen vesiluontoon ja

²⁰⁶ *Mylläntaus* (2002, s. 29) on selostanut vesien käyttöön kohdistuvia intressejä ja niiden normatiivisia valtasuhteita. Hän on pitänyt vesilainsäädännön kehitystä osoituksena kalastuksen suuresta merkityksestä.

²⁰⁷ KHO:n linjaus ei aluksi saanut varauksetonta kannatusta. Vesistöjen kunnostamistyöryhmä (1977, s. 28) mainitsi, ilmeisesti Kutujoen päätöstä tarkoittaen, KHO:n ”eräessä yksittäistapauksessa” antaneen päätöksen, jonka mukaan perattu väylä on tulkittava rakennelmäksi, joka saattaa olla haitaksi vesistöä käytettäessä.

²⁰⁸ *Eloranta* 2010b, s. 23.

²⁰⁹ Vesirakentamistöiden tarvetoimikunta (1982, s. 80–81) katsoi kalatalouden edellytysten olevan ensisijaisia kunnostustavoitteita, jotka tuli toteuttaa aina, kun se oli mahdollista. Kuitenkin myös muut vesienkäyttömuodot tuli ottaa huomioon.

²¹⁰ Ks. esim. *Anttila – Koikkalainen* 1985, s. 30 ja *Louhi* 2010, s. 15.

ekologisten kokonaisuuksien vuorovaikutuksen on lisääntyneen luonnontieteellisen tiedon perusteella katsottu jääneen liian vähälle huomiolle.²¹¹ Ennallistamistoimenpiteiden painopiste on sittemmin kalataloudenkin osalta siirtynyt, luonnonsuojelun ja ekosysteemiajattelun uusien näkökulmien mukaisesti, kalastuksen taloudellisen hyödyn tavoittelusta kalaston luontaisen lisääntymisen edellytysten parantamiseen.

Ennallistamisvelvoitteista määrättäessä on alettu kiinnittää huomiota laajempaan luonnonsuojelun näkökulmaan. Oikeudellisesta näkökulmasta varsinkin luontodirektiivin ehdoton lajisuojelu on edellyttänyt luonnonsuojelun huomioon ottamista, vaikka unionioikeuden lajisuojelua ei voine pitää osoituksena erityisen laajasta luonnonsuojelun näkökulmasta. Vesistöjen ennallistamisessa on joissakin tapauksessa ollut otettava huomioon jokihelmisimpukan eli raakun kuuluminen luontodirektiivin²¹² liitteessä IV a mainittuihin lajeihin, jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty (luonnonsuojelulain 49.1 §). Raakun elinympäristön suojeleminen tosin edellyttää melko laajaa näkemystä eri tekijöistä, koska raakun elinympäristöä koskevat vaatimukset ovat hyvä esimerkki lajien vuorovaikutussuhteiden merkityksestä. Raakun toukat tarvitsevat väli-isännäkseen taimenen, jonka menestymisellä on puolestaan omat edellytyksensä.²¹³

Vaikka kalataloudelliset edut voivat olla ristiriidassa muiden intressien kanssa, on kalataloudellisten tavoitteiden perusteella suoritetuista toimenpiteistä usein koitunut hyötyä myös vesialueen biodiversiteetin lisääntymisenä ja maisemakuvan palautumisena lähemmäs luonnontilaa. Kalatalouden hyväksi toimimalla on edistetty luonnonsuojelua aikana, jolloin pelkästään luonnonsuojelun vuoksi ei ehkä olisi ollut oikeudellisia edellytyksiä tai valmiutta hallinnollisinaan toimin ryhtyä ennallistamiseen.²¹⁴ Vaikka kalatalouteen keskittyvällä ennallistamisella oli puutteensa, voidaan kalatalouden hyväksi tehtyjä toimenpiteitä pitää parempana kuin sitä, että mitään ei olisi tehty.

Uittosääntöjen kumoamiseen liittyvä ennallistaminen oli aluksi tavoitteeltaan hyvin vaatimatonta eikä suurin kustannuksin uittoa varten kunnostettujen väyliä ennallistaminen saanut aluksi laajaa kannatusta.²¹⁵ Vesihallitus, joka alkuvaiheessa vastasi toimenpiteiden suunnittelusta uittosääntöjä kumottaessa, pyrki

²¹¹ Hanski 2000, s. 39; Muotka – Virtanen 2008, s. 13; Louhi 2010, s. 16.

²¹² Neuvoston direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (92/43/ETY).

²¹³ Eloranta 2010b, s. 220.

²¹⁴ Myllyntaus 2002, s. 29. Louhi (2010, s. 16) on tosin huomauttanut, että riittävien tarkkailutietojen puuttuessa on vaikea sanoa, onko ollut vain toiveajattelua, että se, mikä hyödyttää taimenta, koituu myös muiden virtavesien organismien hyväksi.

²¹⁵ Peltonen (1991, s. 99) on ilmaissut kriittisen näkemyksensä pitämällä takaperoisena kehityksenä aiemmin uittoa varten raivattujen koskien palauttamista vanhaan tilaansa.

aluksi mahdollisimman suppeaan ennallistamiseen ja puolusti kantaansa myös valitusteitse. Luonnontilan palauttamista ei pidetty tarpeellisena ja kalataloudenkin kannalta tavoitteet olivat nykyisen tiedon valossa aluksi riittämättömiä.²¹⁶ Kriittisiä kannanottoja esitettiin esimerkiksi metsähallituksen nimissä vuonna 1983. Metsähallituksen mukaan vanhoja uittoväyliä voidaan ”kohtuutonta haittaa tuottamatta kunnostaa asettelemalla kaloille levähdyskiviä”, mutta kunnostuksen tavoitteena ei tarvinnut kalatalouden intressissä olla väylien kunnostaminen siten, että lopputuloksena olisi täysin luonnontilaisiksi kivettyjä koskia.²¹⁷

Toimenpitein pyrittiin aluksi lähinnä tiettyjen lajien tietyille elinvaiheille sopivien elinympäristöjen luomiseen ja kaloihin keskittymällä jätettiin ottamatta huomioon muulle luonnolle merkitykselliset seikat. Kun tieto ja osaaminen olivat aluksi puutteellisia, saattoivat nämä vaatimattomatkin toimet epäonnistua. Kunnostuksissa saatettiin esimerkiksi sijoittaa kiviä ja kutusoraikkoja paikkoihin, joissa niitä ei luontaisesti esiinny, minkä vuoksi soraikat joko kulkeutuivat muualle tai peittyivät joen luontaisella kiintoaineksella.²¹⁸

Ennallistamisen tavoitteet ovat sittemmin kehittyneet niin, että kalatalouden lisäksi pyritään usein ottamaan huomioon koko vesiluonto ja sen biodiversiteetti sekä maisemakuva.²¹⁹ Kun kysymys on uittoperkauksin voimakkaasti muutetusta virtavedestä, pyritään palauttamaan luonnollinen nopean virtaaman koskien ja hitaamman virtaaman suvantojen vaihtelu.²²⁰ Kalakantojen elpymisen edellytyksistä on tutkimusten avulla ja kokemusten karttuessa saatu lisää tietoa ja kalataloudellisten kunnostusten tekniikkaa on kehitetty. Kalakantojen on ainakin joissakin tutkimuksissa voitu todeta elpyneen selvästi nopeammin kunnostetuissa kuin kunnostamattomissa vesistöissä.²²¹

Jotta kunnostus olisi tehokasta, tarvittaessa on pyrittävä vähentämään valuma-alueelta tulevaa kuormitusta. Sillä on merkitystä kalastonkin menestymisen kannalta. Metsätalouden tai turvetuotannon intressissä tehtyjen ojitusten kuormituksesta, jota voi aiheutua pelkästä virtaamien lisääntymisestä, voi olla seurauksena

²¹⁶ *Lammassaari* (1990, s. 181) on määritellyt uittoväylien ”kunnostuksen ja entisöinnin” tavoitteena olevan kalojen elinmahdollisuuksien palauttaminen ja parantaminen koskissa, mihin kuuluu myös haitallisten uittojätteiden poistaminen ja vesistöjen hydrologisen tilan korjaaminen. Hänen mukaansa toimilla ei pyritä saattamaan uittoväyliä täysin entiselleen.

²¹⁷ Metsähallituksen 7.11.1983 päivätty kirje, ks. *Lammassaari* 1986, s. 141 ja 139–144.

²¹⁸ *Hanski* 2000, s. 51.

²¹⁹ *Yrjänä* 1998, s. 242. Kalataloudellisten kunnostusten kehittämistyöryhmä totesi, että kunnostuksille asetetut toiveet kohdistuvat aikaisemman kalatalouden sijaan koko vesiluontoon, työryhmämuistio MMM 2004:38. *Huhtala* 2008, s. 11.

²²⁰ *Yrjänä* 1998, s. 248.

²²¹ *Huhtala* 2008, s. 97.

poikastuotantoalueille haittaa aiheuttava lisääntynyt sedimentaatio.²²² Näin pitkälle meneviä tulkintoja ei uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä asetettavissa velvoitteissa kuitenkaan ole tehty, vaan ennallistamisvelvoitteet ovat keskittyneet paikallisesti niihin kohteisiin, joissa muutoksiakin on tapahtunut.

Tämänhetkisen luonnontieteellisen tiedon valossa on selvää, että uittosääntöjen kumoamisen alkuvaiheessa määrätty ja nyt jo suoritettujen toimenpiteiden ei yleensä ole vastanneet ennallistamiselle nykyisin asetettavia tavoitteita. Velvoitteet olivat riittämättömiä ja on myös mahdollista, että eri syistä johtuen käytännön toteutus on jäänyt puutteelliseksi.²²³ Oikeudellisesti velvoittavin keinoin lienee vaikeata puuttua tilanteisiin, joissa lainvoimaisten päätösten velvoitteet on toteutettu. Oikeudellisille keinoille asettaa haasteita myös koko valuma-alueen tarkastelu ja päästöjen vähentäminen, jolloin kysymys ei ole vain tietyn ympäristömuutoksen ennallistamisesta muutoksen aiheuttajalle asetettavien velvoitteiden. Haasteet on tiedostettu, mutta niihin vastaaminen edellyttäisi uudenlaisia ohjauskeinoja, joiksi ei ole tehty konkreettisia ehdotuksia.²²⁴

Ennallistamistoimet jäänevät vapaaehtoisin toimin suoritettaviksi, mahdollisesti tähän toimintaan osoitettavien julkisin varoin.²²⁵

2.3.2 Kriisiväylät ennallistamisen esteenä

Suurimpia esteitä kunnostusten tavoitteiden saavuttamiselle oli niin sanotun kriisiväylän jättäminen uomaan. Uittosääntöjen kumoamiseen liittyviä velvoitteita asetettaessa oli aina 1980-luvun alkuun saakka tapana velvoittaa jättämään muuten kunnostettavaan uomaan kriisiajan uittomahdollisuuden säilyttämiseksi syvä, kiveämätön keskiväylä, joka voitaisiin tarvittaessa ottaa uudestaan uiton käyttöön.²²⁶

²²² Yrjänä 1998, s. 248. Myös Louhen (2010, s. 27–28) tutkimuksessa on todettu valuma-alueelta peräisin olevan kiintoainekuormituksen haittaavan taimen poikasten kehitystä.

²²³ Huhtala (2008, s. 12) on katsonut, että 1970- ja 1980-luvuilla velvoitekunnostetuilla tai tuolloin kalataloudellisesti kunnostamatta jääneillä jokialueilla olisi syytä suorittaa arvio kalataloudellisesta täydennyskunnostustarpeesta. Ks. myös Eloranta 2010b, s. 23.

²²⁴ Uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiskeinoja käsittelevässä ympäristöministeriön julkaisussa on esitetty, että pienvesien suojelua edistävien lakien, mm. vesilain, soveltamista ohjattaisiin siten, että koko vesiluontoesiintymä rantoineen ja lähiympäristöineen otetaan huomioon. Edellytyksenä on selvitys siitä, millaisin edellytyksin kutakin lakia voidaan soveltaa sen varsinaisen kohdealueen ympäristöön. Ympäristöministeriö 2011a, s. 36.

²²⁵ Eloranta (2010b, s. 23) on katsonut, että harkinnanvaraista kunnostusrahaa olisi osoitettava puutteellisesti kunnostettujen ja kunnostamatta jääneiden vesistöjen kunnostamiseen.

²²⁶ Lammasaari 1990, s. 72–73. Kriisiajoilla tarkoitettiin ennen kaikkea sota-aikoja, mutta nimityksenä käytettiin ajan tavan mukaan yleisempää kriisin käsitettä. Lammasaari piti uittoväylävarauksista huolehtimista ”totaalisena maanpuolustuksena”. Väylän jättämisen lisäksi saatettiin pitää tarpeellisinä uittolaitteiden säilyttämistä. Esimerkiksi MH vaati Jormasjoen ym. vesistöjen uitto-

Kriisiväyliä jättäminen perustui metsähallituksessa toimineen kriisiuittotoimikunnan selvitystyöhön niistä uittoväylistä, jotka mahdollisen kriisin ja siitä seuraavan polttoainepulan vuoksi tarvittaisiin kansantaloudelle tärkeän puunjalostusteollisuuden raaka-ainehuollon turvaamiseksi.²²⁷ Kriisiväyliksi tuli nimeytyksi suuri määrä uittoväyliä.²²⁸ Näiden selvitysten perusteella metsähallitus vaati uittosääntöjä kumottaessa, että muutoin kivettäviin uomiin oli jätettävä keskelle kiveämätön alue. Vesioikeudet määräsivät säännönmukaisesti vaatimuksen mukaisen kriisiväylän jättämisestä esimerkiksi lausumalla, että ”kiveämistyö on suoritettava siten, että uomaan jää sopivaan kohtaan 2–3 m levyinen kiveämätön väylä mahdollista veneliikennettä ja irtouittoa varten”.²²⁹

Ennallistamistoimet eivät välttämättä olleet kaikilta osin ristiriidassa sen kanssa, että uoma voitaisiin tarvittaessa palauttaa uiton käyttöön. Uiton aloittaminen uudestaan olisi kuitenkin edellyttänyt, että olisi pitänyt kunnostaa padot ja muut uittolaitteet, poistaa väylälle siirretyt suuremmat kivet ja raivata rannat pensaikosta. Suurista kivistä vapaa kriisiväylä olisi vähentänyt tarvittavia toimia.²³⁰

Kriisiväylä aiheutti kalaston menestymiselle huomattavia ongelmia. Koskien reuna-alueet jäivät varsinkin alivirtaamakausina kuiviksi, jolloin kalojen poikastuotantoalueet ja suojapaikat vähenivät. Nämä koskien matalat reuna-alueet myös jäätivät pohjaa myöten, mikä haittasi kalaston menestymistä entisestään.²³¹

Kriisiväylän vuoksi ja muutenkin puutteellisesti ennallistettuja vesialueita on sittemmin ennallistettu uudelleen vapaaehtoisin toimin. Tässä yhteydessä ei ole pyritty saattamaan oikeudellisesti ratkaistavaksi kysymystä siitä, voisiko uittosäännön kumoamiseen liittyvä ennallistamisvelvoite kattaa myös nämä toimen-

sääntöjä kumottaessa, että vesistöissä olevien patojen omistajat olisi velvoitettava rakentamaan uittoa varten tarvittavat laitteet, jos vesistöissä ryhdytään uudestaan harjoittamaan uittoa ”poikkeuksellisissa oloissa”. Myös uittoyhdistys teki vastaavan vaatimuksen. VEO jätti vaatimukset tutkimatta sillä perusteella, että uittosääntöä kumottaessa ei patoja koskevia päätöksiä muutettu, PSVEO 26.3.1982, 31/82/II lainvoimainen.

²²⁷ Metsähallituksen asettama kriisiuittotoimikunta oli vuonna 1972 nimennyt uiton kannalta tärkeimmiksi arvioidut ns. kriisiuittoväylät, ks. *Ylitalo* 1983, liite 2, s. 1. Ks. myös *Lammassaari* 1990, s. 79–82.

²²⁸ *Ylitalo* (1983, s. 18) on huomauttanut, että metsähallitus oli Kainuun osalta nimennyt kriisiuittoväyliksi lähes kaikki Oulujoen vesistöalueen pienet sivujoet ja -vesistöt, vaikka näin laajan irtouittoväylästä ylläpito ei ollut realistista. *Lammassaari* (1990, s. 79–81) on selostanut kriteerejä, joiden perusteella väylä on luokiteltu kriisiväyläksi, ja esittänyt luettelon näin määritellyistä väylistä.

²²⁹ Esimerkki on Purasjoen uittosäännön kumoamista koskevassa päätöksessä PSVEO 19.11.1975, 69/75/1, lainvoimainen, vesihallitukselle asetettujen velvoitteiden 3) kohdasta.

²³⁰ *Lammassaari* (1990, s. 82–83) on luetellut alun perin vuonna 1986 julkaistussa artikkelissaan uiton palautustoimia, jotka olisivat kriisin sattuessa tarpeellisia, ja niiden kustannuksia.

²³¹ *Ylitalo* 1983, s. 37.

piteet tai voitaisiinko lainvoimaisia ennallistamisvelvoitteita ottaa uuteen tarkasteluun niihin haittoihin vedoten, joita kriisiväylistä on huomattu aiheutuvan.

Esimerkiksi Suomussalmen kunnan täydennyskunnostuksia Purasjoella koskevan, vuonna 2004 tehdyn hakemuksen mukaan uittosääntö oli kumottu vuonna 1975 ja päätöksessä määrätty työt oli tehty seuraavana vuonna. Ennallistaminen oli tehty useilla perusteilla arvioiden puutteellisesti eikä toimenpiteillä ollut saavutettu tavoiteltua hyötyä kalatalouden osalta. Alkuperäisen vedenkorkeuden palauttaminen ja esimerkiksi kutosoraikkojen tekeminen eivät lainkaan kuuluneet toimenpiteisiin. Kunnostuksessa käytetty kivimäärä oli ollut arviolta 10–20 % perkausmäärästä, joten koskia reunustavat perkausmassoista koostuvat penkereet olivat jääneet kunnostuksen jälkeenkin pääosin paikoilleen. Myös osa kuivilleen jääneistä uoman osista oli jäänyt näiden penkereiden taakse. Kiveäminen oli toteutettu asettamalla uomaan yksittäisiä kiviä. Uoman keskiosaan oli jätetty kiveämätön noin 2–3 metrin levyinen niin sanottu kriisiajan uittoväylä uittoa ja mahdollista veneliikennettä varten, minä vuoksi kalanpoikasille tärkeät rantakivikot jäivät alivirtaamakausina kuivilleen. Täydennyskunnostusten tavoitteena oli korjata näitä ongelmia.²³²

1980-luvun alkupuolella kriisiväylän jättämistä alettiin vähitellen pitää tarpeettomana. Kriisiuittotoimikunta lopetti työnsä laatimatta minkäänlaista loppuraporttia.²³³ Kriisiväylää koskevia vaatimuksia ei enää tehty eivätkä vesioikeudet viran puolestakaan määränneet, että uittoväyliä ennallistettaessa uomaan olisi jätettävä kriisiväylä.²³⁴ Ilmeisesti kriisiväylän tarvetta ei enää katsottu olevan, kun kriisin uhkien koettiin väistyneen ja kun irtouitto oli uittotekniikkana jo jäänyt ajastaan jälkeen. Vesilakitöimikunnan uittojaosto piti kuitenkin vielä vuonna 2001 antamassaan raportissa tarpeellisenä varautua huolehtimaan teollisuuden raaka-ainehuollosta kriisiaikoina siten, että mahdollisuus irtouittoon säilytettäi-

²³² PSYLV 10.9.2004, 56/04/2, lainvoimainen. Myös Kainuun ympäristökeskuksen täydennyskunnostuksia Änättijoella koskevan hakemuksen mukaan aikaisempien ennallistamistoimien yhteydessä jätetty kriisiväylä aiheutti ongelmia, ks. PSYLV 18.7.2000, 40/00/2, lainvoimainen.

²³³ Kriisiuittotoimikunnan jäljiltä ei metsähallituksen arkistosta ole löytynyt mietintöä, loppuraporttia tai muuta dokumenttia, ei myöskään nimenomaista dokumenttia toimikunnan lakkauttamisesta. Syynä kriisiuittotajattelun hylkäämiseen lieene metsähallituksen muuttunut ajattelutapa. Muutokseen liittynyt keskustelu on jäänyt metsähallituksen sisäiseksi.

²³⁴ Vesirakentamistöiden tarvetöimikunta katsoi, että kriisiajan uittomahdollisuuteen oli tarpeen varautua enää vain niissä vesistöissä, joissa uittoa vielä harjoitetaan, koska varautuminen kriisiajan uittomahdollisuuteen aiheuttaa kunnostuksessa vaikeuksia ja lisäkustannuksia, KM 1981, s. 81. Metsähallitus (MH:n 7.11.1983 päivätty kirje, ks. *Lammassaari* 1986, s. 141 ja 139–144) yleisten uittoetujen valvojana katsoi, että kunnostuksista tuskin olisi haittaa mahdollisesti tulevana kriisiaikana suoritettavalle uitolle, koska riittävä uittoväylien käyttömahdollisuus olisi olemassa tai saatavissa sekä lupien että käytännön toiminnan kannalta ennallistamistoimista huolimatta. Metsähallitus (MH:n 23.2.1983 päivätty kirje Kainuun maatalouskeskuksen kalatoimistolle, ks. *Ylitälo* 1983, liite 2, s. 2) piti mahdollisena kriisiuittoväylien käyttämistä muuhunkin toimintaan, kunhan joen keskiosa jätetään vapaaksi uittoa varten.

siin, vaikka olisikin epätodennäköistä, että irtouittoon enää ryhdyttäisiin. Uittojaosto ei esittänyt, että irtouittoa varten tarpeellisista väylistä olisi huolehdittava.²³⁵

Hallinnossa pyritään edelleen varautumaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen poikkeuksellisissa oloissa. Vesikuljetusten turvaaminen on yksi osa varautumista, mutta käytöstä pois jääneiden uittoväylien ennallistamista ei enää pidetä osana tällaista varautumista. Kuljetustekniikan muutosten vuoksi eivät pienimmät väylät kuitenkaan enää sovellu uittoon.²³⁶

2.3.3 Uittorakenteet suojelukohteina

Monet uittolaitteet ovat muodostuneet osaksi rakennettua kulttuuriympäristöä ja sellaisina suojeltaviksi kohteiksi, joiden osalta ennallistaminen merkitsee uittorakenteiden eikä luonnontilan alkuperäiseen tilaan palauttamista.²³⁷

Kulttuuriympäristön suojelu perustuu käytännössä Museoviraston laatimaan inventointiin, jossa osoitetaan kohteet valtakunnallisesti merkittäviksi kulttuuriympäristöiksi. Inventointi puolestaan perustuu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:ssä on säädetty valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja niiden huomioon ottamisesta alueiden käytön suunnittelussa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevien erityistavoitteiden mukaan on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Kulttuuriympäristöä ovat kulttuurimaisemat, rakennettu kulttuuriympäristö ja muinaisjäännökset.²³⁸ Vanhoja uittorakenteita voidaan pitää sekä rakennetun kulttuuriympäristön kohteina että muinaismuistolain (295/1963) perusteella suojeltavina muinaisjäännöksinä.

²³⁵ Uittojaosto (2001, s. 3) on tosin todennut, että käytännössä kynnys ryhtyä irtouittoon mahdollisina kriisiaikoina olisi hyvin suuri sekä työvoiman että sopivien uittoväylien puutteen vuoksi.

²³⁶ Huoltovarmuuden organisoinnissa elinkeinoelämä on mukana mm. kuljetuslogistiikkasektorin vesikuljetuspoolissa, ks. Varautuminen ja kokonaisturvallisuus 2010, s. 64. Varautumisessa on ehdotettu käytettäväksi kokonaisturvallisuuden näkökulmaa kokonaisuunpuolustuksen sijaan, ibid. s. 74.

²³⁷ Tällä kannalla oli jo Vesistöjen kunnostamistyöryhmä mietinnössään vuonna 1977, ks. s. 6 ja 32–33. Työryhmä piti kansantalouden kannalta tärkeänä keskeiseen metsäteollisuuteen liittyvien uittoperinteen kohteiden suojelemista ja sisällytti suojelemisen vesistöjen kunnostamisen tavoitteisiin. Tuolloin ei kattavia inventointeja vielä ollut käytettävissä.

²³⁸ Ks. valtioneuvoston päätös 22.12.2009 valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen 1993 inventoinnin korvaamisesta sen vuonna 2009 valmistuneella tarkistuksella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamana inventointina. Valtioneuvoston päätöksellä 13.11.2008 on tarkistettu valtioneuvoston 30.11.2000 tekemää päätöstä valtakunnallisista alueidenkäytön tavoitteista.

Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt edustavat Suomen kehitysvaiheita ja ovat historian kuvastajia. Tarkoitus on, että valtakunnalliseen inventointiin valitut kohteet antavat alueellisesti, ajallisesti ja kohdetyypeittäin monipuolisen kokonaiskuvan rakennetun ympäristön historiasta ja kehityksestä. Tällaisen alueen kehittämisessä on pyrittävä siihen, että muutokset ja rakentaminen eivät ole ristiriidassa kulttuuriympäristöarvojen kanssa. Valtakunnallisesti merkittäväksi kulttuuriympäristöksi nimeäminen saa oikeusvaikutuksensa kaavoituksen ja rakentamista koskevien lupamenettelyiden yhteydessä.²³⁹

Museoviraston inventointiin sisältyvistä kanavista useat liittyvät puunjalostusteollisuuden historiaan sekä puutavaran ja tervan kuljettamiseen. Inventointiin sisältyy esimerkiksi Konnuksen kanava Leppävirralla, jonka kolme eri aikakausien kanavaa muodostavat yhdessä viereisen luonnonkosken kanssa ainutlaatuisen sisävesiliikenteen historiaa kuvastavan kokonaisuuden.²⁴⁰ Myös Kajaaniin vuonna 1846 rakennetut Ämmäkosken ja Koivukosken kiertävät tervakanavat sisältyvät inventointiin osana Kajaaninjoen historiallista kokonaisuutta.²⁴¹ Lapin uitto- ja savottatukikohdista on mukaan valittu useita Lapin metsäseuduille ja jokilaaksoille ominaista rakennuskantaa ja muita uittoon liittyviä rakenteita edustavia kohteita Lapin metsäseuduilta rannikolle asti.²⁴²

Uittorakenteiden kattavaa suojelua varten ei ole olemassa valtakunnallisia tai maakunnallisiakaan suunnitelmia. Rahoituksen puutteessa ei suojelun arvoisiksi havaittujen kohteiden säilyttäminen ole aina onnistunut siitä syystä, että rahoitusta on ollut käytettävissä lähinnä vain kalataloudellisiin kunnostuksiin.²⁴³

Vanhon uittolaitteiden jäänteet ovat kiinteinä muinaisjäännoiksi muinaismuistolain nojalla rauhoitettuja ilman erillistä suojelupäätöstä. Kiinteitä muinaisjäännoiksi ei määritellä suojelun kohteiksi ikärajan perusteella, joten myös 1900-luvulta oleva kohde voi olla muinaismuistolaissa tarkoitettu kohde. Suojelu toteutuu kieltona kajota kiinteään muinaisjäännökseen (muinaismuistolain 1.2 §) tai sen suoja-alueeseen, joka ulottuu 2 metrin etäisyydelle muinaisjäännöksestä, ellei erikseen ole muuta vahvistettu (5 §). Kiellosta voi saada poikkeuksen (11 §). Museovirasto pitää rekisteriä tunnetuista kiinteistä muinaisjäännoksista. Uittorakenteista siihen kuuluu Siikajoen uittokanava Vaalassa.²⁴⁴

²³⁹ Ympäristöministeriö, Museovirasto ja Suomen Kuntaliitto 2010, s. 1–4. Näin myös KHO 2010:41, jonka mukaan valtioneuvoston päätös inventoinnin tarkistamisesta ei ollut valituskelpoinen ratkaisu, koska inventoinnin tarkistamisen yhteydessä muuttuneen tietopohjan ja -aineiston merkitys tuli ratkaistavaksi vasta myöhempää alueidenkäytön suunnittelua tai muita yksittäisiä hallintopäätöksiä koskevassa päätöksenteossa.

²⁴⁰ Museovirasto 2009 / Leppävirta, Konnuksen kanavat.

²⁴¹ Museovirasto 2009 / Kajaani, Kajaaninjoen historiallinen kokonaisuus.

²⁴² Museovirasto 2009 / Lapin uitto- ja savottatukikohdat.

²⁴³ *Eloranta* 2010b, s. 204–205.

²⁴⁴ Museovirasto, muinaisjäännosrekisteri 2010.

Muinaismuistolaki (295/1963) kuuluu niihin lakeihin, joissa säädettyä on noudatettava vesilakia sovellettaessa (VL 1:2.1). Vastaavaa sääntelyä VVL:ssa uudistettiin lainmuutoksella 1105/1996 luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä niin, että siihen saakka vain vesistöön rakentamista koskevana ollut viittaus muinaismuistolakiin (VVL 2:4, 264/1961, kumottu lailla 1105/1996) tuli koskemaan kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia tilanteita (VVL 1:23c laissa 1105/1996).²⁴⁵

Muinaismuistolain säännösten huomioon ottaminen tapahtuu tavallisimmin niin, että myönnettäessä vesilain mukaista lupaa katsotaan, ettei rakentamisesta seuraisi muinaismuistolain suojelun kanssa ristiriidassa olevia seurauksia. Muinaismuistolaki ei ole luvan myöntämisen esteenä, jos on saatu lupa poiketa kiinteään muinaisjäännökseen kajoamisen kiellosta. Muinaismuistolain vaatimukset on otettava huomioon viran puolesta. Käytännössä muinaismuistolain mukaisen suojelun toteutuminen edellyttää Museoviraston lausuntoa, koska tarvittavaa asiantuntemusta ei muutoin ole saatavissa. Lupaviranomaisen on myös kuultava Museovirastoa asiaa käsitellessään silloin, kun se on tarpeen, tai edellytettävä, että luvan hakija hankkii Museovirastolta asian selvittämistä varten riittävät tiedot.²⁴⁶

3 ENNALLISTAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

3.1 Ennallistamisvastuusta ympäristöä koskevilla säädöksillä

3.1.1 Uiton jälkeinen ennallistamisvelvollisuus osana ympäristömuutosten ennallistamissääntelyä

Ympäristöä koskeviin säädöksiin sisältyy yleensä säännöksiä ilman laillista oikeutta aiheutettujen ympäristömuutosten ennallistamisesta tai muusta korvaamisesta. Velvollisuutta on pidetty perusteiltaan julkisoikeudellisena siinä mie-

²⁴⁵ HE 76/1996 vp, s. 52 ja 58. HE:n mukaan tarve muutokseen johtui osaltaan pienvesien suojelun säätämisestä LSL:n sijasta VVL:ssa.

²⁴⁶ Ennen lainmuutosta 1105/1996 Museovirasto haki VEO:lta muutosta päätökseen, jolla Ylä-Kemijoen uittosääntö oli kumottu ja vesihallitus oli velvoitettu poistamaan Rova-Kattomaan uittopato Savukoskella. PSVEO totesi päätöksellään 12.7.1988, 35/88/III (lainvoimainen), että lainvoiman saanut päätöstä ei voida hakemuksen johdosta muuttaa, mutta että Museovirastolla on mahdollisuus tehdä hakemus kysymyksessä olevan uittopadon pysyttämiseksi. Sellaista hakemusta ei ole tehty. Siihen lienee syynä, että hakijan olisi ollut otettava vastuulleen padosta ja sen kunnosta huolehtiminen.

lessä, että ympäristömuutos on aiheutettu rikkomalla julkisoikeudellista kieltoa.²⁴⁷ Siinä on usein myös yksityisoikeudellinen puolensa, kun muutos vaikuttaa yksityisiinkin etuihin. Ilman laillista oikeutta aiheutettuihin ympäristömuutoksiin liittyvistä jälkikäteisistä vastuun muodoista – vahingonkorvausvastuu, rikosvastuu ja ennallistamisvastuu – on ennallistamisvastuu ympäristön kannalta tehokkain. Se on vastuun muodoista ainoa, jonka tavoitteena on aikaisemman tilanteen palauttaminen.

Pääperiaatteena kaikissa vastuun muodoissa on ympäristömuutoksen aiheuttajan vastuu. Ennallistamisvastuuta on siitä poiketen säilytetty myös viranomaisille, tavallisesti toissijaisesti aiheuttajaan verrattuna, sellaisissa tapauksissa, joissa on erityisen suuri tarve suojata tehokkaasti yleisiä tai muiden kuin aiheuttajan yksityisiä etuja. Sellaisena on pidetty pohjaveden suojelua, mutta myös uittoa varten tehtyjen muutosten suorittamista, vaikka uittoa varten tehtyjen muutosten seuraukset eivät olekaan samalla tavoin ihmisten terveyttä uhkaavia kuin pohjaveden pilaantuminen.

Maaperän pilaantumiseen liittyvä puhdistusvastuu on erityisen kehittyntä sääntelyä, jossa on osaksi poikettu aiheuttajan vastuusta. Pohjaveden pilaantumisriski on edellyttänyt hallinnollisen tehokkuuden asettamista etusijalle aiheuttajavastuuseen nähden. Puhdistamisvastuu on tuottamuksesta riippumatonta ja voi kohdistua kiinteistön myöhempään omistajaan tai kuntaan (YSL 75 §). Samaan tapaan on uittoa varten tehtyjen ympäristömuutosten ennallistamisessa periaatteessa ollut noudatettava aiheuttamisperiaatetta. Aiheuttajan vastuun ohella on säädetty uittoäännön kumoamiseen liittyvästä, alun perin toissijaiseksi tarkoitetusta mutta käytännössä usein ensisijaiseksi muodostuneesta, viranomaisen vastuusta. Ensisijaisina jälkihoitovelvoitteiden vastuutahoina ovat yleensä tulleet kysymykseen uittoyhteisöt (VVL 5:50.3), mutta ne ovat uiton päätyttyä saattaneet lakata niin, että vastuutahoa ei enää ole ollut olemassa silloin, kun toimenpiteet olisivat olleet ajankohtaisia. Vesistöön kohdistuvat monet intressit ovat edellyttäneet ennallistamistoimien suorittamista joka tapauksessa. Tässä tilanteessa toimenpiteet ovat yleensä jääneet toissijaiseksi vastuutahoksi tarkoitetun viranomaisen, ELY-keskuksen ja sen edeltäjien, huolehdittaviksi. Tämä on otettu huomioon uudessa vesilaissa, jossa on säädetty viranomaisen yksinomaisesta vastuusta jälkihoitotoimenpiteiden suorittamiseen tietoisena siitä, että menettely on ristiriidassa aiheuttamisperiaatteen kanssa (VL 9:21.2).

Ympäristöoikeudellinen ennallistamisvelvollisuus voi liittyä luonnonvarojen oikeutettuun käyttöön niin, että toiminnan päätyttyä on sen kohteena ollut aluetta jossain määrin ennallistettava. Tällaisen velvollisuuden yksityiskohdista saatetaan määrätä jo lupapäätöksessä. Varsinaisesta ennallistamisesta ei näissä

²⁴⁷ Herler 2004, s. 4.

tilanteissa kuitenkin ole kysymys, kun luonnonvaran tultua käytetyksi ei aluetta ole mahdollista palauttaa ennalleen. Se ei voi olla tarkoituksaan, kun muutos on lupapäätöksellä nimenomaan sallittu. Kysymys on pikemminkin alueen saatamisesta jossain määrin luonnonmukaisempaan tilaan päästöjen ehkäisemisen, aluetta käyttävien turvallisuuden tai maisemakuvan parantamisen tarkoituksessa.

Luvallisen käytön jälkeen suoritettavista toimenpiteistä on kysymys esimerkiksi ympäristönsuojelulain toiminnan lopettamisen jälkeisissä velvoitteissa (YSL 90 §). Ympäristöluvassa otetaan Vähä Vehkanevan turvetuotantoaluetta koskevasta ratkaisusta KHO 2005:27 ilmenevän oikeusohjeen mukaisesti huomioon vain päästöistä aiheutuvat ympäristömuutokset, mutta ei hankealueella aiheutuvia muutoksia.²⁴⁸ Myös velvoitteet voivat siksi koskea vain päästöjen seurausten rajoittamista. Maa-ainesten ottamiseen myönnettävään lupaan sisältyvissä määräyksissä alueen suojaamisesta ja siistimisestä tai puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä maa-ainesten ottamisen aikana ja sen jälkeen (MAL 11.2,2 ja 11.2,3 §) on kysymys lähinnä alueen turvallisuudesta ja maisemallisista seikoista huomattavasti muuttuneessa uudessa tilanteessa, mutta näidenkään toimenpiteiden tarkoituksena ei ole ennallistaminen siinä mielessä, että pyrkimyksenä olisi ennen maa-ainesten ottamista vallinnut tila.

Ennallistamisvelvoitteen toteuttaminen on mahdollista vapaaehtoisin toimin siinä mielessä, että mikään säännös ei velvoita toimenpiteisiin. Ennallistaminen saattaa luonnollisesti olla luvanvaraista myös näissä tilanteissa.

Jos vapaaehtoisin toimiin ei ryhdytä, ovat käytössä oikeudellisesti velvoittavat menettelyt. Kysymykseen voi tulla siviilioikeudellinen vaatimus joko itsenäisenä tai rikosprosessin liitännäisvaatimuksena taikka hallinnolliset pakkokeinot. Uittoasioissa ennallistamisvelvoitteita voidaan määrätä jälkihoitovelvoitteina tai uppopuiden ja uittojätteen poistamista koskevien erityisten hallintopakkosäännösten nojalla.

3.1.2 Ennallistamisvaatimus siviili- ja rikosprosessissa

Ennallistamisvelvoitteita voidaan käsitellä yksityisoikeudellisen vaatimuksen perusteella siviiliprosessissa yleisessä alioikeudessa. YSL:ssa ja VL:ssa on erityissäännöksiä korvausvaatimusten käsittelemisestä hallintoviranomaisessa, mikä on poikkeuksellista muuhun ympäristölliseen sääntelyyn verrattuna. Kun yk-

²⁴⁸ Ratkaisussa oli kysymys turvetuotannosta, jossa voimakkaiden ympäristömuutosten kohteena saattaa olla kymmenien tai satojenkin hehtaarin laajuinen alue. Vain päästöjen huomioon ottaminen on tässä lupaharkinnasta tehty yleistys. Päästöjen lisäksi on otettava huomioon YSL:n luvan myöntämistä koskevilla säännöksillä (6 §, 41.3 § ja 42.1 §) sanotut seikat. Näistä tulevat käytännössä kysymykseen lähinnä LSL:ssa tarkoitettut suojelualueet ja suoraan LSL:n nojalla suojellut kohteet.

sityisoikeudellisia vaatimuksia käsitellään rikosprosessin liitännäisvaatimuksena, kysymys on edelleen yksityisoikeudellisesta, kaksiasianosaissuhteelle perustuvasta vaatimuksesta, ja suojeleobjektina on vaatijan etu. Ennallistamistoimien määrääminen vahingonkorvauksen sijasta tai lisäksi tunnetaan *luontaispalautuksen* (myös *luontoispalautus* tai *-suoritus*) nimellä.²⁴⁹

Rikoslain uudistamishankkeissa on ollut esillä ennallistamisen säätäminen seuraamukseksi rangaistusten ohella. Ympäristörikostoimikunta ehdotti sitä vuonna 1973 annetussa mietinnössään sillä perusteella, että mikään rikoslain yleisistä seuraamuksista ei palvele selvästi ympäristönsuojelun tehtäviä eikä rahakorvaus hyvitä vahinkoa, jos asiaa tarkastellaan itseisarvoisena pidettävän ympäristön tai yleisen edun eli muiden kuin korvauksen saajan näkökulmasta.²⁵⁰ Myös taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä ehdotti vuonna 1983 ennallistamista koskevien säännösten kehittämistä.²⁵¹ Vuoden 1995 rikoslain osittais-uudistuksessa säädettiin ympäristörikoksista rikoslain 48 luvussa, mutta ennallistamista ei tässäkään yhteydessä säädetty uudeksi seuraamukseksi, koska sen katsottiin olevan riittävästi toteutettavissa hallinnollisia pakkokeinoja koskevien säännösten perusteella.²⁵²

Rikosasioissa on ainakin aikaisemmassa oikeuskäytännössä katsottu voitavan antaa ennallistamisen luonteisia määräyksiä.²⁵³ Vaikka rikoslain uudistuksen yhteydessä esillä olleesta yleisten etujen turvaamiseksi tarkoitetusta ennallistamisesta ei säädetty, voinee toimenpiteistä määrääminen edelleen tulla kysymykseen asianomistajan, joko yksityisen tai yleistä etua valvovan viranomaisen, vaatimuksen perusteella vahingonkorvauksen vaihtoehtona.

Ongelmia saattaa aiheutua siitä, että ympäristömuutosta ja ennallistamisvelvoitetta voi olla vaikea sovittaa vahingonkorvauksen kahdenväliseen konstruktion, kun tilanteessa on kysymys myös muiden tahojen intresseistä ja yksityisten etujen lisäksi yleisistä eduista. Yhden tahon menetyksen korvaaminen saattaa väistämättä vaikuttaa muidenkin intresseihin. Jos esimerkiksi kalataloudellista istutusvelvoitetta käsitellään yksityisoikeudellisen vaatimuksen perusteella, ku-

²⁴⁹ Hollo – Vihervuori 1995, s. 189.

²⁵⁰ Ympäristörikostoimikunnan mietintö 1973, s. 175–178.

²⁵¹ Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietintö 1986, s. 211–213.

²⁵² HE 94/1993 vp, s. 182.

²⁵³ Ks. Ympäristörikostoimikunnan mietinnössä (1973, s. 108–111) viitatus ratkaisut. Pietilä (1979, s. 253) on todennut, että Suomessa vanhastaan noudatetun adheesioperiaatteen mukaan vahingonkorvaus-, ennalleenpalauttamis- tai kieltovaatimukset voidaan käsitellä rangaistusvaatimuksen yhteydessä. Rikokseen perustuvat yksityisoikeudelliset sivuvaateet voidaan saattaa oikeudenkäynnin kohteeksi myös erillisellä kanteella rangaistusvaatimusta esittämättä tai siitä erillään. Pietilä ei käsittele erityisesti uiton ympäristömuutosten ennallistamista. Sitä koskevat vaatimukset voivat olla yksityisoikeudellisen sijasta tai lisäksi myös julkisoikeudellisia, mutta niihin soveltuisivat samat käsittelyperiaatteet vaatimuksen luonteesta riippumatta.

ten tapahtui ratkaisussa KKO 1990:1, siviilioikeudelliset rajoitukset voivat johdattaa kalataloudellisesti suppeaan tarkasteluun ja suojan antamiseen vain kantajan yksityisille eduille.²⁵⁴

EIT:n tulkinnat *ne bis in idem* -kiellosta ovat tuoneet uuden näkökulman rikosseuraamusten ja hallintopakon käyttämiseen silloin, kun molemmat perustuvat samaan tapahtumakulkuun. Kielto on ollut esillä lähinnä arvioitaessa, voivatko sekä veronkorotus että rangaistus samasta teosta seuraavina sanktioina merkitä tuomitsemista kahdesti samassa asiassa.²⁵⁵ Ympäristöoikeudellisen hallintopakon yhteydessä määrättävä uhkasakko ei kuitenkaan maksettavaksi tuomittuna-kaan ole rangaistuksenluonteinen hallinnollinen sanktio samaan tapaan kuin esimerkiksi veronkorotus, vaan sen tavoitteena on yksinomaan saada määräysten kohde toimimaan edellytetyllä tavalla.²⁵⁶ Uhkasakon tavoitteisiin voitaisiin ehkä siitä huolimatta ajatella kuuluvan myös sanktio siitä, että viranomaisen antamaa määräystä ei ole noudatettu. Tähän tarkoitukseen on kuitenkin käytettävissä rikosoikeudellisia seuraamuksia, joten tällaisen sisällön antaminen uhkasakolle vaikuttaa systemaattisesti ongelmalliselta.

Ympäristörikosta koskevassa ratkaisussa KKO 2011:17(ään.) pohdittiin äänestyksessä vähemmistöön jääneiden jäsenten lausunnoissa ja esittelijän mietinnössä kysymystä siitä, ovatko hallintopakkoasiassa maksettavaksi tuomittu uhkasakko ja ympäristörikoksesta tuomittu sakkorangaistus toisiinsa nähden *ne bis in idem* -kiellossa tarkoitettussa suhteessa. Pohdinnan jälkeen niissä ei kuitenkaan tultu siihen tulokseen, että näin olisi ollut. Asian tullessa KKO:n käsiteltäväksi olivat hallintopakkoasian päävelvoitetta ja uhkasakon määräämistä koskevat ratkaisut jo lainvoimaisia. KHO oli ratkaissut uhkasakon tuomitsemista koskevan valituksen vuosikirjapäätöksellään KHO 2004:83, jossa oli kysymys hallintopakkoasäännösten soveltumisesta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen YSL 84.1,1 §:n nojalla antaman kiellon rikkomiseen. KKO:ssa pääkysymys oli kieltomääräyksen asema sellaisena yksittäistapausta koskevana määräyksenä, jota tarkoitetaan rikoslain 48:1.1,1:ssä. Hallintopakkomääräykset olivat kohdistuneet toimintaa harjoittavaan osakeyhtiöön. Rikosprosessissa tuomittiin rangaistukseen yhtiön hallituksen varajä-

²⁵⁴ Hollo ja Vihervuori (1995, s. 202, alaviite 30) ovat kiinnittäneet ratkaisua kommentoidessaan huomiota tähän ongelmaan. Vihervuori (2010a, s. 413–414) on huomauttanut, että vesiin liittyvä, muu kuin pelkkää korvausta koskeva riitaisuus on varsin harvoin aidosti kahdenvälinen ja vaikuttaa yleensä kolmannenkin etuun tai yleiseen etuun.

²⁵⁵ KKO:n ratkaisukäytännöstä ks. esimerkiksi KKO 2010:46, jossa veronkorotusten määrääminen katsottiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamisen kannalta rikosasiaksi ja veronkorotusten määräämisessä katsottiin olleen kysymys samasta asiasta kuin törkeää veropetosta koskevassa syytteenä.

²⁵⁶ Hallinnollisen sanktion luonteen määritelmistä oikeustieteessä ja rangaistuksenluonteisten hallinnollisten sanktioiden erottamisesta velvoittavista tai rajoittavista hallintopäätöksistä tai rikosoikeudellisista rangaistuksista ks. Kiiski 2011, s. 30–31. Kiiskan tutkimus ei käsittele hallintopakko-

sen, jonka katsottiin vastanneen tosiasiallisesti yhtiön toiminnasta. Yhtiö tuomittiin yhteisösakkoon. KKO ei päätnyt ratkaisussaan lausumaan *ne bis in idem* -kiellosta eikä sitä otettu ennakkopäätöksen asiasanaksikaan.²⁵⁷

PSVEO:n päätöksellä 23.11.1983, 41/83/III, jota VYO muutti päätöksellään 23.12.1985, 3/1985 (ään.), lainvoimainen, ratkaistiin erään kiinteistönomistajan vaatimukset, jotka perustuivat uittosäännön mukaisen, hänen omistamallaan alueella olevan käyttöoikeusalueen käyttämiseen luvatta tavalla, johon uittosääntö ei oikeuttanut. MH, uittoyhdistys ja uittoyhdistyksen uittopäällikkö velvoitettiin saattamaan käyttöoikeusalue entiselleen. Rangaistusvaatimukset jätettiin osaksi tutkimatta vanhentuneina ja osaksi ne hylättiin. Uittopäällikön todettiin syyllistyneen rangaistavaan tekoon, mutta hänet jätettiin tuomitsematta rangaistukseen, koska rikos oli vähäpätöinen ja johtunut anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta eikä yleinen etu vaatinut rangaistukseen tuomitsemista. Uittoyhdistys velvoitettiin maksamaan kiinteistönomistajalle vahingonkorvausta. MH:lle ja uittopäällikölle asetettiin toissijainen velvollisuus maksaa korvaus, jos sitä ei saataisi uittoyhdistykseltä perityksi.

VEO perusti velvoitteen VVL 21:3:n hallintopakkoasäännökseen, mitä VYO ei muuttanut. Tuohon aikaan ratkaisun säädöserustan jakaminen tällä tavoin on saattanut olla luonteva keino välttää periaatteelliset kysymykset, joita toimenpidevelvoitteesta määrääminen rikosasiassa ehkä olisi herättänyt. Useita vaatimuksia sisältävä kirjelmä, jolla asia oli pantu vireille, olisi jo alun perin voitu jakaa rikosasiانا ja hallintopakkoasiana käsiteltäviin osiin, mutta jakaminen ei olisi palvellut samalla perusteella tehtyjen vaatimusten joustavaa käsittelyä. Sen jälkeen, kun toimivalta rikos- ja hallintopakkoasioissa on tullut kuulumaan eri viranomaisille, ei enää ole mahdollista käsitellä eri vaatimuksia tällä tavoin.

Vahingonkorvauksen sijasta määrättävän ennallistamisvelvoitteen yksityisoikeudellinen luonne oli esillä edellä mainitussa KKO:n ratkaisussa KKO 1990:1, jossa toimenpidevelvoitteesta määräämisen esteenä oli, että asianomistaja ei ollut tehnyt rahakorvaukselle vaihtoehtoista vaatimusta. ISVEO oli tuominnut erään henkilön rangaistukseen jatketusta vesilain säännösten rikkomisesta ja velvoittanut hänet paitsi maksamaan rahakorvauksia myös istuttamaan vesistöön kaloja sen mukaan kuin päätöksessä tarkemmin määrättiin. VYO oli pysyttänyt istutusvelvoitteen. KKO katsoi, että kun oli vaadittu pelkästään rahakorvauksia, ei rikosasiassa lain mukaan voitu viran puolesta velvoittaa luontoissuoritukseen

²⁵⁷ Romppanen (2011, s. 1044–1046) on pohtinut tämän ratkaisun perusteella hallintopakkoasiassa maksettavaksi tuomitun uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhdetta kiinnittäen huomiota rikosprosessin ja hallintopakkomennettelyn erilaisiin tehtäviin. Hän on painottanut tapauksen erityispiirteitä katsoen, että ratkaisussa lausuttua ei voida yleistää sellaiseen tilanteeseen, jossa uhkasakko kohdistuisi samaan henkilöön, jolle rangaistusseuraamus oli määrätty, tai jossa uhkasakon tuomitsemisen perusteena käytetyt ajanjaksot olisivat samat kuin rikoksen teko aika. Näistä seikoista on mainittu KKO:n ratkaisun perusteluissa.

eikä siten myöskään istuttamaan kaloja rahakorvauksen sijasta. Sen vuoksi istutusvelvoitetta koskeva määräys poistettiin.²⁵⁸

Ennallistaminen oli esillä ELY-keskuksen asianomistajana tekemän vaatimuksen johdosta Tuusulan käräjäoikeuden tuomiolla 6.5.2011, 11/570 (R11/176) ratkaistussa asiassa (ei lainvoimainen). Käräjäoikeus tuomitsi kaksi henkilöä rangaistukseen ympäristön turmelemisesta ja määräsi konfiskaatiosta. Rangaistavat teot olivat tapahtuneet sijoittamalla jätteitä luvattomasti erälle kiinteistölle ja konfiskaation määrä perustui arvioon maksuista, joita olisi peritty jätteen asianmukaiseen käsittelyyn toimittamisesta. ELY-keskuksen puhdistamis- ja ennallistamiskuluihin perustettu korvausvaatimus hylättiin ennenaikaisena. Käräjäoikeus piti korvausvaatimuksen hylkäämisestä huolimatta perusteltuna, että asiassa aiemmin määrättyjen vakuustakavarikon ja hukkaamiskiellon täytäntöönpano peruutetaan vasta hylkäämistä koskevan ratkaisun saatua lainvoiman, koska ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeelliset torjuntatoimet vaativat suuria kustannuksia. Käräjäoikeus jätti tutkimatta ELY-keskuksen vaatimuksen, jonka mukaan ELY-keskus olisi oikeutettava tai eräs vastaajista velvoitettava tekemään maa-alueen puhdistamis- ja ennallistamistyö. Käräjäoikeus perusteli ratkaisuaan tältä osin sillä, että käräjäoikeudella tosin on oikeus antaa tekemisvelvoitteen sisältävä ratkaisu, mutta että ympäristölainsäädännön periaatteena on, että lainvastainen tila korjataan hallinnollisia keinoja, viime kädessä pakkokeinoja käyttäen. ELY-keskuksella ei toimivaltaisena viranomaisena ollut oikeussuojan tarvetta saada käräjäoikeudelta niitä koskevaa määräystä.

Tuusulan käräjäoikeuden ennallistamista koskevaan ratkaisuun vaikutti mahdollisesti, että kysymyksessä oli pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen, jota koskee kehittynyt ennallistamissääntely YSL 12 luvussa. Siihen, että ELY-keskus on esittänyt ennallistamisvaatimuksia rikosasian yhteydessä, voidaan olettaa vaikuttaneen tavoite saada ennallistamisen kustannuksia koskeva vastuu järjestettyä tehokkaasti. Lisäksi ennallistamisen toteuttamisella ei ollut kiire, koska pilaantumisen laajenemisen vaara ei ilmeisesti ollut suuri. Toiveena lienee myös ollut saada ennakkopäätös, ja tämä asia on soveltunut sellaisen hankkimiseen hyvin juuri siitä syystä, että toimenpiteet voidaan ympäristön kärsimättä suorittaa myöhemminkin.

Ennallistaminen olisi ollut käräjäoikeuden viittaamin tavoin mahdollista käsitellä myös hallintopakkoasiana, jolloin etuna olisi ollut ajan säästyminen, jos ELY-keskus olisi heti asian selvitettyään ryhtynyt hallintopakkomennettelyyn. Molemmat menettelyt saattavat valitusten käsittelyajat mukaan lukien kestää

²⁵⁸ Asiassa ei näytä olleen esillä VVL 11:13, jonka mukaan rahakorvauksen sijasta voidaan määrätä toimenpiteistä. Mahdollisesti säännöksen soveltumista on harkittu, mutta tultu siihen tuloksen, ettei sitä sovelleta rikosprosessissa. KKO näyttää painottaneen korvausvaatimuksen dispositiivista luonnetta.

useita vuosia. Käräjäoikeuden ratkaisusta jättää velvoitetta koskeva vaatimus tutkimatta ympäristöoikeuden periaatteisiin vedoten voi olla perustellusti toistakin mieltä. Lainsäädäntö näyttää jättävän vaatimuksen esittäjän valittavaksi, käsitelläänkö asia hallintopakkomenettelyssä vai rikosprosessin liitännäisvaatimuksena.²⁵⁹

3.1.3 Hallinnolliset pakkokeinot ennallistamisvastuun toteuttamisen keinona

Siviilioikeudellisia vaatimuksia tehokkaammin ennallistamisvastuu on yleensä toteutettavissa hallinnollisin pakkokeinoin. Sikäli kuin ympäristömuutosten ennallistaminen on käytännössä mahdollista, ovat hallintopakkomääräykset tehokkaita erityisesti teettämishukkaa käytettäessä, jolloin ennallistaminen ei riipu ympäristömuutoksen aiheuttajan toimista. Varsinkin vesioikeudellinen hallintopakko on kehittynyt juuri ennallistamisen toteuttamisen keinoksi, joka on käytettävissä sekä yleisten että yksityisten etujen suojaamisen tarkoituksessa.²⁶⁰

Hallintopakkomenettelyn aloite on usein valvontaviranomaisella. Yksityisellä haitankärsijällä tai esimerkiksi ympäristöjärjestöllä voi sen lisäksi olla vireillepano-oikeus hallintopakon käyttämiseksi. Esimerkiksi vesilaissa, ympäristönsuojelulaissa ja luonnonsuojelulaissa on nimenomaan säädetty muiden kuin hallintopakkoa käyttävän viranomaisen vireillepano-oikeudesta.²⁶¹ Ilman nimenomaista säännöstäkin on haittaa kärsivällä asianosaisella katsottu olevan joissakin tilanteissa oikeus vaatia hallintopakon käyttämistä.²⁶²

²⁵⁹ Asia on tutkimuksen valmistuessa huhtikuussa 2012 Helsingin hovioikeuden käsiteltävänä.

²⁶⁰ *Vihervuori* (1990, s. 105–106) on todennut vesioikeudellisen virka-apun (nykyisin hallintopakko) kehittyneen ennallistamisvaatimusten yleismenettelyksi, jonka käytölle ei aseteta erityistä selvyysvaatimusta. *Liivala* (1970, s. 7) on todennut, että silloinkin, kun ennalleen palauttaminen ei ole mahdollista, voi tietty oikaiseminen tulla kysymykseen. Aiemmin virka-apumenettelyn soveltamisen suhteen käytiin rajanvetoa sekä ulosottoon että riita-asioihin, ks. *ibid.*, s. 6.

²⁶¹ Vesilain mukainen yksityisen vireillepano-oikeus on YSL:n esimerkin mukaan säännöksen sanamuodon mukaan toissijainen. Mahdollisesti kummankaan lain mukaista säännöstä ei kuitenkaan olisi tulkittava niin, että muilta kuin valvontaviranomaiselta olisi evättävä vireillepano-oikeus, jos valvontaviranomainen olisi käyttänyt omaa oikeuttaan saman ympäristömuutoksen johdosta, ks. osa III, jakso 3.1.2.

²⁶² *Vihervuori* (2010b, s. 305–311) on nimennyt muun kuin viranomaisen aloitteesta vireille tulevan hallintopakkomenettelyn horisontaaliseksi. Vertikaalista hallintopakkoa puolestaan käytetään yksinomaan julkisoikeudellisen, valvonnallisen intressin toteuttamiseksi. Ilman vireillepano-oikeutta koskevaa säännöstä mahdollisen asianosaisaloitteisen hallintopakon osalta *Vihervuori* on käyttänyt esimerkkinä maankäyttö- ja rakennuslakia, josta poikkeuksellisesti puuttuvat säännökset vireillepano-oikeudesta, ja viitannut ratkaisuun KHO 2009:91, jossa KHO katsoi valvontamenettelyn vireillepanijoilla olevan oikeudellinen intressi saada kysymyksessä olevan rakennelman pysyttämisen lainmukaisuus selvitettyksi.

Ennakollisen valvonnan keinoksi hallintopakko ei sovellu, koska yleensä edellytetään jonkinasteista, vaikkakin rikosvastuuta lievempää, säännösten tai määräysten vastaista menettelyä.²⁶³ Tavallisesti ympäristömuutoksiakin on jo aiheutunut. Joissakin tapauksissa on silti pidetty mahdollisena antaa hallintopakomenettelyssä ennakolta määräyksiä vahingon aiheutumisen varalta. Näissä tilanteissa on kuitenkin edellytetty jotakin konkreettista seikkaa, josta kielletyn seurauksen aiheutumisen todennäköisyys tai ainakin mahdollisuus on voitu päätellä.

Esimerkiksi KHO katsoi päätöksellään 14.5.2002 T 1104, jossa oli kysymys sahan varastoalueelta veteen päässeen puutavaran aiheuttamista haitoista, että asiassa oli ollut perusteltua antaa ennakkoivia määräyksiä jo aiemmin aiheutuneita haittoja ja vahinkoja vastaavien seurausten estämiseksi myöhemmin.

Vastaavasti KHO katsoi luonnonsuojelulain mukaisessa hallintopakkoasiassa päätöksellään 2003:38, että hallintopakon käyttäminen ei edellyttänyt, että hallintopakon kohde olisi jo välittömästi ryhtynyt LSL 49.1 §:n vastaisiin toimiin. Kysymyksessä olevista metsänhakkuista oli hallintopakon kohde kuitenkin jo tehnyt metsänkäyttöilmoituksen eikä metsäkeskus ilmoituksen jälkeen ollut kieltänyt hakkuita. Hakkuiden seurauksena liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikat olisivat tulleet hävitetyiksi.²⁶⁴

Ympäristöoikeudellisessa hallintopakkosääntelyssä hallintopakosta päättää tavallisesti valvontaviranomainen, mutta vesilain mukaisessa hallintopakossa päätöstoimivalta ja vireillepano-oikeus on eriytetty niin, että hallintopakosta päättää AVI lupaviranomaisena ja eräissä ojitusta koskevista asioista toimivalta on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella. Toimivalta on siis lupaviranomaisella ja valvontaviranomaisella on vireillepano-oikeus (VL 14:4.1 ja 2).

Hallintopakko voi olla välillistä, jolloin asetetaan velvoitteita sakon tai teettämisen uhalla. Hallintopakko voi olla myös välitöntä, jolloin viranomainen suorittaa itse tarvittavat toimenpiteet.²⁶⁵ Välillinen hallintopakko on usein varsin hi-

²⁶³ Romppanen (2008, s. 308–312) on selostanut lainvastaista menettelyä hallintopakon edellytyksenä ja hallinnollisia pakkokeinoja koskevaa oikeuskirjallisuutta. *Vihervuori* (2010b, s. 311–314) on pitänyt selvänä lähtökohtana, että hallintopakkoa käytetään reaktiona tiettyyn oikeudenvastaiseen tekoon tai laiminlyöntiin.

²⁶⁴ Hallintopakkomääräysten antamisen kynnyksen ei sen sijaan katsottu ylittyneen asiassa, jossa LSYLV hylkäsi päätöksellään 8.3.2002, 9/2002/1 ennenaikaisena kahden yksityishenkilön vesilain mukaisen hallintopakkohakemuksen, jossa oli vaadittu, että kolmannen yksityishenkilön on haettava lupa suunnittelemiensa laitureiden rakentamiseen. YLV lausui, että asia voidaan saattaa ratkaistavaksi vasta, jos joku toimii vastoin vesilakia, eikä näin ollut tapahtunut. VHAO hylkäsi päätöksellään 16.12.2002, 02/0212/3 ympäristölautakunnan YLV:n päätöksestä tekemän valituksen, jossa oli vaadittu, että HAO toteaa, että hankkeeseen ei tarvita lupaa.

²⁶⁵ Schiestl (1999, s. 40–43) on eritellyt välillisen ja välittömän hallintopakon merkitystä valvontatoiminnassa viittauksin oikeuskirjallisuuteen. *Vihervuori* on systematisoinut ja analysoinut ympä-

das keino toivotun muutoksen aikaansaamiseksi, kun asian käsittely edellyttää kuulemista ja muutoksenhakuoikeuskin on käytettävissä. Lisäksi välillisen hallintopakon menettely on kaksivaiheinen siinä tapauksessa, että päävelvoitetta ei noudateta ja asetetun uhkan toteutuminen edellyttää erillistä käsittelyä, jossa päävelvoitteen noudattamisen laiminlyönti todetaan ja sen tehosteeksi määrätyn uhkan käyttämisestä päätetään. Välitön hallintopakko on kuitenkin käytettävissä vain tiukoin edellytyksin, joiden perusteella on katsottu voitavan puuttua sen kohteen oikeusturvaan enemmän kuin välillisen hallintopakon tilanteissa.

Esimerkiksi vesilain ja ympäristönsuojelulain välitöntä hallintopakkoa koskevien säännösten mukaan valvontaviranomainen voi keskeyttää toiminnan. Edellytyksenä on VL:n mukaan välittömän haitan tai vaaran aiheutuminen turvallisuudelle, terveydelle tai muulle tärkeälle yleiselle edulle taikka huomattava vaara toisen omaisuudelle (VL 14:10). YSL:n mukaan edellytyksenä on välittömän terveyshaitan tai merkittävän muun ympäristön pilaantumisen vaaran aiheutuminen ja se, että haittaa ei voida muutoin poistaa tai riittävästi vähentää (YSL 86 §). Välitöntä hallintopakkoa käytettäessä ei voida antaa ennallistamismääräyksiä, vaan niiden asettaminen käsitellään tarvittaessa myöhemmin erikseen.

Uhkasakkolaki (1113/1990) sovelletaan yleislakina asetettaessa päävelvoitteen tehosteeksi uhkia ja pantaessa niitä täytäntöön. Kysymykseen voi tulla sakon, teettämisen tai toiminnan keskeyttämisen uhka. Päävelvoitteita koskevaa yleislakia ei sen sijaan ole olemassa. Velvoitteiden asiallinen sisältö ja menettely määräytyvät siten kunkin erityislain mukaan.

Kiinteistön uusi omistaja on vesilain mukaisessa hallintopakossa vastuussa edellisen omistajan toimenpiteistä riippumatta omasta tuottamuksestaan. Hallintopakkoasiassa voidaan kielto tai määräys antaa kiinteistön uudelle omistajalle tai haltijalle, vaikka tämä ei itse olisi vastuussa lainvastaisen tilan syntymisestä (VL 14:4.3). Entisellä omistajalla ei ehkä enää ole laillista oikeutta velvoitteen mukaisten toimenpiteiden suorittamiseen kiinteistöllä, jota hän ei enää omista, joten laittoman tilan poistaminen ei muuten olisi mahdollistakaan. Uhkasakkolain mukaisten tehosteiden kohdistaminen on mahdollista vain sellaiseen asianosaaiseen, jolla on oikeudellisen lisäksi myös tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (uhkasakkolain 7.1 §).

3.2 Ympäristövahinkolaki

Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (ympäristövahinkolaki, 737/1994) on yleislaki, jolla säännellään ympäristövahinkoja. Lain tavoitteena oli saada aikaan

ristöä koskevia hallintopakkosäännöksiä keskittyen välilliseen hallintopakkoon ja sen asianosaisrelaatioihin, ks. *Vihervuori* 2010b.

yhtenäinen korvaussääntely aiemman puutteellisen ja hajanaisen sääntelyn sijaan. Vahingonkorvauslain ei katsottu riittävästi turvaavan vahingonkärsijän asemaa ympäristövahinkotilanteissa. Vahingonkärsijän aseman kannalta pidettiin tarpeellisenä luopua tuottamuksesta vastuun perusteena, alentaa syy-yhteyttä koskevaa näyttövelvollisuutta ja säättää vahingon aiheuttajien yhteisvastuullisesta korvausvelvollisuudesta.²⁶⁶

Ympäristövahinko määritellään ympäristön pilaantumisesta tai muusta ympäristössä ilmenevästä häiriöstä johtuvaksi vahingoksi, joka on aiheutunut tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta (1 §). Häiriön määritelmä on laaja. Se käsittää päästön tai muun toiminnan seurauksena aiheutuvan pilaantumisen, jota voidaan tarvittaessa arvioida myös muun lainsäädännön perusteella.²⁶⁷ Arviointiin vaikuttavana muuna lainsäädäntönä voisi tulla kysymykseen lähinnä ympäristövahinkolain jälkeen säädetty YSL, joka koskee nimenomaan päästöjä ja niiden seurauksena tapahtuvan pilaantumisen ehkäisemistä. YSL 3 §:ssä on määritelty ympäristön pilaantuminen laajasti ihmisen toiminnasta johtuvan päästön seuraukseksi.

Ympäristövahinkolain mukainen korvausvastuu ei riipu siitä, onko toiminta luvanvaraista vai ilman lupaakin sallittua.

Vahingon aiheuttaja on vastuussa, jos voidaan osoittaa, että toiminnan ja vahingon välinen syy-yhteys on todennäköinen (3 §). Korvausvastuun syntyminen ei edellytä täyttä näyttöä syy-yhteydestä, mutta riittävänä näyttönä ei myöskään pidetä pelkkää mahdollisuutta toiminnan ja vahingon välisestä yhteydestä.²⁶⁸ Vastuu on tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa (7 §). Säättämällä ankarasta vastuusta haluttiin toteuttaa vastuu, joka liittyisi kaikkeen toimintaan, joka on omiaan aiheuttamaan ympäristövahinkoja. Lisäksi tavoitteena oli preventiovaikutus, joka perustuisi jo etukäteen tiedossa oleviin ympäristövahingon taloudellisiin seurauksiin.²⁶⁹

Ympäristövahinkolain mukainen vastuu aktualisoituu, kun tietyllä alueella harjoitetussa toiminnassa on aiheutunut tapahtuma, josta on seurannut ympäristömuutos eli häiriö, joka puolestaan on johtanut välittömästi tai välillisesti vahinkoon. Häiriöllä ei tarkoiteta esimerkiksi laitteen toimintahäiriötä.²⁷⁰

²⁶⁶ HE 165/1992 vp, s. 15–16. Näyttövaikeudet olivat *Kumpulän* (2001, s. 1395) mukaan keskeisin syy vahingonkärsijän oikeussuojan heikkouteen.

²⁶⁷ HE 165/1992 vp, s. 20; *Hollo – Vihervuori* 1995, s. 29.

²⁶⁸ *Kumpula* (2010, s. 635) on katsonut, että kyse on yleensä muuhun kuin oikeudelliseen asiantuntemukseen perustuvasta toiminnan ja vahingon välistä kausaalisuhdetta koskevasta oikeudellisesta arviosta.

²⁶⁹ *Sandvik* (2002, s. 57–60) on osoittanut, että vastaava ankaran vastuun periaate ja ennaltaehkäisyyn tavoite sen perustana ilmenee myös Ruotsin, Norjan ja Tanskan ympäristövastuusääntelyssä ja että se on omaksuttu myös EU:n komissiossa.

²⁷⁰ *Hollo – Vihervuori* 1995, s. 26–27.

Ympäristövahinkolain nojalla ei voida velvoittaa vahingosta vastuullista suorittamaan ennallistamista. Sen sijaan yksityinen tai viranomainen on oikeutettu saamaan korvausta kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet uhan torjumisesta tai vahingoittuneen ympäristön palauttamisesta ennalleen (6.1,1 §).

Ympäristövahinkolain perusteella on esimerkiksi rakennusliikkeen katsottu olevan vastuussa hiekkapuhallustyöstä levinneen pölyn aiheuttamista henkilö- ja esinevahingoista, KKO 1999:124 (ään.) ja vastaavasti kaupungin olevan tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa rakennuksen halkeamista, jotka johtuivat katutöistä aiheutuneesta tärinästä, KKO 2001:61 (ään.).

Työn teettäjä on tavallisimmin ulkopuolisiin haitankärsijöihin nähden vastuussa työstä aiheutuvista vahingoista, mutta asiaa voidaan arvioida joissakin tilanteissa toisinkin.

KKO katsoi tuomiollaan KKO 2012:29 (ään.), että hautausmaan laajennustyötä teettänyt seurakunta ei ollut ympäristövahinkolain 7.1 §:ssä tarkoitettuna toiminnan harjoittajana tai siihen rinnastettavana tuottamuksesta riippumattomassa korvausvastuussa maanrakennusurakoitsijan toiminnasta rakennukselle aiheutuneesta ympäristövahingosta. KKO lausui, että seurakuntaa, joka oli teettänyt työn itsenäisellä urakoitsijalla, ei voitu pitää ympäristövahinkolaissa tarkoitettuna toiminnan harjoittajana. Kun urakkasopimuksesta ei myöskään voitu päätellä, että urakoitsija olisi ollut epäitsenäinen suhteessa seurakuntaan tai että seurakunnalla olisi ollut urakoitsijaan tai työn toteuttamistapaan nähden erityistä määräysvaltaa, seurakunnan rinnastaminen vahinkoa aiheuttaneen toiminnan harjoittajaan oli perusteetonta. Ratkaisusta eri mieltä olleet kaksi jäsentä katsoivat, että vastuu kuului seurakunnalle työn teettäjänä ja hautausmaan ylläpitäjänä. Molemmat viittasivat äänestyslausunnoissaan ympäristövahinkolain tarkoitukseen turvata haitankärsijän asema.

Jos lupaa myönnettäessä on jo määrätty korvaukset niistä menetyksistä, joita toimintaa lupapäätöksen mukaan harjoitettaessa ennakoidaan aiheutuvan, ei korvausta yleensä enää voi hakea ympäristövahinkolain mukaan.²⁷¹ Mahdollisuus korvauksen hakemiseen voi silti joissakin tilanteissa olla olemassa jälkikäteenkin.

Tuomiolla KKO 2004:87 (ään.) ratkaistussa asiassa oli kaivospiirin laajentamiseksi suoritettu kaivoslain mukainen kaivospiiritoimitus. Kaivospiirin välittömässä läheisyydessä tilan omistava henkilö vaati korvausta kaivospiirin laajennuksen aiheuttamasta maiseman menetyksestä johtuvasta kiinteistön arvon alenemisesta ja pölyhaitasta. Hän ei ollut esittänyt korvausvaatimuksia kaivospiiritoimituksessa, vaan kanteella käräjäoikeudessa vasta sen jälkeen, kun hänen vaatimuksensa eivät olleet menestyneet lunastustoimituksesta tehdyn valituksen johdosta maa-oikeudessa. KKO katsoi, että vaatimukset voitiin kan-

²⁷¹ Hollo – Vihervuori 1995, s. 24.

teen johdosta tutkia riippumatta siitä, olisiko ne voitu esittää ja ratkaista jo toimituksessa. Ratkaisun asiallinen sisältö tosin oli, että kaivostoimintaa harjoittavaa yhtiötä ei veloitettu maksamaan korvauksia.

Ainakin niissä YSL:n ja VL:n mukaisissa tapauksissa, joissa ennalta arvattavista korvauksista on viran puolesta määrättävä jo lupapäätöksessä, korvausratkaisun on katsottu saavuttavan oikeusvoiman. Ratkaisuun tyytymättömän on ollut reagoitava jo asiaa käsiteltäessä tai viimeistään hakemalla päätökseen muutosta. Näissä menettelyissä ei ehkä ole mahdollista esittää korvausvaatimusta enää jälkikäteen, mutta KKO:n viimeksi mainitun ratkaisun valossa tilanne on saattanut muuttua tulkinnanvaraiseksi.

3.3 Ympäristövastuulaki

Lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (ympäristövastuulaki, 383/2009) ja eräillä siihen liittyvillä lakimuutoksilla, joita täydentää VNA eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (ympäristövastuusetus, 713/2009) on Suomessa pantu täytäntöön ympäristövastuudirektiivi²⁷². Direktiivin syntyhistoria liittyy yhdysvaltalaiseen keskusteluun ympäristövahinkovastuusta, jonka taustalla ovat laajoja vahingollisia seurauksia aiheuttaneiden onnettomuuksien yhteydessä havaitut sääntelyjärjestelmän puutteet.²⁷³

Direktiivin tavoitteena on vakavien ympäristövahinkojen ennalta ehkäiseminen ja jo tapahtuneiden vahinkojen korjaaminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti (johdanto, kohdat 2, 3 ja 18). Ympäristövahinko määritellään vahingoksi, joka aiheuttaa suojelluille lajeille ja luontotyypeille, vesille tai maaperälle merkittäviä tai huomattavia haitallisia vaikutuksia (2 art.). Direktiiviä sovelletaan sen liitteessä lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamiseen (3 art.). Vastuun aktualisoituminen ei edellytä, että vahingosta aiheutuisi rahassa mitattavaa vahinkoa. Direktiivillä ei säädetty takautuvasta vastuusta (17 art.). Ympäristövastuudirektiivi on minimidirektiivi, joka sallii sitä ankaramman kansallisen lainsäädännön säätämisen.²⁷⁴

Ympäristövastuulakia säädettäessä muutettiin luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia, (vanhaa) vesilakia ja geenitekniikkalakia lisäämällä niihin säännökset ympäristövastuulain mukaisten vahinkojen korjaamisesta. Lakia sovelletaan vain sen voimaantulon 1.7.2009 jälkeen tapahtuneiden vahinkojen korjaamiseen (18 §). Direktiivin rajoittumista ammattimaisen toiminnan harjoittami-

²⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004.

²⁷³ Waris 2008, s. 11–18.

²⁷⁴ Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 2007, s. 4.

seen ei ole siirretty Suomen oikeuteen, millä tuskin on käytännön vaikutuksia. Kysymys on joka tapauksessa mittavista seurauksista, joita ei voitane aiheuttaa muussa kuin direktiivissä väljästi määritellyssä ammattimaisessa toiminnassa. Direktiivin 30 vuoden vanhentumisajoista ei myöskään ole pidetty tarpeellisena säätää.

Ympäristövastuulain keskeisiä käsitteitä ovat ensisijainen ja täydentävä korjaaminen sekä korvaava korjaaminen (5 §).²⁷⁵ Luonnonvarat ja luonnonvarapalvelut on ensi sijassa palautettava niiden muutosta edeltäneeseen tilaan, jota kutsutaan perustilaksi (*ensisijainen korjaaminen*). Ellei perustilaa voida täysimääräisesti palauttaa, heikennys on korvattava vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä (*täydentävä korjaaminen*). Jos siihen saakka, kunnes nämä toimenpiteet vaikuttavat, aiheutuu väliaikaisia menetyksiä, tulee kysymykseen korvaava korjaaminen joko muutosten kohteena olevalla alueella tai muualla (*korvaava korjaaminen*). Muualla kuin vahingoittuneella alueella tapahtuvat toimenpiteet voidaan suorittaa myös ilman alueen omistajan suostumusta, mutta aiheutuva merkityksellinen haitta on korvattava täysimääräisesti (7 §).

Ympäristövastuulain mukaisten määräysten antaminen tapahtuu erityislakien nojalla. Niistä tulevat kysymykseen ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki, vesilaki, geenitekniikkalaki ja laki vaarallisten aineiden kuljettamisesta. Määräysten antaminen tapahtuu näiden lakien mukaisessa menettelyssä ja käytettävissä ovat hallintopakomenettelyssä muutenkin sovellettavat, uhkasakkolain mukaiset määräysten tehosteet. Ympäristövastuulain säännöksiä sovelletaan näiden lakien aineellisten säännösten rinnalla.

Ympäristövastuulakiin sisältyy välitöntä hallintopakkoa koskeva säännös, jonka mukaan kiireellisissä tapauksissa tai kun vahingon aiheuttajaa ei saada selville, voi ELY-keskus huolehtia tarvittavista toimenpiteistä valtion kustannuksella (9 §).

Suomen oikeudessa ennallistamisvastuu ei aikaisemmin ole sisältänyt muuta kuin velvollisuuden saattaa ympäristö ennalleen vahingon tapahtumapaikalla, ellei sellaiseksi katsota Natura-alueen suojelun lakkaamiseen tai heikentämiseen liittyvää sääntelyä luonnonsuojelulaissa (LSL 69.2 §).²⁷⁶ Ennallistamisvelvollisuus ympäristön oikeushyvän intressissä sen sijaan ei ole ollut tuntematonta

²⁷⁵ Suvantola (2007, s. 38) on pitänyt näitä suomenkielisiä käännöksiä epäonnistuneina. Hänen mukaansa parempia olisivat vakiintuneet käsitteet kuten ennallistaminen ja luonnontilan palauttaminen. Suvantolan kritiikki on aiheellista. Ympäristövastuulain säätämistä varten kehitetyt käsitteet ovat vailla aikaisempaa suomalaista sisältöä ja ne vaikuttavat keinotekoisilta. Kun uudet käsitteet on kuitenkin otettu säädökseen, on niitä pyrittävä käyttämään ainakin kysymyksessä olevaan lakiin liittyvissä yhteyksissä. On todennäköistä, että käytännön soveltamistilanteissa nämäkin määritelmät tulevat jättämään sijaa tulkintoille.

²⁷⁶ HE 228/2008 vp s. 31. Ks. kuitenkin kompensatiota koskevista säännöksistä Suomen ympäristöllisessä sääntelyssä Suvantola 2005, s. 37–39.

ympäristöllisessä sääntelyssä, mutta ympäristövastuulaissa tarkoitettu toimenpiteiden suorittaminen muualla kuin tapahtumapaikalla on uusi vastuun muoto. Kysymys ei ole lainkaan perinteisestä ennallistamisesta, vaan eräänlaisesta luontoarvojen korvaamisesta.

Muualla kuin muutosten kohteena olleella alueella tapahtuva ennallistaminen saattaa kohdata käytännön ongelmia. Kohdealueen omistajan oikeuksien turvaamiseksi ei ehkä tule riittämään lain korvaussäännös, vaan tarpeen voisi olla, toimenpiteen laadusta riippuen, myös oikeuksien saaminen alueen käyttämistä ja rakenteiden sijoittamista varten. Ympäristössä tehtävät toimenpiteet ovat laajasti luvanvaraisia. Ennallistaminen saattaa edellyttää lupamenettelyä, jossa tulevat arvioitavaksi mahdolliset muidenkin tahojen oikeuksiin liittyvät kysymykset. Vaikka lupa olisikin saatavissa, voivat toimenpiteet viivästyä lupamenettelyn ja siihen liittyvän valitusmahdollisuuden vuoksi. Luonnonarvopankkijärjestelmä helpottaisi kompensaatiota muualla kuin vahingoittuneessa kohteessa.²⁷⁷ Valmiiksi etsityt kohteet, joilla toimimiseen olisi jo valmiiksi järjestetty oikeus, nopeuttaisivat menettelyä, ja helpottaisivat ehkä menetettyjen luonnonarvojen korvaamista toisilla vastaavilla arvoilla. Suomessa ei kuitenkaan ole tällaista järjestelmää.²⁷⁸ Luonnonsuojeluviranomaisten asiantuntemuksen avulla muualla tehtäville toimenpiteille saattaa kuitenkin löytyä sopivia kohteita, jos tätä mahdollisuutta halutaan käyttää.

Ympäristövastuudirektiivissä on vesistövahinkojen osalta hyödynnetty vesipuitedirektiivin määritelmiä (2 art. b kohta). Vastaavasta yhteydestä on säädetty ympäristövastuuasetuksen vahingon merkittävyyden arviointia koskevan säännöksen viittauksella vesienhoidon järjestämisestä annettuun asetukseen (ympäristövastuuasetus 3 § ja VNA vesienhoidon järjestämisestä 1040/2006, 9 §) ja vesilain viittauksessa vesienhoitosuunnitelmaan (VL 14:6.3). Vesille aiheutuva vahinko on tämän mukaan ymmärrettävä vahinkona, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin.

²⁷⁷ *Suvantola* on selostanut biobanking- eli luonnonarvopankkijärjestelmää ympäristöllisenä sääntelykeinona käyttäen esimerkkinä Australian New South Walesin osavaltion säännöstä, jonka mukaan rakennushankkeella heikennettävät uhanalaisten lajien elinympäristöt voidaan korvata toisaalla tuotetuilla vastaavilla luonnonarvoilla. Yhdysvalloissa on kosteikkojen suojelua varten perustettu suojelualueita siinä tarkoituksessa, että niitä voidaan myöhemmin käyttää kompensaatiotarkoituksiin. *Suvantola* 2005, s. 64.

²⁷⁸ Suomen kielessä biopankilla oikeudellisena käsitteenä ei tarkoiteta luonnonarvoihin liittyvää toimintaa, vaan ihmisen elimien, kudoksien ja solujen säilyttämistä lääketieteellistä tutkimusta varten. Ks. biopankkilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys 86/2011 vp. Lakia koskevan aikaisemman esityksen HE 325/2010 vp käsittely raukesi, kun sitä ei ehditty käsitellä ennen eduskunnan työn päättymistä vaalikaudelta 2007–2010, ks. eduskunnan kirjelmä 57/2010 vp.

Vesille aiheutetun vahingon merkittävyyden arviointi liittyy siihen, mitä vesienhoitolain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on sanottu hankkeen vaikutusalueen vesien tilasta ja käytöstä. Vesien tilan vesienhoitolain mukaista luokitelujärjestelmää voidaan siten hyödyntää haitan huomattavuuden arvioinnissa.²⁷⁹

Toistaiseksi ei ole vielä kokemuksia siitä, muuttaako ympäristövahinkolain voimaantulo esimerkiksi sen alaan kuuluvien vesistö päästöjen vastuuseurauksia aikaisempaan oikeustilaan verrattuna. Sekä aineelliset että menettelylliset säännökset mahdollistivat jo ennen ympäristövastuudirektiiviä ja -lakia ennallistamisvelvoitteiden asettamisen samaan tapaan lukuun ottamatta muualla kuin kohdealueella suoritettavia toimenpiteitä. Varsinkin vesioikeudellinen hallintopakko, joka pilaantumisen osalta jatkuu ympäristönsuojelulain mukaisena hallintopakkona, on ollut käytettävissä tähän tarkoitukseen. Jaottelu ensisijaisiin ja täydentäviin toimenpiteisiin tulee tuskin merkitsemään muutosta tähänkin saakka joustavasti määritellyn vastuun sisältöön. Hankalasti arvioitavissa tilanteissa ne saattavat yhdessä luonnonvaran ja palvelun arvon määrittelemisen menetelmien kanssa tarjota mahdollisuuden vastuun aikaisempaa eritellympään ja perustellumpaan tarkasteluun.²⁸⁰

3.4 Vesienhoitolaki

3.4.1 Vesipuitedirektiivin ja meristrategiadirektiivin vaatimusten toimeenpano

EU:n vesipolitiikassa on aikaisemman päästökontrolliin keskittymisen sijaan pyritty kokonaisvaltaiseen ympäristösääntelyyn erityisesti 1990-luvulta lähtien. Vesiluonnon ekologisen viitekehysten huomioon ottavaan ohjaukseen liittyy vesipolitiikan puitedirektiivin²⁸¹ säätäminen vuonna 2000.²⁸² Ympäristönsuojellisin perustein säädetyn direktiivin julkilausuttuna tavoitteena on vesien laadun turvaaminen erityisesti hyvälaatuisen juomaveden saatavuuden intressissä (johdannon kohdat 4 ja 25 sekä art. 1). Huomiota kiinnitetään päästöjen vähentämisen lisäksi vesiekologisiin ja hydrologisiin olosuhteisiin. Lähtökohtana on

²⁷⁹ Ympäristöministeriö 2012, s. 20.

²⁸⁰ EU:n REMEDE-projektissa (Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU 2006–2008) korjaamisen mitoittamiseen kehitetyistä menetelmistä ks. Ympäristöministeriö 2012, s. 62–63.

²⁸¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista.

²⁸² Hollo (2004, s. 68–75) on selostanut vesipuitedirektiivin syntyvaiheita osana EU:n kuudetta ympäristöohjelmaa, jossa päästökontrollin rinnalle on noussut vesiekosysteemien turvaaminen ennen muuta vedenhankinnan vuoksi, ja sitä edeltänyttä yhteisöoikeudellista vesiin liittyntä sääntelyä.

valuma-alueiden tarkastelu kokonaisuutena niin, että vesistön tilan kannalta ekologisesti tai hallinnollisesti epärelevantit rajat, mukaan lukien valtioiden rajat, eivät olisi esteenä tavoitteiden saavuttamiselle.²⁸³

Direktiivin keskeinen tavoite on *hyvä vesien tila*, joka sekä pinta- että pohjavesien osalta on saavutettava 15 vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta eli vuonna 2015. Merialueen osalta hyvä tila on saavutettava 2020. Erinomaisiksi tai hyviksi todettujen vesien tilaa ei saa heikentää. Vesien hyvään tilaan pyritään suojelemalla, parantamalla tai ennallistamalla pintavesimuodostumia (art. 4). Eräät poikkeukset ovat mahdollisia keinoitekoisten tai voimakkaasti muutettujen vesistöjen osalta.

Hyvä vesien tila on määritelty direktiivin liitteessä V. Esimerkiksi jokien osalta niihin sisältyy biologisia, hydrologis-morfologisia, kemiallisia ja fysikaalis-kemiallisia tekijöitä sekä pilaantumista aiheuttavien aineiden esiintymistä. Luokitteluperiaatteet eroavat Suomessa aikaisemmin käytetystä vesien käyttökelpoisuusluokituksesta. Keskeiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat *vesipiirien* puitteissa laadittavat *hoitosuunnitelmat* (art. 13) ja *toimenpideohjelmat* (art. 11).

Vesipuitedirektiivi on Suomessa saatettu voimaan säätämällä laki vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004, vesienhoitolaki) sekä muuttamalla ympäristönsuojelulakia ja vesilakia.²⁸⁴ Vesipuitedirektiivin jälkeen säädetty meriympäristön suojelua koskeva meristrategiadirektiivi²⁸⁵ edellytti muutoksia vesienhoitolakiin. Muutosten (272/2011) myötä lain nimike muuttui laiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä.

Vesienhoitolaissa säädetään vesienhoitosuunnitelmista (11 §), joka vastaa direktiivin ilmausta vesipiirin hoitosuunnitelma, ja toimenpideohjelmista (12 §). Osallistuminen ja tiedottaminen ovat tärkeä osa suunnitelman laatimismenettelyä (15 §). Suunnitelma hyväksytään valtioneuvoston päätöksellä, johon on mahdollisuus hakea muutosta (17 ja 18 §).

Vesienhoitolain mukaan pinta- ja pohjavedet luokitellaan viiteen luokkaan ihmisten toiminnan aiheuttaman muutoksen voimakkuuden perusteella. Luokitus tehdään suhteutettuna vertailuoloihin. Voimakkaasti muutettujen ja keinoitekoisten pintavesimuodostumien vertailuoloina on paras saavutettavissa oleva ekologinen tila, johon suhteutettuina ne vastaavasti luokitellaan eri luokkiin. Pintaveden kemiallinen tila on hyvä, jos se täyttää asetuksella erikseen säädetty-

²⁸³ Valuma-alueajattelun kehittämisestä Rion sopimuksesta lähtien ks. *Hollo* 2009a, s. 120–122.

²⁸⁴ Näiden lisäksi vesipuitedirektiivin voimaansaamiseen liittyi Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission piirissä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn yleissopimuksen (SopS 71/1996) vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen lailla 576/2005.

²⁸⁵ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista.

jen ja yhteisölainsäädännössä määriteltyjen haitallisten aineiden ympäristölaatu-normit. Pohjavedet luokitellaan kemiallisten ja määrällisten ominaisuuksien pe-rusteella hyvään ja huonoon tilaan (8 §).

Vesienhoitosuunnitelmassa voidaan asettaa lievempiä ympäristötavoitteita ve-simuodostumalle, joka on ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että ne estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen, tai ympä-ristötavoitteiden saavuttamisen edellyttäminen on teknisten tai taloudellisten syi-den vuoksi kohtuutonta (24.1 §).

Aikanaan perattujen ja sittemmin ehkä hyvinkin puutteellisesti ennallistettu-jen virtavesien tilaa ei verrata luonnontilaan. Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesistöt luokitellaan oman kolmiportaisen jaottelunsa mukaan ja tavoit-tilan vertailuloloina käytetään parasta saavutettavissa olevaa ekologista tilaa (vesienhoitolain 8.2 §).²⁸⁶

Vesiensuojelun suunnittelua on Suomessa harjoitettu jo ennen vesipuitedirek-tiivistä johtuvia velvoitteita.²⁸⁷ Lisäksi valtioneuvosto, aluksi vesihallitus, on tehnyt periaatepäätöksiä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista kymmenen vuoden ajanjaksoille kerrallaan.²⁸⁸ Aikaisemman suunnitteluperinteen johdosta vesipuitedirektiivin vaatimukset ovat olleet sovitettavissa suomalaisen lainsäädäntöön melko helposti.²⁸⁹ Vesienhoitosuunnitelmat ovat kuitenkin aikaisempaan suunnitteluun ja tavoitteenasetteluun verrattuna kehittyneempi järjestelmä, joka yhtenäistää sekä suunnittelun sisältöä että päätöksentekojärjestelmää paitsi yk-sittäisessä valtiossa myös koko Euroopan unionin alueella. Ne merkitsevät alueellisesti kattavaa, kokonaisvaltaiseen näkökulmaan pohjautuvaa tiedon ke-räämistä, johon liittyy myös tavoitteiden asettaminen tulevaisuutta varten. Osal-listumismahdollisuuksista on huolehdittu menettelysäännöksiin.

Vesienhoitosuunnitelmaan ja siihen liittyvään toimenpideohjelmaan kootaan kaikki direktiivin edellyttämät vesien tilaan vaikuttavat seikat. Kysymys on siis tältä osin informaation kokoamisesta ja tuottamisesta. Toimenpideohjelma käsit-

²⁸⁶ Vesipuitedirektiivin 2. art. 9 ja 23 kohtien sekä 4 art. 1.a) iii kohdan perusteella keinotekoisien tai voimakkaasti muutetun vesistön osalta tavoitellaan hyvän ekologisen tilan sijasta hyvää ekolo-gista potentiaalia. 4 art. 3 kohdassa on säädetty niistä edellytyksistä, joilla jäsenvaltio voi luokitel-la vesimuodostuman keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi.

²⁸⁷ Esimerkkinä näistä hankkeista voidaan mainita vuonna 1999 aloitettu ”Pohjoisten jokivesistö-jen monimuotoisuus sekä luonnonmukaiset kunnostusmenetelmät” eli ns. Luomujoki-hanke ja siihen liittyvä Suomen ympäristökeskuksen osaprojekti ”Luonnonmukainen joki- ja purorakenta-minen”, joissa on pyritty kehittämään vesirakentamisen menetelmiä, ks. *Jormola ym.* 2003, s. 7 ja 9–10. 1970-luvulta alkaen harjoitetusta vesiensuojelun suunnittelusta ks. Vepo-toimikunnan mie-tintö 2005, s. 12–13.

²⁸⁸ Näitä järjestelmiä on selostettu HE:ssä 120/2004 vp. s. 6–7. Ks. myös *Ikonen* 2007, s. 78.

²⁸⁹ *Ikonen* (2007, s. 85) on katsonut, että vesipuitedirektiivin vaatimukset eivät ole merkittävästi eronneet jo olemassa olleesta suomalaisesta vesiensuojelupolitiikasta, vaikka sen täytäntöönpano onkin edellyttänyt joitakin lainmuutoksia.

tää myös tavoitteet ja keinot, joilla niihin on tarkoitus päästä. Vesien tilasta näin saadun kuvan ja vesienhoitosuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden on tarkoitus vaikuttaa vesiin liittyvään päätöksentekoon. Vaikuttaminen on järjestetty normatiivisesti velvollisuutena ottaa päätöksenteossa huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty.²⁹⁰ Vaikutuksia aiheutuu myös välillisesti ja yksityisille, kun esimerkiksi jätevesikuormitukseen pyritään vaikuttamaan eri keinoin, jotta tavoitteet saavutettaisiin.²⁹¹

Ympäristölainsäädännön 1.3.2000 voimaan tulleesta uudistuksesta lähtien on Suomen lainsäädännössä erotettu päästöjen ja vesistöön rakentamisen ohjaus eri lakeihin. VL:n ja YSL:n välille on kuitenkin ollut tarpeellista säätää yhteyksistä sellaisia tilanteita varten, joissa hanketta on arvioitava sekä päästö- että rakentamissääntelyn mukaan (VL 1:2.1 ja 3:10.3 sekä YSL 39 §).²⁹² Vesistö päästöjen ohjaus saatiin tällä järjestelyllä IPPC-direktiivin²⁹³ edellyttämällä tavalla osaksi muiden päästöjen sääntelyä. Vesipuitedirektiivistä ei ole johtunut tarvetta palata aikaisempaan järjestelyyn, vaikka sen näkökulmaan sisältyvätkin sekä veden laatuun että vesistöjen hydrologis-morfologiseen tilaan liittyvät tekijät.

Vesienhoitosuunnitelmien laatiminen on edellyttänyt lukuisten valintojen tekemistä ennen kuin pintavesien luokittelu on ollut mahdollista. Oikeudellisesti relevantti on ollut erityisesti rajanveto hyvän ja tyydyttävän tilan välillä, koska sen perusteella määritellään kynnys sietämisen ja toimenpidevelvollisuuden välillä.²⁹⁴

Vesipuitedirektiivin toimeenpanoon on sekä unionin tasolla että kansallisesti paneuduttu lukuisin hallinnollisin toimin esimerkiksi selvityksiä laatimalla ja tausta-aineistoja keräämällä.²⁹⁵ Suomessa vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden saavuttamista tukee valtioneuvoston periaatepäätöksellä hyväksytty vesienhoi-

²⁹⁰ *Seppälä* (2004, s. 93) on havainnollistanut vaikutusta sektorilainsäädäntöön ”vepo-linssin” avulla. Kun kaikkia vesien tilaan vaikuttavia seikkoja katsotaan linssin läpi, heijastuu vesien tilasta saatu kuva lainsäädäntöön sitä tarkemmin, mitä lähemmäs linssiä lainsäädäntö sijoittuu. YSL:n ja VVL:n Seppälä sijoitti lähimmäksi linssiä.

²⁹¹ Vepo-toimikunnan mietinnössä (2004, s. 30) arvioitiin, että tavoitteiden toteuttamisen arvioidut vuotuiset lisäkustannukset olivat yhteensä noin 142 miljoonaa euroa, josta pääosa aiheutuisi yhdyskuntien ja haja-asutuksen jätevesien käsittelyn tehostamisesta.

²⁹² *Vihervuori* (2010b, s. 4–8) on kiinnittänyt huomiota ongelmiin, joita saattaa seurata sekä YSL:n että VL:n mukaan arvioitavassa tilanteessa siitä syystä, että aikaisemmasta poiketen VL 3:10.3:ssa YSL:n huomioon ottaminen rajoittuu lupamääräysten antamiseen eikä VVL 1:19 ja 2:1a säännösten tapaan kata myös luvan myöntämisen edellytyksiä.

²⁹³ Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi.

²⁹⁴ *Kauppila* (2011, s. 27–28). Kauppila on artikkelissaan eritellyt perusteellisesti niitä harkinnanvaraisia seikkoja, joiden välillä on jouduttu tekemään valintoja vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa, ja niitä perusteita, joiden mukaan vesien tilan luokittelu on tapahtunut.

²⁹⁵ KOM (2011) 244 lopullinen ja Ympäristöministeriö 2011b.

don toteutusohjelma vuosille 2010–2015. Vesistöjen kunnostushankkeita suunnitellaan ja toteutetaan edelleen, mutta tavoitteen saavuttamiseksi hankkeita olisi tarvetta lisätä, mikä edellyttäisi myös rahoituksen lisäämistä.²⁹⁶

3.4.2 Vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman sisällöstä

Suomi on jaettu kahdeksaan vesienhoitoalueeseen, joille kullekin on laadittu vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015 saakka. Ahvenanmaa muodostaa oman vesienhoitoalueensa, mutta se huolehtii vesipuitedirektiivin toimeenpanosta itsenäisesti.²⁹⁷ Vesienhoitosuunnitelmat on hyväksytty valtioneuvoston päätöksellä 10.12.2009. Kuuden vuoden välein tarkistettava vesienhoitosuunnitelma sisältää tiedot alueen vesistöistä, niihin kohdistuvasta kuormituksesta sekä muista ihmisen aiheuttamista vaikutuksista, vesistön ekologisesta tilasta, vesienhoidon tavoitteista sekä tarvittavista vesiensuojelu- ja -hoitotoimista. Vesienhoitosuunnitelman lisäksi kullekin vesienhoitoalueelle on laadittu yksi tai useampi toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmissa esitetään keinot, joilla vesienhoitosuunnitelmien mukaiset ympäristötavoitteet eli pinta- ja pohjavesien saattaminen hyvään tilaan vuoteen 2015 mennessä voidaan saavuttaa.

Yksi merenhoitosuunnitelma kattaa koko Itämeren. Kukin valtio laatii oman suunnitelmansa suvereniteettinsa ja lainkäyttövaltansa alaisille alueille, mutta merialueen jakavilta EU:n jäsenvaltioilta edellytetään yhteistyötä. Myös EU:iin kuulumattomien Itämeren rantavaltioiden ja sen valuma-alueella sijaitsevien sisämaavaltioiden kanssa tehdään yhteistyötä (vesienhoitolain 26 i §). Merialueen tähänastisiin suojeluohjelmiin verrattuna uutta on, että direktiivi koskee myös kalakantoja sekä merenpohjaa ja sen sisustaa. Valtioneuvosto hyväksyy myös merenhoitosuunnitelman.²⁹⁸

Esimerkiksi Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitosuunnitelmassa on kuvattu koko laajan, sekä vesistöiltään että alueiden käytöltään monipuolisen alueen pinta- ja pohjavesien tilaa. Suunnitelmassa on esitetty myös vesien tilalle asetetut tavoitteet vesistöalueittain.²⁹⁹ Yksityiskohtaisemmat tavoitteet ja keinot niihin pääsemiseksi sisältyvät alueellisten viranomaisten laatimiin toimenpideohjelmiin.

Yksi Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitosuunnitelmaan liittyvistä toimenpideohjelmissa on Keski-Suomen pintavesien toimintaohjelma vuoteen 2015. Toimenpideohjelmissa on selostettu yksityiskohtaisesti alueen pintavesien tilaa

²⁹⁶ Keto – Sammalkorpi 2011, s. 25.

²⁹⁷ Mäenpää – Tolonen 2011, s. 7–9.

²⁹⁸ Leppänen, Juha-Markku ym. 2011, s. 34.

²⁹⁹ Ympäristöministeriö 2010, s. 93–98.

ja nykykäytännön mukaisia eli ilman vesienhoitosuunnitelmaakin noudatettavia toimintatapoja. Lisäksi siinä on arvioitu, mitä vesistöjen vesienhoitosuunnitelmaa laadittaessa käytettyjen kriteerien mukaiseen hyvään tilaan pääseminen vuoteen 2015 mennessä edellyttäisi ja tavoitteiden toteutumisen mahdollisuuksia.

Toimenpideohjelman mukaan pintavesien kannalta voimakkaimmat muutokset ovat tapahtuneet ajalla 1850–1970. Tänä aikana suurimpiin vesistöihin ruopattiin liikenneväyliä. Joidenkin vesistöjen välille puhkaistiin uusia laskureittejä ja kaivettiin kanavia. Irtouiton tarpeisiin perattiin uittoväyliksi valtaosa Keski-Suomen virtavesistä. Monet suuret kosket padottiin ja valjastettiin energiantuotannon palvelukseen ja voimataloushyötyjä tehostettiin säännöstelemällä. Virtavesikunnostus aloitettiin 1980-luvun alussa ja sitä toteutettiin maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta. Nämä työt saatiin valmiiksi vuonna 2002. Sen jälkeen on toteutettu muiden suurten ja keskisuurten kohteiden täydentäviä kunnostushankkeita. Virtavesikunnostukset ovat siirtymässä purovesiin.³⁰⁰

Useat toimenpideohjelman mukaiset parannukset liittyvät kuormituksen vähentämiseen, mutta toimenpideohjelmassa esitetään myös vesistön hydrologis-morfologiseen tilaan vaikuttavia toimia. Hyvä tai erinomainen tila arvioidaan saavutettavan jo nykyisen käytännön mukaisilla toimilla suuressa osassa vesimuodostumia vuoteen 2015 mennessä. Joiltakin osin hyvän tilan tavoite arvioidaan saavutettavan myöhemmin, mutta joidenkin vesimuodostumien osalta vesistöjen hydrologis-morfologisen tilan ennakoidaan jäävän toimenpiteistä huolimatta huonoksi tai välttäväksi. Koska tällaisten vesimuodostumien muuttuneisuusaste on huomattava ja tavoitteen saavuttaminen vaikeaa, esitetään harkittavaksi tilatavoitteen alentamista tai muodostumien nimeämistä voimakkaaksi muutetuiksi.³⁰¹

3.4.3 Vesienhoitosuunnitelmien vaikutus lupamenettelyissä

Vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden toteutuminen edellyttää niiden huomioon ottamista oikeudellisissa menettelyissä, lähinnä ympäristön käyttöä koskevien lupa-asioiden käsittelyssä harkittaessa luvan myöntämisen edellytyksiä. Huomioon ottamiseen velvoittavissa säännöksissä on kysymys periaatteessa tehokasta sääntelystä. Säännösten muotoilu jättää kuitenkin sijaa tulkinnoille.³⁰²

³⁰⁰ Keski-Suomen ympäristökeskus 2009, s. 24 ja 87.

³⁰¹ Keski-Suomen ympäristökeskus 2009, s. 88, 92 ja 98.

³⁰² *Seppälä* (2004, s. 97–98) on eritellyt huomioon ottamiselle lainvalmistelussa annettuja merkitäyksiä. *Hollo* (2005, s. 5) on rinnastanut vesienhoitosuunnitelman aseman ympäristövaikutusten arviointiin käsitellessään vesienhoitosuunnitelmalle vesilain uudistushankkeessa annettua merkitystä.

Kansallisissa tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa on jo heti vesienhoitosuunnitelmien valmistuttua jouduttu ottamaan kantaa näihin kysymyksiin. EU-oikeudellista oikeuskäytäntöä ei ole direktiivin täytäntöönpanoaikataulusta johtuen toistaiseksi saatavissa kansallisten tulkintojen tueksi.³⁰³ Toistaiseksi on vaikea arvioida, millaiseksi oikeuskäytäntö tulee vakiintumaan.

VL:n mukaista lupaharkintaa suoritettaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista (VL 3:6.2). Yksityisten hyötyjen arvioimista koskevasta säännöksestä puuttuu vesienhoitosuunnitelman huomioon ottaminen (VL 3:7), joten intressivertailun erityissäännöksissä huomioon ottamisen ala on rajoitettu yleisten hyötyjen ja menetysten arvioimiseen. Vesienhoitolakia säädettäessä VVL:iin tehty muutos oli sanamuodoltaan yleisempi ja liittyi kaikkeen rakentamisesta aiheutuvan hyödyn, vahingon ja haitan arviointiin (VVL 2:11 a). YSL:n mukaan pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa, joka on yksi osa YSL:n mukaisen luvan myöntämisen edellytyksistä, on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista (42.1,2 § ja 50.2 §).³⁰⁴ Kun kysymyksessä on direktiivin täytäntöönpano kansallisin säännöksiin, ei tulkinnassa liene syytä antaa suurta merkitystä näille eroavuuksille säännösten sanamuodoissa.

Ellei vesienhoitosuunnitelmaa ole erityissäännöksen nojalla otettava huomioon, vaikka sillä olisi asiassa merkitystä, tulee sovellettavaksi yleinen huomioonottamisvelvollisuus vesienhoitolaissa (28 §). Tällainen tilanne saattaa tulla kysymykseen esimerkiksi hallintopakkoasiassa, jossa ei sovelleta lupaharkintaa koskevia säännöksiä. Jos vesienhoitosuunnitelmalla olisi merkitystä arvioitaessa yksityisiä hyötyjä intressivertailun yhteydessä, tullee yleissäännös sovellettavaksi siitä huolimatta, että huomioon ottamisen velvollisuus puuttuu niitä koskevas- ta erityissäännöksestä.

Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottaminen lupamenettelyssä ei hallituksen esityksen lausumien perusteella voi merkitä sitä, että hakemus hylättäisiin yksinomaan vesienhoitosuunnitelmaan vedoten.³⁰⁵ Huomioon ottaminen voinee

³⁰³ Kauppila (2011, s. 21 ja alav. 69) on huomauttanut siitä, että ympäristötavoitteiden rikkomista koskevat valvontamenettelyt ja mahdolliset kanteet EUTI:ssa tulevat mahdollisiksi vesipuitedirektiivin täytäntöönpanoaikataulusta johtuen vasta vuoden 2015 jälkeen.

³⁰⁴ Seppälä (2004, s. 102) on pitänyt VVL:n ympäristön elementtien arvottamiseen kiinnittyvää säännöstä asemaltaan vastaavana kuin YSL:n luvan myöntämisen edellytyksiä määrittävää säännöstä, mutta YSL:n säännökseen verrattuna onnistuneempana, koska se kuvaa paremmin vesienhoitosuunnitelman vaikutusta luvan myöntämisen edellytysten ja lupamääräysten kokonaisuuteen.

³⁰⁵ HE:ssä on VVL:n kohdalla lausuttu: ”Säännös ei siten merkitsisi, että vesienhoitosuunnitelma vaikuttaisi sellaisenaan suoraan luvan myöntämisen edellytyksiin tai että suunnitelma syrjäyttäisi vesilain 2 luvun 6 §:n mukaisen intressivertailun.” YSL:n kohdalla on lausuttu: ”Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan olisi luvan myöntämisen edellytys tai este. Ympäristötavoit-

siis merkitä esimerkiksi sellaisia haitallisia vaikutuksia rajoittavien lupamääräysten asettamista, jotka vähentävät vesistöön kohdistuvaa kuormitusta verrattuna muuten ehkä sallittavaan suurempaan lisäkuormitukseen.

Baaner on kuvannut toimenpideohjelman sijoittuvan Ruotsin oikeudessa oikeudellisena instrumenttina yleisen normin ja yksittäistapausta koskevan päätöksen välille.³⁰⁶ Kuvaus saattaa osua oikeaan myös suomalaisia toimenpideohjelmiä ajatellen. Niissä on kutakin vesistöä koskevia yksityiskohtaisia tavoitteita, joten niiden ohjaus on yleistä normia yksityiskohtaisempaa. Näistä tavoitteista voitaneen vain harvoin saada yksiselitteisiä ratkaisuohteja. Sellainen tilanne voisi kuitenkin olla luvan myöntämisen harkinta huomattavaa kuormitusta aiheuttavalle toiminnalle, jos vesien tavoitetilan saavuttaminen on jo muutenkin hyvin vaikeaa. *Kauppila* on lähestynyt vesienhoitosuunnitelmien merkitystä oikeuslähteopin kannalta. Hän on lähinnä lainvalmisteluasiakirjoihin tukeutuen sijoittanut vesienhoitosuunnitelmat oikeuslähteenä sallitun ja heikosti velvoittavan oikeuslähteen välimaastoon.³⁰⁷ Saattaa olla, että vesienhoitosuunnitelmien merkitys muodostuu näin arvioitua monimuotoisemmaksi, koska vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat yhtäältä tarjoavat vesistön tilasta tietoa ja toisaalta asettavat tavoitteita.

Direktiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisesti on vesienhoitolaissa säädetty ympäristötavoitteista poikkeamisen mahdollisuudesta uuden, merkittävän hankkeen vuoksi (vesienhoitolain 23 §). Nämä edellytykset täytynevät vain harvoin. Kysymyksessä olisi muun ohella oltava yleisen edun kannalta erittäin tärkeä hanke, joka edistäisi merkittävästi kestäväää kehitystä. Jää epäselväksi, tuleeko säännöksellä olemaan lainkaan käytännön merkitystä, kun sen ei ole tarkoitus muodostaa erityistä luvanmyöntämisedellytystä YSL:n tai VL:n lupaharkinnassa.³⁰⁸ Kaikki ajateltavissa olevat pinta- tai pohjavesiin huomattavasti vaikuttavat hankkeet ovat Suomessa luvanvaraisia ilman yhteiskunnalliseen merkittävyyteen liittyviä poikkeuksia.

teet vaikuttaisivat lähinnä siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaisiin. – – Vesienhoitosuunnitelma ei vaikuttaisi suoraan luvan myöntämisedellytyksiin.” HE 120/2004 vp, s. 52–53. *Hollo* (2005, s. 6) on pitänyt sääntelyn rajapintaa luonnonsuojelua koskeviin säännöksiin epäselvänä. *Ekelund Entson* ja *Gibberth* (2010, s. 102) ovat katsonet, että Skandinavian maissa vallitsee yksimielisyys siitä, että vesien tavoitetilaan ei voida perustaa yksityisiin kohdistuvia sitovia päätöksiä, mikä ei estä tavoitteiden epäsuoraa vaikutusta toiminnanharjoittajiin lupaharkinnan kautta.

³⁰⁶ *Baaner* 2011, s. 33.

³⁰⁷ *Kauppila* 2011, s. 19.

³⁰⁸ HE:n 120/2004 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa on 23 §:n kohdalla perusteluina vain lyhyesti mainittu siitä, että säännös ei muodostaisi erityistä luvanmyöntämisedellytystä ja että säännös perustuu direktiiviin. Säännöksen mahdollista käyttöalaa ei HE:ssä ole pohdittu eikä siinä ole mainittu esimerkkejä kysymykseen tulevista soveltamistilanteista. Ks. HE 120/2004 vp, s. 50.

3.4.4 Vesien tilatavoitteiden saavuttaminen

Vesienhoitolain mukaan pintavesimuodostumia suojellaan, parannetaan ja ennallistetaan siten, että tavoitteena oleva vesien tila voidaan saavuttaa viimeistään vuonna 2015 (21.1.3 §). Laissa ei mainita, kenen velvollisuutena nämä toimenpiteet ovat.³⁰⁹ Kysymys on direktiivin, jossa on vastaava sanamuoto (art. 4), toimenpanon edellyttämästä tavoitesäännöksestä, jolla ei luoda yksityisiin kohdistuvia konkreettisia oikeuksia tai velvollisuuksia. Sikäli kuin tavoitteet ulottavat vaikutuksensa yksityisiin, se tapahtuu lupamenettelyissä huomioon ottamisen kautta.³¹⁰ On todennäköistä, että lupamenettelyissä huomioon ottaminen ei riitä tavoitteiden saavuttamiseen.³¹¹

Ruotsin ympäristökaaressa (*miljöbalken*, MB) on nimenomaisesti säädetty, että vastuu ympäristölaatonormien saavuttamisesta kuuluu viranomaisille ja kunnille (MB 5:3, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 2010:882).³¹² Vastuun toteuttaminen ymmärretään tässä yhteydessä laajasti niin, että se käsittää kaikki vastuutahojen käytettävissä olevat keinot, ei vain oikeudellisissa menettelyissä huomioon ottamisen.³¹³

Ympäristölaatonormeja voidaan ympäristökaaren mukaan hyväksyä eri ympäristön elementtejä varten.³¹⁴ Lupamääräyksiä asetettaessa ne on otettava huomioon niin, että muuten kysymykseen tulevaa kohtuusharkintaa ei noudateta. Myös toimenpideohjelma (*åtgärdsprogram*) on otettava huomioon, jos sellainen on vahvistettu (MB 2:7.2).³¹⁵ Toimenpideohjelma ohjaa päätöksentekoa lupame-

³⁰⁹ Myöskään HE:ssä ei osoiteta toimenpiteille vastuutahoa, HE 120/2004 vp, s. 49.

³¹⁰ *Hollo* 2005, s. 4. Hallituksen esityksen mukaan toiminnanharjoittajaa koskevat velvoitteet annettaisiin muussa lainsäädännössä, luvissa ja kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä, HE 120/2004 vp, s. 23.

³¹¹ *Ekelund Entson ja Gibberth* (2010, s. 26–27) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että direktiivissä ei nimenomaisesti mainita, onko toimenpideohjelma sitova yhteiskunnan ympäristöön vaikuttaviin toimijoihin nähden. He ovat katsoneet, että EUTI:n aiemman käytännön perusteella on selvää, että ohjelmien on oltava riittäviä toteuttamaan direktiivin tavoitteet, minkä vuoksi ne vaikuttavat laajemmin kuin vain lupaviranomaisten toimintaan.

³¹² Lainmuutoksella 2010:882 oli tarkoitus selvittää vastuun kohdentumista, ks. Regeringens proposition 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Siitä ei kuitenkaan ole säädetty, miten vastuun toteuttamista seurataan, mitä on pidetty puutteena, SOU 2005:113, s. 200–201.

³¹³ SOU 2005:113, s. 124–127.

³¹⁴ Ympäristökaaressa tarkoitetut ympäristölaatonormit (MB 5:1) vahvistaa vesialueille vesiympäristön laadun hallintoa koskevan asetuksen (Förordning 2004:660 om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön) mukaan lääninhallitus, joka toimii vesipuitedirektiivin edellyttämänä vesipiiriä hallinnoivana viranomaisena. Laatonormit vahvistetaan erikseen pintavesi- ja pohjavesiesiintymille sekä suojelluille vesialueille.

³¹⁵ Toimenpideohjelman sisällöstä on yksityiskohtaiset säännökset MB 5 luvussa. Toimenpideohjelmassa määritellään eri päästölähteiden ja toimenpiteiden osuus tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisista parannuksista (MB 5:6.2,3). Toimenpideohjelman niin edellyttäessä voidaan antaa

nettelyissä samaan tapaan kuin vesienhoitolain mukaiset vesienhoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma Suomessa. Viranomaisen ja kuntien vastuuta koskeva säännös ei siten sulje pois yksityisiin kohdistuvia, lupamenettelyissä toteutuvia vaikutuksia. Se, että luvan saanut toiminta osaltaan estää ympäristölaatu normin saavuttamista, voi lisäksi olla perusteena sekä päästöjä että vesistöön rakentamista koskevien lupamääräysten muuttamiselle (MB 25:5.1,2).³¹⁶ Vastuuta ympäristölaatu normien saavuttamisesta koskevaa täsmennystä pidettiin ilmeisesti tarpeellisenä sen vuoksi, että vesipuidedirektiiviä toimeenpantaessa yksityisiin kohdistuva vastuu ja yleensäkin ympäristölaatu normien mukaisen tilan saavuttamisen vastuukysymykset olivat Ruotsissa olleet keskustelun kohteena.³¹⁷

Suomessa on valtioneuvoston periaatepäätöksellä hyväksytyssä valtakunnallisessa vesienhoidon toteutusohjelmassa 2010–2015 esitetty kunkin vesienhoitosuunnitelmaan sisältyvän osa-alueen kohdalla ne vastuutahot, joille tavoitteiden saavuttaminen kuuluu. Vesistöjen rakentamiseen, säännöstelyyn ja kunnostukseen liittyvien vesienhoitotoimenpiteiden osalta on todettu, että toteuttamisvastuuta on usein vaikea kohdistaa yksittäiseen toimijaan. Luvanvaraisissa hankkeissa on luvanhaltijan rooli keskeinen. Lisäksi todetaan, että valtio, Euroopan unioni, kunnat, yritykset, säätit ja yksityiset vesien käyttäjät ovat osallistuneet hankkeiden suunnitteluun, toteutukseen ja rahoitukseen. Toiminnanharjoittajilta odotetaan edelleen merkittävää vesienhoitoppanosta. Valtion rahoituksen ja valtakunnallisten ohjauskeinojen kehittäminen on eri ministeriöiden vastuulla, joista kysymykseen tulevat ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö.³¹⁸ Vesienhoidon toteutusohjelmassa ei ole käsitelty sitä, olisiko näiden tahojen vastuu toteutettavissa joidenkin oikeudellisin keinoin avulla.

tiukempia määräyksiä kuin muuten olisi mahdollista, mutta myös lisäpäästöjen hyväksyminen saattaa tulla kysymykseen tietyn edellytyksin (MB 2:7.3, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 2010:882).

³¹⁶ Ruotsissa vesipuidedirektiivin ja toimenpideohjelmien vaikutuksia on käsitelty lainvalmistelussa perusteellisesti useissa mietinnöissä, joissa on ollut esillä myös myös yksityisten vastuun laatu. Perusteelliseen käsittelyyn on saattanut olla tarvetta ympäristökaareen vuonna 1999 omaksutun ympäristölle asettaviin laatuvaatimuksiin perustuvan sääntelyn oikeudellisten vaikutusten hahmottamiseksi. Ympäristölaatu normien luonteesta ks. SOU 2005:59, s. 55–63.

³¹⁷ Vesipuidedirektiiviä toimeenpantaessa pohdittiin sitä, miten vastuu tavoitteiden saavuttamisesta voitaisiin jakaa yksityisten päästöjen aiheuttajien kesken, tosin edellyttäen vastuun toteutuvan lupamenettelyissä, ks. SOU 2002:107, s. 159–163. Vastuuta koskevasta Tanskaan ja Norjaan verrattuna vilkkaasta oikeudellisesta keskustelusta Ruotsissa ks. *Baaner* 2011, s. 35–36.

³¹⁸ Valtioneuvosto 2011, s. 21–22.

3.4.5 Vesienhoitosuunnitelmat oikeuskäytännössä

Vesienhoitosuunnitelmien merkitys oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on parhailaan muotoutumassa. Kysymys aktualisoituu varsinkin turvetuotantoa koskevien ympäristölupa-asoiden yhteydessä. Vesienhoitosuunnitelmille ja toimenpiteohjelmille annettavaa merkitystä ei ole lainsäädännössä järjestetty yksiselitteisesti, eikä ohjetta ole saatavissa tältä osin varsin puutteellisista lainvalmisteluasiakirjoistakaan. Huomioonottamisvelvollisuus tulee tässä tilanteessa saamaan sisältönsä pääasiassa oikeuskäytännöstä. Silloin, kun vesienhoitosuunnitelman tavoitteisiin pääseminen on ongelmallista, on tavallisesti olemassa myös muita sellaisia lupaharkinnassa huomioon otettavia seikkoja, jotka saattavat muodostua luvan myöntämisen esteeksi. Kaikki tämä asettaa ratkaisuviranomaiset uusien haasteiden eteen, kun vesienhoitosuunnitelmien merkitystä on arvioitava ratkaisussa ja niiden perusteluissa.

Vesienhoitosuunnitelman merkitys YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa on ollut KHO:ssa esillä eräissä turvetuotantoalueiden ympäristölupia koskevissa asioissa. KHO on erityisesti Hirvisuota koskevassa vuosikirjaratkaisussaan KHO 2010:32 (ään.) määritellyt vesienhoitosuunnitelman merkitystä ja se oli esillä myös Leppisuota koskevassa asiassa, josta on kysymys vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:33. LRS-päätöksellä 20.8.2010 T 1869 ratkaistu Koirasuota koskeva asia antaa mahdollisuuden verrata säännösten soveltamista aikaan ennen vesipuitedirektiiviä KHO:n aikaisemman, samalla vesistöalueella sijaitsevaa Suoniemensuota koskevan vastaavassa lupa-asiassa annetun ratkaisun 6.3.2001 T 391 perusteella. Myös HAO:ssa vesienhoitosuunnitelmien merkitys on ollut esillä. Esimerkiksi Kallasuon turvetuotantoaluetta koskevassa ratkaisussa 19.9.2011 nro 11/0242/1 HAO antoi lupahakemuksen hylätessään merkitystä sekä purkuvesistön Natura-arvoille että vesienhoitosuunnitelman tavoitteille.

Multian kunnassa sijaitsevaa Hirvisuon turvetuotantoaluetta koskevan ratkaisun KHO 2010:32 (ään.) perusteluiden mukaan vesienhoitosuunnitelma ei sellaisenaan estä yksittäisen luvan myöntämistä, eivätkä suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet tule suunnitelman perusteella toiminnanharjoittajaa sitoviksi. KHO totesi, että valtioneuvosto oli hyväksynyt vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmat 10.12.2009. Vuosikirjaratkaisun tiivistelmässä ei mainita vesienhoitosuunnitelmaa, mutta siinä lausutaan vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen asemasta, että periaatepäätöksellä ei ole sellaisenaan ympäristölupaharkinnassa välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, vaan turvetuotannon vesiensuojelukysymykset ratkaistaan kutakin hanketta erikseen koskevassa ympäristölupamenettelyssä. Lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa periaatepäätös voidaan kuitenkin osaltaan ottaa selvityksenä huomioon.

Luumäen kunnassa sijaitsevaa Leppisuon turvetuotantoaluetta koskevassa asiassa, jossa on annettu ratkaisu KHO 2010:33, vesienhoitosuunnitelman

merkitys oli myös esillä. Eräs valittaja oli vaatinut, että päätöksessä on otettava kantaa siihen, mihin toimiin hakijana olevan yhtiön on ryhdyttävä vesipuidirektiivin mukaisen pintavesien hyvän tilan saavuttamiseksi vuoden 2015 loppuun mennessä ja katsonut, että vesistöä pilaavalla toiminnanharjoittajalla on oltava vesistön kunnostusvelvoite. KHO totesi, että valtioneuvosto on hyväksynyt vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmat 10.12.2009. Direktiivin välitön soveltaminen tässä ympäristölupa-asiassa ei valituksessa tarkoitettulla tavalla tullut kysymykseen. Muutoin KHO viittasi muun ohella HAO:n perusteluihin ja YLV:n perusteluihin. Vuosikirjaratkaisun tiivistelmässä nämä seikat eivät ole esillä.

Soinin kunnassa sijaitsevaa Koirasuon turvetuotantoaluetta koskevassa ratkaisussa 20.8.2010 T 1869 (LRS) KHO lausui, että ympäristöluvassa on pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Tämän lisäksi vesienhoitosuunnitelmassa ja siihen liittyvässä toimenpideohjelmassa esitetty voidaan muutoin osaltaan ottaa selvityksenä huomioon ympäristöluvan myöntämistä ja sen lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa.

Koirasuon turvetuotantoalueen ympäristölupa-asiassa oli KHO:ssa kysymys 20,9 hehtaarin suuruudesta, turvetuotantoon valmistelemattomasta ja pääosin luonnontilaisesta alueesta, joka oli osa hakemuksessa tarkoitettua suurempaa aluetta. Tuotantoalueen muulle osalle oli myönnetty lupa. KHO, kumoten hallinto-oikeuden päätöksen, saattoi voimaan ympäristölupaviraston päätöksen, jolla lupahakemus oli tältä osin hylätty. Perusteluissaan KHO lausui, että luvan myöntämisen edellytyksiä ei ollut olemassa. KHO viittasi tuotantoalueen alapuolisen Vahankajoen vesistöalueen heikkoon tilaan, joka ei sietänyt lisäkuormitusta. Haittoja ei voitu riittävästi poistaa vesiensuojelutoimenpiteillä. KHO perusteli päätöstään myös lausumalla, että vesienhoitosuunnitelman mukaan vesistöalueen pintavesien ekologinen luokka on tyydyttävä ja että vesienhoidon ympäristötavoitteena on, että vesien tilan heikkeneminen estetään ja vuoteen 2015 mennessä saavutetaan hyvä tila. Vesienhoitosuunnitelman mukaan uudet turvetuotantoalueet pyritään ohjaamaan alueille, joissa ne aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa vesien tilalle ja luonnon monimuotoisuudelle. Uusien turvetuotantoalueiden sijainninohjauksella on keskeinen merkitys vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisessa. Uusi turvetuotanto tulee suunnata jo ojitetuille alueille tai tuotannossa olevien alueiden yhteyteen. Vesienhoitosuunnitelma otettiin huomioon osana niitä perusteita, joilla KHO päätyi siihen, että YSL:n mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä ei ollut.

Koirasuon tuotantoalueen kuivatusvedet johdetaan osaksi Vahankajoen vesistöalueen Mustapuron valuma-alueelle. Samalle valuma-alueelle, mutta alkuosaltaan toista reittiä oli tarkoitus johtaa myös Suoniemensuo-nimisen turvetuotantoalueen erään lohkon kuivatusvedet, joista oli kysymys KHO:n ratkaisussa 6.3.2001 T 391. Asia ratkaistiin niiden säännösten perusteella, jotka olivat voimassa ennen päästösääntelyn siirtämistä vesilaista ympäristönsuojelulakiin vuonna 2000, joten luvan myöntämisen edellytykset ratkaistiin intressivertailun

perusteella. Suoniemensuota koskevassa ratkaisussa oli kysymys myös vaikutuksista Natura-alueeseen.

Suoniemensuota koskevassa asiassa KHO kumosi VEO:n ja VYO:n päätökset, joilla oli myönnetty lupa turvetuotantoon. KHO perusteli ratkaisuaan sillä, että alapuolisten vesistöjen tila huomioon ottaen turvetuotantoalueen kuormitus lisäisi kuormitusta kriittisessä määrin lähempänä sijaitsevan järven osalta ja huonontaisi myös alempana olevan järven tilaa sekä heikentäisi merkittävästi vesistön luonnonarvoja, valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman kohteen luonnonarvot mukaan luettuina, sekä vesistön kala- ja rapukantoja. Aiheutuvaa haittaa ei voitu katsoa saatavaan etuun verrattuna suhteellisen vähäiseksi eikä toimintaa ollut mahdollista harjoittaa vastaanottavan vesistön kannalta riittävän haitattomasti.

Verrattaessa Koirasuota ja Suoniemensuota koskevia KHO:n ratkaisuja vaikuttaa siltä, että vaikka vesienhoitosuunnitelmien normatiivinen vaikutus saattaa olla periaatteessa hyvinkin ongelmallinen kysymys, ongelmat eivät ehkä aktualisoidu käytännössä. Päästösääntely on jo ennen vesipuitedirektiivistä johtuvia muutoksia edellyttänyt, että lupaa myönnettäessä otetaan huomioon purkuvesistön laatua koskeva tieto. Tätä tietoa on ollut olemassa jo ennen sen kokoamista vesienhoitosuunnitelmaan. Tieto on välittynyt päätöksentekomenettelyyn valvontaviranomaisten kautta siinä tapauksessa, että luvan hakija ei ole sitä esittänyt. Purkuvesistölle haitallisia päästöjä on ollut mahdollista rajoittaa lupamääräyksiin ja tarvittaessa hakemus on voitu hylätäkin.

Vesienhoitosuunnitelmalla on sen velvoittavuuden rajoituksista huolimatta merkitystä hallinnollisten toimien lisäksi myös oikeudellisissa menettelyissä. Jäsentyneellä tiedolla ja toimenpide-ehdotuksilla saattaa olla enemmän painoarvoa, ja joka tapauksessa on päätöksentekoon vaikuttavan ympäristötiedon avoimuuden kannalta asianmukaista, että suunnitelmaa laadittaessa on noudatettu säädettyä osallistumismenettelyä ja että vahvistetussa vesienhoitosuunnitelmassa tieto on myös asianosaisten aiempaa helpommin saavutettavissa.

4 UITTO LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

4.1 Valtaväylä ja uittoväylä

Vesistön käyttöä uiton tarpeisiin on palvellut jo keskiajalta lähtien kehittynyt valtaväyläinstituutio.³¹⁹ Valtaväylä on liittynyt yleisiin etuihin, mitä kuvastaa sen vanha nimitys kuninkaanväylä (kungsådra), ja se on turvannut tärkeimpiä kulkutalouksen intressejä. Vesitiet rinnastuivat aikanaan kulkuväylinä yleisiin maanteihin. Julkinen valta edisti niiden parantamista sekä käytännön hallinnollisin toimin että luomalla säädöksiin toiminnalle edellytykset samaan tapaan kuin sittemmin maanteiden osalta.³²⁰ Vesiväyliin on kohdistunut useita erilaisia käyttötarpeita, joiden ristiriitoja on osaltaan järjestetty valtaväylää koskevin säännöksin. Vesivoiman hyödyntämisen intresseissä on väylän tehokas sulkeminen veden ohjaamisesta voimalaitokseen ja säännöstelyä varten. Muut käyttömuodot, kuten kulkeminen ja kalastus puolestaan edellyttävät vapaata kulkua vesialueella. Näiden ristiriitaisten intressien painoarvo on vaihdellut eri aikojen säännöksissä.

Uittoväylällä tarkoitetaan uittosäännössä sellaiseksi vahvistettua väylää. Eri-tyisen uittoväylän vahvistaminen ei nykyisen lainsäädännön mukaan enää ole mahdollista, koska uiton tarvitsemia väyliä säännellään yhdessä muiden kulkuväylien kanssa. Voimassa on kuitenkin edelleen uittoväyliä, jotka on vahvistettu aikaisemmin. Kulkemisen ja uiton oikeus ei kuitenkaan rajoitu eikä ole aikaisemminkaan rajoittunut valtaväylän tai uittoväylän alueeseen.³²¹

Vesioikeuslain mukaan valtaväylä oli jätettävä auki veden vapaata juoksua, laiva- ja veneliikennettä, lauttausta ja kalan kulkua varten (VOL 1:1) eikä vesistöissä saanut ryhtyä toimenpiteeseen, jonka seurauksena valtaväylä huonontuu tahi kulku- ja lauttausväylälle syntyy hankaluutta (VOL 1:2). Järvessä ja meressä, joissa ei säännösten mukaan ollut valtaväylää kuten kapeissa vesissä, oli pidettävä auki riittävän leveä kulku- ja uittoväylä (VOL 1:1.3). Uitto oli vesialueen

³¹⁹ *Haataja* (1955, s. 109–182) on selostanut valtaväyläinstituution kehitystä ja sisältöä.

³²⁰ *Helander* (1949, s. 412–413) on kuvannut vesiteiden tärkeyttä viittaamalla kanavien ja rautateiden rakentamisesta 1800-luvun puolivälin tienoilla käytyyn keskusteluun. Sekä kanavilla että rautateillä oli kannattajansa. *Haatajan* (1952, s. 110) mukaan yleisen vesiliikenteen alaiset suuret vesitiet rinnastettiin lainsäädännössä yleisiin maanteihin ja yksityisten oikeudet niihin supistuivat varsin vähiin. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt, että nämäkään vesialueet olisivat olleet julkisen omistusoikeuden kohteena.

³²¹ *Haataja* (1955, s. 235) on selostanut uitto-oikeuden kehitystä. Intressiristiriidat muiden vesienkäyttömuotojen kanssa johtivat 1800-luvun loppupuolella vaatimuksiin maksuttoman uitto-oikeuden kieltämisestä valtaväylän ulkopuolella. Kysymys ratkaistiin kuitenkin jo vuoden 1873 asetuksessa metsäntuotteiden lauttaamisesta ja vuoden 1902 VOL:ssa vapaan uittamisoikeuden hyväksi. *Haataja* on pitänyt tätä ratkaisua jo varhaiselta keskiajalta saakka muodostuneena vesialueen omistajan oikeuden rajoituksena ja siksi oikeana.

omistuksesta riippumatta sallittua kaikissa niissä luonnollisissa vesistöissä, joissa se oli luonnonolosuhteiden tai vesistöön laillisen oikeuden perusteella jo tehtyjen rakenteiden estämättä mahdollista.³²²

VOL:n valtaväyläsäännöksiä alettiin pitää liian tiukkoina ja siksi vanhentuneina kehittyvän vesitekniikan vuoksi ja toisaalta kalastuksen ja uiton merkityksen vähenemisen takia.³²³ Sitä seuranneessa vesilaissa 264/1961 säädettiin valtaväylästä ja sen avoinna pitämisestä samaan tapaan kuin VOL:ssa (VVL 1:12), mutta sulkemiskieltoa lievennettiin jonkin verran. Valtaväylän sulkeminen säädettiin mahdolliseksi vesioikeuden luvalla (VVL 1:12.3). Puron ja joen erosta säädettiin (VVL 1:5), samoin kuin siitä, että valtaväylä on vain joessa (VVL 1:12.1).³²⁴ Yleisen kulkuväylän ja uittoväylän perustamismenettelystä säädettiin (VVL 4:1, VL 5:1), ja nekin olivat sulkemiskiellon piirissä (VVL 1:14).

Vesilaissa 587/2011 on säilytetty valtaväylää koskeva sääntely. Joessa on valtaväylä (VL 1:6), jota koskevat säännökset koskevat myös sellaista vesistössä olevaa salmea tai kapeikkoa, jossa säännöllisesti harjoitetaan liikennettä tai jossa kala yleensä kulkee. Valtaväylän sekä yleisen kulku- tai uittoväylän sulkemiskiellosta säädetään seurauksista riippumattoman luvanvaraisuuden yhteydessä (VL 3:3.1,1).³²⁵ Uitto kuuluu edelleen vesistössä kulkemiseen liittyviin yleiskäyttöoikeuksiin (VL 2:3).³²⁶

Valtaväylän auki pitämistä säänneltiin sulkemiskieltojen lisäksi ennen vesioikeuslain säätämistä myös aktiivisiin toimiin velvoittavin säännöksin. VOL:a säädettäessä julkisoikeudellisista perkausvelvollisuuksista luovuttiin, koska perkauksia katsottiin edistettävän tehokkaammin siten, että haittaa kärsiville myönnetään siihen yksityisoikeudellinen oikeus, joka rajoittaa omistajan oikeutta (VOL 1:23). VOL:n mukainen oikeus perkaamiseen toisen vesialueella liittyi vahvasti vesiväyliä käyttämiseen kulkemiseen ja koski esimerkiksi pohjaan kertyneen sedimentin tai kasvillisuuden poistamista tavoitteena palauttaa kulku-

³²² *Haataja* 1955, s. 211–219.

³²³ *Haataja* 1955, s. 181–182.

³²⁴ *Haataja* (1955, s. 213) on katsonut puron olevan VOL:n mukaan ilman nimenomaista säännöstäänkin vesistön osa ja uittamisen siinä olleen VOL:n mukaan sallittua vastaavin perustein kuin muuallakin vesistössä.

³²⁵ Maininta yleisestä kulku- tai uittoväylästä lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä. Hallituksen esityksen mukaisessa lakiehdotuksessa oli mainittu vain valtaväylä.

³²⁶ Osoituksena virkistyskäytön lisääntyneestä painoarvosta eduskunnan ympäristövaliokunta oli VL:a koskevassa lausunnossaan 22/2010 vp sitä mieltä, että kulkemisen käsite sisältää paikasta toiseen liikkumisen lisäksi myös muut vesistössä liikkumisen muodot, joihin ei sisälly pelkkää siirtymistarkoitusta, jos ne tapahtuvat virkistyskäytön tarkoituksessa. Vesilakikomitea (2004, s. 34) oli määritellyt kulkemisen siirtymiseksi paikasta toiseen mainiten, että esimerkiksi vesihiihto tai jäällä ympyrää ajaminen eivät kuulu sen piiriin.

väylä sen aikaisempaan, luonnolliseen tilaan. Omalla vesialueella perkaaminen oli sallittua omistusoikeuden nojalla.³²⁷

Vastaava sääntely ruoppaamisesta yleiskäyttöoikeutena otettiin VVL:iin (VVL 1:30.1), jossa se koskee yleensä vesialuetta ja sillä suoritettavaa haitan poistamiseksi tarpeellista vesistön tilan ja käyttömahdollisuuksien parantamista ilman mainintaa väylästä eli ilman, että olisi edellytetty kulkemiseen liittyvää väyläintressiä. Haitattomuusedellytys rajoitti säännöksen soveltamisalaa.³²⁸ Oikeudesta vähäiseen vesialueen ruoppaamiseen ilman lupaakin säädetään myös VL:ssa, jossa säännöksen soveltamisalaa rajoittaa haitattomuusedellytyksen lisäksi ehdottoman luvanvaraisuuden alhainen, 500 m³:n massamäärään perustuva kynnys (VL 2:6.1, 3:2 ja 3:3.1,7).

Uittamisen oikeudellinen luonne on herättänyt keskustelua, jonka lähtökohdat ovat olleet voimatalouden ja uiton välisissä ristiriidoissa.³²⁹ Tämä oikeustieteellinen keskustelu ei enää ole ajankohtainen uiton lakattua pohjoisen Suomen voimatalouskäytössä olevilta jokialueilta ja siirryttyä muuallakin viranomaishyväksyntää edellyttävään nippu-uittoon. Lainsäädännössä on ratkaistu keskustelun kohteena ollut oikeus uittamiseen samansuuntaisin säännöksiin jo useaan kertaan periaatteessa vapaan uittamisoikeuden hyväksi.

4.2 Uiton erityissääntely

4.2.1 Asetus metsäntuotteiden lauttaamisesta 1873

Uittoa koskevien erityissäännösten uranuurtaja oli 24.3.1873 annettu asetus metsäntuotteiden lauttaamisesta.³³⁰ Asetusta täydensi 8.4.1875 annettu järjestyssääntö metsäntuotteiden lauttaamisesta.

Asetuksen mukaan uitto edellytti kuvernöörin päätöstä järjestyssäännöstä. Sillä järjestettiin uiton ja sen kanssa kilpailevien intressien asema ja annettiin tarkemmat määräykset uiton toimittamisesta. Asian käsittelyyn sisältyi intressitahojen kuuleminen ja katselmus. Asetus sisälsi myös korvaussäännöksiä. Uitta-

³²⁷ *Haataja* 1955, s. 57–59.

³²⁸ Alun perin kulkemisen intressissä säädettyä oikeutta vesialueen perkaamiseen on viime vuosikymmenet käytetty lähinnä vesialueen ruoppaamiseen vapaaksi rannan edustalle kertyneestä kasvillisuudesta laajemmin kuin pelkkä venekulkumahdollisuuden turvaaminen edellyttäisi. Kysymys on ollut ennen kaikkea rantojen virkistyskäytöstä. Tämäkin tarkoitus on sekä VVL:n että VL:n sanamuodon ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen.

³²⁹ *Haataja* (1955, s. 383–408) on selostanut perusteellisesti uitto-oikeuden historiallista kehitystä ja oikeuden luonteesta hänen aikanaan käytyä keskustelua kritisoiden saksalaisesta oikeudesta vaikutteita saaneita käsiteläinopillisia johtopäätöksiä.

³³⁰ Nykyisiä käsitteitä käyttäen voitaisiin säädöstä asetuksen sijasta kutsua laiksi, kuten *Haataja* (1955, esim. s. 209) on johdonmukaisesti tehnyt.

jan oikeuksia koskeneet säännökset voidaan jakaa sellaisiin, joissa uittajalle säädettiin kuuluvaksi oikeuksia suoraan lain perusteella ja sellaisiin, joissa säädettiin päätöksellä erikseen myönnettävistä oikeuksista.³³¹

Asetuksen mukaista menettelyä voidaan pitää varsin modernina. Se vastasi nykyisten säädösten mukaista hallintoasian käsittelyä, johon sisältyy niin viranomaislausuntojen hankkiminen kuin haitankärsijöiden kuuleminen. Myös uittajan oikeuksien perustuminen yhtäältä suoraan lain nojalla olemassa oleviin yleiskäyttöoikeuksiin ja toisaalta pidemmälle menevien oikeuksien myöntäminen viranomaispäätöksellä on omaksuttu myöhemmässäkin lainsäädännössä. Uiton ja muiden vesienkäyttömuotojen suhteet määrättiin, samoin kuin myöhemmin, lopullisesti vasta tulkittaessa lain väliä sanamuotoja viranomaispäätöksissä. Järjestyssääntöjen määräyksiin säädeltiin tehokkaasti eri vesienkäyttömuotojen suhteita. Esimerkiksi pohjoisen joissa tärkeän lohenkalastuksen, joka oli uiton kanssa hankalasti yhteen sovitettavissa kevättulvan jälkeen rakennettavien patojen takia, ja uiton suhteita säädeltiin uittoaikaa rajoittamalla. Vähitellen rajoituksia lievennettiin uiton hyväksi.³³²

4.2.2 Vesioikeuslaki 1902

Vesioikeuslakia (31/1902) säädettäessä oli ratkaistavana kahden kilpailevan intressin, uiton ja vesivoiman hyödyntämisen välisiä suhteita. Uiton merkitys vesistön käyttäjänä oli tuolloin huomattava. Oli syntynyt puutavarayhtiöitä, jotka uittivat suuria määriä puutavaraa. Voimataloudella oli myös merkitystä, vaikka lakia säädettäessä vesivoimalaitokset olivat melko pieniä. Vesivoimalaitosten tekninen kehitys eteni vesioikeuslain voimassa ollessa niin, että lakia sovellettiin lopulta huomattavasti suurempiin laitoksiin kuin lakia säädettäessä oli osattu ajatella. Vuosisadan vaihteessa sattui poikkeuksellisen suuria tulvia, joiden vuoksi patoamiseen suhtauduttiin lakia säädettäessä pidättyvästi.³³³

Vesioikeuslakia säädettäessä oli esillä vaihtoehto, jonka mukaan annettaisiin uittoa koskeva erityissäädös, mutta siihen suunniteltu sääntely sisällytettiin kuitenkin VOL:iin.³³⁴ Aiempaa yksityiskohtaisemmalle uittoa koskevalle sääntelylle oli tarvetta, koska uiton ja muiden vesienkäyttömuotojen ristiriidat olivat kasvaneet niin, että niiden järjestämiseksi oli tehtävä lainsäädännöllisiä ratkaisuja.³³⁵

³³¹ *Haataja* 1955, s. 236.

³³² *Itkonen* 1976, s. 38–41.

³³³ *Haataja* 1959, s. 273.

³³⁴ Vesioikeuskomitean toinen mietintö 1895, s. 123–189.

³³⁵ Ks. näistä ristiriidoista ja uusien säädösten tarpeesta *Haataja* 1955, s. 233–234.

Uittoa pidettiin VOL:a säädettyä siinä määrin tärkeänä, että muun vesistöön rakentamisen yhteydessä oli turvattava uiton mahdollisuus (VOL 1:6.1). Jos uiton toimittaminen edellytti sitä varten rakennettavaa laitetta, oli padonomistajan sallittava uittolaitteen tekeminen (VOL 1:6.2 ja 1:7). Padon omistajan oli sallittava uittorännin rakentaminen täyttä korvausta vastaan (VOL 1:8.2). Pelkästään yleiskäyttöön perustuvan uiton estymisestä vesistöön rakentamisen vuoksi ei uiton tärkeydestä huolimatta seurannut korvausvelvollisuutta.³³⁶

Yleiskäyttöoikeudet olivat VOL:n mukaan siinä määrin rajoitetut, että uittoa varten tarpeellisten oikeuksien saamiseksi oli yleensä vahvistettava uittosääntö (lauttaussääntö). Uittosäännössä määrättiin paitsi vesistössä uittoa varten tarpeellisten rakenteiden ja muutosten tekemisestä myös maa-alueella tapahtuvasta rakentamisesta.³³⁷ Siihen kuuluivat myös määräykset muiden tahojen omaisuuden suojaamiseksi tarpeellisista laitteista. Näistä seikoista määrääminen tapahtui myöntämällä hakemuksen mukainen oikeus, mutta tarpeen mukaan myös asettamalla sellainen velvollisuus, jota hakemus ei sisältänyt.³³⁸

VOL:n mukaan oikeus vesistön perkaamiseen voitiin myöntää ilman, että säädöksissä olisi asetettu sille rajoituksia. Jokaisen haittaa kärsivän oikeus ilman lupaakin suorittaa kaivamista tai muuta perkaamista lietteen tai tilapäisen esteen poistamiseksi vesiväylästä (VOL 1:23) oli käytettävissä myös uiton tarkoituksiin. Säännöksen sanamuodon mukaan sen soveltamisalaa rajoitti ainoastaan kielto estää rauhoitetun kalan nousu. Uittosääntöä ja korvauksia koskevista säännöksistä voi päätellä, että kalan nousun lisäksi säännöksen soveltamisalaa rajoittivat myös maa- ja vesialueiden omistajille aiheutuvat haitat ja mahdollisesti lisäksi uittosääntöä koskevat säännökset uiton toimittamiseen liittyvinä erityissäännöksinä. Lisäksi lietteen tai muun tilapäisen esteen poistaminen ei ainakaan sanamuodon mukaan tarkoittanut vesistön syventämistä poistamalla siitä kiviä ja maa-aineksia.³³⁹ Ilmeisesti VOL:n säännöksiä ei olisi voitu tulkita niin, että koneelliset uittoperkaukset, jotka tulivat käyttöön VOL:n voimassaolon viimeisellä

³³⁶ Ahola (1991, s. 65–66 ja alav. 187) on maininnut *Haatajan* ja *Mannerin* olleen sitä mieltä, että korvausta olisi näissä tilanteissa ollut suoritettava, mutta huomauttanut, että oikeuskäytäntö ei tukenut tätä käsitystä.

³³⁷ Niihin kuuluivat myös uittotyöväen asumukset, joista säädettiin ensin metsä- ja lauttaustyöväen asumuksista annetuilla lailla (159/1928, niin sanottu kämpälaki), joka kumottiin lailla metsä- ja lauttaustyöväen yhteisasunnoista (151/1947). Näissä säädöksissä tarkoitettujen maa-alueiden hankkimiseksi oli käytettävissä VOL 2:3.2:n mukainen lunastusoikeus.

³³⁸ *Haataja* 1955, s. 248–249.

³³⁹ *Haataja* (1955, s. 252) on maininnut, että perkaaminen oli mahdollista paitsi uittosäännöllä myönnettävän oikeuden perusteella, myös yleiskäyttöoikeuden nojalla. Hän on samassa yhteydessä ottanut huomioon koneellisten perkausten mahdollisuuden. Hän ei ole eritellyt kysymystä tarkemmin eikä näistä lausumista voine päätellä, että hän olisi pitänyt asianmukaisena ainakaan huomattavien perkausten suorittamista yleiskäyttöoikeuden nojalla uittosäännössä myönnettävän oikeuden sijasta.

vuosikymmenellä, olisivat olleet sallittuja ilman uittosäännössä myönnettyä oikeutta.

Alun perin VOL:n säännöstelyä koskeissa säännöksissä edellytettiin säännöstelyn tapahtuvan vain yhden kosken puitteissa. Vuoden 1934 lainmuutosten, joilla säännöstely sallittiin aiempaa tehokkaammin, jälkeen ryhdyttiin rakentamaan laajaa säännöstelyä edellyttäviä voimalaitoksia. Niiden uitolle aiheuttamia ongelmia ei ollut otettu lainvalmistelussa huomioon.³⁴⁰

Säännöstelypadon rakentaminen oli VOL:n mukaan seurauksista riippumatta luvanvaraista ja luvan myöntämisen edellytyksistäkin oli säädetty (VOL 1:5, 61/1934). Lupaa ei voitu myöntää, jos padon rakentamisesta aiheutui haittaa arvokkaanpuoleiselle koskelle, ei kuitenkaan valtion ollessa hakijana (VOL 1:5.3, 61/1934).³⁴¹ Lain valmisteluvaiheessa oli esillä myös uittajan oikeus nostaa vettä ilman lupaa tilapäisellä padolla siellä, missä ei ole valtaväylää, mutta tällaista oikeutta ei säädetty.³⁴² Uittopato eli ohjepato, jonka tarkoitus oli vain ohjata puutavaraa, katsottiin tavalliseksi kiinteäksi uittorakenteeksi, jota eivät padon rakentamisen säännökset koskeneet. Nimestä huolimatta tällainen rakenne ei varsinaisesti ollut pato.³⁴³

VOL:ssa säädettiin uppopuiden poistamisesta ja uittovahingon korvaamisesta. Ennalta arvattavat vahingot oli tarkoitus määrätä korvattaviksi uittosäännön vahvistamisen yhteydessä. Myös uiton päättymisen mahdollisuus oli otettu huomioon, mutta sääntely oli tältä osin suppeaa. Uiton loputtua oli mahdollista sallia uittolaitteiden poistaminen sen hakemuksesta, joka niistä kärsi haittaa (VOL 2:25). Maaherran päätöksellä vahvistettu uittosääntö voitiin maaherran päätöksellä myös kumota. Uittosääntöä kumottaessa maaherralla oli toimivalta antaa tarvittaessa määräyksiä esimerkiksi peratun uittoväylän muuttamisesta, mutta säännökset eivät siihen velvoittaneet.³⁴⁴

³⁴⁰ *Haataja* (1959, s. 288–289) on arvostellut lainvalmistelua uiton tarpeiden huomiotta jättämisestä. Irtouiton aikaan laaja patoallas merkitsi jokiuomaan verrattuna, että irtouitto ei ollut entiseen tapaan mahdollista. Haataja on arvellut, että lakimuutoksia käsiteltäessä olisi tarkoituksena ollut vain järvien säännöstelystä säätäminen. Vesivoimayhtiöt ryhtyivät kuitenkin säännöstelemään myös jokia.

³⁴¹ *Haatajan* (1955, s. 253) mukaan poikkeus oli ilmeisesti sovellettavissa uiton säännöstelypatoihin valtion ollessa hakijana. Hän on todennut padon rakentamiseen tarvittavan luvan hankkimisen tuottavan vaikeuksia uitolle erityisesti latvajoilla ja puroissa, joissa mahdollisuus säännöstelyyn on uiton toimittamiselle tärkeä.

³⁴² Ks. Vesioikeuslakikomitean mietinnön (1939, s. 180–181) perustelut, joiden mukaan ehdotetulla säännöksellä pyrittiin ottamaan huomioon uiton suuri kansantaloudellinen merkitys ja toisaalta olemaan loukkaamatta maanomistajankaan oikeutta. Komitea oli tältä osin erimielinen, ks. mietintöön liitetty vastalause. Vesilakia säädettäessä tällaisesta oikeudesta säädettiin (VL 5:5).

³⁴³ *Haataja* 1955, s. 253–254.

³⁴⁴ *Haataja* (1955, s. 468–470) arvosteli sääntelyä laihaaksi. Hän oli sitä mieltä, että uittoyhdistyksen lakattua aloite väyläomaisuuden omistusoikeutta ja käyttöä koskeissa kysymyksissä kuului

4.2.3 Vesilaki 1961

Vesilakia (264/1961) valmisteltaessa oli taas ajankohtaista arvioida uudelleen vesien käytön intressien muuttunutta painoarvoa. VOL oli jäänyt ajastaan jälkeen muun muassa siksi, että siinä suhtauduttiin tarpeettoman myönteisesti järvenlaskuhankkeisiin niiden haitallisista seurauksista riippumatta. Toisaalta säännösten katsottiin rajoittavan liiaksi voimataloutta ja säännöstelyä. Tarpeellisiksi oli havaittu myös VOL:sta kokonaan puuttuvat yleiset vesistöön rakentamista koskevat säännökset. Uittoyhdistysten toimintakin edellytti tarkempaa sääntelyä ja korvaussäännökset kaipasivat uudistamista. VOL:iin tehdyt muutokset sopivat huonosti lain kokonaisuuteen.³⁴⁵

Vesioikeudellisen sääntelyn teknisestä ja taloudellisesta kehityksestä johtuva muutostarve ymmärrettiin jatkuvaksi. Se otettiin huomioon VVL:a säädettäessä numeroimalla pykälät kunkin luvun alusta alkaen, jotta niitä olisi helpompi myöhemmin muuttaa. Tätä menettelyä pidettiin periaatteessa lainsäädäntöteknisesti vanhanaikaisena.³⁴⁶

Valtaväylän sulkemiskiellon ehdottomuutta lievennettiin edelleen (VVL 1:3). Luvattomalta sulkemiselta suojattujen yleisen kulkuväylän ja uittoväylän määritelmiä täsmennettiin. Pilaamista pyrittiin estämään uusin säännöksin, jotka koskivat myös uitosta peräisin olevaa kuorijätettä.³⁴⁷ Vesistöön rakentamista koskevat säännökset kirjoitettiin aiempaan sulkemiskieltojärjestelmään perustuvaan tapaan niin, että ensin määriteltiin sulkemis-, muuttamis- ja pilaamiskielto ja sitten ne edellytykset, joilla kielloista poiketen voitiin myöntää lupa. Rakentamislupaan edellytykseksi säädettiin pääsääntöisesti intressivertailu, jonka perusteena ei haluttu pitää etujen rahamääräistä vertailua sellaisenaan.³⁴⁸ Myös lupaa edellyttämättömistä yleiskäyttöoikeuksista säädettiin entiseen tapaan.

Uittoa koskevat säännökset koottiin pääosin lain 5 lukuun. Uittajan oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamisen oli tarkoitus tapahtua uittosäännön vahvistamisen yhteydessä. Uittoyhdistysten katsottiin suorittavan julkisluonteista tehtävää. Niiden toimintaa pyrittiin tehostamaan säätämällä aikaisempaa laajemmista oikeuksista, mutta samalla myös aikaisempaa tehokkaammasta valvonnasta.³⁴⁹

niiden viranomaisten tehtäviin, joiden oli pidettävä huolta vesistöistä eli tie- ja vesirakennushallinnolle ja järjestysviranomaisille.

³⁴⁵ Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 1–3. Ks. lainsäädännön uudistustarpeista ja säädösvalmistelun vaiheista myös *Haataja* 1951, s. 76–82.

³⁴⁶ Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 9–10.

³⁴⁷ Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 9–15.

³⁴⁸ Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 20.

³⁴⁹ Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 34.

Uittajalle säädetyt oikeudet olivat muun vesistön käyttäjän oikeuksia laajemmat. Esimerkiksi uittoa varten oli oikeus tilapäisen padon rakentamiseen, tosin laissa määritellyin rajoituksin (VVL 5:5). Vastapainona laajoille oikeuksille ja siksikin, että uittajan oikeuksia käytettäessä aiheutuvia vahinkoja pidettiin vaikeampina ennakoida kuin muusta vesistöön rakentamisesta aiheutuvia, lakiin sisältyi erityisiä korvaussäännöksiä. Uittovahinkojen korvaamisesta ja uppopuiden aiheuttaman haitan poistamisesta säädettiin aiempaa yksityiskohtaisemmin (VVL 5:79–90, 5:97 ja 5:98). Korvausvastuu ei, kuten ei muunkaan vesistöön rakentamisen osalta, edellyttänyt tuottamusta.³⁵⁰

Uiton päättymisen mahdollisuus otettiin huomioon aikaisempaa yksityiskohtaisemmin säännöksiin. Tarpeelliset toimenpiteet säädettiin viranomaisen velvollisuudeksi siinä tapauksessa, että uittajan edustaja puuttui (VVL 5:30).

4.2.4 Vesilaki 2011

Vesioikeudellisen sääntelyn kattava järjestäminen yhdellä laajalla säädöksellä on tuottanut säädöksen rakennetta ja ymmärrettävyyttä koskevaa kritiikkiä sekä VOL:a että VVL:a kohtaan. Laajan kokonaisuuden edellyttämiä sisäisiä viittauksia on pidetty ongelmallisina. Molempien lakien muuttaminen lukuisin osauudistuksin huononsi niiden rakennetta entisestään, kun eri syistä sinänsä välttämättömät muutokset eivät aina sopineet sääntelyn kokonaisuuteen.³⁵¹ Rakenteellisia ongelmia syntyi myös, kun VVL:n sääntelyalaa muutettiin ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä niin, että pilaantumisen torjuntaa koskeva sääntely siirrettiin YSL:iin.

Vesistöön rakentamisen ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan erottaminen on jossain määrin ongelmallista. Järjestelyn etuna on, että laajaa sääntelykokonaisuutta saadaan näin jaoteltua osiin. Lisäksi vesistö päästöjen sääntely yhdessä muun päästösääntelyn kanssa on luontevaa. Haittana on, että vesistön käyttöön liittyvä toiminta saattaa aiheuttaa yhtä aikaa sekä rakentamis- että pilaamissääntelyssä tarkoitettuja vaikutuksia. Myös vesiputedirektiivin vaatimukset edellyttäisivät rakentamista ja pilaamista koskevaa yhteistä tarkastelua. Siitä huolimatta palaamista yhtenäiseen pilaantumisen torjunnan ja rakentamisen sääntelyyn ei vesilakia säädettäessä pidetty tarpeellisena.

Lainsäädäntöympäristön muutoksista johtuneen eri lakien suhteiden arvioinnin, Euroopan unionin vesilainsäädännön kehityksen ja eräiden vesienkäytön

³⁵⁰ Aholan (1991, s. 34–35) mukaan VVL:ssä säänneltyihin hankkeisiin liittyvä vastuu oli yleensäkin lähellä vaarantamisvastuuta.

³⁵¹ Kritiikistä VOL:a kohtaan ks. esim. Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 3 ja Haataja 1951, s. 77.

muutosten katsottiin edellyttävän kokonaan uuden vesilain säätämistä.³⁵² Vesilakia pidettiin myös vaikeaselkoisena laajan soveltamisalan, kasuistisen lainsäädäntötekniikan ja osittaisuudistuksista seuranneen hajanaisuuden vuoksi. Uudistuksella ei tavoiteltu keskeisten soveltamisperiaatteiden tai soveltamisalan muutoksia.³⁵³ Oman lisänsä keskusteluun toi poliittista mielenkiintoa herättänyt ehdoton luvanmyöntämiseste. Se oli ajankohtainen, koska KHO:n Vuotoksen alalta koskevasta ratkaisusta KHO 2002:86 oli voitu havaita, että ehdoton luvanmyöntämiseste voi käytännössäkin, ei vain periaatteessa, muodostua voimatalousrakentamisen esteeksi. Säädöksen nimestä keskusteltiin, mutta kun vaihtoehtona esillä ollut vesitalouslakia pidettiin liian suppeana ja vaikeaselkoisena, päädyttiin vesilakiin huolimatta siitä, että nimi voidaan sekoittaa lain edeltäjään.³⁵⁴

Muiden kuin lain selkeyteen ja ymmärrettävyyteen liittyvien seikkojen huomioon ottaminen ei tavoitteista huolimatta ole täysin onnistunut ainakaan siitä päätellen, että uudistushanketta on arvosteltu sisällöllisten kysymysten jäämisestä liian vähälle huomiolle.³⁵⁵ Eduskunnan perustuslakivaliokuntakin katsoi, että uudistushankkeessa ei ollut tehty arviota kaikkien siinä säädeltävien vesitaloushankkeiden yhteiskunnallisesta tarpeesta nykyaikana eikä myöskään vertailtu hankkeiden toteuttajien ja esimerkiksi maa- ja vesialueiden omistajien etuja nykypäivän valossa. Lakia ei myöskään todellisuudessa ollut pyritty sovittamaan yhteen oikeudellisen ympäristön muutoksen kanssa.³⁵⁶

Vesilainsäädännön kehittämistä on jatkettava jo heti uuden lain säätämisen jälkeen, jotta sen käyttöoikeuden myöntämiseen liittyvät omaisuudensuojaa koskevat rajoitukset voitaisiin sovittaa yhteen perusoikeussäännösten kanssa. Eduskuntakäsittelyssä ei pidetty valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena, että vesilaki on säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksestä poikkeavassa järjestyksessä valtuuslain (eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki 266/1961) perusteella samoin kuin sen edeltäjäkin. Perustuslakivaliokunta huomautti, että tällä ratkaisulla kokonainen yhteiskunnallisesti merkittävä oikeu-

³⁵² *Ilo Kuronen* tiivistä vesilakitoimikunnan mietintöön jättämässään eriävässä mielipiteessä VVL:n henkivän ”mennyt maailmaa: uiton, tukkilauttojen, pellonraivauksien, soiden kuivattamisen, purojen perkauksien, voimatalouden ja laajojen vesistöjärjestelyjen, altaiden sekä Ruotsin ja Venäjän aikaisten myllylupien aikaa”. Hän oli sitä mieltä, että toimikunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus ei ottanut riittävästi huomioon muuttunutta toimintaympäristöä, Vesilakitoimikunnan mietintö 2004.

³⁵³ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 4, 20 ja 25.

³⁵⁴ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 23–24.

³⁵⁵ *Ilo Kuronen* arvosteli edellä mainitussa eriävässä mielipiteessään muun ohella sitä, että vesipolitiikan puitedirektiiviä ei ollut otettu riittävästi huomioon, kun esimerkiksi tilataan tyydyttäväksi todetun vesimuodostuman tilan parantamiseksi ei ollut esitetty säädettäväksi keinoista, Vesilakitoimikunnan mietintö 2004.

³⁵⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto 61/2010 vp.

denala jää poikkeuslain varaan eikä valtuuslakikonstruktio myöskään sovellu nykyiseen valtiosääntöjärjestelmään.³⁵⁷ Eduskunta edellytti ponnessaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtuuslain kumoamiseksi siten, että kumoamista tarkoittava lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017.

Hallituksen esityksessä on useiden säännösehdotusten kohdalla korostettu, että asiallisia muutoksia ei ole tarkoitus tehdä. Sanamuotojen nykyaikaistamisen tarkoituksessa tapahtuva muuttaminen saattaa silti aiheuttaa tulkintaongelmia, joita on vaikea ennakoida. Oikeuskäytännössä muotoutuneita tulkintaohjeita on pyritty nostamaan säädöstasolle, mutta sitä ei ole voitu tehdä niin perusteellisesti, että aikaisemman VVL:n ja jopa VOL:n soveltamiskäytäntöön ei olisi tarpeen perehtyä VL:a tulkittaessa. Uusikin vesilaki on varsin laaja ja kokonaisuuden hallinta on siinäkin vaatinut sisäisten viittausten käyttämistä. Vesilain uudistamisen muotopaineilta tuskin voidaan välttyä tulevaisuudessakaan.

Lain ymmärrettävyyttä on pyritty parantamaan niin, että vesistöön rakentamisen lupakynnys määritellään VVL:n kieltoihin perustuvan järjestelmän sijaan luvantarpeen kynnyksenä. Tämä ei sinänsä ole uutta, vaan jo VVL:n kiellot on ymmärretty lupakynnyksiksi.³⁵⁸

Vesistöjen kunnostaminen vedenkorkeutta nostamalla on pyritty tekemään aiempaa helpommaksi säätämällä keskivedenkorkeuden pysyvästä muuttamisesta tasaveroisesti alentamisen ja nostamisen osalta sekä pyrkimällä ratkaisemaan vesialueeksi muuttuvan maa-alueen omistajan suostumusta koskevia ongelmia (VVL 6 luku).³⁵⁹

Periaatteellista muutosta merkitsee päätösten perinteisesti vahvan pysyvyyssuojan heikentäminen VVL:iin verrattuna, mikä on järjestetty säätämällä sekä määräaikaisen luvan mahdollisuudesta (VL 3:8) että aikaisempaa tehokkaamista mahdollisuuksista puuttua lainvoimaisiin lupapäätöksiin (VL 3:24). Lainvoimaisen luvan raukeamaan määrittämisen käyttöala on kuitenkin rajoitettu, ei-

³⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan lausunto 61/2010 vp.

³⁵⁸ Esimerkiksi hallituksen esityksen, joka johti VVL:n ensimmäiseen laajaan osittaisuudistukseen lailla 467/1987, yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että VVL:n muuttamis-, sulkemis- ja pilaamiskielto eivät ole ehdottomia, vaan ne määrittelevät luvanvaraisen toiminnan rajan. Ks. HE 266/1984 vp, s. 6. *Vihervuori* (2010a, s. 414) on todennut, että varsinaisista kielloista ei enää 1.3.2000 jälkeen ole miltään osin ollut kysymys, vaan kieltotunnusmerkistöjen avulla määräytyy, onko lupa tarpeen vai ei.

³⁵⁹ Kunnostusten suuren merkityksen vuoksi on ehdotettu myös yksinomaan kunnostuksia koskevan luvun säätämistä, ks. *Anssi Elorannan* lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle 7.10.2010, *Eloranta* 2010a, mutta sääntely on siis ratkaistu keskivedenkorkeuden muuttamista koskevalla luvulla.

kä se voi tulla kysymykseen haitankärsijöiden vaatimusten tai muuttuneiden arvostusten perusteella, jos hankkeella on edelleen sen alkuperäinen merkitys.³⁶⁰

Uiton merkityksen vähenemisen ottaminen huomioon oli yksi lainsäädäntö-hankkeen nimenomaisista tavoitteista.³⁶¹ Useat VVL:n säännökset olivatkin relevantteja vain irtouiton aikaan, ja uiton erityissäännöksiä on sen vuoksi voitu vähentää lukumäärällä mitaten ratkaisevasti VVL 5 lukuun verrattuna. Uittoon koskevat säännökset on sijoitettu VL:n 9 lukuun. Sikäli kuin kysymykseen tulee vesistöön rakentaminen, on sovellettava kaikkea vesistöön rakentamista yhteisesti koskevia 3 luvun säännöksiä. Uitto määritellään puutavaran kuljettamiseksi vedessä hinaamalla nipuiksi sidottuna tai kehäautoissa (VL 9:2.1). Uittona pidetään määritelmän mukaan siis vain nippu-uittoa.³⁶² Vastuumekanismit on säilytetty muutoin ennallaan, mutta päättyneen uiton jälkeinen ennallistaminen on nyt säädetty aiempaa selvemmin valtion viranomaisen tehtäväksi (VL 9:21.2), mikä vastaa viranomaisilla tähänkin saakka käytännössä ollutta asemaa.

Uittoasioissa aikanaan paljon käytetyistä katselmustoimituksesta ja lopputarkastuksesta on luovuttu kokonaan. Katselmuksen tarkoituksena oli selvittää hankkeen vaikutukset ja siitä aiheutuvat edunmenetykset ennen päätöksen tekemistä. Asian ratkaisijalla oli sen ansiosta käytettävissään huolelliseen valmisteluun perustuva ja kuulemismenettelyn kohteena ollut, hakijasta riippumattoman tahon esitys korvauksiksi. Avustavien virkamiesten määrääminen lisäsi entisestään katselmustoimituksessa käytettävissä ollutta asiantuntemusta. Kun katselmustoimitus ei enää ole mahdollinen, lupaviranomaisen on tarkoitus huolehtia asian riittävästä selvittämisestä hakijan tekemän korvausesityksen perusteella.³⁶³ Lopputarkastuksen tarkoitus oli selvittää, onko luvan mukainen toimenpide suoritettu lain ja lupapäätöksen mukaisesti, mutta soveltamiskäytännössä sen käyttöala oli laajentunut.³⁶⁴ VL:ssa valvontaviranomaisten toimenpiteitä valmistu-

³⁶⁰ HE 277/2009 vp, s. 75.

³⁶¹ Vesiläkitöimikunnan mietintö 2004, s. 25.

³⁶² Laista ei käy ilmi, miten olisi meneteltävä, jos irtouittoa kuitenkin harjoitettaisiin, kun sitä ei ole nimenomaan kiellettykään. Vesiläkitöimikunnan mietinnössä (2004, s. 97) ei pidetty tarpeellisenä irtouittoa koskevaa sääntelyä. Uittotekniikan kehityksen seurauksena irtouittoa tuskin tullaan enää harjoittamaan.

³⁶³ Vesiläkitöimikunnan mietintö 2004, s. 26–27.

³⁶⁴ *Hollo* (1976, s. 434) piti mahdollisena lupamääräysten täsmentämistä lopputarkastuksessa vain siten, että luvan ulottuvuus ei muutu. Lopputarkastuksessa ei voitu esittää uusia vaatimuksia tai tehdä harkinnan mukaan muutoksia lupaan. *Hyvönen* (1989, s. 49 ja 54) on arvioinut, tosin kiinnittäen huomiota lähinnä lopputarkastuksen yhteydessä luvan haltijalle asetettaviin velvoitteisiin, oikeuskäytännön olleen säännösten laajan tulkinnan kannalla ja edelleen laajenemassa lupaehtojen muuttamista sallivampaan suuntaan. *Hyvönen* (ibid., kuvailulehti) on todennut lopputarkastuspykälää tulkitun siinä määrin laajentavasti, että oikeuskäytäntöä tuntemattoman oli pelkästään säädöstekstin perusteella vaikea päätyä ”oikeaan” lopputulokseen lopputarkastuksessa käsiteltävistä ja ratkaistavista asioista. *Pokka* (1991, s. 423–425) on katsonut lopputarkastuksen käyttöalan laa-

misilmoituksen jälkeen koskeva säännös (VL 14:13) ja korvauksia koskevat säännökset palvelevat samaa tarkoitusta kuin lopputarkastus.

Katselmusmenettelyä ja lopputarkastusta on jo VOL:n aikaan jatkuvasti arvosteltu hitaudesta, jonka pääasiallisena syynä on pidetty puutteellista resurssien osoittamista niiden edellyttämän henkilöstön palkkaamiseen. Arvosteluun on ollut aihettakin, koska menettelyt ovat aikanaan saattaneet kestää jopa vuosikymmeniä. Keskittämällä vastuu asian käsittelystä lupaviranomaiselle on arveltu nopeutettavan käsittelyä.³⁶⁵

Luopumalla näistä menettelyistä menetetään haitankärsijöiden tasaveroinen mahdollisuus saada korvausasiansa viran puolesta käsitellyksi yhtenäisin perustein. Tämä koskee varsinkin lopputarkastuksen yhteydessä selvitettäviä ennalta arvaamattomia vahinkoja. Ennalta arvattavat vahingot on lupakäsittelyssä selvitettävä ja korvaus niistä määrättävä viran puolestakin. Jos hakijasta riippumattoman virkamiehen tekemiin yksityiskohtaisiin havaintoihin ei ole entisessä laajuudessa mahdollisuutta, asianosaisten aktiivisuudella tulee virallisperiaatteesta huolimatta olemaan aiempaa suurempi merkitys lupaa myönnettäessä viran puolesta määrättävien korvaustenkin osalta.³⁶⁶

Luopuminen sinänsä tarpeelliseksi koetuista menettelyistä siitä syystä, että ne ovat puutteellisten resurssien vuoksi olleet hitaita, on perusteiltaan kyseenalainen. Voidaan pikemminkin kysyä, eikö olisi ollut aiheellisempaa osoittaa näihin menettelyihin riittävät resurssit, kun sekä katselmustoimitukselle että lopputarkastukselle on ollut käsiteltävien asioiden rakenteen muutoksen vuoksi aikaisempaa vähemmän tarvetta eikä toimituksista luopumisella sen vuoksi ole saatavissa merkittäviä säästöjä. Toimituksia hoitaneiden virkamiesten eläkkeelle jäämisestä aiheutuvia osaamisen siirtymisen ongelmia olisi voitu välttää keskittämällä tehtäviä valtakunnallisesti.

jentuneen ennalta-arvaamattomien vahinkojen käsittelemiseen vastoin sitä, mikä lainvalmisteluaineiston perusteella olisi ollut tarkoitus. Vesilain muutoksella 468/1987 lakia muutettiin niin, että se vastasi tätä käytäntöä.

³⁶⁵ HE 277/2009 vp, s. 29–30. *Helander* (1949, s. 400) on selostanut, miten VOL:n aikaan tie- ja vesirakennusten ylihallitus ja metsähallitus syyttivät katselmusten viipymisestä toistensa virkamiesten puutteellista ammattitaitoa, koulutuksen puutteista johtuen ilmeisesti aiheellisestikin puolin ja toisin.

³⁶⁶ *Vihervuori* (2010c, s. 12) on kiinnittänyt huomiota siihen, että katselmusmenettelystä ja lopputarkastuksesta luopuminen heikentää haitankärsijäosapuolen asemaa. Hän totesi eduskunnan ympäristövaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että katselmustoimituksesta luopumisen seurauksena korvausesitys perustuu vain luvan hakijan näkemykseen. Ratkaisuviranomaisen velvollisuus itsenäiseen korvausharkinnan suorittamiseen ei poista niitä ilmeisiä ongelmia, joita järjestelyyn sisältyy perustuslain 21 §:n ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

4.3 Yhteisuiton tavoite

Yksityisuitto ei ole yleensä ollut vesiteiden käytön kannalta kovin tehokas tapa uiton järjestämiseen. Ilman yhteistyöjärjestelyjä syntyi pienten puroväylien varrella uitettavien puiden omistajien välille kilpailua työvoimasta, uittovuoroista ja padottujen säästövesien käytöstä. Peräkkäisissä yksityisuitoissa tehtiin paljon turhaa työtä ja tuhlatiin tarvikkeita, kun kukin uittaja rakensi ja purki uittolaitteet erikseen.³⁶⁷ Suuremmilla uittoväylillä saattoi yksityisuiton johdosta syntyä epäterve kilpailutilanne, kun yksityisillä maanomistajilla tai heidän yhtymillään ei ollut käytännössä mahdollisuuksia kilpailla esimerkiksi teollisuuslaitoksen kanssa uittoväylän käytöstä, jolloin muiden kuin suuruittajan toiminta saattoi kokonaan estyä.³⁶⁸

Puro- ja jokiuitoissa on pyritty puunomistajien yhteistyöhön kustannusten säästämiseksi vapaaehtoisin järjestelyin ilman lainsäädännön velvoitteitakin. Jo 1800-luvun puolella ainakin Kymijoella oli voimassa uittajien välinen vapaaehtoinen sopimus uiton toimittamisesta.³⁶⁹ Kymijoen Uittoyhdistys perustettiin vuonna 1873. Myös Kemijoella pyrkivät puutavarayhtiöt 1800-luvun lopulla perustamaan uittoyhdistyksen, ja kun se ei aluksi onnistunut, tekemään sopimuksia yhteistyöstä. Hankkeet päättyivät, kun vuonna 1900 annettiin Kemijoen lauttaussääntö, jossa yhteisuiton kysymys ratkaistiin määräämällä joki yhteisuittoalueeksi ja velvoittamalla uittajat perustamaan lauttausyhdistys.³⁷⁰ Uittoyhdistyksen olemassaolo ei välttämättä kuitenkaan taannut kaikille vapaata uitto-oikeutta.³⁷¹

Kansantalouden näkökulmasta vesiteiden tehotonta käyttöä ei voitu pitää hyväksyttävänä. Yhteisuittoon on pyritty lainsäädännön velvoittein vuoden 1875 metsäntuotteiden lauttaamista koskevasta asetuksesta lähtien. Myös VOL:n mukaan yhteisuitto oli pääperiaate ja yksityisuitto tuli kysymykseen vain poikkeuksellisesti.³⁷² Uittajat pyrkivät siitä huolimatta monin paikoin pitämään kiinni yk-

³⁶⁷ Kivelä 1951, s. 53. Erillisuitoissa oli tärkeätä sopia uittojärjestyksestä, mikä yleensä tapahtui niin, että alimpina olevat puuvarastot uitettiin ensin. Uittojärjestyksestä saattoi tulla kiistaa ja ratkaistiinpa uittojärjestys usein selvällä tappelullakin, Kivelä 1955, s. 66.

³⁶⁸ Haataja 1955, s. 260–261.

³⁶⁹ Helander 1949, s. 388. Helander on selostanut uiton järjestämistä vesistöittäin, ibid. s. 387–393.

³⁷⁰ Itkonen 1976, s. 45–46.

³⁷¹ Helanderin (1949, s. 400) mukaan yksi Iijoen uiton ongelmista oli, että lauttausyhdistys oli oululaisten liikeyritysten hallussa eivätkä muut voineet käyttää niiden hallitsemia, useampivuotisessa uitossa välttämättömiä varastopaikkoja.

³⁷² VOL 2:7.1:n toisessa virkkeessä säädettiin: ”Ellei vesistön laatu tahi muut asianhaarat vaadi toisin, määrättäköön lauttaus yhteiseksi.” Maanomistajalla oli kuitenkin aina oikeus yksityisuittoon, jos kysymys oli kotitarvepuiden uittamisesta.

sityisuitosta vielä sittenkin, kun yhteisuitosta oli määrätty.³⁷³ Käytännöt muotoutuivat eri alueilla erilaisiksi eikä uittosääntöjä vahvistettaessa noudatettu mitään yhteisiä periaatteita. Monet järvet jäivät yksityisuittoväyliksi tai niissä olivat molemmat uittotavat sallittuja.³⁷⁴ Lain tarkoitus yhteisuiton pääperiaatteesta ei VOL:n aikana toteutunut sikäli, että yksityisuittoväyliä oli vielä 1940-luvulla enemmän kuin yhteisuittoväyliä.³⁷⁵

Myös vuonna 1961 säädetyn VVL:n 5:19:n mukaan, sekä sellaisena kuin säännös alun perin oli että sen myöhemmin muutetussa muodossa, uittosääntöä vahvistettaessa oli uitto pääsääntöisesti määrättävä yhteisuittona toimitettavaksi. Edelleen VL:n mukaan yhteisuitto on pääsääntö ja yksityisuitto edellyttää lupaviranomaisen hyväksymispäätöstä (VL 9:7).³⁷⁶ Satunnaisesti puuta uittavan intressejä suojataan säännöksellä, jonka mukaan jokaisella uittoa harjoittavalla on oikeus käyttää jo rakennettuja uittolaitteita (VL 9:6). Niiden käytöstä on säädetty sovittavaksi omistajan kanssa ja käytöstä on maksettava korvausta. Jos kysymys on muusta kuin satunnaisesta uitosta, oikeus rakenteiden ja laitteiden käyttöön tulisi järjestää yhteisymmärryksessä eri toimijoiden kesken.³⁷⁷

Kotitarvepuiden uitto on ollut sallittua yksityisuittona kaikissa yhteisuittoa koskevissa säännöksissä. Sama mahdollisuus on säilytetty VL:ssa (VL 9:17). On tarkoitus, että tämän säännöksen perusteella voidaan uittaa vähäisiä määriä myös myyntiin tarkoitettua puutavaraa.³⁷⁸

Yhteisuiton ansiosta uiton kustannuksia säästyι varsinkin irtouiton ja tilapäisten uittolaitteiden aikaan, kun uitto saatiin toimitettua yksillä uittolaitteilla ja yhdellä miehistöllä. Myös pienempiä määriä uittavat saivat tasaveroisen mahdollisuuden uittoväylän käyttöön. Muille alueen käyttömuodoille aiheutuvat haitat vähenivät. Yhteisuiton uittajat olivat yhdessä vahvemmat maanomistajien ja muiden vesienkäyttäjien joskus kohtuuttomiakin vaatimuksia vastaan. Toisaalta haitankärsijöiden asemaa helpotti yksi vastuutaho, johon vaatimukset saattoi kohdistaa.³⁷⁹

³⁷³ Purhonen 1962, s. 41–42.

³⁷⁴ Kivelä 1955, s. 66.

³⁷⁵ Haataja (1955, s. 261–263) on selostanut KHO:n ratkaisuja valituksiin, joissa uittajat olivat vaatineet, että uittosäännössä määrättäisiin yhteisuiton sijaan yksityisuitosta.

³⁷⁶ Jo vesilakitoimikunnan uittojaosto (2001, s. 3) oli yhteisuiton pääsäännön kannalla, mutta katsoi tarpeelliseksi, että myös yksityisuitto sallittaisiin poikkeuksellisesti.

³⁷⁷ HE 277/2009 vp, s. 126.

³⁷⁸ HE 277/2009 vp, s. 126.

³⁷⁹ Haataja 1955, s. 226–227.

5 UITTOASIOIDEN KÄSITTELYSTÄ

5.1 Uittoaa koskevista menettelyistä

Uittoaa koskevista menettelyistä ovat olleet käytännössä merkityksellisimpiä uittosäännön hyväksymisen muodossa tapahtunut lupamenettely ja uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä tapahtunut jälkihoitovelvoitteista määrääminen. Vesirakentamisen lupamenettelyille tyypillisesti on myös uittoaa koskevissa asioissa ollut lupamenettelyn yhteydessä yhtäältä myönnettävä uittajalle tarvittavat oikeudet ja toisaalta järjestettävä haitankärsijöiden asema haittoja rajoittavin lupamääräyksiin ja korvauksiin. Haitankärsijöiden vaatimuksia on voitu käsitellä näiden menettelyiden lisäksi erillisinä hallintopakkoasioina ja korvausasioina. Myös riita- ja rikosasiat ovat olleet mahdollisia.

Pitkien käsittelyaikojen ja kuljetusmuotojen muutoksen vuoksi vesioikeudella on ollut monessa asiassa uiton jo kokonaan päätyttyä ratkaistavana yhtä aikaa uittosäännön hyväksymiseen liittyvä lopputarkastus, luvatta tehtyjen uittoväylätöiden laillistaminen uittosääntöä muuttamalla sekä lopputarkastukseen ja uittosäännön muuttamiseen kuuluvista vastuukysymyksistä määrääminen. Samalla on ollut päätettävä uittosäännön kumoamisesta ja jälkihoitovelvoitteista. Osa näistä asioista oli saatettu panna vireille jo VOL:n aikaan, ja päätösten terminologiassa saattoi sen vuoksi esiintyä uittosäännön kumoamisen lisäksi täydentävä uittoväyläkatselmus ja jopa lauttausväyläkatselmus.

VL:n siirtymäsäännösten nojalla on lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa sovellettava edelleen VVL:a. Uudessa laissa ei enää tunneta uittosäännön kumoamista, koska siinä ei tunneta myöskään uittosääntöä, eikä myöskään jälkihoitotoimenpiteiden yhteyttä uittosäännön kumoamiseen. Jälkihoitotoimenpiteet ovat silti edelleen viranomaisen velvollisuus. Niiden sisältöä on tulkittava aikaisemman oikeuskäytännön perusteella.

Eri intressien edustajien aseman järjestämisessä on voinut olla yksityisten maa- ja vesialueiden omistajien tai kalastusoikeuden haltijoiden kannalta puutteita sen vuoksi, että hakemusasioissa noudatettavasta virallisperiaatteesta huolimatta saattavat yksityisille aiheutuvat menetykset jäädä ilman haitankärsijän aktiivisuutta huomaamatta ja siten vaille laissa edellytettyjä seurauksia. Haitankärsijöiden tietämättömyys heille kuuluvista oikeuksista ja heidän käytettävissään olevan oikeudellisen avun puute saattavat vaikuttaa jo siihen, minkälaisia vaatimuksia viranomaismenettelyihin valikoituu. Yleisten etujen osalta ratkaisuviranomainen taas saattaa luottaa intressiviranomaisen asiantuntemukseen liikaakin tai jopa katsoa, ettei voi mennä sen esittämiä vaatimuksia pidemmälle, vaikka sellaista prosessuaalista rajoitusta ei periaatteessa olekaan olemassa. Sekä yksityisten että yleisten intressien toteutumiselle on näistä syistä merkityksellistä, miten puhevallan käyttämistä, osallistumisoikeuksia ja muutoksenhakua

koskevat kysymykset on järjestetty ja miten tehokkaasti näitä oikeuksia tosiasiassa käytetään. Merkityksellistä on myös, miten ratkaisuviranomainen ymmärtää virallisperiaatteen ulottuvuuden kussakin tilanteessa.

Uittosäännön perusteella ja siis luvallisesti aiheutettujen muutosten ennallistaminen on kuulunut viranomaistehtäviin jo jälkihoitovelvoitteita koskevan säännöksen perusteella (VVL 5:30.3, jossa viranomaisen vastuu oli toissijaista, ja VL 9:21.2, jonka vastuu on yksinomaista). Luvatta aiheutettujen muutosten ennallistaminen on sen sijaan jäänyt, ainakin uittosäännön kumoamiseen liittyvän menettelyn ulkopuolella, haitankärsijän vaatimuksen varaan. Ympäristön-suojelun valvontaviranomaisten organisaatioiden ja niiden toiminnan kehittymisen seurauksena on luvattomiin ympäristömuutoksiin liittyvän vastuun toteuttaminen siirtynyt ensi sijassa viranomaisten tehtäviin sen sijaan, että vastuu edellyttäisi haitankärsijän aktiivisuutta.³⁸⁰ Tämän voidaan olettaa vaikuttaneen vastuun tehokkaampaan toteutumiseen. Ympäristöhallinto on kehittynyt pääosin vasta sen jälkeen, kun uittoa varten tehdyt ympäristömuutokset on jo suoritettu, joten näissä asioissa kehityksellä ei ole juuri ollut merkitystä.³⁸¹

5.2 Virallisperiaate ja selvittämisvelvollisuus vesiasioissa

Virallisperiaate jaetaan muodolliseen ja aineelliseen virallisperiaatteeseen. Muodollisen virallisperiaatteen mukaan asian ratkaisijan ei tarvitse tyytyä asianosaisten toimittamaan aineistoon. Aineellinen virallisperiaate merkitsee, että ratkaisun sisältöä ei tarvitse perustaa asianosaisten tahdonilmaisuihin. Vastaavasti määräämisperiaatetta noudatettaessa asianosaisten esittämä aineisto ja tahdonilmaisut määräävät viranomaisen harkintavallan rajat.³⁸² Virallisperiaatetta nouda-

³⁸⁰ *Vihervuori* (1981, s. 401 alav. 16) on *Bengtsoniin* viitaten kiinnittänyt huomiota siihen, että ainakin Pohjoismaissa on viranomaisen reagointi ympäristölle haitalliseen toimintaan syrjäyttämässä perinteisen haitankärsijän kanteen ensisijaisena oikeussuojakeinona siltä osin kuin kyse ei ole korvauksista. Samaa mieltä on *Nordh* (1999, s. 395), joka liittyy tämän kehityksen viranomaisorganisaatioiden kehitykseen.

³⁸¹ Uppopuiden poistamista Kemijoesta koskevassa asiassa on Keminmaan kunnan ympäristölaulukunta poikkeuksellisesti toiminut aktiivisesti 1990-luvun alusta alkaen teettämällä sukellustutkimuksen ja panemalla vireille hallintopakkoasian (PSYLV 4.7.2005, 71/05/1, lainvoimainen), joka tosin ei johtanut määräysten antamiseen.

³⁸² *Kuusiniemi* 2001b, s. 74–75; *Lappalainen* 2001, s. 353; *Mäenpää* 2007, s. 87–88. *Kuusiniemi* (ibid., s. 75) on luonnehtinut aineellista virallisperiaatetta lausumalla, että sen mukaan toimittaessa oikeussuojaa annetaan pyytämättäkin. *Pietilä* (1979, s.129–130) on ilmaissut saman asian siten, että viranomaisen on ratkaistava käsiteltävänä oleva asia sitä koskevien aineellisten oikeusnormien edellyttämällä tavalla asianosaisten vaatimuksista tai sopimuksista riippumatta. Virallisperiaatteen vastakohtana olevaa määräämisperiaatetta noudatettaessa asianosaistella on valta ratkaista, haluaako hän oikeussuojaa, missä laajuudessa hän sitä tahtoo ja mitä oikeussuojan mahdollisista muodoista hän yksittäistapauksessa käyttää.

tetaan sekä yksityisten että yleisten etujen osalta.³⁸³ Rajanveto virallis- ja määräämisperiaatteen välillä koskee kaikkia ratkaisuasteita. Hallintoprosessissa virallisperiaatteesta seuraa, että prosessin kohde ja prosessitoimet määräytyvät lain tai tuomioistuimen harkinnan mukaan eikä asianosaisilla ole oikeutta niistä määrätä. Pääasiallisen vastuun asian selvittämisestä katsotaan silti olevan asianosaisilla.³⁸⁴ Prosessuaaliset seikat voivat rajoittaa muutoksenhakuviranomaisen harkintavaltaa, kun esimerkiksi valituksenalaisen päätöksen muuttaminen valittajan vahingoksi on periaatteessa kielletty.

Selkeä jako virallisperiaatteeseen ja määräämisperiaatteeseen on ainakin ympäristöasioissa lähinnä viranomaisen ja asianosaisten suhteita havainnollistava yleistys. Molemmilla periaatteilla on sekä muodollisessa että asiallisessa suhteessa ydinalueensa, mutta tavallisimmin asian käsittelyssä on piirteitä molemmista vaihtelevin painotuksin. Vaikka esimerkiksi hakemusasian käsittelyssä virallisperiaatteen ulottuvuus on laaja ja edellyttää siitä huolehtimista, että asia on riittävästi selvitetty, on luvan hakijalle säilytetty suuri vastuu esittää asian ratkaisemista varten tarpeelliset selvitykset. Toisaalta esimerkiksi hallintopakkoasiasa virallisperiaate on suppeampi ja ratkaisijan harkintaa rajoittaa vaatimusten sisältö samoin kuin korvausasioissakin, jos kysymys ei ole lupaa myönnettäessä viran puolesta määrättävistä korvauksista. Niissäkin ratkaisija voi silti edellyttää, että asianosaiset esittävät selvitystä vaatimustensa tueksi, ja viranomainen voi hankkia selvitystä myös viran puolesta järjestämällä katselmuksen. Katselmuksella tehty havainnot voivat puolestaan vaikuttaa päätöksen sisältöön.³⁸⁵

Vesilain mukaisessa lupa-asiassa menettely painottuu virallisperiaatteeseen, jonka muodollinen ulottuvuus ilmenee asian selvittämistä koskevista säännöksistä. Asianosaisella, erityisesti hakijalla, on velvollisuus aktiivisesti osallistua

³⁸³ *Vihervuori* (1981, s. 70–71) on kiinnittänyt huomiota siihen, että VVL:n ulkopuolella aineellista virallisperiaatetta vastaava nimenomainen sääntely koskee yleensä vain yksityisiä etuja ja oikeuksia. Hän on arvioinut, että virallisperiaatteen eksplisiittinen ulottaminen yleisiin etuihin on johtunut ennen muuta siitä, että sääntely ja oikeudellinen päätöksenteko kohdistuvat myös yleisten etujen välisiin suhteisiin.

³⁸⁴ *Mäenpää* 2007, s. 88–89 ja 368.

³⁸⁵ Katselmus tarkoittaa tässä yhteydessä asian selvittämiskeinoa havaintoja tekemällä, ei vesioikeudellista katselmustoimitusta. *Vihervuori* (1981, s. 402 ja 407) on todennut, että virallisperiaatetta ei hallintopakkoasioissa sovelleta ainakaan samanasteisesti kuin hakemusasioissa. Hän on pitänyt ongelmallisena kysymystä siitä, miten laajalti selvityksen hankkimisen tulisi tapahtua viran puolesta viitaten ratkaisuun KHO 1978 A II 130 esimerkkinä siitä, että tässä suhteessa on voitu mennä varsin lähelle virallisperiaatetta. Ratkaisussa oli kysymys eräiden yksityishenkilöiden uittoyhdistykseen kohdistamista vaatimuksista. KHO katsoi, että vesioikeuden olisi tullut selvittää, oliko puutavaran varastointi vesialueella tapahtunut uittosäännön määräyksen vastaisesti ja jos näin oli tapahtunut, määrätä, mihin toimenpiteisiin uittoyhdistyksen tuli ryhtyä. KHO palautti asian VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi. VEO oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että asiassa ei ollut näytetty, että uittolaitteet olisivat olleet uittosäännön vastaiset.

menettelyyn, minkä laiminlyöminen koituu hänen vahingokseen ääritapauksessa hakemuksen hylkäämisenä tai jättämisenä tutkimatta. Haitankärsijänkin voi olla tarpeen kiinnittää huomiota hänelle koituihin haittoihin asian selvittämiseksi, vaikka ne olisi otettava huomioon viran puolesta.³⁸⁶

Merkittävä ja joskus suuriakin kustannuksia aiheuttava osa menettelyä on hakijan velvollisuus toimittaa asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset (VL 11:3). Asiaa käsittelevän viranomaisen tehtävä on huolehtia siitä, että riittävät selvitykset ovat olemassa ja tarvittaessa kehotettava hakijaa täydentämään hake-
mustaan. Ellei hakija toimita täydennyksiä, asia voidaan jättää tutkimatta (VL 11:5.1). Vastuu viranomaisen riittävänä pitämien selvitysten hankkimisesta on siis hakijalla, mutta vastuu riittävyyden arvioinnista viranomaisella. Poikkeuk-
sellisesti voi tulla kysymykseen, että viranomainen hankkii tarvittavan selvityk-
sen hakijan kustannuksella. Näin voidaan menetellä vain, jos asian ratkaisemi-
sella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät (VL 11:5.2). Selvitysten hankkiminen hakijan kustannuksella voi olla tarpeen tilan-
teessa, jossa hakijalla ei ole omakohtaista intressiä asian ratkaisemiseksi eikä
tutkimatta jättäminen siis ole hakijan kannalta riittävä uhka.³⁸⁷ Viranomaisen on
hankittava lupaharkinnan kannalta tarpeelliset lausunnot (VL 11:6).

Lupaviranomainen voi määrätä ympäristöhallinnon palveluksessa olevan
asiantuntevan henkilön hankkimaan ”asian ratkaisemisen kannalta erityistä sel-
vitystä, jota ei muuten voida vaikeudetta saada” (VL 11:16.1). Selvitysmenette-
lystä oli säädetty myös VVL:ssä (VVL 16:11a).³⁸⁸ Tätä menettelyä käytettäessä
selvitystaakka kuuluu siis lupaviranomaiselle itselleen samaan tapaan kuin asian
käsittely ja ratkaisun valmisteleminen muutoinkin. Tavanomaiseen asian valmis-
teluun verrattuna menettely on avoimempi. Selvitystyön suorittaja laatii työnsä

³⁸⁶ Ahola (1991, s. 75) on pitänyt selvänä, että asianosaisen aktiivisuus asiaa käsiteltäessä helpottaa edunmenetysten selvittämistä ja korvausten määräämistä. Hän on myös katsonut, että asianosai-
nen, joka jättää puhevaltansa käyttämättä, osoittaa tavallaan tyytyvänsä siihen, että edunmenetyk-
set otetaan huomioon viran puolesta.

³⁸⁷ Vastaava poikkeus on ojitus suunnitelman laatiminen, josta viranomainen voi tietyin edellytyk-
sin joutua huolehtimaan, mutta tällöinkin hakijan tai muun hyödynsaajan kustannuksella (VL 5:15.3). Hakijan kustannuksella hankittavista selvityksistä ks. HE 277/2009 vp, s. 140. HE:ssä
käytetty esimerkki siitä, että hakija on lupaan liitetyn määräyksen perusteella velvollinen pane-
maan vireille hakemuksen lupamääräyksen täydentämiseksi, ei ehkä ole kovin relevantti. Näissä
tilanteissa luvan voimassaolo voidaan määrätä siitä riippuvaksi, että hakemus pannaan määräajassa
vireille, joten hakijalla nimenomaan on omakohtainen intressi myös täydentävän määräyksen saa-
miseen. Sen sijaan sekä HE:ssä että Vesilakitoimikunnan mietinnössä (2004, s. 110) mainittu esi-
merkki tilanteesta, jossa lupahakemus on pantu vireille hallintopakkomääräyksen velvoittamana,
voi hyvinkin aktualisoitua.

³⁸⁸ Vesilakitoimikunnan mietinnön (2004, s. 114) mukaan säännöstä on käytetty lähes yksinomaan
korvausasioissa, jotka on voitu selvittää kohtuullisessa määräajassa. VVL 16:11c:n mukaan selvi-
tys oli suoritettava kuudenkymmenen päivän ajassa.

tuloksista lausunnon (VL 11:16.2), jonka johdosta lienee varattava asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi ilman siihen velvoittavaa säännöstäkin. Asian käsittelyn johto on selkeästi lupaviranomaisella, kun selvityksen suorittaja on sen palveluksessa.³⁸⁹ Säännöksen käyttöalaa rajoittaa lyhyt kolmen kuukauden määräaika (VL 11:16.3). Hankaluutta saattaa tuottaa sekin, että selvityksen suorittaja on tänä aikana lupaviranomaiseen vain sivutoimisessa virkasuhteessa (VL 11:16.2).³⁹⁰ Jos hänellä on samaan aikaan hoidettavanaan päätoimeensa kuuluvia tehtäviä, saattaa käytettävissä oleva aika osoittautua riittämättömäksi. Joustavampi saattaisi olla menettely, jossa lupaviranomaiselta puuttuvan asiantuntemuksen hankkimiseksi palkattaisiin esittelijä määräaikaan virkasuhteeseen tehtävän edellyttämäksi ajaksi ilman, että asia määrätään selvitysmenettelyssä käsiteltäväksi. Jos työn tuloksena olisi aineistoa, josta olisi syytä kuulla asianosaisia, olisi kuuleminen mahdollista ilman, että säännökset sitä estäisivät.

Virallisperiaatteen aineellista ulottuvuutta määrittävät ratkaisun sisältöä koskevat säännökset. Luvan saamista koskevassa hakemusasiassa on viran puolesta tutkittava, ovatko luvan edellytykset olemassa (VL 11:17). Viran puolesta on myös määrättävä korvaus hankkeesta ennalta arvioiden aiheutuvista edunmenetyksistä (VL 13:7.1). Hakemus voidaan hyväksyä vain osittain, mistä ei ole erikseen säädetty, mutta mahdollisuutta voitaneen pitää itsestään selvästi vakiintuneena osana hallinnollisia lupamenettelyitä.³⁹¹ Uudempaan ympäristölliseen lainsäädäntöön sisältyy poikkeuksetta määräysten antamista koskevia erityissäännöksiä. Ainakin VL:ssa ja YSL:ssa ne ovat sisällöltään niin väljät, että ratkaisuviranomaisen tarpeellisina pitämiä määräyksiä tuskin tarvitsee jättää säännösten puutteellisuuden vuoksi antamatta.

Hakemusta voidaan muodota lupamääräyksin, joiden antaminen on ympäristön käyttöä koskevissa luvissa poikkeukseton käytäntö ja VL:a sovellettaessa lain sanamuodosta päätellen välttämätöntäkin (VL 3:10 ja 11:21.1). Lupamääräykset voivat koskea haittojen vähentämistä, työn jälkien poistamista tai vesistön ja pohjavesiesiintymän tilan säilyttämistä. Lupamääräysten antamisesta oli säädetty myös VVL:ssa, mutta ilman muuta asiallista rajoitusta kuin että niiden

³⁸⁹ HE 277/2009 vp, s. 146.

³⁹⁰ Vesilakitoimikunnan mietinnön (2004, s. 114 ja 186) lakiehdotuksen mukaan selvityksen suorittaja olisi määrätty ylimääräiseksi esittelijäksi, mikä terminologia ei vastannut nykyisiä virkamiesoikeudellisia periaatteita. Ylimääräinen esittelijä olisi ilmeisesti voinut olla sivutoiminen tai päätoiminen. Perusteluiden mukaan selvityksen tekijä oli tarkoitus määrätä sivutoimiseksi esittelijäksi. HE:n 277/2009 vp (s. 146) perusteluissa on mainittu, että lyhyen määräajan vuoksi saattaisi olla mielekästä, että selvittäjäksi valittu toimisi tehtävässä päätoimisesti. Säännöksen mukaan näyttäisi kuitenkin vain sivutoimisuus mahdolliselta.

³⁹¹ *Mäenpää* (1992, s. 212) on katsonut, että jos viranomaisella ei ole oikeudellista velvollisuutta luvan myöntämiseen, voi se myöntää luvan hakemukseen verrattuna rajoitetumpanakin, ja pitänyt tällä perusteella mahdollisena myös lupamääräysten antamista ilman nimenomaista säännöstäkin.

tuli liittyä lain soveltamisalaan (VVL 16:21.2). VL:ssa on lueteltu niitä perusteita, joilla määräyksiä voidaan antaa, mutta säännöksen muotoilu on niin laaja, että siitä tuskin aiheutuu oikeustilan muutosta (VL 3:10). Osittain hylätyn tai lupamääräyksen muodotun hankkeen tulisi edelleen vastata sitä, mitä lupahakemuksessa on tarkoitettu eli hanke ei saa muuttua toiseksi.³⁹² Hakijan käsityksellä saattaa olla vaikutusta siihen, voidaanko hankkeen edelleen katsoa vastaavan hakemuksen mukaista suunnitelmaa. Epävarmoissa tapauksissa voidaan hakijaa kuulla lupaviranomaisen harkitsemien muutosten johdosta.³⁹³ Hakemuksen muotoamisen vaihtoehtona on luonnollisesti sen hylkääminen puuttuvien edellytysten vuoksi.

Uiton jälkihoitovelvoitteet ovat olleet virallisperiaatteen kannalta erityinen hakemusasioiden ryhmä. Niitä on käsitelty hakemuksen perusteella yhdessä uitosäännön kumoamisen kanssa. Kysymys on kuitenkin ollut oikeuksien myöntämisen sijasta velvoitteiden asettamisesta (VVL 5:30.3), eikä hakijalla ole ollut oikeutta disponoida hakemuksestaan esimerkiksi peruuttamalla se, kuten KHO linjasi jo Kutujokea koskevalla vuosikirjapäätöksellään 1977 A II 81. VL:ssa jälkihoitovelvoitteet on edelleen säädetty viranomaisen velvollisuudeksi (VL 9:21.2), joten VVL:n soveltamiskäytäntöä noudattaen kerran vireille pantua jälkihoitovelvoitteita koskevaa hakemusta ei ehkä edelleenkään voi peruuttaa ja ratkaisuviranomainen voinee näissä asioissa määrätä sellaisiakin velvoitteita, jotka eivät sisälly hakemukseen. Hakemuksen hylkääminen tuskin tulee kysymykseen, kun käsiteltävänä ei ole oikeuden myöntäminen hakemuksesta, vaan asiallisesti velvollisuudesta määrääminen.

Hallintopakko- ja korvausasioiden käsittelyä leimaa enimmäkseen määräämisperiaate, jonka taustana on ajatus niiden ensi sijassa siviilioikeudellisesta, kaksiasianosaissuhteelle perustuvasta luonteesta. Näille asioille on tyyppillistä

³⁹² *Mäenpää* (1992, s. 211) on sallitun muotoamisen laajutta arvioidessaan viitannut luonnonravintolammikon rakentamista koskevaan ratkaisuun KHO 1983 II 151. VEO oli määrännyt hakemuksessa vaadittua alhaisemmasta vedenkorkeudesta, mitä hakijat eivät olleet hyväksyneet. KHO katsoi määräyksen muuttavan hakemuksessa esitettyä hanketta niin oleellisesti, että hakemuksen ei voitu katsoa koskevan luvan saamista sellaiselle hankkeelle, jolle lupa oli myönnetty. KHO kumosi VEO:n päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

³⁹³ *Mäenpään* (1992, s. 339) mukaan on tarpeellista kuulla hakijaa, jos periaatteessa myönteiseen lupaan aiotaan liittää luvansaajaa joltain olennaiselta osin velvoittavia tai lupaa rajoittavia ehtoja, koska tältä osin on kyseessä hakijaa velvoittava päätös, jonka kohteena hän on asianosainen. VL:ssa ei ole, kuten ei ollut sen edeltäjässäkään, säännöstä siitä, että ehkä viran puolesta esiin tulevista rajoituksista olisi kuultava hakijaa. Menettely edellyttää lupaviranomaiselta avointa ja aktiivista asian käsittelyä sekä hakijan lisäksi mahdollisten muiden asianosaisten riittävistä kuulemisesta huolehtimista. Yleensä tällaista kuulemisen tarvetta ei kuitenkaan synny siitä syystä, että hakemuksen muotoaminen tulee vain harvoin esiin ratkaisuviranomaisen aloitteesta. Tavallisesti rajoittava määräys perustuu jonkin asianosaisten esittämiin vaatimuksiin, joihin hakijalle on ollut asiaa käsiteltäessä varattava tilaisuus vastata (VL 11:8).

asianosaisen vaatimus käsittelyn edellytyksenä ja se, että osapuolten vaatimukset pääsääntöisesti määräävät prosessin kohteen. Kaksiasianosaissuhdetta ilmentävät myös lupa-asioihin verrattuna suppeampaa tiedoksiantoa edellyttävät säännökset.

Ympäristöasioissa vaatimusten arviointiin vaikuttavat usein ympäristössä ilmenevät faktat, joiden huomiotta jättäminen olisi absurdia, eikä asioita sen vuoksi ensimmäisessä asteessa eikä muutoksenhakuasteissakaan päätetä vastoin aineellista oikeellisuutta, jos siitä suinkin on saatavissa selvitystä. Ratkaisu voidaan tarvittaessa perustaa tarkastuksella tai katselmuksella hankittavaan selvitykseen, eikä ratkaisijan tarvitse siviiliprosessin näyttövelvollisuutta koskevien sääntöjen tapaan rajoittua siihen, mitä osapuolet ovat esittäneet (VL 11:14 ja 15).³⁹⁴ Myös muutoksenhakuasteiden käsittelyssä asiaa voidaan selvittää katselmuksen avulla (katselmus HLL 41 § ja Vaasan hallinto-oikeuden osalta myös tarkastus VL 15:4).³⁹⁵

Hallintopakkoasioiden luonne vain vaatijan ja vaatimusten kohteen välisenä ilmenee siinäkin, että osapuolilla on esimerkiksi oikeus sopia asiansa. Esimerkiksi Särkijärven kalastuskunnan Kalkkistenkoskella Päijänteessä olevan vesialueen puhdistamista koskevassa asiassa vesioikeus vahvasti sovinnon, johon kalastuskunta ja uittoyhdistys olivat asian käsittelyn kuluessa päätyneet, ISVEO 11.12.1974, 104/Ym/74, lainvoimainen. Ilmeisesti oikeus asiasta sopimiseen ei

³⁹⁴ VVL:ssa (VVL 16:13) käytettiin ilmaisua tarkastus, joka on säilytetty VL:ssa (VL 11:14). Suullista todistelua koskevan VL 11:15:n perusteluista käy ilmi, että myös hallintolaissa tarkoitettu katselmus on mahdollinen. Perusteluiden mukaan tarkastuksen ja katselmuksen erona on, että katselmukseen osallistuu täysilukuinen ratkaisukokoonpano, mutta tarkastukseen ei välttämättä, HE 277/2009 vp. s. 145. Kysymys on kuitenkin aina luonteeltaan pikemminkin hallintolain 39 §:ssä tarkoitettua asian selvittämiskeinosta, ei valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastus-oikeudesta, ja eron tekeminen osallistujien perusteella on keinotekoisia. VVL:n 16:13 alkuperäisen sanamuodon mukaan suullinen käsittely oli pääsääntö. Sen osana oli mahdollista toimittaa katselmus (VVL 16:16 ja oikeudenkäymiskaari 17:56, 571/1948), jonka tarve oli otettu huomioon säädettäessä mahdollisuudesta pitää asian selvittämisen niin edellyttäessä suullinen käsittely muualla kuin VEO:n sijaintipaikalla. *Vihervuori* (2004, s. 502–506) on katsonut hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn olevan läheisessä yhteydessä keskenään sekä pitänyt todistelua ja katselmusta hallintolainkäytössä osana sitä kokonais selvitystä, jonka perusteella ratkaisu tehdään. Hän on myös huomauttanut siviili- ja rikosprosessissa oleellisten todistustaakkaa koskevien säännösten puuttumisesta hallintolainkäyttölaista.

³⁹⁵ HAO:n käytännössä tunnetaan nyt tarkastus vain VL:n ja YSL:n mukaisissa asioissa. Tarkastus ei katselmuksesta poiketen edellytä HAO:n täysilukuisen ratkaisukokoonpanon osallistumista. Ajattelutapa vastaa siis sitä, mitä edellä on esitetty HE 277/2009 vp perusteluista ja se on altis samalle arvostelulle. Hallintolain säännökset ovat uudistettavina. Prosessityöryhmä on ehdottanut uusia yleisiä suullista käsittelyä, katselmusta ja tarkastusta koskevia säännöksiä, jotka olisivat osa asian selvittämistä. Ks. Prosessityöryhmän mietintö 2011, s. 49–50, 59–60 ja 136–137.

kuitenkaan ole poikkeukseton. Ainakaan sitä ei voida hyväksyä, jos asiassa on kysymys yleisistä eduista.³⁹⁶

Valinnat virallisperiaatteen ja määräämisperiaatteen välillä sekä asian selvittämismisvelvollisuuden jakautuminen saattavat ratkaisevasti vaikuttaa siihen, minkä sisältöinen ratkaisu asiassa tulee tehtäväksi ja miten eri osapuolten oikeudet toteutuvat. Uiton jälkihoitotoimenpiteistä määrättäessä olisi vesioikeuksilla laajan virallisperiaatteen perusteella ollut mahdollisuus ottaa hyvinkin aktiivinen rooli sekä selvityksiä edellyttäessään että velvoitteista määrätessään.³⁹⁷ Uiton erityisen hallintopakkoasäännöksen soveltamiskäytännössä on puolestaan esimerkkejä siitä, että selvitystaakan osoittaminen haitankärsijätaholle voi aiheutuvien kustannusten vuoksi estää lakiin perustuvan vastuun toteutumisen käytännössä, mutta kun selvitystaakka osoitetaan edunmenetyksen aiheuttajalle, materiaallisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen edellytykset ovat olemassa.³⁹⁸

5.3 Osapuolten asema menettelyissä

5.3.1 Puhevallan käyttö ja osallistumisoikeus

Oikeus osallistua asian käsittelyyn on vesiasioissa kuten muissakin viranomaismenettelyissä perinteisesti perustunut ensisijaisesti omakohtaiseen intressiin ja siitä seuraavaan asianosaisasemaan. Puhevallan käyttäminen ei ole kuitenkaan edellyttänyt, että vaatimukset olisi ollut perustettava samaan intressiin, johon puhevalta perustuu, vaan yksityinen asianosainen on voinut saada tutkituiksi myös pelkästään yleiseen etuun perustuvat vaatimuksensa.³⁹⁹ Viranomaisen on silti edellytetty perustavan vaatimuksensa vain yleisiin intresseihin. Laajaakin asianosaisjoukkoa koskeva asia on perinteisesti ymmärretty ensi sijassa asianosaisten väliseksi. Ympäristöä koskevissa asioissa on rajanveto asianosaisten ja

³⁹⁶ *Vihervuori* (1981, s. 71 alav. 2 ja s. 72) on katsonut, että yhtenäinen korvauslinja ja virallisperiaate voinee syrjäyttää korvaussopimuksen, ja että sopimusvapaus ei koske yleisiä etuja.

³⁹⁷ Niistä syistä, joiden vuoksi vesioikeudet pitäytyivät selvitysten ja toimenpiteiden osalta pääosin hakijoiden esityksiin, joita tosin ohjasivat KHO:n vuosikirjaratkaisut, ks. osa III, jakso 2.2.4.

³⁹⁸ Vesilakitoimikunnan uuttojaosto (2001, s. 5) on maininnut, että aineellisten säännösten lisäksi menettelysäännöksillä ja virallisperiaatella on merkitystä vahingonkärsijöiden oikeusturvan toteutumiselle. Selvitysvetollisuutta koskevasta käytännöstä ks. osa III, jakso 3.2.3.

³⁹⁹ *Hollo* (2009a, s. 34–35) on erottanut horisontaalisen eli omakohtaisen tai omaan etuun perustuvan ja vertikaalisen eli yleiseen etuun perustuvan oikeussuhteen, ja maininnut, että naapuri voi käyttää puhevaltaa asiassa vedoten yleisten etujen suojaksi annettuihin säännöksiin. *Vihervuori* (2010b, s. 308) on selostanut niitä tilanteita, joissa asianosaisen asemassa olevilla henkilöillä on oikeuskäytännön mukaan ollut oikeus esittää yleiseen etuun perustuvia vaatimuksia ympäristöoikeudellisissa menettelyissä. *Nordh* (1999, s. 408–411) on erottanut tilanteet, joissa yksityinen intressi sisältyy yleiseen intressiin, joissa yksityisellä on oma, yleisen intressin kanssa rinnakkainen intressi ja tilanteet, joissa yksityinen intressi puuttuu kokonaan.

muiden välillä joskus liukuva, mikä on tunnustettu sallimalla myös lievempien vaikutusten kohteena olevien yksityisten intressien haltijoiden osallistua käsittelyyn ainakin ensimmäisessä asteessa, vaikka valitusoikeutta ei näille tahoille olisikaan myönnetty.

Yhdenmukaisesti yleisen kehityksen kanssa on VL:ssa vähitellen laajennettu menettelyyn osallistuvien piiriä sallimalla myös intressiperusteisten järjestöjen ja muiden yksityisten kuin asianosaisten osallistuminen menettelyyn.⁴⁰⁰ Vaatimuksia saavat VL:n mukaan esittää hakemusta käsiteltäessä ne, joiden ”oikeutta, etua tai velvollisuutta” (VL 11:7.1) asia saattaa koskea. ”Vaikutusalueen asukkailla, joiden asumiseen, työnteeseen tai muihin oloihin yrityksen toteuttaminen saattaa vaikuttaa”, on VVL:n muutoksesta 646/1992 lukien (VVL 16:7 a, aluksi sanamuoto oli ”saattaa selvästi vaikuttaa”) ollut mahdollisuus esittää mielipiteensä, mutta ei vaatimuksia. Osallistumisoikeuksia oli tällä tavoin laajennettu katselmustoimituksen osalta jo VVL:n muutoksella 467/1987. VL:ssa mielipiteen esittämisen oikeudelle ei enää aseteta ehtoja, vaan tämä oikeus on kenellä tahansa, joka haluaa osallistua asian käsittelyyn (VL 11:7.2).⁴⁰¹ Mielipiteen esittäjällä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada päätöksessä vastausta esittämiinsä seikkoihin, kuten lausuntojen ja muistutuksen tekijöillä yksilöityjen vaatimustensa osalta (VL 11:21.2). Mikään ei silti estä vastaamasta mielipiteissä esitettyyn erikseen, ellei vastaus kävisi jo muutoinkin ilmi päätöksestä.

Laaja osallistumisoikeus koskee VL:n mukaisissa asioissa vain lupahakemusten käsittelyä. Tehokasta tiedottamista edellyttävät menettelysäännökset tukevat osallistumisoikeuksien käyttämistä. Kaksiasianosaissuhteelle perustuvissa menettelyissä, joissa järjestetään pääosin yksityisoikeudellisia suhteita, sitä ei sovelleta. Esimerkiksi hallintopakko- tai korvausasioissa ei asianosaissiirin ulkopuolelle ulottuvalle osallistumisoikeudelle pitäisi olla tarvettakaan. Jos näissä menettelyissä tulee käsiteltäväksi vaatimuksia, jotka ulottavat vaikutuksensa

⁴⁰⁰ Suomalaisessa oikeustieteessä on pidetty osallistumisoikeuksien laajentamista aiheellisena jo ennen Århusin sopimusta. Esimerkiksi *Hallberg* (1983, s. 13) on pitänyt perusteltuna puhevallan laajentamista lähinnä sellaisiin asioihin, joissa tehtävällä ratkaisulla on yleisiä vaikutuksia, kuten luonnonsuojeluasioihin. Järjestöjen puhevalta rajoittui oikeuskäytännön perusteella tuolloin lähinnä niitä itseään tai niiden edustamia intressejä koskeviin asioihin. *Määttä* on analysoinut osallistumisoikeuksien laajentamista ja sen perusteita ympäristöön ja luontoon vaikuttavassa päätöksenteossa, ks. *Määttä* 2002.

⁴⁰¹ Vesilakikomitean mietinnön (2004, s. 112) mukaan mielipiteen esittämistä koskeva säännösesitys, joka on VL 11:7.2 kanssa samansisältöinen, vastaisi asiallisesti VVL 16:7 a säännöstä, eikä mielipiteen esittäjien piiriä rajaavien kriteerien pois jättämisen katsottu vaikuttavan säännöksen merkitykseen. Nämä rajoitukset lienevät jääneet hallintokäytännössä huomiotta. Ratkaisukäytännöstä on tuskin löydettävissä esimerkkiä siitä, että mielipide olisi jätetty puuttuvien edellytysten vuoksi tutkimatta.

asianosaisia laajempaan intressipiiriin, voi tilanne olla ongelmallinen.⁴⁰² Ei ole tarkoituksenmukaista, että eri intressejä kaksiasianosaissuhdetta laajemmin koskevia asioita käsitellään näissä menettelyissä. Joissakin tilanteissa haitankärsijällä ei ehkä ole muutaakaan keinoa asian käsiteltäväksi saattamiseen, eikä ratkaisu-viranomaisella sen jälkeen muuta mahdollisuutta kuin käsitellä asia vireille pannussa menettelyssä.

Ensimmäisen asteen ratkaisuviranomaisella on mahdollisuus ottaa kantaa käsittelyyn osallistuneiden muodolliseen asemaan. Periaatteessa niin tulisiikin tehdä ja tarvittaessa jättää käsittelyratkaisulla tutkimatta vaatimukset tai jopa mielipiteet, joiden esittäjät eivät voi perustaa oikeuttaan lakiin. Yleensä tähän ei kuitenkaan ole käytännöllistä tarvetta, minkä vuoksi saatetaan jättää tarkemmin perehtymättä käsittelyyn osallistuneiden prosessuaaliseen asemaan ja lausumatta siitä ratkaisussa. Osallistumisoikeuksien jatkuva laajentuminen oikeudellisissa menettelyissä ei sopsikaan hyvin yhteen sen kanssa, että niitä rajattaisiin yksittäistapauksissa muodollisin perustein, ellei se ole aivan välttämätöntä. Asianosaisaseman selvittelykin voisi vaatimusten sisältöön nähden olla kohtuuttoman vaivalloista.⁴⁰³ Kun käsittelyyn osallistuvat tahot perustavat lausumansa yleisiin seikkoihin, voi lisäksi olla sisällön perusteella vaikea erottaa, onko kysymyksessä vaatimus vai mielipide, ja ero tutkittavien ja tutkimatta jätettävien vaatimusten välillä saattaa senkin vuoksi jäädä tekemättä.

Perusteena osallistumisoikeuksien laajentamiselle on osaksi asian selvittäminen. Toisaalta perusteena ovat muidenkin kuin ahtaasti määritellyn asianosaisspiirin yksilölliset elinympäristöön liittyvät oikeudet. Lisäksi virallisorganisaatioista riippumattomien järjestöjen aseman katsotaan itsestään selvästi kuuluvan ympäristölliseen päätöksentekoon sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla eräänlaisina luonnon edustajina. Järjestöillä ja asianosaisspiiriin kuulumattomilla yksityisillä oleva asiantuntemus saattaa täydentää viranomaisten puhevaltaa tuo-

⁴⁰² Esimerkiksi ISAVI käsitteli vain vaatijoiden ja vastapuolen välisenä asiana luvaton ruoppaus-ta koskevat hallintopakkoasiat, joissa ruoppauksella saattoi olla vaikutusta virtaamiin ja yläpuolisen järven vedenkorkeuksiin, ISAVI 26.2.2010, 27/10/2, jossa määrättyä velvoitetta VHAO on muuttanut päätöksellään 29.8.2011, 11/0220/1, lainvoimainen. Yksi hakijoista oli valvontaviranomainen. Jos vastaavaan toimenpiteeseen olisi pyydetty lupaa, olisi asianosaisina saatettu pitää kaikkien niiden rantakiinteistöjen ja vesialueiden omistajia, joiden etuihin vedenkorkeuden muutoksella olisi saattanut olla vaikutusta, todennäköisesti ainakin kaikkia järven rantakiinteistöjen ja vesialueen omistajia.

⁴⁰³ Toisinaan hankkeita vastustavien kirjelmien tueksi on paikkakunnalla on kiertänyt allekirjoitettavana nimilistoja. Näissä tilanteissa ei olisi mielekästä selvittää edes kaikkien allekirjoittajien nimiä siinä tarkoituksessa, että allekirjoittajat voitaisiin luetella päätöksessä mielipiteen esittäjinä. Ei olisi asianmukaista, että viranomainen millään tavalla hankaloitaisi tai rajoitaisi tällaista osallistumista.

malla menettelyyn niiden hallussa olevaa tietoa.⁴⁰⁴ Järjestöjen osallistumisesta katsotaan koituvan hyötyä sekä ympäristölainsäädännön tehokkaan toteutumisen että demokratian kannalta.⁴⁰⁵ Mahdollisuutta vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon pidetään myös perusoikeutena. Perustuslain ympäristösääntönsä vaikutusmahdollisuus on kaksitahoinen, yhtäältä kysymys on oikeudesta osallistumiseen ja toisaalta se edistää kaikille kuuluvan vastuun toteutumista.⁴⁰⁶ Osallistumisoikeuksien myöntäminen järjestöille ei kuitenkaan ole ollut itsestään selvää, vaan se on herättänyt myös keskustelua ja vastustustakin, joka on tosin ainakin pääosin havaittu aiheettomaksi.⁴⁰⁷ Järjestöt ovat kuitenkin käyttäneet osallistumisoikeuttaan samoin kuin muutoksenhakuoikeuttaankin harkiten ja vain silloin, kun niillä on ollut esitettävänä esimerkiksi asian selvittämisesä relevanttiin luonnontieteelliseen asiantuntemukseen perustuvia vaatimuksia.

Suomalainen osallistumisoikeuden sääntely liittyy kansainväliseen kehitykseen, jossa pyritään menettelyllisin oikeuksin turvaamaan aineellisten oikeuksien toteutumista ja päätösten sisällöllisiä laatutekijöitä. Asianosaisuutta, osallistumisoikeutta ja ympäristöä koskevan informaation saatavuutta koskevat kysymykset ovat keskeinen osa menettelyllisiä oikeuksia.⁴⁰⁸ Ympäristötiedon saata-

⁴⁰⁴ *Vihervuoren* (1981, s. 188) mukaan 1960-luvulta lähtien useissa maissa virinnyt kannevallan tai valitusoikeuden vahvistaminen tavanomaista individuaalisuojaa laajemmaksi on osoitus tarpeesta vahvistaa ympäristöetujen asemaa. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristöoikeuden kehitys Suomessa on liittynyt laajempaan oikeudelliseen kehitykseen eri maissa. *Hallberg* (1983, s. 13) on katsonut, että järjestöjen puhevaltaa ei tulisi ympäristöasioissa tarkastella järjestöjen omien intressien kannalta, vaan puhevaltaa tulisi laajentaa asian selvittämisen tai muiden konkreettisten syiden perusteella. Sitä edellyttää tuomioistuinten tehtävä oikeussuojan antajina. *Wihuri* (1992, s. 279–290) on selostanut angloamerikkalaista yleisen edun asianajon (public interest litigation) käsitettä ja arvioinut siihen perustuvia mahdollisuuksia EU:n ympäristönormien toteutumisen edistämiseksi. Hän on (ibid., s. 318) arvioinut, että kansalaiskanteet tulevat muodostamaan merkittävän kansalaisten ja järjestöjen osallistumiskeinon yhteisön ympäristöoikeuden täytäntöönpanossa. *Mäntylä* (2010, s. 121) on lisännyt ”luonnon edustajiin” vielä ratkaisuviranomaisen mainiten tuomarin roolin heikomman osapuolen etujen turvaajana. Hän vaikuttaa virallisperiaatteen muodollista ulottuvuutta käsitellessään kuitenkin sivuuttavan ympäristöoikeudellisten periaatteiden ja tavoitteiden, joilla on jo normatiivistakin asemaa, merkityksen päätöksenteossa. Vastaavasti hän sivuuttaa tuomarin roolia korostaessaan hallintoviranomaisten aseman päätöksentekijöinä.

⁴⁰⁵ *Kumpula*, 2008, s. 455.

⁴⁰⁶ *Määttä* 2002, s. 39–41.

⁴⁰⁷ *Cameron – Mackenzie* (1996, s. 151–151) ovat pitäneet organisaatioiden asemaa jo niin vakiintuneena, että kysymys on enää muodoista, joilla niiden osallistuminen voi tapahtua, ei osallistumisesta sinänsä. *de Sadeleer ym.* (2005, s. 174–178) ovat todenneet järjestöjen osallistumista vastustavien mielipiteiden osoittautuneen aiheettomiksi ainakin sikäli kuin pelkona oli viranomaisten ylikuormittuminen liiallisen juttumäärän vuoksi, jota myös *Nordhin* (1999, s. 397) mukaan on käytetty argumenttina järjestöjen osallistumista vastaan. *Nordh* (ibid., s. 552–560) on eritellyt muitakin järjestöjen osallistumista vastaan esitettyjä argumentteja, joita hän ei kuitenkaan ole pitänyt aiheellisina.

⁴⁰⁸ Oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon on laajentunut passiivisesta, asiakirjajulkisuuteen liittyvästä suppeasta näkökulmasta aktiiviseen tiedon tuottamisen ja tarjoamisen velvoitteeseen,

vuotta sekä tiedon kokoamista ja levittämistä koskevia säännöksiä on 1990-luvulta alkaen otettu kansainvälisiin sopimuksiin.⁴⁰⁹ Århusin sopimus⁴¹⁰ ja Euroopan unionin sen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi antamat SEA-direktiivi⁴¹¹ ja osallistumisoikeusdirektiivi⁴¹² ovat edellyttäneet osallistumisoikeuksia koskevan sääntelyn tarkistamista, vaikka sopimus ei Suomessa aiheuttanutkaan merkittäviä muutoksia. Århusin sopimuksessa ovat keskeisiä oikeus informaatioon, yleisön osallistumisoikeus päätöksentekoon sekä hankkeista päätettäessä että suunnitelmien osalta, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus sekä sopimuksen noudattamisen valvontamekanismi.⁴¹³ Sopimuksella ei ole katsottu olevan Euroopan unionin oikeudessa välitöntä oikeusvaikutusta, mutta EUTI:n mukaan kansallisia menettelysäännöksiä on tulkittava niin pitkälti kuin mahdollista siten, että ympäristönsuojelujärjestö voi hakea tuomioistuimessa muutosta hallinnollisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen.⁴¹⁴

5.3.2 Muutoksenhakuoikeus

Osallistumisoikeuksien laajentamisen rinnalla myös muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on jatkuvasti laajentunut. Vastaavasti kuin käytettäessä puhevaltaa ensimmäisessä instanssissa on muutoksenhaun yhteydessä mahdollisuus vedota myös muuhun kuin valitusoikeuden perustaneeseen intressiin. *Nordh* on Ruotsin vesioikeutta selostaessaan kuvannut yksityistä intressiä avaimeksi, joka aukaisee portin ylempiin instansseihin – kun portti on auki, voi valittaja tukeutua myös yleisiin intresseihin. Vastaava kuvaus sopii myös Suomen oikeuteen, jossa muu-

ks. *Winter* 1990, s. 33–36. Molemmat näkökulmat on otettu huomioon yleisesti suomalaista viranomaistoimintaa koskevassa laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999), jonka 3 ja 4 luvuissa säädetään asiakirjajulkisuudesta ja 5 luvussa viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedon saantia ja hyvää tiedonhallintatapaa.

⁴⁰⁹ *Kumpula* 2004, s. 93.

⁴¹⁰ Århusissa 25 päivänä kesäkuuta 1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus, johon Suomi on liittynyt vuonna 2004 (Tasavallan presidentin asetus 17.9.2004, SopS 122/2004). Myös EU on liittynyt sopimukseen.

⁴¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

⁴¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26 päivänä toukokuuta 2003, yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen.

⁴¹³ *Kumpula* 2004, s. 92–110.

⁴¹⁴ EUTI C-240/09, 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*. Slovakialaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöä oli kysymys ympäristönsuojelujärjestön oikeudesta saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi hallinnollisessa menettelyssä tehty päätös.

toksenhakupuhevalta edellyttää asianosaisuutta, mutta asianosainen saa perustaa vaatimuksia myös yleisiin etuihin.⁴¹⁵

Mielipiteen esittämisen oikeutta ei ole laajennettu muutoksenhakuasteisiin. Sen vuoksi on tehtävä selvä ero valitukseen asianosaisuuden tai muulla perusteella oikeutettujen ja niiden välillä, joilla ei valitusoikeutta ole. Muutoksenhakuviranomaisen on selvitettävä kunkin valittajan valitusoikeus ja jätettävä tutkimatta vaatimukset, joiden esittäjältä oikeus puuttuu.

VL:n mukaan valitusoikeus on asianosaisen lisäksi ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelua taikka asuinympäristön viihtyisyyttä edistävillä yhdistyksillä ja säätiöillä toimialueellaan.⁴¹⁶ Hankkeen sijaintikunnalla ja sellaisella kunnalla, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät sekä valtion valvontaviranomaisella ja kunnallisilla valvontaviranomaisilla on myös valitusoikeus, samoin muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella. Myös saamelaiskäräjillä on tietyn edellytyksin valitusoikeus (VL 15:2). Säännös vastaa sitä, mitä VVL:ssä säädettiin valitusoikeudesta (VVL 17:1.2).

Alun perin VVL:ssä ei säädetty siitä, ketkä ovat oikeutettuja hakemaan muutosta, vaan valitusoikeus määräytyi yleisten hallintolainkäytön säännösten ja niitä koskevan oikeuskäytännön perusteella. Valitusoikeudesta säädettiin vasta muutettaessa VVL:a ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä lailla 88/2000. Muutosta ei HE:n niukoista perusteluista päätellen koettu ongelmallisena.⁴¹⁷ VVL:n ja valitusoikeuden kysymyksiä on esiintynyt enimmäkseen

⁴¹⁵ Nordh (1999, s. 408–411). Tämä sopii myös kuvaamaan menettelyä ensimmäisessä instanssissa, jossa muodollisella asianosaisuudella ei laajan osallistumisoikeuden vuoksi kuitenkaan ole yhtä ratkaisevaa merkitystä kuin muutoksenhakuvaiheessa. Valitusoikeuden sisältö ymmärrettiin näin myös uudistettaessa VVL:n valitusoikeutta koskevia säännöksiä ympäristölainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Säännökset olivat yhdenmukaiset YSL:n vastaavien säännösten kanssa. Niiden osalta HE:ssä lausuttiin, että jos jollakin taholla on asiassa puheoikeus, tulisi valitus tutkia myös siltä osin kuin se koskee koko hankkeen edellytysten selvittämistä, HE 84/1999 vp, s. 91. Tällä tarkoitetaan, että yksityisen niin vaatiessa tutkitaan myös luvan myöntämisen edellytykset kokonaisuudessaan, ei vain hänelle aiheutuvien haittojen osalta, kuten oikeuskäytännössä on meneteltykin.

⁴¹⁶ Uittosäännön kumoamista ja ennallistamisvaatimuksia Oulujoella koskevassa asiassa VYO jätti tutkimatta Oulujokivarren Rannanomistajayhdistys ry:n valituksen uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa, VYO 21.12.1992, 291/1992, lainvoimainen, sillä perusteella, että asia ei koske yhdistyksen ”etua ja oikeutta sillä tavalla, että yhdistyksellä olisi oikeutta hakea muutosta”. Asian esittelijä katsoi eriävässä mielipiteessään yhdistyksellä olevan asiassa muutoksenhakuoikeus muun muassa sillä perusteella, että yhdistyksen jäsenenä saattoi olla vain henkilö tai yhtymä, jonka etua tai oikeutta hakemus saattoi koskea. Hän totesi yhdistyksen vaatimusten tulleen kuitenkin tutkituiksi muiden valittajien samansisältöisten vaatimusten johdosta. Kysymyksessä olevalla yhdistyksellä olisi saatettu vastaavassa tilanteessa katsoa olevan valitusoikeus VVL:iin sittemmin liitetyn yhdistysten valitusoikeutta koskevan säännöksen nojalla.

⁴¹⁷ HE 84/1999 vp, s. 91.

sen suhteen, minkälainen päästöjen tai hankkeen muiden vaikutusten intensiteetti on riittävä, jotta asianosaisaseman katsotaan olevan olemassa.⁴¹⁸

Muutoksenhaun laajentaminen erityisesti järjestöihin on herättänyt keskustelua samaan tapaan kuin osallistumisoikeuksien laajentaminenkin. Valitusmahdollisuus on aiheuttanut toiminnanharjoittajien keskuudessa huolta toiminnan aloittamisen viivästyisestä, jos lainvoimaisen lupapäätöksen saaminen viipyy valitusten johdosta.⁴¹⁹ Valitukset viivästyttävät tietenkin päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä, mutta on harvinaista, että lupapäätöksestä valittaisi vain esimerkiksi ympäristöjärjestö eikä sen lisäksi kukaan sellainen, jolla olisi yksityisen intressin haltijana joka tapauksessa valitusoikeus.⁴²⁰ Järjestöt vaikuttavat sitä paitsi käyttävän valitusoikeuttaan harkiten samoin kuin niille ensimmäisessä asteessa annettua puhevaltaakin.⁴²¹ Sitä mukaa kuin ympäristöä koskevaa lain-

⁴¹⁸ Nämä kysymykset ovat olleet usein esillä myös arvioitaessa valittajan asemaa YSL:n mukaan. Siitari-Vanne (2008b, 348–349) on selostanut YSL:n soveltamiskäytännön esimerkkejä, joissa on ollut kysymys valittajan kiinteistön sijainnin vaikutuksesta valitusoikeuteen YSL:n mukaisen ympäristöluvan osalta.

⁴¹⁹ Tämän huolen on luvan hakija esittänyt käsiteltäessä KHO:n päätöksellä 23.2.2000 T 361 (ATK) ratkaistua asiaa (ään.). *Määttä* (2000, s. 798) on kommentoinut luvan hakijan huomautusta katsoen, että oletuksena tulisi olla valituksen perustuminen yhteiskunnallisesti täysin hyväksyttäviin näkökohtiin. Tässä tapauksessa luvan hakijan huoli oli siinä mielessä aiheellinen, että asia oli KHO:n käsiteltävänä vain kahden luonnonsuojelujärjestön valituksen johdosta sen jälkeen, kun kolmantena valittajana ollut kaupunginhallitus oli peruuttanut valituksensa. Toiminnanharjoittajien kielteinen kanta on nimenomaisesti todettu ruotsalaisessa lainvalmistelussa, ks. SOU 2005:59, s. 165.

⁴²⁰ Joissakin tapauksissa alemmissa asteissa myönnetty lupa on tullut yksinomaan luonnonsuojelujärjestön vaatimuksesta hylätyksi muutoksenhakuasteessa. Päätöksillä KHO 11.11.2008 T 2833 ja 2834 kumottiin Etelä-Karjalan luonnonsuojeluyhdistys ry:n valituksesta alempien asteiden päätökset, joilla oli myönnetty YSL:n mukainen lupa turvetuotantoon. Toisena valittajana olleen kaupunginhallituksen valitukset jätettiin tutkimatta. Tämän kirjoittaja toimi asioiden esittelijänä KHO:ssa. Luonnonsuojelujärjestöt ovat viime vuosina käyttäneet aktiivisesti muutoksenhakuoikeuttaan turvetuotannon ympäristölupa-asioissa. Luonnonsuojelujärjestön valitus yksinään sai aikaan muutoksen myös asiassa, jossa VHAO kumosi päätöksellään 9.10.2009, 09/0315/1 Lapin luonnonsuojelupiiri ry:n valituksesta ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksen, jolla oli myönnetty Tiehallinnon Lapin tiepiirille lupa rakentaa retkeilykäyttöön polku, jonka rakenteissa käytetään kyllästetystä puusta tehtyjä puhelinpylväitä. Luvan hakija valitti asiasta KHO:een, joka on tehnyt asiassa jättemateriaalin käyttöön liittyvän ennakkoratkaisupyynnön EUTI:lle, KHO 2011:65.

⁴²¹ Kun valitusoikeuden käyttämisestä on tiedusteltu ruotsalaisilta ympäristöjärjestöiltä, osa on ilmoittanut, että ne eivät harjoita lainkaan tällaista toimintaa. Vuosien 2002–2003 aikana ympäristöylioikeuteen (*Miljööverdomstolen*) tehdyistä valituksista yhteensä vain 17 oli ympäristöjärjestöjen tekemiä, kun ympäristöylioikeus esimerkiksi vuonna 2003 ratkaisi 510 asiaa. Järjestöjen valituksista 8 johti päätöksen muuttamiseen. Näistä asioista 4 oli sellaisia, joissa muutos oli merkittävä. Muutosfrekvenssi ylitti selvästi valitusten keskimääräisen muutosfrekvenssin. SOU 2005:59, s. 178–181. Suomessa on tutkittu muutoksenhakua YSL:n mukaisissa lupa-asioissa ajalta 1.3.2000–31.5.2005. Järjestöt olivat tänä aikana tehneet 129 valitusta. Niistä noin 30 % johti päätöksen palauttamiseen tai kumoamiseen ja saman verran johonkin muuhun muutokseen. Näitä hiukan suurempi osuus valituksista ei johtanut päätöksen muuttamiseen. *Samalla ym.* 2006, s. 20 ja 26.

säädäntöä on uudistettu, on säädöksiin otettu valitusoikeutta koskevia erityissäännöksiä järjestöjen valitusoikeudesta.⁴²²

Luonnonsuojelujärjestöjen puhevaltaa eri ympäristölakien mukaisissa menettelyissä on käsitelty eräissä KHO:n julkaistuissa ratkaisuihin. Ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöllä on luonnollisesti valitusoikeus, jos se voi perustaa oikeutensa esimerkiksi kiinteistönomistukseen liittyvään asianosaisasemaan. Järjestöllä ei yleensä ole katsottu olevan valitusoikeutta, jollei valitusoikeudesta ole erikseen säädetty.⁴²³ Valitusoikeutta ei ole katsottu olevan pelkästään hallintolain perusteella ilman erityissäännöstä varsinkaan niissä tilanteissa, joissa alueellisella ympäristökeskuksella, sittemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, on ollut oikeus valittaa.

KHO antoi valitusoikeutta koskevien säännösten lisäksi merkitystä myös osallistumisoikeuksia koskevalle Suomea velvoittavalle ylikansalliselle kehitykselle ratkaisussaan KHO 2011:49. Alueella toimivalla asukasyhdistyksellä katsottiin olevan valitusoikeus valtioneuvoston tekemästä, maakaasuputken lunastuslupaa koskevasta päätöksestä. Lunastuslaissa ei ole lunastusta koskevan päätöksen osalta valitusoikeutta koskevia erityissäännöksiä. KHO mainitsi niinä perusteina, jotka on otettava huomioon valitusoikeuden olemassaoloa arvioitaessa muun ohella Århusin sopimuksen ja sen velvoitteiden EU-oikeudellista täytäntöönpanoa koskevan direktiivin 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä näihin liittyvän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön.

Järjestöjen valitusoikeuden laajentuminen saa tukea EUTI:n käytännöstä. EUTI on ennakkoratkaisupyynnön johdosta lausunut, että kansallisilla säännöksillä ei tule tehdä sisällöltään tyhjiksi niitä yhteisön oikeussääntöjä, joiden mukaan ympäristönsuojeluyhdistysten on voitava saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁴²⁴

⁴²² Maantielain (503/2005) 105.3 §:n mukaan rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä tai säätiöllä on oikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa hakea valittamalla muutosta sellaiseen yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymispäätökseen, jonka vaikutukset ulottuvat yhteisön tai säätiön toiminta-alueelle. Myös uuden kaivoslain (621/2011) 165.1,2 §:n mukaan rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, on oikeus valittaa malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdantalupaa koskevasta päätöksestä.

⁴²³ Tämä yhteenveto oikeuskäytännöstä on lausuttu äänestyslausunnossa päätöksellä KHO 2003:99 ratkaistussa asiassa.

⁴²⁴ EUTI 15.10.2009, C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd. Asiassa oli kysymys voimajohtotunneliin valuvan pohjaveden poistamisesta ja ympäristövaikutusten arvioinnista asiaa käsiteltäessä. Ruotsin ympäristökaarta muutettiin ratkaisun johdosta niin, että järjestön valitusoikeuden edellytyksenä aikaisemmin ollut 2 000 jäsenen vähimmäismäärä muutettiin 100 jäseneksi (MB 16:13.1,4, sellaisena kuin se on

5.3.3 Viranomaisten roolit

Ympäristöä koskevaan menettelyyn osallistuvalla viranomaisella voi olla asema sekä asiantuntijana että yleisen edun puhevallan käyttäjänä. Molemmat tehtävät kuuluvat usein samalle viranomaiselle eikä niitä yleensä edes pyritä erottamaan toisistaan.⁴²⁵ Valvontatehtävissä voidaan erottaa laillisuusvalvonta ja yleisen edun valvonta, mutta käytännössä niitäkään on harvoin tarpeellista tai edes mahdollista pitää täysin erillään.⁴²⁶ Myös pelkkä asiantuntijarooli on mahdollinen, jolloin viranomaisen tehtävänä on antaa muille viranomaisille lausuntoja tai tehdä tutkimuksia.⁴²⁷

Vesiasioissa on tavallista, että asiantuntijan ja valvontaviranomaisen roolit sekoittuvat. Ratkaisuviranomaiselle hakemusta käsiteltäessä esitettävät kirjelmät sisältävät yleensä sekä viranomaisen toiminnassa kertyneen tiedon välittämistä että ratkaisun sisältöä koskevia, yleisen edun puhevallan käyttämisen tarkoituksessa esitettyjä vaatimuksia. Faktatiedot ja niistä tehdyt päätelmät voi usein ymmärtää vaatimusten perusteluiksi.⁴²⁸ Vesilaissa tunnistetaan laillisuusvalvontaa ja yleisen edun valvontaa koskevat tehtävät periaatteessa erillisiksi, mutta

muutettuna lailla 2010:882). Samalla laajennettiin valitusoikeus koskemaan aatteellisten yhdistysten lisäksi myös muita edellytykset täyttäviä oikeushenkilöitä. Ennen muutosta ympäristöjärjestöjen suuri enemmistö oli vailla valitusoikeutta, ks. SOU 2005:59, s. 171.

⁴²⁵ *Vihervuori* (1981, s. 68) on pitänyt kyseenalaisena, onko informaation antamisen ja intressidustuksen erottaminen päätöksenteossa mahdollista. HE 277/2009 vp ei eritele näitä rooleja lausuntojen pyytämistä koskevan säännöksen VL 11:6 yksityiskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan ”lausunto tulisi pyytää sellaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta, joiden näkemys on asian ratkaisemisen kannalta tarpeellinen”, HE 277/2009 vp, s. 141.

⁴²⁶ VL:ssa tämä ero on tehty säätämällä lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovasta valvontaviranomaisesta (VL 14:1). Tällä viranomaisella voi olla myös yleisiä etuja valvottavanaan. Se, että yleistä etua voi valvoa muukin viranomainen, on otettu huomioon lupahakemusta käsiteltäessä pyydettyistä lausunnoista (VL 11:6.1) ja hallintopakon vireilepanosta (VL 14:14) säädettäessä.

⁴²⁷ Ks. YSL 24 § ja YSA 32 §. VL:ssa ei ole vastaavaa sääntelyä. Tähän verrattava rooli on valvontaviranomaisella myös rikosprosessissa silloin, kun nimenomainen säännös ei perusta sille asianosaisasemaa, ks. KKO 2006:74(ään.) perustelujen kohta 14. Äänestyslausuntojen ja asian esittelijän mietinnön mukaan kysymys asianomistajan asemasta vaikuttaa monitahoiselta myös rikosasioissa.

⁴²⁸ Lausunto on vakiintunut käsitteeksi, jolla tarkoitetaan yleensä viranomaisen kirjelmää, kun taas yksityisen asianosaisen kirjelmää nimitetään muistutukseksi. Lausuntoa ja muistutusta käytetään näissä merkityksissä YSL:ssa (36 §) ja VL:ssa (11:6 ja 11:7). Vesilakitoimikunnan mietinnössä (2004, s. 111) on nimenomaan todettu, että lausunnolla tarkoitettaisiin kaikkia viranomaisen kannanottoja, mutta tätä lausumaa ei ole HE 277/2009 vp perusteluissa, ks. s. 140–141. VVL:n terminologiassa asiassa esitetty, vaatimuksia sisältävä kirjelmä oli muistutus riippumatta siitä, oliko sen antanut viranomainen vai yksityinen (VVL 16:7.1:ssä käytettiin ilmaisua muistutukset ja vaatimukset). Muun kuin asianosaisen kirjelmästä käytetään kaikissa mainituissa säädöksissä ilmaisua mielipide. Käytännössä viranomaisen kirjelmiä on usein kutsuttu lausunnoiksi jo VVL:n aikana.

esimerkiksi laillisuusvalvontaan perustuva hallintopakkohakemus koituu yleensä myös viranomaisen toimialaan kuuluvan yleisen edun hyväksi.⁴²⁹

Valvontaviranomaisilla on muutoksenhaun yhteydessä kaksitahoinen tehtävä vastaavasti kuin asiaa ensimmäisessä asteessa käsiteltäessä. Eri rooleja ei ole siinäkään tarpeen erottaa, elleivät muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset anna siihen aihetta. Viranomaisenkin muutoksenhakuoikeus voi perustua asianosaisasemaan, kuten kiinteistönomistukseen tai asemaan säännöstelyluvan haltijana, jolloin muutoksenhakuoikeus määräytyy samoin perustein kuin yksityisen osalta.⁴³⁰

Viranomaisorganisaatioille ovat sekä valvonta- että ratkaisutoimivallan osalta olleet tyypillisiä monet muutokset. Niitä on aiheutunut vesi- ja ympäristöhallinnon sekä kalataloushallinnon organisaatiomuutoksista ja viimeksi aluehallintouudistuksesta, joka tuli voimaan vuoden 2010 alussa. VL:lla ei säädetty muutoksista viranomaisjärjestelmään.

Vesilain mukaisissa asioissa useimmin kysymykseen tulevat viranomaistehtävät on aluehallintouudistuksessa säädetty kuuluviksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan. ELY-keskus toimii vastuualueina, joiden keskinäiset suhteet saattavat aiheuttaa oikeudellisia ongelmia. Vastuualueilla on tiettyä itsenäisyyttä niin, että ELY-keskuksen johtaja ei saa ottaa ratkaistavakseen vastuualueen tehtäviin kuuluvaa asiaa.⁴³¹ Yleisten etujen mahdollinen vastakainasettelu ei kavenna kuhunkin tehtävään liittyvää itsenäistä toimivaltaa eikä rajoita siihen liittyviä velvollisuuksia.⁴³²

Eri vastuualueet voivat käyttää puhevaltaa itsenäisesti ilman, että olisi välttämätöntä yhdistää ne ELY-keskuksen yhtenäiseksi kannanotoksi. Esimerkiksi ympäristöluvan myöntämistä Kaitasuon turvetuotantoalueelle koskevassa asiassa Pirkanmaan ELY-keskus antoi kolme eri sisältöistä lausuntoa, lausunnonantajina ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue ja kalatalousryhmä.⁴³³

⁴²⁹ Ks. esim. HE 277/2009 vp, s. 141.

⁴³⁰ Vihervuori (2000, s. 372) on maininnut esimerkkinä muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten asettamista rajoituksista, että LSL 61.3 §:ssä mainittua kunnan valitusoikeutta lukuun ottamatta viranomaisille ei kuulu valitusoikeutta pelkän viranomaisaseman perusteella, vaikka suoje-luratkaisu vaikeuttaisikin yksittäistapauksessa viranomaisen tehtävien toteuttamista.

⁴³¹ Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) 4 ja 10 §. Saman lain 27 § mukaan ELY-keskus edustaa valtiota toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.

⁴³² Vihervuoren (2010c, s. 13–16) mukaan ympäristöoikeudellinen sääntely edellyttää ELY-keskuksen vastuualueiden oikeudellista erillisyyttä sekä suhteessa toisiin vastuualueisiin että kolmann-siiltä osin kuin kysymys on vastuualueiden hallintoprosessuaalisesta asemasta.

⁴³³ LSSAVI:n päätöksessä 30.12.2011, 182/2011/1 (ei lainvoimainen), jolla myönnettiin lupa turvetuotantoon, on selostettu ELY-keskuksen lausuntoja. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue katsoi, että luvan myöntämisen edellytyksiä ei ole olemassa muun muassa sen vuoksi, että hankkeen seurauksena häviäisi pysyvästi uhanalaisia luontotyyppejä sekä harvinaisten ja tyypillisten

Paitsi toisistaan poikkeavat lausunnot, myös jopa vastuualueiden keskinäiset hallintopakkomenettelyt ovat mahdollisia. Tämä käy ilmi KHO:n ratkaisusta 2.3.2011 T 540 (LRS). KHO katsoi, että hallinto-oikeus oli voinut kumota alueellisen ympäristökeskuksen päätöksen ja palauttaa asian sille ELY-keskuksen vastuualueelle, jolle ympäristökeskuksen toimivalta oli hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen siirtynyt, siitä huolimatta, että hallintopakkovaatimusten vastapuolena oli toinen ELY-keskuksen vastuualue.⁴³⁴ Aluehallintouudistuksen jälkeen ELY-keskus oli yhtäältä valvontaviranomainen ja toisaalta hallintopakkohakemuksen kohteena oleva tienpitäjä. Vastuualueiden itsenäiseen merkitykseen viittaa myös ratkaisussa KHO 2010:80 ELY-keskuksen eräälle vastuualueelle, ei siis ELY-keskukselle, asetettu velvollisuus korvata oikeudenkäyntikuluja (ratkaisu on otettu vuosikirjaan sen pääasiaan liittyvän sisällön perusteella).

ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluu sekä valvonta- että muita tehtäviä. Esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa liito-oravan ja pienlepa-koiden suojelusta koskevassa KHO:n ratkaisussa 2012:6 oli luvan hakijana ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue. Toimivalta asian ratkaisemiseen oli ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueella. KHO totesi vuosikirjatiivistelmässään, että asiassa ei kummankaan vastuualueen osalta ollut kysymys ELY-keskuksista annetun lain 24 §:ssä tarkoitettusta valtion edustamisesta.

Saman viranomaiset erilaiset roolit eivät ole suomalaisessa hallinto-organisaatiossa uusi asia, vaikka ELY-keskusten perustamisen myötä erilaisia viranomaistehtäviä onkin keskitetty aikaisempaa huomattavasti enemmän yhdelle viranomaiselle. Jo alueellisilla ympäristökeskuksilla oli useita erilaisia tehtäviä, mistä myös saattoi aiheuta ristiriitoja. Vesitalousasioissa erilaisia tavoitteita on saattanut olla esimerkiksi alueellisen ympäristökeskuksen luonnonsuojelun ja vesilain valvontatehtävän hoitamisen ja toisaalta säännöstelyluvan haltijan roolin välillä.⁴³⁵

Viranomaisella on VVL:n voimaantulosta lähtien ollut uiton erityissäännöksiin perustuva asema ennallistamistoimien hoitamisessa (VVL 5:30, 5:99 ja

suolajien elinympäristöjä. Liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue totesi, että turvetuotanto ei vaikuta merkittävästi valtatie liikenteen sujuvuuteen tai liikenneturvallisuuteen eikä siitä aiheudu valtatielle pölyhaittaa. Kalatalousryhmä katsoi, että turvetuotannon kuormitus heikentää alapuolisen veden laatua ja kalaston elinmahdollisuuksia, mutta kalataloudellisen hoitovelvoitteen määrittäminen ei kuitenkaan ollut tarkoituksenmukaista. Asiassa annettiin muitakin lausuntoja ja muistutuksia.

⁴³⁴ KHO otti viran puolesta ratkaistavakseen kysymyksen vastuualueiden suhteesta. Samassa asiassa on ratkaisulla KHO 2011:65 päätetty tehdä ennakkoratkaisupyyntö. Siinä ei ole kysymys tässä esillä olevasta asiasta.

⁴³⁵ Esimerkiksi Lestijokea koskevassa asiassa Länsi-Suomen ympäristökeskus antoi HAO:lle yhden vastineen luvan hakijana ja toisen valvontaviranomaisena, joskin ilman ristiriitojen esiintymistä vastineiden välillä. Ks. VHAO 15.6.2011, 11/0146/1, ei lainvoimainen.

5:99a). Aluehallintouudistuksen jälkeen viranomainen, jolle tämä tehtävä kuuluu, on ELY-keskus (VVL:n muutos 1391/2009). Tehtävä siirtyi sille alueelliselta ympäristökeskukselta (VVL:n muutos 78/1995), jolle se oli siirtynyt vesihallitukselta (VVL:n muutos 427/1970).

VVL:n alkuperäisessä muodossa kysymyksessä oli se viranomainen, jolle kuului ”yleisen uittoedun valvonta”. Yleisen uittoedun valvonta kuului tuolloin metsähallituksen lakisääteisiin tehtäviin, mihin perustui metsähallituksen toiminta uittoväylien kuntoonpanijana.⁴³⁶ Vesihallinnon uudistuksessa vuonna 1970 perustettiin uusi keskusvirasto, vesihallitus, ja sen alaisiksi hallintovirastoiksi vesipiirien vesitoimistot. Yleinen uittoetu ei enää ollut sellainen yleinen etu, jonka edistäminen olisi katsottu tarpeelliseksi säätää jonkin viranomaisen tehtäväksi. Vesihallinnon toimialaan säädettiin uiton valvonnasta huolehtiminen, mutta eivät ”uittoa yleiseltä liiketaloudelliselta kannalta koskevat asiat” (laki vesihallinnosta 18/1970, 1.2,2 §). VVL:n 5 lukua muutettiin vastaavasti lailla 427/1970 niin, että yleistä uittoetua valvovan viranomaisen sijasta säädettiin vesihallituksesta. Vesihallituksella oli uittosäännön kumoamisen käytäntöjen muotoutuessa lain sanamuodon mukaista toissijaista ennallistamisvastuuta suurempi rooli, koska se päätti ottaa huolehtiakseen vastuusta myös eräissä sellaisissa tapauksissa, joissa olisi vielä ollut olemassa uittoyhteisö, jolle ensisijainen vastuu olisi kuulunut.⁴³⁷

Hallinnolle aiheutui melko suuret kustannukset sekä suunnitelmien laatimisesta että niiden perusteella määrättyjen velvoitteiden toteuttamisesta. Lisäksi on aiheutunut jatkuvia kunnossapitokustannuksia niistä padoista, joita ei uittosääntöjä kumottaessa voitu määrätä poistettavaksi sen vuoksi, että poistamisesta olisi aiheutunut haitallisia vedenkorkeuden muutoksia. Vastuu patojen kunnossapidosta jäi tässä tilanteessa pysyvästi valtion viranomaiselle.⁴³⁸

⁴³⁶ *Laitakari* (1960, s. 183–192) on selostanut metsähallituksen uittoväylätöitä eli perkaamista ja patojen rakentamista, joiden tarkoituksena oli saattaa hyödyntämisen piiriin syrjäisetkin metsämaat. Hän kuvaa koneellistamisen ja työttömyysvarojen ansiosta tehostuneita metsähallinnon toimia suuriksi saavutuksiksi mainiten, että uittoväylätöitä suorittivat myös tie- ja vesirakennushallinto sekä puutavaran ostajat. *Parpola ja Åberg* (2009, s. 109 ja 189–190) ovat kuvanneet metsähallituksen uittoväylätöitä ja niiden tarvetta sotien jälkeisenä aikana, jolloin teollisuuden raaka-ainehankinnan paineet kohdistuivat valtion metsiin ja kuljetusolot olivat puutteelliset. He ovat kiinnittäneet huomiota myös toiminnan haittavaikutuksiin ja maininneet lyhyesti ennallistamistöistä, joita suoritettiin uiton loputtua.

⁴³⁷ Vesihallitus oli vaatinut katselmustoimituksessa eräitä uittosääntöjä kumottaessa, että ennallistamismääräykset oli kohdistettava uittoyhdistyksiin tai niiden toimitsijoihin. Käsiteltyään asioita uudestaan istunnossaan 28.11.1973 vesihallitus kuitenkin päätyi esittämään, että velvoitteet asetettaisiin vesihallitukselle, ks. VH:n lausunto VEO:lle Purasjoen uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa, joka on ratkaistu PSVEO:n päätöksellä 19.11.1975, 69/75/I, lainvoimainen.

⁴³⁸ *Jaakkolan* (1997, s. 41–50) mukaan 53 päätöksessä on määrätty ympäristöhallinnolle pysyviä velvoitteita. Jaakkolan selvitys käsittää arvion velvoitteiden toteuttamisesta aiheuvista kustannuk-

Kalastuksen edut ovat olleet uittoa ja siihen liittyvää ennallistamista koskevis-
sa asioissa merkittävässä asemassa. Kalataloushallinto on laaja ja sitäkin on
muutettu useasti. Kalataloudesta huolehtiminen kuuluu aluehallintouudistukses-
ta lähtien ELY-keskuksen tehtäviin. Kalastuksen viranomaistehtäviä kuuluu li-
säksi maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosastolle ja metsähallinnol-
le.⁴³⁹ Myös kalastusalueilla on viranomaistehtäviä.⁴⁴⁰ Yleinen kalatalousetu tun-
netaan käsitteenä edelleen. Yleisen kalatalousedun valvonnalla tarkoitetaan kala-
kantojen turvaamiseen ja kalastuksen toimintaedellytyksiin liittyvän puhevallan
käyttämistä.⁴⁴¹

Uittosäännön kumoamista koskevissa hakemuksissa ovat olleet hakijoina vi-
ranomaisorganisaation muutosten mukaan vesihallitus, vesi- ja ympäristöhalli-
tus, alueellinen ympäristökeskus ja sittemmin ELY-keskus. Jotta ennallistamis-
toimet voitiin toteuttaa mielekkäästi riippumatta viranomaisten toimivallanjaos-
ta, päädyttiin menettelyyn, jossa vesihallinnon ja kalataloushallinnon yhtä aikaa
vireille panemien eri hakemusten tai yhteisen hakemuksen, jossa oli eritelty
kummankin toimivaltaan kuuluvat kysymykset, johdosta käsiteltiin sekä uitto-
säännön kumoaminen ja siihen liittyvät velvoitteet että kalataloudellinen kun-
nostushanke. Päätöksissä myönnettiin lupa ja asetettiin velvoitteet asianomaisil-
le viranomaisille viitaten luvan osalta VVL 2 luvun ja velvoitteiden osalta 5 lu-
vun säännöksiin. Menettelyä voidaan pitää jossain määrin keinotekoisena ja se
lienee perustunut lähinnä tarpeeseen jakaa ennallistamistoimien kustannuksia,
mutta se saattaa myös kuvastaa muodollista pitäytymistä toimivaltajakoon. Taus-
talla saattaa myös olla aiemman oikeuskäytännön ahdas tulkinta uiton jälkeisen
ennallistamisvelvollisuuden asiallisesta sisällöstä.

Metsähallitus ja kunta ovat myös voineet hakea lupaa kunnostuksiin ilman,
että kysymys olisi ollut uittosäännön kumoamisesta, eikä niiden hakijavaltautta
liene näissä tilanteissa kyseenalaistettu.⁴⁴²

sista vuosina 1998–2005 (yhteensä 56 000 markkaa), mutta suunnitelmien laatimisen kustannuk-
sista siinä ei ole arvioitu.

⁴³⁹ Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) 3.1,7 § sekä kalastuslaki 3.3 § 3
ja 118 §.

⁴⁴⁰ Kalastuslaki 3.2 §; HE 277/2009 vp, s. 45.

⁴⁴¹ Ks. esim. HE 277/2009 vp, s. 45, joka koskee VL 1:7:ssä määriteltyjä viranomaisia, ja VHAO
17.11.2006, 06/0330/3 (finlex), jonka mukaan kalastusoikeuden haltija ei ollut voinut tehdä yksi-
tyisoikeudellista sopimusta yleiselle kalataloudelle aiheutuvien menetysten korvaamisesta.

⁴⁴² Metsähallitukselle myönnettiin VH:n vastustuksesta huolimatta lupa esimerkiksi Kalliojoen
kunnostustöihin ennen uittosäännön kumoamista, PSVEO 25.11.1971, 99/71/I, jonka KHO pysyt-
ti päätöksellään 26.10.1972 T 4180.

5.3.4 Uiton toimijat

Uiton harjoittamisessa sekä uittoväylien rakentamisessa ja ylläpidossa on saattanut olla mukana useita eri toimijoita. Yhteisuittoa koskeviin säännöksiin sisältyy haitankärsijöille oikean vastuutahon löytämisen takia ehkä aiheutuvia ongelmia helpottavia vastuuta koskevia säännöksiä. Uitosta johtuvien vaatimusten oikean kohteen löytäminen ei muuten ehkä olisikaan ollut yksinkertaista tilanteessa, jossa samalla uittoväylällä oli lukuisia uiton harjoittajia.

Uittajalla tarkoitetaan sitä, joka vastaa uiton harjoittamisesta, *yksityisuitolla* puutavaran omistajan omaan lukuunsa harjoittamaa uittoa ja *yhteisuitolla* usean puutavaran omistajan yhteiseen lukuun harjoitettavaa uittoa (VL 9:1). Yhteisuitossa uittajana on *uittoyhteisö* (VL 9:11). Käsitteet ovat vastaavat kuin VVL:ssa sillä erotuksella, että *uittoyhdistyksen* nimityksenä on uittoyhteisö.⁴⁴³ Uittoyhteisöön kuuluvat uittoa yhteisuitoalueella harjoittavat (VL 9:12). Uittoyhteisön jäsenyys on pysyvää toisin kuin VVL:n mukaan, kun jäseniä olivat kunakin vuonna uittoa harjoittavat (VVL 5:40).⁴⁴⁴

Uittoyhteisön päätösvaltaa käyttää yhteisön kokous (VL 12:11 ja 12:12). Yhteisöllä on oltava hallitus ja uittopäällikkö, joiden tehtävänä on huolehtia yhteisön päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä muusta käytännön toiminnasta (VL 9:15 ja 12:13). Vastaavista uittoyhdistyksen hallinnollisista järjestelyistä säädettiin myös VVL:ssa.

Ulkopuolisten haitankärsijöiden vaatimusten esittämistä varten oli uittajan velvollisuutena asettaa jokaiseen kuntaan, jonka alueella uittoa harjoitettiin, *uittotoasiamies* uittajan ja puutavaran omistajan paikalliseksi edustajaksi uittoa koskevista asioista (VVL 5:91). Uittajien keskinäisiä suhteita taas järjestettiin mahdollisuudella määrätä uittajan vaatimuksesta *järjestelypäällikkö* silloin, kun uittoa ei ollut määrätty yhteiseksi (VVL 5:92). Nämä säännökset ovat käyneet tarpeettomiksi lähinnä irtouiton lakkaamisen vuoksi eikä VL:iin ole otettu vastavaa sääntelyä.

VVL:n mukaan uittosäännössä oli määrättävä siitä, kenen tuli vesistön *kuntoonpanijana* suorittaa uittolaitteiden rakentaminen ja siihen liittyvät toimenpiteet. Säännöksen sanamuodon mukaan oletettiin ensisijaisesti, että valtio suorittaa työt, ja metsähallitus tai tie- ja vesirakennushallitus niistä usein vastasikin.⁴⁴⁵ Kuntoonpanijaksi voitiin määrätä myös uittoyhdistys, uittaja tai jokin muu taho

⁴⁴³ VOL:n ja VL:n mukaista nimeä uittoyhdistys ei haluttu säilyttää, jotta nimi ei harhaanjohtavasti viittaisi yhdistyslain mukaisiin yhdistyksiin, HE 277/2009 vp, s. 150.

⁴⁴⁴ Muutoksella ei ole enää käytännön merkitystä, koska nykyisin uittoa harjoittavat samat yhtiöt vuodesta toiseen, HE 277/2009 vp, s. 100–101.

⁴⁴⁵ *Laitakari* (1960, s. 185) on todennut metsähallituksen huolehtineen pienemmistä ja tie- ja vesirakennushallituksen suuremmista uittoväylätoista.

(VVL 5:23). Uittajat olivat velvolliset korvaamaan kuntoonpanijalle aiheutuneet kustannukset (VVL 5:25). Korvauksista määrättiin uittosäännössä (VVL 5:26).⁴⁴⁶ Uittoväylän *kunnossapitäjä* oli uittoyhdistys alueella, jolla se vakinaisesti toimitti uittoa, mutta muutoin oli kunnossapitäjästä määrättävä uittosäännössä (VVL 5:29.2).

VL ei sisällä vastaavia uittoväylän rakentamista ja kunnossapitoa koskevia erityissäännöksiä, vaan uittoa varten tarpeellisiin väyliin sovelletaan yleisiä kulkuväylän rakentamista ja kunnossapitoa koskevia säännöksiä. VVL:n mukaiset käsitteet on korvattu *väylän rakentamisella* ja *väylän ylläpitäjällä* (VL 10:1). Uittajalla on oikeus käyttää toisenkin uittolaitteita. Käytöstä maksettavasta korvauksesta on sovittava omistajan kanssa (VL 9:6). Siitä ei ole säädetty, miten olisi meneteltävä, jos korvauksesta ei päästäisi sopimukseen. Saattaa olla, että kysymys ei nykyisin enää tule ajankohtaiseksikaan.⁴⁴⁷

6 RATKAISUVIRANOMAISET

6.1 Ensimmäisen asteen toimivalta

Organisaatiomuutokset ovat leimanneet ensimmäisen asteen toimivallan määrytymistä vesilain mukaisissa asioissa. VVL:n tullessa voimaan 1.4.1962 siirtyi lääninhallituksille ja vesistötoimikunnille kuulunut toimivalta vesioikeuksille ja niiltä 1.3.2000 lukien ympäristölupavirastoille ja edelleen 1.1.2010 aluehallintovirastoille.⁴⁴⁸ Näistä viranomaisista ovat vain vesioikeudet olleet tuomioistuimia, muut hallintoviranomaisia.

Vesioikeuksia oli kolme: Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen vesioikeudet (LSVEO, ISVEO ja PSVEO). Ympäristölupavirastoja oli samoin kolme: Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen ympäristölupavirastot (LSYL, ISYL ja PSYL). Aluehallintovirastoja, joissa toimii vesiasioita käsittelevä ympäristölupavastuualue, on neljä: Etelä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastot (ESAVI, LSSAVI, ISAVI ja PSAVI).

⁴⁴⁶ *Laitakari* (1960, s. 187) on selostanut maksuista käytyjä kiistoja mainiten, että puun ostajat pitivät maksuja liiallisina, koska katsoivat, että olisivat voineet itse kunnostaa väylät metsähallitusta edullisemmin.

⁴⁴⁷ Säännöksen valmistelussa ei vaikuta otetun näitä kysymyksiä huomioon, ks. Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 98–99 ja HE 277/2009 vp, s. 126.

⁴⁴⁸ Vesistötoimikunta oli perustettu lailla eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä 62/1934, jonka soveltamisalaa oli laajennettu sanotun lain muuttamista koskevalla lailla 157/1937.

Vesilain mukaisten asioiden ja itse viranomaisenkin luonne on aikanaan herättänyt keskustelua. Keskustelun ponttimena ovat olleet ne monitahoiset aspektit, joita ympäristön käyttöön liittyviin asioihin väistämättä kuuluu, kun niissä loimittuvat yksityis- ja julkisoikeudelliset kysymykset erottamattomalla tavalla.⁴⁴⁹ Tähän keskusteluun ei enää ole aihetta palata, koska viranomaisen organisatorinen luonne ei vaikuta siihen, miten ratkaisutoimintaa harjoitetaan. Ajankohtaisempaa on tarkastella sitä, miten viranomaisen organisoinnissa on järjestetty itsenäisen ratkaisutoiminnan edellytykset. Niihin voidaan vaikuttaa paitsi välittömästi järjestämällä päätöksentekomenettely muusta aluehallinnon organisaatiosta riippumattomaksi että myös periaatteessa välillisesti, mutta ehkä käytännössä merkittävästi, rekrytoinnin menettelyillä ja riittävästä resursseista huolehtimalla.

Vesioikeudet lakkautettiin ja toimivalta siirtyi 1.3.2000 perustetuille ympäristölupavirastoille osana ympäristölainsäädännön uudistusta (laki ympäristölupavirastoista 87/2000, 1 ja 2 §). Vesioikeuksien toimivaltaan kuuluneet riita- ja rikosasiat siirtyivät tuolloin käsiteltäviksi yleisissä alioikeuksissa. Samalla siihen saakka virka-apuasioiksi kutsuttuja asioita alettiin vakiintunutta käsitteistöä noudattaen nimittää hallintopakkoasioiksi.⁴⁵⁰ Vesioikeuksien toimivaltaa rikosasioissa oli jo aiemmin kavennettu 1.9.1995 voimaan tulleen rikoslain uudistuksen yhteydessä.⁴⁵¹

Riita- ja rikosasiat oli tässä yhteydessä siirrettävä yleisiin alioikeuksiin, koska ympäristölupaviraston ei hallinnollisena viranomaisena katsottu voivan käsitellä näitä asioita. Sellaiset yksityisten väliset riitatilanteet, joiden vaikutus ulottuu kahdenvälisen oikeussuhteen ulkopuolelle, usein yleisiin etuihin, käsitellään kuitenkin lupaviranomaisessa hakemusasioina. Lupaviranomaisessa käsitellään myös vesilain alaan kuuluvia korvausasioita, mikä on poikkeus ympäristöön liittyvien lupa-asioiden korvausjärjestelmässä, jossa toimivalta on tavallisimmin yleisellä tuomioistuimella.⁴⁵²

⁴⁴⁹ *Vihervuori* (1990, s. 99–101) on viitannut tähän keskusteluun todeten synteesinä, että etenkin lupahakemusasioiden sisältö on pääasiassa hallintotoimintaa tai siihen liittyvää hallintolainkäyttöä. Lailla 467/84 toteutettuja muutoksenhaun uudistuksia hän on pitänyt ymmärrettävinä sen vuoksi, että kun menettely hakemusasioissa ei perustu kaksiasianosaissuhteeseen, eivät siviiliprosessin menettelysäännökset sovellu niihin kovinkaan hyvin. *Sepponen* (2010, s. 85–86) on selostanut keskustelua, jota vesioikeuksien lakkauttamisen yhteydessä käytiin ratkaisutoiminnan luonteesta ja sitä harjoittavan viranomaisen organisoimiseksi sopivasta tavasta.

⁴⁵⁰ Virka-avulla ymmärretään viranomaisen toiselle viranomaiselle antamaa apua ja hallintopakolla sitä, että viranomaisen velvoittaa yksityisen tai yhteisön uhkaa käyttämällä tai välittömästi täyttämään lakisääteinen velvollisuutensa, *Mäenpää* 2003, s. 109 ja 132–133. Ks. myös *Vihervuori* 2010b, s. 306.

⁴⁵¹ Rikoslain muuttamisesta annetulla lailla 578/1995 lisättiin lakiin uusi ympäristörikoksia koskeva 48 luku, johon siirrettiin vankeusuhan sisältävät rangaistussäännökset muista laeista. Vesilain tähän uudistukseen liittyvistä muutoksista säädettiin lailla 679/1995.

⁴⁵² HE 84/1999 vp, s. 22; *Hollo* 2004, s. 83.

Ympäristölupavirastoilta toimivalta siirtyi samoin hallinnollisiksi viranomaisiksi organisoiduille aluehallintovirastoille vuoden 2010 alussa voimaan tulleen aluehallintouudistuksen yhteydessä. Vesilain mukaisissa asioissa toimivalta kuuluu ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle (laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4.1,5 § ja VNA aluehallintovirastoista 906/2009, 2.2,2 §). Epäselväksi on jäänyt, miksi vastuualueesta käytetään YSL:n mukaiseen ympäristölupamenettelyyn viittaavaa nimeä eikä toimivaltaa kattavammin kuvaavaa nimitystä.

Vastuualueen riippumattoman ja puolueettoman toiminnan edellytyksistä säädetään, että ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan riippumaton. Vastuualueen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioden käsittelyn riippumattomuuden (laki aluehallintovirastoista 5.4 §). Kunkin vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta (11.2 §). Koko viraston johtaminen ja vastaava vastuu kuuluvat aluehallintoviraston johtajalle (11.1 §), jonka virkanimikkeenä on ylijohtaja. Koko viraston johtajalla ei ole oikeutta ottaa itse ratkaistavakseen ympäristölupa-asioden vastuualueen toimivaltaan kuuluvaa asiaa (12 §). Ympäristölupa-asioita hoitavan vastuualueen päällikön nimittää vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö eli ympäristöministeriö. Päällikkö puolestaan nimittää vastuualueen muun henkilöstön (14 §).

Kullekin vastuualueelle on tarvittaessa laadittava toiminnalliset tulostavoiteasiakirjat, jotka sisältävät taloudelliset resurssit toimintavuodeksi (aluehallintovirastoista annettu VNA 15 §).

Sikäli kuin kysymys on ratkaisutoimintaan välittömästi vaikuttavista seikoista, on riippumattomuuden takeet järjestetty säännöksiin, joiden voidaan olettaa riittävästi turvaavan ratkaisutoiminnan riippumattomuuden. Myös nimitysjärjestelyt edistävät ratkaisutoiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, vaikkakin vähemmän kuin tuomioistuimen vastaaviin järjestelyihin verrattuna. Sen sijaan välillisten, henkilö- ja muiden resurssien osalta ympäristölupa-asioita hoitavalla vastuualueella ei ole säännösten turvaamaa itsenäisyyttä kuten ei muillakaan vastuualueilla. Täytettävien virkojen ja käytettävissä olevien määrärahojen jakaminen eri vastuualueiden kesken vaikuttaa ratkaisevasti toimintamahdollisuuksiin.

6.2 Muutoksenhaku

Vuoden 1961 vesilakia säädettäessä päädyttiin muutoksenhakujärjestelmään, jota pidettiin alusta alkaen hajanaisena ja mutkikkaana. VVL:n mukaisissa asiois-

sa, joissa VEO ratkaisi asian ensimmäisenä asteena, olivat alun perin muutoksenhakuuomioistuimina VYO, KHO ja KKO.⁴⁵³ VYO oli Vaasan hovioikeuden jaoston toimiva, samaan aikaan vesioikeuksien kanssa niiden muutoksenhakutuomioistuimeksi perustettu viranomainen (VVL 15:14.1). Hakemusasiat voitiin ryhmitellä muutoksenhakuasteen mukaan niin, että VEO:n päätökseen vesioikeudellista yhteisöä tai viemäriä koskevissa eli vähäisinä pidetyissä asioissa haettiin muutosta VYO:lta ja muissa hakemusasioissa muutoksenhakuasteena oli KHO (VVL 17:1.2).⁴⁵⁴ Riita-asiassa ja sellaisessa hakemusasiassa, jossa oli kysymys vain korvauksista, jatkovalitus määräytyi samoin kuin yleisen alioikeuden käsittelemässä riita-asiassa. Vastaavasti rikosasian muutoksenhaku noudatti muun rikosasian menettelyä (VVL 17:3.1). Viimeinen muutoksenhakuaste oli siis näissä tapauksissa KKO.

VVL:n kaksijakoisesta muutoksenhakujärjestelmästä seurasi, että lupa- ja korvauskysymyksiä käsiteltiin ajallisesti peräkkäin ja eri muutoksenhakutuomioistuimissa. Tämän katsottiin johtavan ongelmiin asianosaisten kannalta, kun korvauskysymyksiä koskevan lainvoimaisen ratkaisun saaminen saattoi viipyä kohtuuttoman kauan. Myöskään tuomioistuinten kannalta järjestelmää ei pidetty onnistuneena, kun jopa kolme eri muutoksenhakutuomioistuinta saattoi joutua perehtymään samaan laajaan aineistoon. Lisäksi katsottiin olevan tarvetta kehittää erityisesti vesiasioiden käsittelyyn soveltuvia menettelyitä.⁴⁵⁵

VVL:n ensimmäisessä laajassa osittaisuudistuksessa, joka tuli voimaan 1.12.1987 (467/1987), muutoksenhakujärjestelmää yksinkertaistettiin. VYO:sta tuli yleisesti ensimmäinen valitusaste. VYO oli käytännössä usein myös viimeinen valitusaste, koska sen päätöksistä valittaminen KHO:een tai KKO:een edellytti valituslupaa. VEO:n valitusasiana käsittelemissä asioissa ja eräissä vesioikeudellisia yhteisöjä koskevissa asioissa ei valittaminen VYO:n päätöksestä ollut lainkaan mahdollista varsinaisin muutoksenhakukeinoin. KHO:n toimivaltaan tulivat kuulumaan myös korvauskysymykset ja se säilyi muutoksenhakuasteena riita- ja rikosasioissa sekä eräissä korvausasioissa.⁴⁵⁶ VYO lakkautettiin ja sen

⁴⁵³ *Manner* (1990, s. 16–17), joka oli vesilakikomitean jäsen, on selostanut muutoksenhakujärjestelmän muotoutumista eduskuntakäsittelyssä. Hän piti lopputulosta mutkikkaana ja vaikeaselkoisena sekä asianosaisten tarpeetonta hankaluutta ja kustannuksia aiheuttavana. Eduskuntakäsittelyä hän piti tältä osin varoittavana esimerkkinä siitä, mitä voi tapahtua, jos asiaa uuteen valmisteluun palauttamatta siitä irrotetaan lainsäädäntöhanketta valmisteltaessa tietyn kokonaisuuden osaksi suunniteltu yksityiskohta. Vesilakikomitea oli esittänyt vesiylioikeuden perustamista Helsingin hovioikeuden yhteyteen ja yksinomaiseksi ylimmäksi muutoksenhakuasteeksi korkeinta oikeutta, ks. Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 71.

⁴⁵⁴ Ryhmittely on esitetty tällä tavoin HE:ssä 266/1984 vp, s. 22 ja 26.

⁴⁵⁵ HE 266/1984 vp, s. 22–24.

⁴⁵⁶ VVL:n muutoksenhakusäännösten uudistaminen oli osoittautunut hankalaksi. Muutoksia edelsi kaksi tuloksettomaksi jäänyttä hallituksen esitystä VL:n muuttamiseksi, HE 63/1961 vp ja HE

toimivalta siirtyi Vaasan hallinto-oikeudelle 1.11.1999 voimaan tulleessa hallintolainkäytön uudistuksessa.⁴⁵⁷

Ympäristölainsäädännön 1.3.2000 voimaan tulleessa laajassa uudistuksessa vesilain mukaiseksi ensimmäisen asteen viranomaiseksi tuli VEO:n sijaan YLV. Muutoksenhakujärjestelmä säilyi ennallaan siten, että VHAO oli ensimmäisenä ja KHO, ilman valituslupajärjestelmää, toisena asteena (vesilain muutokset laissa 88/2000).⁴⁵⁸ Kun riita- ja rikosasiat siirtyivät yleisten alioikeuksien toimivaltaan, ei VVL:ssä enää ollut tarpeen säätää muutoksenhausta näissä asioissa.

VEO oli pääasiassa ensimmäisen asteen viranomainen, mutta se toimi ympäristölainsäädännön uudistukseen vuonna 2000 saakka myös muutoksenhakuasteena. Uittoasioissa tällä oli merkitystä lähinnä välimiesoikeudessa käsiteltävien uittovahinkojen ja joissakin tapauksissa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten hallintopakkoasioiden osalta. Uudistuksessa valitusviranomaiseksi välimiesoikeuden päätöksen osalta säädettiin yleinen tuomioistuin.⁴⁵⁹ Muutoksenhaku kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten päätöksistä säädettiin tapahtuvaksi suoraan VHAO:een.

Aluehallintouudistuksessa muutoksenhakujärjestelmä säilyi ennallaan. VL:n säätäminen ei aiheuttanut muutoksia viranomaisorganisaatioon, ellei sellaiseksi katsota luopumista välimiesmenettelystä korvausasioiden erityismenettelynä ja siihen liittyvästä erityisestä muutoksenhausta uittovahinkoasioissa.⁴⁶⁰

7 UITTOASIAT OIKEUDELLISESSA RATKAISUTOIMINNASSA

7.1 Uittoasiat vesioikeuksien ja ympäristölupavirastojen ratkaisukäytännössä

Uittoa koskevilla asioilla on ollut huomattava merkitys 1.4.1962 toimintansa aloittaneiden vesioikeuksien ja jossain määrin myös niiden sijaan 1.3.2000 tulleiden ympäristölupavirastojen ratkaisutoiminnassa. Jonkin verran uittoasioita

112/1962 vp. Myös vuonna 1987 säädettyä uudistusta edelsi monivaiheinen valmistelumenettely, ks. siitä HE 266/1984 vp, s. 5.

⁴⁵⁷ Hallinto-oikeuslailla 430/1999 perustettiin VHAO yhdistämällä Vaasan läänioikeus ja VYO.

⁴⁵⁸ Muutoksilla ei ollut vesioikeudellisia tavoitteita, vaan ne seurasivat IPPC-direktiivin edellyttämästä, siihen saakka sektoroituneen ympäristölupajärjestelmän yhtenäistämisestä. Ks. HE 84/1999, s. 21.

⁴⁵⁹ HE:n 84/1999 vp mukaan ympäristölupavirasto ei hallinnollisena virastona soveltunut tällaisen luonteeltaan siviilioikeudellisen asian käsittelemiseen, s. 107.

⁴⁶⁰ Muutoksenhakua ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevien säännösten on tarkoitus muutoin vastata VVL:a, HE 277/2009 vp, s. 175.

on käsitelty sen jälkeenkin. 1.1.2010 perustettujen aluehallintovirastojen ratkaisukäytännössä on esiintynyt enää yksittäisiä uittoon liittyviä asioita. Uittoasioita tuntevan virkamiessukupolven jäädessä eläkkeelle nämä asiat ovat ratkaisuun osallistuville entistä useammin uusia.

Sisällöllisesti vesioikeuksien toiminta-aika oli uittosäätöjen käsittelyssä aktiivista aikaa, jolloin oikeuskäytäntö muotoutui sekä uittosäätöjen vahvistamisen että uittosäätöjen kumoamisen ja niihin liittyvien velvoitteiden osalta.

Vesioikeuslailla ja vesilailla 264/1961 tavoiteltu uiton saaminen viranomaiskontrollin piiriin ja ennen kaikkea uittosäännöllä säännellyksi yhteisuitoksi ilmenee uittosäätöjen vahvistamista koskevien asioiden suurena määränä aina 1990-luvulle saakka.

Nippu-uittoon siirtymisestä aiheutui uittosäätöjen muuttamisen tarvetta. Suuriin asiamääriin vaikutti myös uittotoiminnan merkitys puun kuljetusmuotona.⁴⁶¹ Samaan aikaan uittoväyliä alkoi jäädä pois käytöstä, joten uittosäätöjen vahvistamista ja muuttamista koskevien asioiden rinnalla alkoi jo 1960-luvulta lähtien olla ratkaistavana uittosäätöjen kumoamista koskevia asioita.

Suurimmillaan ratkaisujen määrä oli sekä uusien uittosäätöjen vahvistamisen ja entisten muuttamisen että uittosäätöjen kumoamisen osalta 1990-luvulla. Laajimmat ja käsiteltyyn kannalta työläimmät uittosäännöt lukuisine uiton toimintapaikkoineen oli kuitenkin pääosin vahvistettu jo aiemmin.

1990-luvulla tapahtui kehityksessä nopea ja toistaiseksi pysyväksi jäävältä vaikuttava muutos, jonka seurauksena vireille tulee enää yksittäisiä, tavallisimmin ennallistamiseen liittyviä asioita. 2000-luvun puolella on ratkaistu enää yksittäisiä uittoasioita silloin tällöin. Niissä on ollut kysymys rutiiniluontoisiksi luonnehdittavasta uittosäännön kumoamisesta, mutta osaksi myös edelleen jatkuvan uiton tarpeista. Käsiteltävänä on ollut myös joitakin erityisen hankalasti ratkaistavia ennallistamista koskevia asioita.

Uittosäätöjen vahvistamista ja niiden muuttamista koskevia vesilain ja sen edeltäjien nojalla annettuja päätöksiä on tehty yhteensä yli 1 000. Määrään sisältyvät ennen vesioikeuksien perustamista ratkaistut asiat. Sellaisia uittosäätöjen kumoamisasioita, joita varten on laadittu kunnostustöitä koskeva suunnitelma, on käsitelty kaikkiaan noin 390.⁴⁶² Uittosäätöjen kumoamisasiat ajoittuvat pääosin vesioikeuden toiminnan ajalle.

⁴⁶¹ Edellä on todettu uiton olleen absoluuttisella määrällä mitaten pääasiallinen puun kaukokuljetusmenetelmä vuoteen 1965 saakka, jolloin autokuljetusmäärä ylitti uitetun puumäärän, ja kuljetussuoritteella mitattuna vuoteen 1977 saakka.

⁴⁶² Jaakkola 1997, s. 5–6. Jaakkolan laatiman selvityksen aikaan uittosäätöjä, joihin oli liittynyt kumoamissuunnitelman vahvistaminen, oli kumottu 346:lla vesioikeuden päätöksellä. Tuolloin oli uittosäätö kumoamatta vielä 44 sellaisen vesistöalueen osalta, jolle oli tarkoitus laatia suunnitelma.

Tyypillistä on, että samaa uittoväylää koskevia asioita on ollut viranomaiskäsitelyssä useaan kertaan. Ensin on vahvistettu uittosääntö, jota on ehkä joitakin kertoja muutettu uusien toimintapaikkojen lisäämisen tai nippu-uittoon siirtymisen vuoksi. Uiton lakattua uittosääntö on kumottu, ehkä useammassa osassa, ja samassa yhteydessä on määrätty ennallistamisvelvoitteista. Myös velvoitteiden muutoksia on käsitelty. Velvoitteiden osoittauduttua riittämättömiksi on käsitelty täydennyskunnostusta koskevia hakemuksia, joita ei tosin ole luokiteltu uittoasioiksi. Uittoon liittyviä korvausasioita on joissakin tapauksissa käsitelty erikseen.

Uiton ja toisaalta muiden vesien- ja rannankäyttömuotojen ristiriidat tulivat esiin uittosääntöjä vahvistettaessa. Varsinkin uiton toimintapaikkoja koskevat vaatimukset ovat usein päättyneet muutoksenhakuasteiden käsiteltäviksi. Paitsi eri intressien ristiriitojen myös säännösten tulkinnanvaraisuuden ja oikeuskäytännön kehittymisen seurauksena ovat uittoa ja sen jälkeistä ennallistamista koskevissa asioissa muutoksenhakuasteiden palautuspäätökset olleet tavallisia. Joitakin asioita on palautettu uudestaan käsiteltäväksi kahteenkin kertaan. Toisaalta menettelyille on ollut tyypillistä, että KHO:n linjaukset on otettu huomioon paitsi ensimmäisen asteen ratkaisuihin myös jo vesihallinnon suunnittelussa toimenpiteitä.

Uittoasioiden käsittelyaika on joissakin tapauksissa muodostunut huomattavan pitkäksi sekä uittosääntöjä vahvistettaessa että silloin, kun käsiteltävänä on ollut uittosäännön kumoaminen ja sen yhteydessä uittosäännön muuttaminen luvatta suoritettuja toimia vastaavaksi sekä vahingonkorvauksista ja ennallistamisvelvoitteista määrääminen. Asiat on usein käsitelty katselmus- ja lopputarkastusmenettelyissä varsinkin Pohjois-Suomen alueella. Katselmus ja lopputarkastus ovat tarjonneet muun ohella korvauskäsittelyn laajan virallisperiaatteen ansiosta suojaa haitankärsijöille, mutta ne ovat myös olleet ongelmallisia, kun menettelyt ovat kestäneet vuosia, jopa vuosikymmeniä. Uudessa vesilaissa on molemmista menettelyistä luovuttu.

Haitankärsijät ovat panneet vireille hallintopakkoasioita, riita-asioita ja pari alueiden luvattomaan käyttöön liittyvää rikosasiaa. Virallisen syyttäjän ajamia uittoon liittyviä rikosasioita ei näytä olleen lainkaan vesioikeuskäsittelyssä.

Esimerkkeinä ajankohtaisimmista ennallistamiseen liittyvistä asioista ovat Itä-Suomen aluehallintoviraston lainvoimaiseksi jäänyt päätös 81/10/2, 2.9.2010, jolla osakaskunnan hakemuksesta velvoitettiin alueella edelleen jatkuvaa yksityisuittoa suorittava Perkaus Oy tekemään selvitys puutavaran uitosta vesistöön jääneistä uppopuista ja uittotarvikkeista sekä niiden aiheuttamasta haitasta nuotanvedolle sekä suunnitelma haitan poistamiseksi. Yhtiö on toimittanut aluehallintovirastolle siltä edellytetyt selvitykset. Tätä kirjoitettaessa huhtikuussa 2012 on KHO:ssa vireillä Lestijoen kunnostamista koskeva asia, jossa on kysymys erityisen monitahoisista ja keskenään ristiriitaisista intresseistä. Ala-Kemijoen vesialueella olevien uppopuiden ja muiden uittotarvikkeiden poistaminen osa-

kaskunnan vaatimuksesta on maaliskuun lopussa 2012 ratkaistu AVI:ssa. Molempien viimeksi mainittujen asioiden käsittely on ollut monivaiheinen.

7.2 Uittoasioiden määrällinen kehitys

Vesioikeuksien, ympäristölupavirastojen ja aluehallintovirastojen diaarissa on asiaryhmittäinen jaottelu, jossa uittoon liittyvät asiat ovat omana ryhmänään. Kun asioiden määrä lasketaan yhteen, on niitä tarkastelujaksolla käsitelty kaikkiaan noin 1 420, mihin sisältyy sekä uiton harjoittamiseen että sen päättymiseen liittyviä hakemuksia.⁴⁶³

Edellä mainituissa määriissä eivät ole mukana diaarissa vesistöön rakentamista koskeviksi asioiksi merkityt uiton tarpeisiin rakentamiseen tai sen jälkeiseen ennallistamiseen liittyvät asiat eivätkä hallintopakko-, riita- ja rikosasiat. Näihin muihin asiaryhmiin kirjattujen uittoasioiden lukumäärä on hyvin pieni. Uiton tarpeisiin tapahtunut rakentaminen on tavallisimmin käsitelty uittosäännössä, joten tarvetta muihin lupiin on ollut vain yksittäistapauksissa. Uittoja koskevia riita- ja rikosasioita on tullut ratkaistavaksi kaikkiaan vain muutamia ja hallintopakkoasioita yhteensä hiukan yli kymmenen koko tarkastelujaksolla. Ennallistamisen kannalta ovat lukumääräisesti vähäiset uiton erityiseen hallintopakko-sääntelyyn perustuvat hakemukset kuitenkin olleet sisällöllisesti merkittäviä.

Uiton harjoittamiseen liittyviä asioita eli uittosääntöjen vahvistamista tai muuttamista koskevia asioita, lupia yksityisuiton sallimiseen yhteisuittoalueella ja kuorimattoman puutavaran muutoin kiellettyyn uittoon ratkaistiin 1960-luvulla yhteensä 85, 1970-luvulla yhteensä 116, 1980-luvulla yhteensä 125, 1990-luvulla yhteensä 48 ja 2000-luvulla yhteensä 10. Uiton päättymiseen liittyviä asioita eli uittosäännön kumoamiseen tai ennallistamiseen liittyviä asioita ratkaistiin 1960-luvulla yhteensä 45, 1970-luvulla yhteensä 192, 1980-luvulla yhteensä 231, 1990-luvulla yhteensä 256 ja 2000-luvulla yhteensä 102. Uiton päättymiseen liittyvissä ratkaisuissa ovat mukana lupaa uitolle tarpeettomiksi käyneiden kiinteistöjen myymiseen koskevat asiat. Uittoyhdistysten hallintoon liittyvät asiat eivät ole mukana näissä luvuissa siitä syystä, että vaikka suurin osa asioista on liittynyt

⁴⁶³ Länsi-Suomen vesioikeuden, sittemmin ympäristölupaviraston, diaarimerkintöjä koskeva käytäntö on saattanut jonkin verran poiketa muiden vastaavien virastojen käytännöstä niin, että uittoasiaksi muualla merkitty asia (VEO:n ja YLV:n aikaan Hu) on saatettu merkitä vesistöön rakentamista VVL 2 luvun mukaan koskevaksi (Hr). Ainakin Lestijoen alaosan kunnostusta koskeva asia, jossa on asiaa kahden palautuspäätöksen jälkeen kolmannen kerran käsiteltäessä annettu ratkaisu 6.3.2008, 27/2008/4 (valituksen jälkeen VHAO 15.6.2011, 11/0146/1, josta on myös valitettu), on kirjattu asianhallintaan rakentamisasiaksi. Todennäköisesti vastaava asia olisi muissa ympäristölupavirastoissa kirjattu uittoasiaksi. Tilastolliset erot eivät kuitenkaan selity sillä, että aineistosta on ehkä tämän vuoksi jäänyt muutamia ratkaisuja pois. Ratkaisujen asiasisältöönkään ei kirjausmerkinnällä ole vaikutusta.

uiton harjoittamiseen, kuten kiinteistönomistajan määrääminen uittoyhdistyksen hallitukseen, on mukana myös uiton päättymiseen liittyviä toimitsijan määräämisasioita. Tähän ryhmään voidaan luokitella kuuluviksi yhteensä 148 asiaa koko tarkastelujaksolla. Lisäksi on jonkin verran sekalaisia asioita.

Asiat eivät jakaannu tasaisesti maan eri osien välillä. Tarkastelujakson ratkaisuista suurin osa on keskittynyt maan keski- ja pohjoisosiin. Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla, jotka kuuluivat Länsi-Suomen vesioikeuden toimialueeseen, uittosääntöjen vahvistamiseen liittyviä asioita on koko tarkastelujakson ajan ollut lukumäärältään selvästi vähemmän kuin muualla. Uittosäännön kumoamiseen liittyvät asiat olivat Länsi-Suomen vesioikeudessa runsaimmillaan jo 1970- ja 1980-luvuilla. Niitä oli muualla runsaasti 1970-luvulta 1990-luvulle saakka. Itä-Suomen vesistöissä edelleen harjoitettava uitto on vielä 2000-luvulla aiheuttanut tarvetta uittosääntöjen muuttamiseen. Yksittäiset edelleen esiintyvät ennallistamisasiat ovat jakautuneet eri puolille maata.

Uittoasioiden osuutta kaikista ratkaisuksista voidaan esimerkinomaisesti havainnollistaa eräitä vuosia koskevilla lukumäärillä. Kaikkien vesioikeuksien kaikkien ratkaisujen määrä oli vuonna 1975 yhteensä 644, josta uittoa koskeviksi hakemusasioiksi kirjattuja oli 41. Vuonna 1985 vastaavat määrät olivat 857 ja 49. Uittoasioiden väheneminen oli jo alkanut 1995, jolloin ratkaistiin yhteensä 766 asiaa, joista uittoasioita 27. Uittoasioiden väheneminen jatkui tultaessa vuoteen 2005, jolloin ratkaistiin yhteensä 880 asiaa, joista uittoasioita 17. Uittoasioiden lukumäärä sisältää tässä kaikki sellaisiksi kirjatut sekä uiton harjoittamiseen että sen päättymiseen liittyvät asiat.

Käsiteltyjen asioiden lukumäärästä ei voi suoraan tehdä johtopäätöksiä uittoasioiden osuudesta viraston kaikkien asioiden työmäärään suhteutettuna. Laajan uittosäännön vahvistaminen siihen liittyvine uiton toimintapaikkoja koskevine kysymyksineen ja käyttöoikeuden vahvistamisineen taikka lopputarkastus korvausratkaisuineen, joissa asianosaisten määrä oli huomattava, ovat olleet käsiteltävistä asioista suuritoisimpia. Vastaavasti uittosäännön kumoaminen on saattanut edellyttää huomattavaa työmäärää, kun samassa asiassa on voinut olla käsiteltävänä luvatta tehtyjen rakenteiden edellyttämien muutosten tekeminen uittosääntöön ja niistä aiheutuneiden edunmenetysten hyvittäminen, kannanotto lukuisten uittorakenteiden poistamiseen ja käyttöoikeuksien kumoaminen. Näiden suuritoisten asioiden käsittelyaika on saattanut olla, katselmustoimitus mukaan lukien, jopa kymmeniä vuosia. Toisaalta lupa kiinteän omaisuuden myymiseen on käytännössä ollut pelkkä muodollisuus ja työmäärä vähäinen, käsittelyaikaakin ehkä vain muutamia päiviä.

Asiat vaihtelevat myös sisällölliseltä vaativuudeltaan. Siinä, missä esimerkiksi ennallistamisvelvollisuuden laajuus ja jopa käsiteltäessä noudatettavat menettelyt ovat saattaneet olla hyvinkin kiperä kysymys, ovat monet muut asiat olleet rutiiniluonteisia sen jälkeen kun oikeuskäytännön tulkinnat ovat vakiintuneet.

OSA III

Uittoon liittyvä ennallistamissääntely voimassa olevan oikeuden mukaan

1 UITTO VESILAISSA

Oikeus uittamiseen on vesilaissa säilytetty yleiskäyttöoikeutena, jota saa harjoittaa ilman lupaakin, kunhan ei aiheuta ”tarpeetonta vahinkoa, haittaa tai häiriötä” (VL 2:3.1,3). Lakiin ei sisälly säännöksiä uittosäännöstä, jolla lainsäädännössä on perinteisesti pyritty järjestämään eri vesienkäyttömuotojen välisiä suhteita laajamittaista uittoa harjoitettaessa. Uittosääntöjen vahvistamista vastaava viranomaiskontrolli toteutetaan niin, että uiton vakinaisen toimintapaikan perustaminen on aina luvanvaraista ja lupaharkinta suoritetaan yleisten luvan myöntämisen edellytyksiä koskevien säännösten perusteella. Intressivertailussa on hyötynä otettava huomioon toimintapaikan merkitys osana uiton toimintapaikkojen muodostamaa kokonaisuutta (VL 3:3.1,10 ja 9:3). Myös mahdollisesti tarvittaviin käyttöoikeuksiin sovelletaan kaikille rakentamishankkeille yhteisiä säännöksiä (VL 2:12–14). Uiton päätyttyä määrätään toimintapaikkoja koskevat luvat uittoyhteisön tai valvontaviranomaisen hakemuksesta raukeamaan (VL 9:21.1). Uittaminen rinnastetaan muuhun vesiliikenteeseen, minkä vuoksi uittoväylistä ei ole tarpeen säätää sen lisäksi, mitä kulkuväylistä muuten on säädetty. Irtouiton sääntelyyn ei ole enää katsottu olevan lainkaan tarvetta, vaan uittona pidetään vain nippu-uittoa tai uittamista kehälautoissa (VL 9:2.1,1).⁴⁶⁴

Uiton päättymisen jälkeen tapahtuvaa ennallistamista kutsutaan jälkihoitotoimenpiteiksi. Niistä huolehtiminen on säädetty valtion valvontaviranomaisen velvollisuudeksi (VL 9:21). Uittoa varten tehtyjen ympäristömuutosten ennallistamiseen liittyvät VL:ssä säännökset rannalle sekä vesistöön jääneiden uittopuiden pois keräämisestä ja talteen ottamisesta (VL 9:9) sekä haitallisten uppopuiden poistamisesta vesistä (VL 9:10). Uittovahingosta ja siihen perustuvan vaatimuksen esittämisen lyhyestä määräajasta on aikaisempaa vastaava erityissäännös (VL 9:8). Haitankärsijällä on mahdollisuus vaatia haitallisten uppopuiden poistamista. Jälkihoitovelvoitteet on säädetty viranomaisen velvollisuudeksi ilman, että niitä koskisi haitankärsijän vireillepano-oikeus.

⁴⁶⁴ Irtouiton jättämisestä sääntelyn ja siis myös yleiskäyttöoikeuden ulkopuolelle ks. Vesilakitöimikunnan mietintö 2004, s. 97 ja samoin HE 277/2009 vp, s. 124–125. Vesilakitöimikunnan uittajaosto (2001, s. 3) piti tarpeellisenä irtouiton mahdollisuuden säilyttämistä mahdollisten kriisien ja niitä seuraavan polttoainepulan varalta.

Uittosäännöstä luopuminen etukäteisen viranomaiskontrollin instrumenttina vaikuttaa merkittävältä muutokselta, mutta käytännössä muutosta aikaisempaan oikeustilaan verrattuna tuskin aiheutuu. Vastaavan kontrollin on tarkoitus toteutua harkittaessa uiton toimintapaikkaa koskevan luvan myöntämisen edellytyksiä ja asetettaessa lupamääräyksiä. Sääntely vastaa aiempaa paremmin uittajalle myönnettävien oikeuksien lupamenettelyn luonnetta. Uiton kannalta tarpeellinen toimintapaikkojen kokonaisuus otetaan lupaa myönnettäessä huomioon, joten ei pitäisi olla mahdollista, että kunkin toimintapaikan lupa-asian käsittelemisen erikseen johtaisi uiton kannalta epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Muutosta ei käytännössä aiheutune senkään vuoksi, että jo VVL:n mukaan on uittoa varten tarvittavaan rakentamiseen sovellettu yleisiä rakentamista koskevia säännöksiä (VVL 5:13.3 laissa 750/1996).

Päättäneen uiton jälkeen tarpeellisen ennallistamisen on aiempaa selkeämmin tunnustettu jäävän aiheuttamisperiaatteesta poiketen viranomaisten toteutettavaksi.⁴⁶⁵ Näin on yleensä ollut käytännössä tähänkin saakka. Siihen on johtanut ennen kaikkea vastuutahon häviäminen uiton lakatessa, mutta myös tarve suorittaa ennallistamista ja kunnostusta muistakin kuin uittoon liittyvistä syistä. Viranomaisen ollessa hakijana ovat eri viranomaiset voineet tarvittaessa tehdä yhteistyötä niin, että vesistön tilanne kokonaisuudessaan on otettu huomioon.⁴⁶⁶

Periaatteessa vaikuttaa ongelmalliselta, että jälkihoitotoimenpiteet on säädetty luonteeltaan viranomaisen velvollisuudeksi ilman yhteyttä uittosäännön kumoamiseen ja että näille velvoitteille on haettava lupa. On kuitenkin otettava huomioon, että nykyisin asenteet ovat ennallistamiselle myönteiset. VVL:n soveltamiskäytännössä esiintyi aiemmin ristiriitoja eri viranomaisten välillä, kun uittosäännön kumoamisasian hakija saattoi olla vähäisempien toimenpiteiden kannalla kuin muut, ja pyrki valitusteitsekin saamaan itselleen myönteisiä ratkaisuja. Voidaan olettaa, että tällaisia ristiriitoja ei enää esiinny. Jos niin kuitenkin kävisi, jälkihoitovelvoitteisiin olisi ilmeisesti suhtauduttava samaan laajan virallisperiaatteen edellyttämään tapaan kuin VVL:n soveltamiskäytännössäkkin. Hakijalla ei siinä tapauksessa olisi muihin lupa-asioihin verrattuna yhtä vapaata mahdollisuutta disponoida hakemuksestaan ja määritellä velvoitteiden laajuutta.

Nykyisin lupakäsittelyyn tulee lähinnä täydennyskunnostuksia eli ”toisen vaiheen” kunnostuksia, joilla pyritään korjaamaan uittosääntöä kumottaessa asetettujen velvoitteiden mukaisten toimenpiteiden puutteita. Nämä tilanteet on VVL:a sovellettaessa rinnastettu muihin vesirakentamishankkeisiin ja niitä on arvioitu

⁴⁶⁵ Aiheuttamisperiaatteelle ympäristöoikeudellisenä periaatteena annetusta sisällöstä ks. osa V, jakso 1.

⁴⁶⁶ HE 277/2009 vp, s. 131.

yksinomaan VVL 2 luvun perusteella. Vastaavasti voidaan menetellä edelleen. Päätöksen pysyvyyttä koskevat säännökset saattavat vielä VL:ssa heikennettyinäkin estää täydennyskunnostusten katsomisen uiton jälkihoitovelvoitteiksi, vaikka toimenpiteet asiallisesti sellaisia ovatkin. Toisen vaiheen kunnostusten katsomisella jälkihoitovelvoitteiksi tuskin olisi käytännön merkitystä, vaikka ero onkin periaatteessa suuri siinä mielessä, että jälkihoitovelvoitteet ovat viranomaisen velvollisuus, mutta muut vesistökuunnostukset eivät ainakaan vesilain perusteella sitä ole.

VL:n voimaan tullessa jäävät voimassa olevat uittosäännöt voimaan (VL 19:4). Lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin sovelletaan VVL:n säännöksiä, paitsi jos muutoksenhakutuomioistuin palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, jolloin uudessa käsittelyssä sovelletaan VL:n säännöksiä (VL 19:3). Kun VL:ssa ei säädetä uittosäännöstä, ei siinä myöskään ole säännöksiä sellaisen kumoamisesta. Tästä voi aiheutua terminologisia ongelmia sikäli kuin uusia uittosäännön kumoamista koskevia asioita vielä tulisi viereille, mutta ne tuskin ovat ylipääsemättömiä.

2 ENNALLISTAMINEN UITON JÄLKIHOITOTOIMENPITEENÄ

2.1 Uiton jälkihoitotoimenpiteet vesilaissa

2.1.1 Toimintapaikkoja koskevan luvan määrääminen raukeamaan

Uiton jälkeen suoritettavilla jälkihoitotoimenpiteillä on VL:ssa muodollinen ulottuvuus, kun siinä säädetään uiton toimintapaikkoja koskevien lupien määräämisestä raukeamaan uiton päätyttyä, ja sisällöllinen ulottuvuus, johon kuuluu ennallistamistoimenpiteistä huolehtiminen. Muodollisella ja sisällöllisellä ulottuvuudella ei ole välttämätöntä yhteyttä, vaan niihin liittyvät asiat voivat olla käsiteltävinä yhdessä tai toisistaan riippumatta.

Uiton toimintapaikkaa varten myönnetyn luvan määräämistä raukeamaan voivat uiton päätyttyä hakea uittoyhteisö, tai jollei sellaista ole, valtion valvontaviranomainen (VL 9:21.1). Hakijavaltuus on uittoyhteisön osalta ilmaistu säännöksessä epäsuorasti: ”valvontaviranomaisella on oikeus hakemuksen tekemiseen edellyttäen, että alueella toimivaa uittoyhteisöä ei ole”. Uittoyhteisöllä lieenee yhteisön tarkoituksesta johtuen katsottava olevan aina oikeus hakemuksen tekemiseen. Jos uiton toimintapaikka luovutetaan johonkin uuteen käyttöön, luovuttajana oleva uittoyhteisö tehnee hakemuksen jo omankin etunsa vuoksi. Viranomaisella ei sen sijaan olisi hakijavaltuutta, ellei siitä olisi nimenomaan säädetty.

Hakemuksen tekemistä ei ole säädetty kummankaan nimenomaiseksi velvollisuudeksi, vaikka vesilakitoimikunnan uittojaosto ehdotti, että viranomaiselle sellainen velvollisuus asetettaisiin.⁴⁶⁷ Käytännölliset, esimerkiksi toimintapaikan muuttuvaan maankäyttöön ja alueen omistukseen liittyvät, syyt saattavat edellyttää hakemuksen tekemistä, mutta lakiin perustuvaa velvoitetta siihen ei siis ole olemassa. VL ei yleensä edellytä, että tarpeettomaksi käynyt lupapäätös olisi aina määrättävä raukeamaan ja siinä tarkoitettu rakenne poistettava.⁴⁶⁸ Laissa on ainoastaan säädetty tällainen menettely mahdolliseksi sillä perusteella, että hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä (VL 3:24.1,2).⁴⁶⁹

Hakemusvaltuudesta uiton toimintapaikkoja varten myönnetyn luvan raukeamaan määräämistä koskevassa asiassa on säännöksen sanamuodosta päätellen tarkoitettu säätää tyhjentävästi. Muilla, kuten toimintapaikasta haittaa kärsivällä naapurilla, ei siten ole asiassa vireillepano-oikeutta. Hakijavaltuuden omaavien piiri on suppeampi kuin VVL:ssä ilman, että muutosta olisi lainvalmisteluasiakirjoissa perusteltu.⁴⁷⁰

Jos uittoyhteisö tai valvontaviranomainen ei tee hakemusta, lienevät haitankärsijän käytettävissä yleiset säännökset luvan määräämisestä raukeamaan. Samassa yhteydessä voidaan antaa määräys rakenteiden poistamisesta (VL 3:24 ja 3:25). Perusteena tulisi kysymykseen, että hanke on menettänyt merkityksensä ja mahdollisesti myös, että luvanhaltijaa ei enää ole tai että luvanhaltijaa ei voida hankaluudetta saada selville. Isännättömien rakenteiden osalta ei vastuutahoa kuitenkaan ole olemassa. Hakijalle voidaan siinä tapauksessa myöntää lupa rakenteen pysyttämiseen (VL 3:25.2), mutta tällöin hakijan on otettava rakenteesta vastatakseen. Vireillepano-oikeus on vastaava kuin hallintopakon vireillepano-

⁴⁶⁷ Vesilakitoimikunnan uittojaosto 2001, s. 33.

⁴⁶⁸ ISAVI:n ratkaisussa 14.1.2011, 4/2011/2, lainvoimainen, oli kysymys aikanaan jätevesien johtamista varten rakennetun vesistöön pengerretyn altaan poistamisesta rakenteesta haittaa kärsivän naapurin hallintopakohakemuksen johdosta. Vesistöön rakentamiseen oli VEO myöntänyt luvan, ja jätevesien johtamisesta oli tehty vesiensuojelua koskevista ennakkotoimenpiteistä annetun asetuksen 283/1962 mukainen ilmoitus. Jätevesien johtaminen järveen oli lopetettu, kun kiinteistö oli liitetty kunnan viemäriverkkoon, ja patoallas oli käynyt tarpeettomaksi. Hakijat olivat vaatineet VEO:n lupapäätöksen poistamista ja alueen ennallistamista. AVI ei katsonut hallintopakkomääräysten antamisen edellytyksiä olevan olemassa, kun VVL:iin ei sisältynyt velvollisuutta poistaa tarpeettomiksi käyneitä rakenteita. Vuoden 2012 alusta lukien voimaan tulleen VL:n säännösten nojalla luvan määrääminen raukeamaan ja rakenteiden poistamisesta määrääminen saattaisi olla mahdollista kysymyksessä olevassa tapauksessa (VL 3:24 ja 3:25). Oikean vastuutahon löytymättä jääminen saattaa kuitenkin jättää haitankärsijät vaille tehokkaita keinoja tilanteeseen puuttumiseksi, jos valvontaviranomainen ei ota asiasta huolehtia.

⁴⁶⁹ Säännöksen perusteluissa on nimenomaan mainittu, että säännökset, joiden nojalla lupa voidaan määrätä raukeamaan, eivät aseta valvontaviranomaiselle velvollisuutta puuttua isännättömiin tai alkuperäisen merkityksensä menettäneisiin hankkeisiin, HE 277/2009 vp, s. 76–77.

⁴⁷⁰ Hakijavaltuudesta VVL:n mukaan ks. osa III, jakso 2.2.2.

oikeus eli haitankärsijä voi tehdä hakemuksen edellyttäen, että valvontaviranomainen ei ole sitä tehnyt (VL 3:24.3 ja 14:4).

Päätöksen pysyvyyden heikentäminen luvan määräämistä raukeamaan koskevilla säännöksillä (VL 3:24 ja 3:25, voimaantulosäännös 19:17) ei sisällynyt vesilakitoimikunnan ehdotukseen. Säännökset otettiin toimikunnan mietinnöstä annettujen lausuntojen perusteella vesilakityöryhmän toimeksiantoon, ja työryhmä tekikin niitä koskevan ehdotuksen viittaamatta kuitenkaan uittoa varten tehtyihin laitteisiin tai ympäristömuutoksiin.⁴⁷¹ Uittoa koskevat erityissäännökset eivät sisällyneet työryhmän toimeksiantoon. Se, että uiton toimintapaikkaa koskevat säännökset eivät näytä tulleen integroiduiksi yleiseen päätöksen pysyvyyden heikentämistä koskevaan sääntelyyn, saattaa johtua viimeksi mainittujen valmistelemisestä vasta sen jälkeen, kun uittosäännösten valmistelu oli jo päättynyt. Mahdollisesti valvontaviranomaisten toiminnan on myös oletettu olevan niin tehokasta, että sellaiseen ei ole tarvetta. Käytännössä ongelmia ei kuitenkaan aiheutune, koska valvontaviranomainen tehnee tarvittavat hakemukset käytöstä poistettujen rakenteiden poistamiseksi, jos niistä aiheutuu haittaa. Ilman nimenomaista säännöstäkin haitankärsijällä on mahdollisuus kiinnittää valvontaviranomaisen huomiota toimenpiteiden tarpeellisuuteen, mutta tällaisen vireillepano-oikeuden ulkopuolella tapahtuvan menettelyn johdosta viranomaisella ei säännöksen mukaan ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin.⁴⁷²

Jos haitankärsijän intressi perustuu rakenteen aiheuttamaan haittaan, saattaisi olla luontevinta käyttää yleistä hallintopakkomenettelyä ainakin siinä tapauksessa, että hallintopakkohakemuksen tueksi voidaan vedota kunnossapitovelvoitteen tai lupamääräysten noudattamisen laiminlyöntiin ja siten vesilain vastaiseen menettelyyn (VL 14:4.1 ja 2:9.1). Laillisen oikeuden perusteella tehdyn ja kunnossa pidetyn, mutta pelkällä olemassaolollaan haittaa aiheuttavan rakenteen poistamista koskevan määräyksen antaminen ei näytä mahdolliselta hallintopakkomenettelyssä vain sen vuoksi, että rakenne on käynyt tarpeettomaksi. Hallintopakkomenettely ei soveltune myöskään tilanteisiin, joissa myönnetystä käyttö-oikeudesta aiheutuu kiinteistön omistajalle rajoituksia ilman rakenteiden olemassaoloakin, vaan käyttöoikeuden lakkaaminen olisi järjestettävä luvan raukeamaan määräämistä koskevan asian yhteydessä tai muussa hakemusmenettelyssä.

⁴⁷¹ Vesilakityöryhmän mietintö 2006, s. 46–49.

⁴⁷² Jos käytöstä pois jääneestä toimintapaikasta aiheutuisi haittaa esimerkiksi kiinteistönomistajille, kysymys viranomaisen velvollisuuksista ei ehkä olisi niin yksinkertainen kuin VL 9:21,1 säännöksen sanamuodosta voisi päätellä.

2.1.2 Jälkihoitotoimenpiteet

Uiton jälkihoitotoimenpiteistä säädetään, että valtion valvontaviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin sellaisten aikaisemmin harjoitettua uittoa varten tehtyjen laitteiden ja rakennelmien poistamiseksi tai muuttamiseksi, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä, sekä peratun uoman palauttamiseksi ennalleen (VL 9:21.1). Jos toimenpiteet edellyttävät yleisen vesistöön rakentamista koskevan säännöksen perusteella lupaa, on viranomaisen haettava lupa joko toimintapaikkoja koskevan luvan raukeamaan määräämisen yhteydessä tai erikseen (VL 9:21.2 ja 3:2).⁴⁷³ Muuten huomiotta jäävää aiheuttamisperiaatetta toteuttaa se, että valvontaviranomainen voi saada tähän tarkoitukseen käyttöönsä uittoyhteisön varat, jotka velkojen maksamisen jälkeen ehkä ovat jäljellä (VL 9:20.2).

VL:n jälkihoitovelvoitteita koskeva sanamuoto vastaa VVL:n ennallistamisvelvoitteen sanamuotoa ”tulee – ryhtyä toimenpiteisiin” (VVL 5:30.3). Vesilakitoimikunnan ehdotuksen nimenomaisen maininnan mukaan laitteiden ja rakennelmien poistaminen jälkihoitotoimenpiteinä olisi ollut viranomaisen oikeus, ei velvollisuus.⁴⁷⁴ Vesilakitoimikunnan uittojaosto oli ehdottanut VVL:n sanamuodon kanssa identtistä ja siis velvollisuudeksi muotoiltua säännöstä.⁴⁷⁵

Jälkihoitovelvoitteiden säätämistä oikeuden sijasta velvollisuudeksi esitettiin hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa, mutta tätä vesilakitoimikunnan ehdotuksesta poikkeavaa muotoilua ei perusteltu, eikä siitäkään ole mainintaa, minkälaiseksi velvollisuuden luonne on ajateltu. Laissa ei ole säännöstä siitä, olisiko jokin menettely käytettävissä velvollisuuden toteuttamiseksi, ellei viranomainen toimi sen mukaan.⁴⁷⁶ Vesilakitoimikunnan uittojaosto piti tärkeänä, että vahingonkäräjällä olisi jokin keino laissa säädetyn jälkihoitovelvoitteen täytäntöönpanon vaatimiseksi. Lisäksi viranomaisella tulisi pääsääntöisesti olla mahdollisuus ryhtyä kunnostustoimenpiteisiin ilman, että sen on ensin käynnistettävä ensisijaisen vastuutahon mahdollisesti kallis ja hidas selvittäminen.⁴⁷⁷ Näistä on siis vain jälkimmäinen toteutettu jättämällä kokonaan säätämättä muusta kuin valvontaviranomaisen vastuusta. Jää epäselväksi, olisiko vahingon-

⁴⁷³ VL 9:21 säännöksen otsikko *Jälkihoitotoimenpiteet* ei ole aivan onnistunut, sillä se koskee vain valtion valvontaviranomaisen velvollisuuksia ja myös edellinen pykälä käsittelee uiton jälkeen tarpeellisia muita kuin ennallistamistoimia otsikon *Uittoyhdistyksen selvitystoimet* alla.

⁴⁷⁴ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 103–104. Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus oli esittänyt toimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että jälkihoitotoimenpiteet säädettäisiin valvontaviranomaisen velvollisuudeksi, ks. *Salila* 2005, s. 86.

⁴⁷⁵ Vesilakitoimikunnan uittojaosto (2001, s. 33) oli ehdottanut, että viranomaisen velvollisuutena olisivat sekä uiton toimintapaikkojen lupien kumoamisen hakeminen että jälkihoitovelvoitteet.

⁴⁷⁶ HE 277/2009 vp, s. 132.

⁴⁷⁷ Vesilakitoimikunnan uittojaosto 2001, s. 8.

kärsijän tai esimerkiksi luonnonsuojelujärjestön käytettävissä jokin menettely, jolla viranomainen saataisiin toteuttamaan sille säädetty velvollisuus.

VEO ja VYO ovat eräässä tapauksessa tutkineet VVL:n mukaisena hallintopakkoasiana haitankärsijöiden viranomaiseen kohdistaman vaatimuksen, joka perustui jälkihoitovelvoitteiden suorittamatta jättämiseen.⁴⁷⁸ Asiasta ei kuitenkaan liene KHO:n käytäntöä. Jää siten mahdollisen myöhemmän ratkaisukäytännön varaan, voidaanko viranomaiseen tällä perusteella kohdistaa vaatimuksia hallintopakkomenettelyssä.

Välttämätöntä yhteyttä toimintapaikkoja koskevien lupien raukeamaan määrittämisen ja luvanvaraisten jälkihoitotoimenpiteiden lupakäsittelyn välillä ei enää ole. VVL:n mukaan uittosäännön mukaista laitetta tai rakennelmaa ei saanut poistaa ilman vastaavaa uittosäännön muutosta. VL:n mukaan on periaatteessa mahdollista, että toimintapaikkaa koskeva lupa jää voimaan, vaikka sen tarkoitama rakenne poistetaan. Hakemukset eivät edellytä toisiaan, ja ne voidaan käsitellä yhdessä tai erikseen.

Tavallisesti hakijalla on oikeus disponoida hakemuksestaan peruuttamalla se, minkä jälkeen asian vireilläolo päättyy ratkaisuviranomaisen jättäessä asian silensä. VVL:ssä oli tästä nimenomainen säännös (VVL 16:22), mutta ilman säännöstäkin on katsottava, että hakijalla on aina oikeus peruuttaa hakemuksensa ennen päätöksen antamista.⁴⁷⁹ Mahdollisuus peruuttamiseen ei ole VVL:n mukaan ollut sovellettavissa uittosäännön kumoamisasiassa annettaviin velvoitteisiin, joissa on perusteiltaan ollut kysymys velvoitteiden asettamisesta eikä luvan myöntämisestä.

Lainvalmisteluasiakirjat eivät selvennä sitä kysymystä, onko tarkoitus jatkaa VVL:n soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan ratkaisuviranomainen voi asettaa ennallistamisvelvoitteet laajasti ymmärretyn virallisperiaatteen nojalla ilman lupahakemuksen tavanomaisesti asettamia sisällöllisiä rajoitteita siitäkin huolimatta, että hakija olisi jonkin velvoitteen osalta peruuttanut hakemuksensa.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Iijoen alaosa koskevassa asiassa annetut ratkaisut PSVEO 23.1.1991, 13/91/1 ja VYO 13.2.1992, 46/1992, lainvoimainen. Vaatimukset hylättiin.

⁴⁷⁹ Vesilakitoimikunnan (2004, s. 187) ehdotukseen vesilaiksi sisältyi peruuttamista koskeva säännös (lakiehdotuksen 11:17) VVL:n esimerkin mukaan. HE 277/2009 vp ei sisällä vastaavaa säännösehdotusta eikä sen puuttumista ole perusteltu. Myöskään hallintolaki, jota sovelletaan kaikessa hallintotoiminnassa sikäli kuin erityislaeilla ei ole säädetty siitä poikkeavasti, ei sisällä säännöstä hakemuksen peruuttamista. Peruuttamisesta säätämistä lienee pidetty tarpeettomana katsoen, että oikeus hakemuksen peruuttamiseen on joka tapauksessa olemassa.

⁴⁸⁰ Kysymyksen jättää auki seuraava HE:n lausuma uittoyhdistyksen selvitystoimia koskevan VL 9:20 yksityiskohtaisissa perusteluissa: ”Tarvetta vanhojen irtouittoväylien kunnostusten kaltaisille laajoille jälkihoitovelvoitteille ei nykyisestä vesiliikenneväylillä tapahtuvasta nippu-uitosta kuitenkaan enää pääse syntymään. Jälkihoitoa voidaan siten jatkossa pääasiassa säännellä lupaviranomaisen päätöksellä.” HE 277/2009 vp, s. 131. Sanamuoto on sama, jota Vesilakitoimikunta (2004, s. 103) on käyttänyt. Myös VVL:n mukaisista velvoitteista päätti lupaviranomainen. Oleellinen ero

Laajasti ymmärretyllä virallisperiaatteella oli velvoitteiden sisällön muotoutumisessa suuri merkitys uittosääntöjen kumoamisen alkuvaiheessa, kun ennallistamisvelvollisuuden laajuus oli vasta muotoutumassa ja vesihallitus pyrki hakisena hyvin rajoitettuihin velvoitteisiin. Tässä tilanteessa KHO:n vuosikirjaratkaisut ja niiden tulkinta virallisperiaatteen ulottuvuuksista vaikuttivat ratkaisevasti siihen, miten laajaksi ja minkä luonteiseksi velvollisuudeksi jälkihoitovelvoitteet tulkittiin. Toiminta ei enää tarvinne tällaista lupaviranomaisen kontrollia. Jos hakemus laaditaan riittävän kattavaksi ja päätöksen mukaiset toimenpiteet aikanaan toteutetaan, kuten nykyisin muuttuneessa asenneilmastossa voidaan olettaa tapahtuvan, kysymys oikeuden ja velvollisuuden välisestä erosta jää semanttiseksi. Mahdollisissa ongelmatilanteissa lieene velvollisuus kuitenkin ymmärrettävä VVL:n soveltamiskäytännön mukaiseksi.

Ennallistamisvelvollisuuden sisällöstä on säädetty samoin sanamuodoin kuin aikaisemminkin. Poistettava on ”vaaraksi ja haitaksi vesistöä käytettäessä” olevat ”laitteet ja rakennelmat”, mikä oli jo VVL:n säännöksen alkuperäisessä sanamuodossa (VVL 5:30.3). Peratun uoman on oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan ennallistettaviin kohteisiin ainakin Kutujoen vesistöä koskevasta ratkaisusta KHO 1977 A II 81(ään.) lähtien. VL:n sanamuoto vastaa siis peratun uoman osalta vakiintunutta soveltamiskäytäntöä ja muutoin VVL:n sanamuotoa.

Ennallistamistoimenpiteistä seuraa usein muutoksia vedenkorkeuksiin, mikä on saattanut aiheuttaa suuria ongelmia ennallistamismääräyksiä annettaessa. Vesistöä eri tarkoituksiin käytävillä, myös rannanomistajilla keskenään, voi olla erilainen näkemys toivottavasta vedenkorkeudesta. VL:ssa vastataan vesistön kunnostushankkeiden vedenkorkeuden muutoksiin liittyviin haasteisiin säättämällä keskivedenkorkeuden muuttamisesta omassa luvussaan (6 luku). Tarve viitata uiton jälkihoitotoimenpiteitä koskevan sääntelyn yhteydessä vedenkorkeuksien muuttamista koskevaan sääntelyyn ei näytä olleen lainvalmistelussa esillä, vaikka kysymys uittoa varten muutettujen vedenkorkeuksien palauttamisesta on ratkaisukäytännön valossa aiheuttanut ristiriitoja.

Uittoa varten tehdyt ympäristömuutokset eivät kuulu niihin hanketyyppeihin, jotka on rajattu keskivedenkorkeuden muuttamista koskevien säännösten soveltamisen ulkopuolelle.⁴⁸¹ Jos vedenkorkeus muuttuu ennallistamisen seurauksena,

lupahakemuksiin oli, että kysymys ei ollut tavallisesta, vapaaehtoisuuteen perustuvasta ja hakijalle disponointimahdollisuuksia jättävästä hakemuksesta. Mahdollisesti muotoilulla on tarkoitettu, että kysymykseen tulisi luvan myöntäminen toimenpiteeseen ja että asiaa olisi arvioitava kaikin osin yleisten luvan myöntämistä koskevien säännösten perusteella. Todennäköisemmältä vaikuttaa, että velvollisuuden luonnetta ei ole lainvalmistelussa huomattu pohtia. VVL:n soveltamiskäytännössä vakiintuneesta ennallistamisvelvoitteen luonteesta ks. myös osa III, jakso 2.2.

⁴⁸¹ VL 6 luvun soveltamisen ulkopuolelle jäävät ojitusta, säännöstelyä ja vesivoiman hyödyntämisestä koskevat asiat (VL 6:1,1), joiden osalta näiden erityissäännösten katsotaan koskevan riittävästi myös vedenkorkeuden muutoksia, ks. HE 277/2009 vp, s. 108. Näin ei siis ilmeisesti ole katsottu

on noudatettava myös vedenkorkeuden muuttamista koskevia yleisiä säännöksiä. Tämä voinee tapahtua niin, että lupahakemus ja siihen annettava ratkaisu käsiteltävät vesistöön rakentamista tarkoittavien toimenpiteiden lisäksi hakemuksen vedenkorkeuden pysyvistä muuttamisesta ja sen edellyttämät selvitykset. Lupa voidaan myöntää vain, jos sekä rakentamista että vedenkorkeuden muuttamista koskevat edellytykset täyttyvät. Keskivedenkorkeuden muutosta koskevassa asiassa saattaa olla tulkinnanvaraista, minkä ajankohdan tilanteeseen hakemuksen mukaista tilannetta on verrattava esimerkiksi haittoja arvioitaessa, jos vedenkorkeutta on aiemmin keinotekoisesti muutettu. Tässä suhteessa uittoa varten tehdyt muutokset eivät ole erilaisessa asemassa maankuivatuksen tai muussa tarkoituksessa suoritettuihin muutoksiin verrattuna.

2.1.3 Kuuleminen jälkihoitovelvoitteita koskevassa asiassa

Jälkihoitovelvoitteita koskevassa lupa-asiassa viranomainen pyytää lupaa, tai oikeastaan velvoitteiden asettamista itselleen. Lupahakemuksen käsittelyä tai luvan myöntämisen edellytyksiä koskevia erityissäännöksiä ei ole olemassa, joten asia käsitellään yleisten vesistöön rakentamista koskevien säännösten mukaisesti.

VL:n mukaan hakemusasia annetaan pääsääntöisesti tiedoksi kuuluttamalla, mutta ellei se ole tarpeen, muulla tavoin (VL 11:10). Pääsääntönä on tiedottaminen sanomalehdessä (VL 11:10.3). Päätös hakemusasiassa annetaan julkipanomennettelyä noudattaen (VL 11:22). Valitusaika alkaa julkipanomennettelyä noudatettaessa antopäivästä, jona päätöksen katsotaan tulleen valitukseen oikeutettujen tietoon (VL 11:22.1 ja VL 15:1.2). Myös päätöksen antamisesta on tarkoitus ilmoittaa pääsääntöisesti sanomalehdessä (VL 11:22.4).⁴⁸² Asianosaisten, kuitenkin vain sellaisten, ”joita asia erityisesti koskee”, tiedonsaantia kuulutus- ja julkipanomennettelyssä turvaa viranomaisen velvollisuus antaa heille erikseen tieto, mikä tapahtuu käytännössä lähettämällä heille jäljennös kuulutuksesta (VL 11:11.1 ja 11:22.3).

VL:n ja VVL:n tiedoksiantoja koskevat säännökset näyttävät vastaavan toisiaan, mutta hallituksen esityksessä on mainittu esimerkkinä asianosaisesta, jota asia erityisesti koskee, kiinteistönomistaja käyttöoikeuden perustamisen tai kor-

olevan muuta vesistöön rakentamista koskevissa asioissa, joina uiton jälkihoitotoimenpiteitäkin on luvan tarpeen ja sen myöntämisen edellytysten osalta pidettävä.

⁴⁸² Sitä, miten lupamenettelyiden yhteydessä toimitettu tieto tavoittaa asianosaiset tai muut osallistumisoikeuden haltijat, ei liene tutkittu. Voidaan olettaa, että sanomalehdessä ilmoittaminen tavoittaa asianosaiset hyvin huonosti useissa vesistöön rakentamisen tilanteissa, joissa kysymys on muualla asuvien omistajien vapaa-ajankiinteistöistä.

vattavan edunmenetyksen osalta, mikä ei vastaa VVL:n soveltamiskäytäntöä.⁴⁸³ Vastaavat esimerkit mainittiin jo vesilakitoimikunnan mietinnössä. Sekä HE:n että vesilakitoimikunnan mietinnön mukaan lupaviranomainen voisi päättää tiedon antamisesta muillekin, mutta tämä ei voisi tulla kysymykseen johdonmukaisesti kaikissa asioissa. Jos säännöstä tulkitaan sen perusteluiden valossa, tulee henkilökohtainen tiedoksianto kysymykseen vain erittäin harvoin.⁴⁸⁴ Edes ympäristöillisissä menettelyissä yleensä vähimmäisvaatimuksena oleva rajanaapureiden kuuleminen ei useimmissa tapauksissa tulisi kysymykseen.

Ratkaisukäytännön varaan jää, tulkitaanko tiedoksiantoa koskevaa säännöstä sen perusteluiden edellyttämällä tavalla vai katsotaanko VVL:n soveltamiskäytäntöä voitavan jatkaa. Jos tiedoksianto on kovin suppea, tulee tehokkaasti toteutetuksi vain lupamenettely julkisoikeudellisena ohjauseinona. Tärkeää olisi myös lupamenettelyn naapurusoikeudellisen funktion toteuttaminen. Tiedoksiannon menettelykysymyksiä tulisi tulkita niin, että asianosaisten oikeudet voisivat toteutua. Lupamenettelyn tavoitteita palvelee se, että kaikki vaatimukset tulevat esitetyiksi ja käsitellyiksi jo ensimmäisessä asteessa ja että ainakaan tiedonsaannin puutteista johtuvaa tarvetta varsinaiseen tai ylimääräiseen muutoksenhakuun ei olisi olemassa. Huolimatta säännöksen perusteluiden epäonnistuneesta muotoilusta on sitä lupamenettelyn tavoitteiden turvaamiseksi perusteltu tulkita niin, että entistä käytäntöä tiedon antamisesta erikseen hankkeen lähistöllä sijaitseville kiinteistöille voidaan jatkaa.

⁴⁸³ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 113 ja HE 277/2009 vp, s. 144. VVL:a sovellettaessa on erityistiedoksiannon vähimmäisvaatimuksia edustanut pienehköjen vesirakennusasioiden käytäntö lähettää kuulutus noin 200 m:n etäisyydellä sijaitsevien rantakiinteistöjen omistajille, joiden yhteystiedot luvan hakijan on edellytetty selvittävän. Käytäntö on kirjattu laitureita sekä vesialueen ruoppausta ja täyttämistä koskevaan hakemuksen laatimisohjeeseen, ks. Suomen ympäristökeskus 2010, s. 3. Vesilakitoimikunnan mietinnössä annetuissa lausunnoissa ei ole kiinnitetty muutokseen huomiota, ks. *Salila* 2005, s. 92.

⁴⁸⁴ VL 11:11.1:n säännöksellä näyttää olevan taustansa YSL 38.2 §:ssä, jossa on käytetty samaa sanamuotoa, vaikka sitä ei VL:n säännöksen perusteluissa mainitakaan. YSL:n säännöksen perusteluiden mukaan tämä asianosaishiiri, jota asian katsotaan erityisesti koskevan, on kuitenkin huomattavasti laajempi. YSL:n säännöksellä haluttiin säilyttää VVL:n käytäntö. Ne, joille tieto on annettava erikseen, määriteltiin niin, että aikaisempaa VVL:n mukaisissa päästöasioissa melko laajaksi vakiintunutta tiedoksiantokäytäntöä voitiin jatkaa YSL:a sovellettaessa ilman ristiriitaa säännöksen tai sen perusteluiden kanssa, ks. HE 84/1999 vp, s. 64. Palattuaan YSL:n kautta takaisin vesilainsäädäntöön tämä tiedoksiantosäännös on ainakin perusteluidensa mukaan muuttunut huomattavasti aiempaa suppeammaksi.

2.2 Jälkihoitotoimenpiteet vanhassa vesilaissa

2.2.1 Uittosäännön kumoaminen

Uittosäännön kumoaminen ei VVL:n mukaan ollut välttämätöntä uiton lakates-
sa. Välillisesti siihen kuitenkin oli velvollisuus. Sellaisten laitteiden ja rakennel-
mien poistaminen, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä, oli
nimittäin uiton lakattua säädetty ensi sijassa määrätyn toimitsijan tai, jos sellais-
ta ei ollut asetettu, viranomaisen tehtäväksi ja poistaminen puolestaan edellytti
vastaavia muutoksia uittosääntöön (VVL 5:30). Uittosääntöä kumottaessa ku-
mottiin myös siinä määrätty käyttöoikeudet, joita saattoi olla eri kiinteistöihin
kohdistuvina suuri määrä. Asiallisesti uittosääntöä kumottaessa oli suurin merki-
tys samassa yhteydessä määrättävillä ennallistamistoimenpiteillä.

Uittoväylän ylläpito ja siihen liittyvien laitteiden kunnossapito ymmärrettiin
yleisiä kuljetustarpeisiin liittyviä etuja turvaavaksi velvollisuudeksi. Uittoa varten
tehdyt laitteet olivat kaikkien uittoa laillisesti harjoittavien käytettävissä (VVL
5:6 ja 5:17). Säättämällä uittosäännön kumoamisesta sekä haittaa ja vaaraa aiheut-
tavien laitteiden poistamisesta järjestettiin mahdollisuus näistä velvollisuuksista
vapautumiseen. Samalla otettiin huomioon muiden vesistön käyttäjien oikeudet.

Perkauksia oli suoritettu ja uittolaitteita rakennettu varsin laajasti ilman sel-
laista uittosäännössä myönnettyä oikeutta, jota VVL ja sen edeltäjä VOL olisivat
edellyttäneet. Tavallisesti vesistöön oli vahvistettu uittosääntö ja osa toimenpi-
teistä oli ollut sen mukaisia, mutta esimerkiksi perkaukset saattoivat olla massa-
määrien ja pinta-alojen osalta moninkertaisia uittosäännön mukaisiin verrattuna.
Jokien ylimpien koskien ja niiden yläpuolisten järvien luusuan perkaamisesta oli
seurannut usein myös tarve järven vedenkorkeuden ja virtaaman säännöstelyyn
padon avulla, jotta muutoin aivan liian nopeasti ja suurella voimalla virtaavat
tulvavedet saatiin käytettyä tehokkaammin uiton hyväksi. Patojen rakentami-
seenkaan ei aina ollut hankittu lain edellyttämää viranomaishyväksyntää uitto-
säännön muutoksen tai erillisen rakentamisluvan muodossa. Näistä ja muista
uittoa varten luvatta suoritetuista toimenpiteistä aiheutuneiden haittojen kom-
pensoimista ei myöskään ollut järjestetty, mikä olisi ollut mahdollista sopimus-
teitse viranomaismenettelyn ulkopuolellakin.

Luvattomista muutoksista ja rakentamisesta seurasi epätyydyttävä tilanne se-
kä yleensä viranomaisohjauksen että haitankärsijöiden kannalta. Molempia kor-
jattiin käsittelemällä luvattomien toimenpiteiden edellyttämät muutokset jälki-
käteen uittosäännön muutosasiaina, joissakin tapauksissa lopputarkastuksen
yhteydessä, jolloin käsiteltiin myös lain edellyttämät korvauskysymykset.⁴⁸⁵ Jos

⁴⁸⁵ Hyvönen (1989, s. 49) on maininnut KHO:n ratkaisun 27.5.1982 T 2466 Värriöjoen uittosään-
nön lopputarkastusasiassa esimerkkinä siitä, että lopputarkastuksessa käsiteltäviin asioihin kuului

uittosäännön kumoaminen oli jo ajankohtaista, käsiteltiin samalla myös kumoamista ja siihen liittyviä velvoitteita koskeva asia.

Ympäristömuutosten aiheuttajalle VVL:n mukaan kuuluneet velvoitteet edellytettiin oikeuskäytännössä käsiteltäväksi yhdessä asian muun käsittelyn kanssa.⁴⁸⁶

Velvoitteiden yhteydestä luvan myöntämiseen oli kysymys esimerkiksi Kii-minkijoen vesistöä koskevassa asiassa. KHO palautti päätöksellään 28.4.1976 T 1733 VEO:lle uittosäännön kumoamista ja siihen liittyviä velvoitteita koskevan VH:n hakemuksen käsiteltäväksi yhdessä MH:n uittosääntöön kuulumattomien uittoväylätöiden aiheuttamien vahinkojen selvittämistä koskevan hakemuksen kanssa. VEO oli ratkaissut asian vain VH:n hakemuksen osalta jatkaen MH:n hakemuksen käsittelyä.

Vastaavasti KHO palautti muun ohella Livojoen vesistöä koskevalla päätöksellään 3.11.1983 T 305 asian ilman lupaa suoritettujen töiden ja toimenpiteiden johdosta määrättävien korvausten tutkimista varten.⁴⁸⁷ VEO oli muuttanut uittosääntöä niin, että siihen sisältyivät luvattomasti tehdyt perkaukset, mutta jättänyt tutkimatta niihin liittyvät korvauskysymykset sikäli kuin ne koskivat aikaa ennen päätöksen antamista.

Luvan myöntämistä jo tehdyille rakenteille jälkikäteen on VVL:n soveltamiskäytännössä pidetty ongelmitta mahdollisena, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa. Intressivertailu luvan myöntämisen edellytyksenä ei tavallisesti johda erilaiseen lopputulokseen myönnettiinpä lupa etukäteen tai jälkikäteen, kun hyödyt ja haitat tulevat arvioitaviksi molemmissa tilanteissa samoin. Luvattomia uittoperkauksia jälkikäteen luvallistettaessa olisi luvan myöntämisen edellytyksiä ilmeisesti voitu arvioida ottamalla huomioon se tuolloin jo tiedossa ollut seikka, että hankkeen hyödyt olivat usein jääneet hyvin vähäisiksi peratun uoman lyhyen käyttöajan takia. Jos näin olisi menetelty, luvallistamista tuskin olisi pidetty mahdollisena. Tämä koskee kuitenkin vain oikeustilaa sen jälkeen, kun uittajalle myönnettäviä oikeuksia koskevaa säännöstä (VVL 5:13.3) oli lailla 750/1996 muutettu niin, että vesistöön rakentamista koskevia säännöksiä, mu-

lupapäätöksen velvoitteiden täyttämättä jättämisestä tai sen vastaisesta rakentamisesta aiheutuneiden vahinkojen arviointi ja korvaaminen. VH oli edustanut suppeampaa tulkintaa.

⁴⁸⁶ *Vihervuori* (1985, s. 154, alaviite 14) on lausunut, että KHO:n käytännön mukaan kaikki laittomasti suoritettut uittoperkaukset oli uittosäännön muutosasian yhteydessä vietävä uittosääntöön tai käsiteltävä lopputarkastuksessa ja määrättävä niistä aiheutuvat velvoitteet jälkikäteen.

⁴⁸⁷ KHO kuitenkin hylkäsi valittajana olleiden lukuisten jako- ja kalastuskuntien oikeudenkäyntikuluvaatimukset ”asian laatuun nähden”, samoin erään yksityishenkilön ja hänen myötäpuolensa kuluvaatimuksen.

kaan lukien intressivertailu, sovellettiin myös uittajalle uittosäännössä myönnettäviin oikeuksiin.⁴⁸⁸

Nykyisen luonnon monimuotoisuutta arvostavan ajattelun valossa saattaa olla vaikeata ymmärtää, että luvan katsottiin olevan myönnettävissä mittaville perkauksille ja muille merkittäviä ympäristömuutoksia aiheuttaneille toimenpiteille vielä niinkin myöhään kuin 1980-luvulla. Laintulkinnan tapakin on muuttunut aikaisemmasta usein ahtaan muodollisesta ja sanamuotoihin pitäytyvästä kohti materiaalisen oikeudenmukaisuuden huomioon ottavia tulkintoja. Tästä syystä voi nykyisestä näkökulmasta olla vaikea pitää perusteltuina VEO:n ratkaisuja, joissa päädyttiin erottamaan ympäristömuutosten aiheuttamisen lupakäsittely niihin liittyvästä korvausvastuusta.

Vaihtoehtona omaksutulle menettelylle olisi ilmeisesti ollut ennallistamismääräysten antaminen hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä tai rikosprosessissa, mutta näissä menettelyissä määräysten kohteena ei olisi voinut olla VVL 5:30.3 säännöksen mukainen viranomainen, vaan luvattomien toimenpiteiden aiheuttaja. Tämä taho olisi ollut joko toinen viranomainen, tavallisimmin perkaukset suorittanut metsähallitus, jolloin kustannukset olisivat joka tapauksessa koituneet valtiolle, tai ehkä jo lakannut uittoyhteisö, johon vaatimuksia ei enää olisi voinut kohdistaa. Jos ennallistamisvelvoitteiden käsittely ei luvattomien toimenpiteiden osalta olisi tapahtunut uittosäännön kumoamista ja siihen liittyvien määräysten antamista koskevassa asiassa, määräykset olisi ollut annettava epätarkoituksenmukaisesti kahdessa eri menettelyssä sen mukaan, oliko toiminta ollut luvallista vai luvatonta. Sekä uittosäännön kumoaminen, hallintopakko että rikosasia olisivat kaikki kylläkin kuuluneet VEO:n toimivaltaan. Haittojen ja vahinkojen selvittäminen hakemusasiassa, jonka käsittelyssä painottui virallis-periaate, toteutti kuitenkin haitankärsijöiden oikeusturvaa huomattavasti paremmin kuin se, että he olisivat joutuneet esittämään vaatimuksensa muussa menettelyssä.

Ratkaisuista ei käy ilmi, pohdittiinko näitä vaihtoehtoja uittosääntöjen kumoamisen ja ennallistamisen alkuvaiheessa menettelytapojen vakiintuessa. Todennäköistä on, että VEO:t ja sittemmin KHO joutuivat ratkaisupakon velvoittamina käsittelemään ja ratkaisemaan asiat niille jo tehtyjen hakemusten perusteel-

⁴⁸⁸ Muutoksen tavoitteena oli poistaa epäkohtana pidetty tilanne, jossa uittoa varten myönnettävien oikeuksien edellytyksenä oli vain, vesilain kokonaisuudessa poikkeuksellisesti, uiton yleiseltä kannalta arvioitava tärkeys. Esimerkkinä muutoksen tarpeesta mainittiin, että pudotuspaikan epäonnistunut sijainti ei ollut merkityksellinen seikka, kun VVL 2 luvun säännöksiä ei ollut sovellettava uittosääntöä vahvistettaessa. Ks. HE 54/1996 vp, s. 5. Myös *Repo* (1990, s. 480) on katsonut, että lainsäädännössä ei ollut mitään syytä suosia uiton etuja sen kanssa ristiriidassa olevien oikeuksien ja etujen kustannuksella, ja että luvan myöntämisen edellytyksiä koskevissa säännöksissä olisi toteutettava intressivertailu tuolloista oikeustilaa selvemmin.

la ilman, että niillä ratkaisuviranomaisina olisi ollut tilaisuutta parhaan menettelytavan pohtimiseen ja valintoihin. Tuohon aikaan ei ollut tapana järjestää etukäteen eri osapuolten välisiä neuvotteluja, mikä saattaisi nykyään tulla kysymykseen. Jälkikäteen luallistaminen on herättänyt aiheellista arvostelua.⁴⁸⁹ Se vaikuttaa kuitenkin olleen tuossa tilanteessa oikeudellisesti mahdollisista vaihtoehtoista käytännöllisin ja parhaiten haitankärsijöiden oikeusturvaa toteuttava. Rikosseuraamukset, joita haitankärsijöiden käsitys oikeuden toteutumisesta olisi edellyttänyt, olisi voitu käsitellä myös erikseen.

2.2.2 Menettely velvoitteita asetettaessa

VVL 5:30,3:ssa säädettiin, että kun uitto vesistössä tai sen osassa lakkaa, tulee määrätyn toimitsijan tai, jos sellaista ei ole asetettu, valvontaviranomaisen ryhtyä toimenpiteisiin sellaisten laitteiden ja rakennelmien poistamiseksi tai muuttamiseksi, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä. Jos toimenpiteestä ei aiheutunut VVL 1 luvussa säädettyjen sulkemis-, muuttamis- tai pilaamiskieltojen vastaista muutosta tai seurausta, voitiin siihen ryhtyä jo ennen uittosäännön muuttamista tai kumoamista. Säännöksen soveltamisalan ja ennallistamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäivät sellaiset laitteet ja rakennelmat, joiden ei katsottu olevan vaaraksi tai haitaksi.

Tästä VVL:n säännöksestä, jossa oli kysymys siitä, kenellä on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin vaaraa tai haittaa aiheuttavien laitteiden ja rakennelmien poistamiseksi, kun uitto vesistössä lakkaa, tuli uiton merkityksen nopeasti vähennyttyä käytännössä eräs uittoa koskeneen VVL 5 luvun tärkeimmistä säännöksistä.⁴⁹⁰ Mahdollisuus suorittaa ilman lupaakin toimenpiteitä, joista ei aiheudu VVL:n kieltoisäännösten vastaisia seurauksia, oli lisätty säännökseen vuonna 1976 (649/1976) ja valvontaviranomaisten organisaatiomuutosten myötä, mutta muuten se pysyi alkuperäisen VVL:n mukaisena. Jälkihoitotoimenpiteistä huolehtiminen kuului siis sen mukaan ensisijaisesti uiton päätyttyä määrätylle toimitsijalle eli uittoyhdistyksen selvitysmiehille ja toissijaisesti viranomaiselle.⁴⁹¹

⁴⁸⁹ Pokka (1991, s. 473) on arvostellut tällä tavoin tapahtunutta perkausten jälkikäteistä luallistamista. Pokka (ibid., s. 472–477) on myös katsonut, että luotettavien vahinkoarvovien esittäminen oli pitkän ajan kuluttua vaikeata tai mahdotonta. Pokan huomautuksia voidaan pitää perusteltuina. Pohjoisen Suomen vesistöarakentamisen haitankärsijät ovat muissakin tapauksissa joutuneet odottamaan korvausasioidensa käsittelyä kohtuuttoman kauan.

⁴⁹⁰ Arvio on esitetty hallituksen esityksessä uittoyhteisön selvitystoimia koskevan VL 9:20 säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, HE 277/2009 vp, s. 131.

⁴⁹¹ Käytännössä VH otti huolehtiakseen sellaisistakin velvoitteista, jotka olisi voitu asettaa uittoyhteisölle, ks. osa II, jakso 5.3.3. Tässä tutkimuksessa ei ole tullut esiin, miksi VH otti tällaisen kannan ja miksi tämän kannan mukaan toimiittiin jatkossa niinkin johdonmukaisesti.

Uittosäännön vahvistamista, muuttamista tai kumoamista saattoi VVL:n mukaan hakea uittajan tai valvontaviranomaisen lisäksi muukin, jonka oikeutta tai etua uiton toimittaminen välittömästi saattoi koskea (VVL 5:9). Uittosäännön kumoamisen ja ennallistamisvelvollisuuden yhteys sekä niihin liittyvä hakijalta edellytetty selvitysvelvollisuus on käytännössä rajoittanut ulkopuolisten mahdollisuuksia hakea uittosäännön kumoamista.

Näin tapahtui Iijoen alaosaan koskevassa asiassa, jossa jako- ja kalastuskuntien uittosäännön kumoamista koskeva hakemus hylättiin selvitysten puutteellisuuden perusteella PSVEO:n päätöksellä 23.1.1991, 13/91/1, jonka lopputuloksen VYO pysytti päätöksellään 13.2.1992, 46/1992, lainvoimainen. Hakijat olivat ilmoittaneet, että ne eivät käytettävissään olevilla voimavaroilla voineet joutuisasti laatia VEO:n niiltä edellyttämää suunnitelmaa.⁴⁹²

Kiinteistönomistajien hakemuksesta on kuitenkin joskus muutettu uittosääntöjä poistamalla niistä uitolle tarpeettomaksi käyneitä toimintapaikkoja, jolloin käyttöoikeus on lakannut ja alue on palautunut omistajan hallintaan.

Uittosääntöä muutettiin kiinteistönomistajan hakemuksesta ISYLV:n päätöksillä 8.9.2004, 85/04/1, ja 20.4.2005, 5/05/1, molemmat lainvoimaisia. Kummassakaan tapauksessa uittoyhdistys ei vastustanut muutosta. Uittosäännön kumoaminen ei ollut ajankohtaista, vaan tarve uittosäännön pitämiselle voimassa muilta osin oli edelleen olemassa. Myöskään lupaa edellyttävistä ennallistamistoimenpiteistä ei ollut kysymys eikä uittosäännön muutos edellyttänyt laajojen selvitysten tekemistä.

Käytännössä tavallisin hakija uittosäännön kumoamisasiassa on ollut VVL 5:30.3 mukainen viranomainen, vaikka sellaisia käsityksiä on myös esitetty, että ympäristömuutosten aiheuttajan olisi pitänyt ensi sijassa vastata niiden ennallistamisesta kaikissa niissä tilanteissa, joissa ensisijainen vastuutaho olisi ollut olemassa ja saatettavissa vastuuseen ennallistamisesta.⁴⁹³ Oikeuskäytännössä ei ratkaisujen perusteella vaikuta edellytetyn mitään erityisiä perusteluja sille, että

⁴⁹² Jako- ja kalastuskunnat eivät menestyneet myöskään ajamalla vaatimuksiaan hallintopakkoasiana, jonka ne olivat panneet vireille uittosäännön kumoamista koskevan asian lisäksi, koska myös siinä edellytettiin hakijan toimittavan asian käsittelyn edellyttämät selvitykset. VYO:n palautuspäätöksen jälkeen ne peruuttivat hakemuksensa ja asia jätettiin sikseen päätöksellä PSVEO 12.11.1993, 113/93/1, ei valituskelpoinen päätös.

⁴⁹³ Vesistöjen kunnostamisyöryhmän (1977, s. 6 ja 47) mietinnön mukaan aiheuttajan tuli ensisijaisesti vastata haittojen poistamiseen tähtäävien toimenpiteiden rahoituksesta sikäli kuin aiheuttaja voitiin siihen velvoittaa. Vesiläkitöimikuntakin (2004, s. 103) on pitänyt käytäntöä, jonka mukaan viranomaiset ovat huolehtineet uiton jälkihoitotoimenpiteistä, ympäristölainsäädännössä yleisesti hyväksytyn aiheuttamisperiaatteen vastaisena.

viranomainen esiintyy asiassa hakijana sellaisissakin tapauksissa, joissa sen hakijavaltuus olisi oikeastaan ollut toissijainen.

Uittoa varten tehdyn muun kuin uittosäännön mukaisen laitteen tai rakenteen poistamisessa oli noudatettava yleisiä rakenteen vesistöstä poistamista koskevia säännöksiä (VVL 5:30.2).⁴⁹⁴ Tällä ei tarkoitettu luvattomia rakenteita, jotka olisi ollut sisällytettävä uittosääntöön, vaan luvallisesti VVL 2 luvun mukaisen vesistön rakentamisen hankitun luvan nojalla tehtyjä laitteita. Myös yleiskäyttöoikeuden perusteella oli ollut mahdollista tehdä joitakin toimenpiteitä.

VVL:ssa ei säädetty, että uittolaitteiden ja -rakennelmien poistamiseen tai muuttamiseen olisi sovellettava vesistöön rakentamista koskevia 2 luvun säännöksiä, eikä VVL 5 luvussa ollut myöskään yleistä viittaussäännöstä 2 lukuun. Oikeuskäytännössä on siitä huolimatta katsottu, että VVL 2 luvussa säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä oli noudatettava määrättäessä uittosäännön kumoamiseen liittyviä velvoitteita, jos toimenpiteistä aiheutui kieltoisäännösten vastainen seuraus.⁴⁹⁵ Luvan myöntämisen edellytykset oli siten yleensä harkittava intressivertailun perusteella (VVL 2:6.2). Tarvittaessa oli sovellettava myös korvausten maksamista ja käyttöoikeuksien myöntämistä koskevia säännöksiä.

Uppopuiden ja uittojätteen poistamista koskevia vaatimuksia ei ole käsitelty uittosäännön kumoamisen yhteydessä, jos hakijana on ollut viranomainen, koska niiden poistaminen ei sisältynyt VVL 5:30:ään eikä siten viranomaisen velvollisuuksiin. Jos uppopuista olisi katsottu aiheutuvan vaaraa tai haittaa vesistön käytölle, niiden poistamisvelvollisuutta olisi ollut arvioitava samoin kuin uittolaitteiden ja -rakenteiden poistamista. VHAO:n Ala-Kemijoen asiassa ottaman kannan mukaan uittosäännön kumoamisasian yhteydessä on kuitenkin käsiteltävä kaikki uittoyhteisön vastuut, mukaan lukien uppopuiden poistaminen, jos sitä vaaditaan. Tämä edellyttää, että on vielä olemassa uittoyhdistys, johon velvoitteet voidaan kohdistaa.

VHAO lausui Ala-Kemijoen uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa, että uittosäännön kumoamisasiassa olisi käsiteltävä ja ratkaistava kaikki asianomaisessa vesistössä tapahtuneesta uitosta ja uittosäännön kumoamisesta johtuvat toimivan uittoyhdistyksen velvollisuudet ja vastuut, vaadittaessa myös VVL 5:99 mukainen velvollisuus uppopuiden poistamiseen vesistöstä. HAO totesi, että uppopuiden poistaminen kuuluu ensi sijassa uittoyhdistykselle.⁴⁹⁶ Asiassa saadun selvityksen perusteella oli toisaalta aihetta epäillä, että uppopuista ja vesistön pohjassa olevasta uittojätteestä voi olla vaaraa tai haittaa

⁴⁹⁴ VVL 2:31, 2 ja 3 momentissa säädettiin niistä tilanteista, joissa vesirakenteen poistaminen edellyttää lupaa. Vedenkorkeuden muutoksen tai muiden haitallisten seurausten aiheutuessa lupa oli hankittava.

⁴⁹⁵ Ks. esimerkiksi Lestijokea koskeva ratkaisu KHO 3.5.2005 T 1039 (LRS).

⁴⁹⁶ VHAO 5.5.2006, 06/0124/3, lainvoimainen.

vesistön käytölle. Sen vuoksi uppopuita koskevia vaatimuksia ei ollut voitu hylätä sillä perusteella, että kalatalousmaksu oli jätetty voimaan uppopuista aiheutuvan haitan vuoksi, kun uittosääntö oli muuten kumottu. AVI antoi HAO:n palautuksen jälkeen uittoyhdistykselle uppopuiden ja uittojätteen poistamista koskevia määräyksiä.⁴⁹⁷

Kun uittosäännön kumoamisen yhteydessä on käsitelty sekä uittosäännön perusteella että uittoa varten muuten tehtyjen toimenpiteiden ennallistamista, on ratkaisu perustettu VVL 5:30.3:n lisäksi VVL 2:31.2 ja 3 säännöksiin erottelematta samassa asiassa annettavia määräyksiä velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Tavaksi tuli määrätä tehtäväksi ”uittoa varten uittosäännön perusteella tai muuten suoritettua vaaran tai haitan poistamiseksi tarpeelliset, uittosäännön nojalla tai muutoin uittotoimintaa varten tehdyt rakenteiden ja laitteiden poistamis- ja muutostyöt”.⁴⁹⁸ Usein uittosääntöön sisällymättömät rakenteet ja laitteet olivat luvatta tehtyjä eivätkä oikeastaan VVL 5:30.2:ssa tarkoitettuja. Menettely oli kuitenkin käytännöllinen ja liittyi siihen, että luvatta tehtyjen rakenteiden poistamisessa ei ollut tapana käyttää hallintopakkomenettelyä eikä myöskään arvioida niitä rikosoikeudellisin perustein. Tällä tavoin saatiin määrättyä yhdellä kertaa kaikista ennallistamisvelvoitteista. Oikeastaan viranomaisen ei olisi ollut vastuussa luvattomista muutoksista, mutta kun ne oli ensin sisällytetty uittosääntöön, tuli viranomaisen vastuu kattamaan niidenkin poistamisen.

Uittosäännön kumoamista ja ennallistamisvelvoitteiden asettamista koskeva asia oli hakemusasia ja sen käsittelyyn sovellettiin yleisiä hakemusasian käsitteleysäännöksiä. Vaikka asian vireille tuleminen edellytti tavalliseen tapaan hakemusta, kysymys ei kuitenkaan velvoitteiden osalta ollut hakemuksesta myönnettävästä oikeudesta vaan hakijalle määrättävistä velvoitteista.⁴⁹⁹ Hakemuksen sisältönä oli sen vuoksi, että hakija pyysi velvoitteiden asettamista itselleen.

⁴⁹⁷ PSAVI 30.3.2012, 25/12/2. Tutkimuksen valmistuessa huhtikuussa 2012 valitusaika on vielä kulumassa.

⁴⁹⁸ Lainaus PSVEO:n Korvuanjokea koskevasta päätöksestä 28.2.1995, 15/95/1, jossa asiassa KHO on antanut päätökset 12.12.2001 T 3091 ja 4.5.2006 T 1067.

⁴⁹⁹ Kysymys velvoitteen luonteesta on ollut esillä eräissä velvoitteiden määräajan pidentämisestä koskevilla asioissa. Lietteen asiassa PSVEO hylkäsi päätöksellään 26.6.1986, 29/86/III, lainvoimainen, määräajan pidentämisestä koskevan hakemuksen sillä perusteella, että määräajan pidentämisestä koskeva säännös VVL 2 luvussa ei ole sovellettavissa velvoitteisiin. Toisaalta ISVEO Rautalammin reitillä sijaitsevia Kellankoskea ja Simunankoskea koskevassa päätöksessään 14.11.1989, 96/II/89, lainvoimainen, pidensi VYH:lle kunnostustarpeen selvittämiseksi ja sen perusteella tehtävälle hakemukselle asetettua määräaikaa. Mahdollisesti ISVEO ei pitänyt ongelmallisena päätöksensä muuttamista sen vuoksi, että määräajan asettaminen oli alun perinkin kuulunut sen toimivaltaan harkinnan mukaan. Sitä paitsi määräajan pidentämiseen oli hyväksyttävä syy, kun sen johdosta uiton jälkeiset ennallistamistoimenpiteet voitiin liittää laajempaan kunnostushankkeeseen. Sittemmin velvoitteita katsottiin voitavan muuttaa esimerkiksi siitä syystä, että poistettavaksi määrätty rakenne osoittautuikin tarpeelliseksi. Päätöksellä 11.11.1999, 63/99/2, lainvoimainen, (Emäjoen

Toimenpiteistä voi olla käytännössä mahdotonta määrätä viran puolesta, jos asiaa käsiteltäessä käy ilmi, että ennallistamistoimenpiteet edellyttäisivät suunnitelmaa eikä sellaista ole laadittu. Hakijan velvollisuuksiin kuuluvaan suunnitelman laatimiseen ei ole käytännössä mahdollista tai periaatteessakaan asianmukaista ryhtyä ratkaisuviranomaisen toimesta. Suunnitelma on yleensä niin oleellinen osa ratkaisun perusteita, että sen esittämistä on edellytettävä ennen asian ratkaisemista.⁵⁰⁰ Myös hankkeesta mahdollisesti haittaa kärsivillä asianosaisilla on oltava mahdollisuus tulla kuulluksi suunnitelman johdosta ennen ratkaisun tekemistä. Ongelma on ratkaistu määräämällä laadittavaksi suunnitelma ja panemaan vireille siihen perustuva hakemus jossakin määräajassa. Vaihtoehtona olisi ollut hakijan velvoittaminen esittämään suunnitelma ja käsittelyn lykkääminen, kunnes se olisi ollut valmis. Kaksivaiheista menettelyä käytettiin varsinkin siinä vaiheessa, kun KHO oli jo linjannut peratun uittoväylän ennallistamisen kuuluvan uittosääntöä kumottaessa annettavien määräysten piiriin, mutta hakemussuunnitelmissa ei tätä ollut vielä otettu huomioon.⁵⁰¹

2.2.3 Jälkihoitotoimenpiteet KHO:n julkaistussa käytännössä

KHO linjasi VVL 5:30.3 mukaisen ennallistamisvelvollisuuden luonnetta ja sisältöä ennen kaikkea kahdella vuosikirjaratkaisullaan, Vaalan Kutujoen vesistöä koskevalla ratkaisulla KHO 1977 A II 81 (ään.) ja Kuhmon Änättijokea koskevalla ratkaisulla 1986 A II 105 (ään.). Näissä päätöksissä määritettiin ennallistamisvelvollisuuden sisältöä toteamalla perattu uittoväylä ennallistettavaksi uittoa varten tehdyksi rakenteeksi ja kalojen kutualueiden sorastus velvoitteen mahdolliseksi sisällöksi. Lisäksi linjattiin ennallistamisen luonnetta velvollisuutena ja sen määräämistä menettelynä, jossa ei ole kysymys luvan myöntämisestä ja jossa virallisperiaate on niin laaja, että hakijalla ei ole mahdollisuutta peruuttaa hake-

Aittokosken voimalaitoksen yläpuolella oleva betonikiinnike, Suomussalmi) PSVEO muutti VL 2:3 ja 2:6,1:n nojalla velvoitetta niin, että poistettavaksi edellytetty betonikiinnike saatiin säilyttää. Myös päätöksellä PSYLV 30.1.2004, 12/04/1 (Autioniemellä olevat betoniarkut, Pelkosenniemi) muutettiin VL 16:32:n nojalla uittosäännön kumoamispäätöksessä asetettuja velvoitteita niin, että poistettavaksi määrättyä rakennetta ei tarvinnutkaan poistaa.

⁵⁰⁰ Ks. Pietilä 1979, s. 74–75 ja Siitari-Vanne 2008a, s. 167–168. Suunnitelman sisällöstä ks. esim. Pietilä 1979, s. 75–77 ja Penttinen – Niinimäki 2010, s. 300–301.

⁵⁰¹ Näin meneteltiin esimerkiksi Jormasjokea ym. jokia koskevissa asioissa, PSVEO 26.3.1982, 31/82/II ja PSVEO 30.11.1984, 28/84/III, molemmat lainvoimaisia, sekä Kolhonjärveä koskevassa asiassa ISVEO 21.12.1993, 86/93/3 ja ISVEO 9.12.1994, 78/94/III, molemmat lainvoimaisia. Änättijoen ennallistamista koskevassa asiassa KHO katsoi voivansa antaa kutusoraikkojen tekemistä koskevan määräyksen palauttamatta asiaa suunnitelman esittämistä varten, KHO1986 A II 105(ään.). Kutusoraikkojen tekeminen oli ollut MMM:n vaatimuksen johdosta jo käsiteltävänä, vaikka VEO oli vaatimuksen hylännyt, eikä sen ilmeisesti katsottu edellyttävän erillisen suunnitelman laatimista.

mustaan. Aiemmista vuosikirjaratkaisuista ja niiden perusteella vakiintuneesta oikeuskäytännöstä huolimatta on vielä vuonna 2005 annettu LRS-ratkaisu Lestijokea koskevassa asiassa, KHO 3.5.2005 T 1039 (LRS).⁵⁰² Lestijoen kunnostamisessa ovat ongelmana poikkeuksellisen monitahoiset ja hankalasti yhteen sovitettavat tavoitteet.

Kutujoen asiassa PSVEO oli kumonnut VH:n hakemuksesta Kutujoen vesistön lauttaussäännön ja antanut haittaa aiheuttavien uittorakenteiden ja -laitteiden poistamista koskevia velvoitteita, jotka koskivat mm. kolmen uittopadon poistamista. VEO jätti lausunnon antamisen raukeamaan siltä osin kuin vesihallitus oli peruuttanut hakemuksen.⁵⁰³ Peruuttaminen koski esitystä velvoitteiksi eräiden koskien kiveämisen osalta.

VH:n hakemuksesta kävi ilmi, että Kutujoen vesistöön kuuluvien Tervajoen ja Kutujoen kaikki kosket oli vuosina 1956 ja 1957 perattu koneellisesti siten, että perkauksista kertyneiden massojen määrä oli ollut yhteensä noin 22 000 m³. Perkauksen johdosta olivat yläpuolisten järvien ja suvantojen vedenkorkeudet laskeneet, eniten Kutujoen alajuoksulla sijaitsevien Alajärven ja Keskijärven vedenkorkeudet noin 30 cm:llä. Hakemukseen sisältyneet, sittemmin peruutetut ennallistamistoimet käsittivät koskien kiveämistä siirtämällä perkauksen yhteydessä poistettuja kiviä takaisin uomaan. Suunnitelmassa esitettiin kiveämistöitä tehtäväksi Tervajoessa noin 570 m³ ja Kutujoessa noin 1 330 m³. Kiveyksellä oli tarkoitus peittää kosken pohjasta noin 20–25 %, kuitenkin niin, että uomaan jätetään 2–3 m:n levyinen kiveämätön väylä veneellä kulkua ja irtouittoa varten (kriisiväylä)⁵⁰⁴. Autiokosken yläpuolella sijaitsevien Alajärven ja Keskijärven vedenkorkeudet olisivat nousseet vähän veden aikaan noin 30 cm ja Yläjärven vedenkorkeus noin 20 cm. Kiveämisellä olisi myönteisiä vaikutuksia kalaston kannalta. Myös järvissä aiheutuisi myönteisiä vaikutuksia lahnankutupaikkojen palautuessa ja rehevöitymisen vähentyessä vesitilavuuden lisääntymisen seurauksena.

Autiokosken yläpuolisten ranta-alueiden omistajat vastustivat Autiokosken niskan kiveämistä, koska siitä seuraisi vedenkorkeuden nousua, mistä he katsoivat aiheutuvan haittaa viljelylle ja metsänkasvulle. Vaihtoehtoisesti he vaativat korvauksen maksamista vettymisvahingoista. Kalastuskunta sen sijaan ilmoitti hyväksyvänsä entisöimistyöt. VH peruutti hakemuksensa siltä osin kuin siinä oli esitetty kiveämisvelvoitteiden asettamista sen vuoksi, että muistutuksissa oli vaadittu korvauksia kiveämistöiden johdosta ja että suunnitelman mukaiset ki-

⁵⁰² Asia on palautuspäätöksen jälkeen uudelleen vireillä KHO:ssa.

⁵⁰³ PSVEO 16.3.1976, 20/76/III.

⁵⁰⁴ Kriisiväylää on selostettu osan II jaksossa 2.3.2.

veämistyöt ainakin jossakin määrin voivat aiheuttaa vettymishaittoja. VH katsoi, että uittosäännön kumoaminen voitiin toimittaa ilman kiveämisä.

KHO kumosi päätöksellään KHO 1977 A II 81 VEO:n päätöksen siltä osin kuin asia oli jätetty raukeamaan. KHO ei ottanut välittömästi ratkaistavakseen, oliko hakija velvoitettava vesistön kalataloudelliselle hyväksikäytölle aiheutuvien haittojen torjumiseksi suorittamaan vesistössä joitakin toimenpiteitä, vaan palautti asian VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi. Ratkaisu tehtiin äänestyksen jälkeen. Vähemmistöön jääneet kaksi jäsentä eivät olisi muuttaneet VEO:n ratkaisua.

Palautuksen jälkeen VH esitti VEO:lle kiveämistöistä samansisältöisen suunnitelman kuin alkuperäisessä hakemuksessa. Katselmustoimituksen toimitusmiehet poistivat suunnitelmasta eräitä kunnostuskohteita. Autionkosken kiveykset poistettiin sillä perusteella, että asukkaat vastustivat kiveämistä. Autionkosken kiveäminen olisi suunnitelman mukaan käsittänyt 60 m³:n määraisten massojen palauttamisen 40 m:n matkalla. MMM:n kalastus- ja metsästysosasto ilmoitti hyväksyvänsä toimitusmiesten ehdotuksen. VEO päätti asian toimitusmiesten esityksen mukaan, joten KHO:n vuosikirjaratkaisuun johtaneita kiveyksiä ei määrätty tehtäviksi.⁵⁰⁵

Uittosäännön kumoamista Kuhmon reitillä sijaitsevasta Änättijoeista ja eräistä muista vesistöistä koskevassa asiassa VEO oli VH:n hakemuksesta kumonnut uittosäännön Änättijärven ja Ontojärven väliseltä Kuhmon reitin pääväylältä sekä Änättijärveen laskevista vesistöistä ja velvoittanut VH:n poistamaan tarpeettomiksi käyneitä uittolaitteita ja suorittamaan koskien kiveämistä kuitenkin niin, että osa uomasta jätettäisiin kiveämättä (kriisiväylä).⁵⁰⁶

Hakemuksen mukaan kysymyksessä olevia vesistöjä, varsinkin Änättijokea, oli perattu niin, että perkauksen vaikutuksia ei voitu pitää vähäisinä. Hakemuksessa esitettiin, että perattuja koskia kivettäisiin niin, että osa äyräille työnnetyistä 0,3–0,7 m:n läpimittaisista kivistä palautettaisiin koskiin siten, että kaloille muodostuu sopivia levähdys- ja suojapaikkoja. Kiveämisellä peitettäisiin vähintään viidennes kosken pohjapinta-alasta.

MMM:n kalastus- ja metsästysosasto vaati asiaa käsiteltäessä laajempia ennallistamistoimenpiteitä, joihin sisältyi kutosoraikkojen tekeminen Änättikoskeen sijoittamalla kutualustaksi sopivaa soraa laikuittain erityisesti kosken niskalle ja alaosaan. VEO hylkäsi MMM:n vaatimuksen kutosoraikkojen tekemisestä lakiin perustumattomana sen vuoksi, että niiden mahdollinen puuttuminen ei ollut vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä.

⁵⁰⁵ PSVEO 13.9.1979, 58/79/II, lainvoimainen.

⁵⁰⁶ PSVEO 17.1.1986, 4/86/III.

MMM:n kalastus- ja metsästysosasto valitti KHO:een, joka päätöksellään 1986 A II 105 katsoi, että vesistöön uittoa varten perkauksin tehty uoma on VVL 5:30.3:ssä tarkoitettu rakennelma ja että uoma haittaa uiton lakattua kalan kutua ja siten vesistön käyttöä kalastukseen. VEO:n päätökseen lisättiin, asiaa VEO:lle palauttamatta, määräys, jolla VH veloitettiin Änättikosken kiveämisen yhteydessä tekemään kutusoraikkoja sijoittamalla kutualustaksi sopivaa soraa laikutain erityisesti kosken niskalle ja alaosaan. Ratkaisun perusteluissa mainittiin, että suojeluvesityöryhmä oli ehdottanut Änättijärven alueen jokivesistöä suojelukohteeksi, ja vaelluskalakantojen elvyttämistyöryhmä oli nimennyt vesistön lyhyen aikavälin ohjelman kunnostuskohteeksi, ja että Änättijärvestä oli kudulle jokiin laskeutuva järvitaimenkanta. Ratkaisu syntyi äänestyksen jälkeen. Vähemmistöön jääneet kaksi jäsentä eivät olisi muuttaneet VEO:n päätöstä.

YLV myönsi vuonna 2000 Kainuun ympäristökeskukselle luvan täydennyskunnostusten suorittamiseen Änättijoessa. Ne olivat tarpeen erityisesti sen vuoksi, että kunnostuksen tulokset olivat olleet huonot, koska VEO:n päätöksessä edellytetyn kriisiajan uittoväylän jättämisen vuoksi laajat koskialueet jäivät alivirtaamakausina kuivilleen.⁵⁰⁷ Asiallisesti kysymys oli uiton ympäristömuutosten ennallistamisesta, mutta asia ratkaistiin VL 2 säännösten perusteella, kuten muissakin vastaavissa tapauksissa. Uuden suunnitelman mukaisilla uoman mekaanisilla muutoksilla oli tarkoitus laajentaa koskialueiden vesipinta-alaa ja parantaa siten luontaisesti tai istutusten seurauksena esiintyvien virtakutuisten lohikalojen elinmahdollisuuksia. Tavoitteena oli, että Änättijärven kotiutettava järvilohi sekä siinä luontaisesti ja sen lisäksi tai sijasta istutusten ansiosta oleva järvitaimen ja harjus pääsisivät lisääntymään koskissa ja viettämään niissä poikasvaiheensa. Myös virkistyskäytön ja matkailuelinkeinon mainittiin hyötyvän hankkeesta. Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus kalatalousviranomaisena puolsi hanketta ja ilmoitti varautuneensa rahoittamaan kunnostukset kalataloudellisena kunnostuksena.

Uittosäännön kumoamista Lestijoelta koskevassa asiassa annettiin ensimmäinen ratkaisu vuonna 1994, jolloin LSVEO kumosi VYH:n hakemuksesta Lestijoen lauttaussäännön ja antoi määräykset Lestijoen vesistöön tehtyjen uittopaidon ja eräiden perattujen koskien kunnostamisesta sekä rakenteiden poistamisesta vesistöä. Vesioikeus myönsi VYH:lle luvan kunnostaa hakemukseen liitetystä, toimitusmiesten muuttamassa suunnitelmassa mainitut uittoperkausten kohteet Lestijoessa kalastolle sopiviksi.⁵⁰⁸

Asiaa käsiteltäessä kunnostuksia kannatettiin erityisesti kalatalouden kannalta, mutta niitä myös vastustettiin. Muun muassa erät kunnanhallitukset vastus-

⁵⁰⁷ PSYLV 18.7.2000, 40/00/2, lainvoimainen.

⁵⁰⁸ LSVEO 30.12.1994, 100/1994/2.

tivat kunnostuksia. Kunnostuksista katsottiin aiheutuvan haittaa veneilylle ja maisemalle, kun luonto oli jo sopeutunut uuteen tilanteeseen. Haittaa katsottiin aiheutuvan myös Lestijoessa olevalle Korpelan vesivoimalaitokselle. Luonnon-suojeluviranomainen vastusti kunnostuksia sillä perusteella, että Lestijokea ei ollut aikoinaan perattu mittavin konetyönä tehdyin perkauksin niin, että joki olisi muuttunut kanavamaiseksi. Koskista oli kevein menetelmin siirretty kiviä sivummalle uiton helpottamiseksi, minkä jälkeen vuosikymmenten kuluessa jokiluonto oli luonnontilaistunut. Suunnitelmaa pidettiin vain kalataloudellisenä toimenpiteenä, josta saattoi aiheutua huomattavaakin vahinkoa ja haittaa muille ympäristönäkökohdille.

VEO hylkäsi kunnostusta koskevan hakemuksen eräiden koskien osalta. Osaksi perusteena oli, että kunnostuksesta olisi saattanut aiheutua tulvien lisääntymistä eikä hankkeesta saatava hyöty siitä syystä ollut haittaan nähden huomattava. Osaksi perusteena oli, että selvitys kunnostuksen vaikutuksista hydyehaittoihin oli riittämätön ja riittävän selvityksen saaminen asian käsittelyn tuossa vaiheessa oli vaikeata. VEO lausui, että hakija voi panna riittävän selvityksen hankittuaan vireille uuden hakemuksen, joten ei ole tarkoituksenmukaista viivyttää asian käsittelyä muilta osin. Erään kosken osalta toimitusinsinööri oli esittänyt kunnostuksesta luopumista, mihin hakija oli yhtynyt.

VYO pysytti VEO:n päätöksen perusteluineen,⁵⁰⁹ mutta KHO kumosi VEO:n ja VYO:n päätökset siltä osin kuin niillä oli myönnetty lupa Lestijoen kunnostamiseen ja palautti asian tältä osin VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi.⁵¹⁰ KHO lausui perusteluissaan, että Lestijoen kunnostaminen oli tarpeen kalaston elinolosuhteiden parantamiseksi. Hakemukseen liitetystä suunnitelmasta tai katselmuskirjasta ei käynyt riittävän yksityiskohtaisesti ilmi, miten Lestijoen kunnostettaviksi tarkoitetut kosket oli tarkoitus kivetä ja millaisia kutusoraikkoja koskiin oli tarkoitus tehdä. Tämän vuoksi ei voitu arvioida, aiheuttivatko joen kunnostustoimenpiteet vahingollisia muutoksia rannanomistajille taikka muutoksia joen virtaamiin, tulva-aikaisiin vedenkorkeuksiin tai koskikarojen ja saukkojen elinmahdollisuuksiin. Kunnostussuunnitelmaa oli täydennettävä ennen kuin asia voitiin ratkaista Lestijoen kunnostamista koskevalta osalta.

Palautuksen jälkeen YLV myönsi Länsi-Suomen ympäristökeskukselle (jolle hakemusvaltuus ja ennallistamisvelvollisuus oli siirtynyt VYH:lta) luvan Lestijoen yläosan kalataloudelliseen kunnostamiseen hakemukseen liitetyn suunnitelman mukaisesti.⁵¹¹ YLV hylkäsi vaatimukset, joiden mukaan Lestijoen kalataloudellinen kunnostaminen oli toteutettava alkuperäisen suunnitelman mukaisesti

⁵⁰⁹ VYO 28.3.1996, 34/1996.

⁵¹⁰ KHO 21.11.1997 T 2961.

⁵¹¹ LSYLV 22.3.2002, 5/2002/1(ään.).

joen yläosan lisäksi myös Himangan kunnan ja Kannuksen kaupungin alueella. YLV perusteli näiden vaatimusten hylkäämistä sillä, että Länsi-Suomen ympäristökeskus oli hakenut lupaa Lestijoen kalataloudelliseen kunnostamiseen alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen siten, että Korpelan voimalaitoksen alapuolista osaa Lestijoesta ei kunnosteta, koska siitä ei asianosaisten kesken ollut syntynyt riittävää yksimielisyyttä. YLV totesi, että hakemusta voidaan lupakäsittelyn aikana muuttaa eikä ympäristölupavirasto voi velvoittaa hakijaa kunnostamaan Lestijokea laajemmalti kuin mihin lupaa on haettu.

HAO kumosi YLV:n päätöksen siltä osin kuin YLV oli hylännyt vaatimukset ympäristökeskuksen velvoittamisesta esittämään suunnitelma Kannuksen kaupungin ja Himangan kunnan alueisiin kuuluvan Korpelan voimalaitospadon alapuolisen Lestijoen uoman kunnostamisesta palauttaen asian uudelleen käsiteltäväksi.⁵¹² HAO lausui perusteluissaan, että Lestijoen kalataloudellisessa kunnostuksessa oli kysymys VL 5:30:ssä tarkoitettusta ympäristökeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvasta hankkeesta, jonka suunnittelemisesta tai toteuttamisluvan hakemisesta ympäristökeskus ei voinut luopua pelkästään hankkeen kohtaaman vastustuksen takia tai muista vastaavista syistä. Uittosäännön kumoamisen yhteydessä ympäristökeskus voitiin velvoittaa suorittamaan tarpeelliset kunnostustoimenpiteet. Ympäristökeskus ei ollut esittänyt Lestijoen alaosan kunnostussuunnitelmaa palautetun asian uudelleenkäsitteilyä varten. Tästä johtuen ei voitu arvioida, mihin toimenpiteisiin joen alaosalla voitiin vesilain säännösten mukaan ryhtyä kalataloudelle aiheutuvan haitan poistamiseksi.

KHO hylkäsi HAO:n päätöksestä tehdyt valituksen lausuen, että ympäristökeskus ei ollut voinut luopua sen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvasta hankkeesta hankkeen kohtaaman vastustuksen vuoksi tai muista vastaavista syistä. Kunnostuksen edellytykset ratkaistiin ympäristölupavirastossa ottaen huomioon vesilain 2 luvun säännökset.⁵¹³

Palautuksen jälkeen YLV myönsi Länsi-Suomen ympäristökeskukselle luvan Lestijoen alaosan kalataloudelliseen kunnostukseen. Määräykset käsittivät myös istutusvelvollisuuden. Eräiden alueiden osalta kunnostuksia ei määrätty, koska hakija oli luopunut niistä. Näillä alueilla on kiinteitä muinaisjäännöksiä, kuten myllyjen ja sahojen jäänteitä, joihin kajoaminen ei ilman muinaismuistolain mukaista lupaa ole sallittua.⁵¹⁴ Ympäristökeskus oli esittänyt suunnitelman, jonka mukaisia toimenpiteitä olivat kutosoraikkojen rakentaminen ja jokiuoman kiveyksen muotoilu.

⁵¹² VHAO 7.11.2002, 02/0570/1.

⁵¹³ KHO 3.5.2005 T 1039 (LRS).

⁵¹⁴ LSYLV 6.3.2008, 27/2008/4.

Asiaa käsiteltäessä tehtiin jälleen lukuisia muistutuksia. Niistä käy ilmi, että Lestijoen alueen käyttöön liittyy monenlaisia luonnonsuojeluun, kulttuurihistoriaan ja kalastukseen liittyviä intressejä. Eräissä muistutuksissa esitettyjen tietojen perusteella kysymyksessä olevalla alueella epäiltiin esiintyvän vuollejokisimpukkaa ja jokihelmisimpukkaa. Ympäristökeskus teki ympäristölupaviraston kehotuksesta selvityksen vuollejokisimpukan ja jokihelmisimpukan esiintymisestä. Selvitys osoitti kuitenkin, että tiedot eivät pitäneet paikkaansa, eikä näiden luonnonsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettujen lajien suojeluun siis tarvinnut varautua.

HAO, hyläten myönnetyn luvan kumoamista ja lupahakemuksen hylkäämistä tai asian palauttamista koskevat vaatimukset, lisäsi lupamääräyksiin, että kunnostustyöt on tehtävä luonnontalouteen perehtyneen asiantuntijan ohjauksessa. YLV oli edellyttänyt, että ne on tehtävä kalataloudellisiin kunnostuksiin perehtyneen asiantuntijan ohjauksessa, mitä HAO ei siis pitänyt riittävänä. Lisäksi HAO määräsi, että kunnostustyötä tehtäessä ei saa tarpeettomasti muuttaa pohjan vaikiintuneita olosuhteita ja että erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että pohjan kasvillisuutta ei muuteta enempää kuin on välttämätöntä.⁵¹⁵

2.2.4 Velvoitteiden sisältö

Säädettäessä VVL:a 1960-luvun alussa uitto oli vielä pääasiallinen puun kaukokuljetusmuoto. Koneelliset uittopeakukset olivat tuolloin jo käytössä.⁵¹⁶ Lakiin otettuja säännöksiä sen varalta, että uitto jossakin vesistössä tai sen osassa päättyisi, ei ilmeisesti pidetty kovinkaan merkittävänä muutoksena aikaisempaan oikeustilaan verrattuna, koska lakia valmisteltaessa näitä säännösesityksiä ei erikseen perusteltu. Perustelujen puuttuminen on yllättävää sen vuoksi, että säännösesitykset edustivat, ainakin VVL 5:30:n soveltamiskäytännön valossa jälkikäteen arvioituna, VOL:iin verrattuna aivan uudenlaista vastuusääntelyä.⁵¹⁷ Lainvalmisteluasiakirjoista on näin ollen saatavissa kovin vähän tietoa siitä, min-

⁵¹⁵ VHAO 15.6.2011, 11/0146/1. Päätöksestä on valitettu. Asian käsittely on tutkimuksen valmistuessa vireillä KHO:ssa.

⁵¹⁶ *Haataja* (1955, s. 252) on kuvatessaan VOL:n mukaan uittosäännössä käsiteltäviä uittajan oikeuksia selostanut niitä etuja, joita voidaan saada nykyaikaisten koneiden käyttämisellä uittoperkauksiin, mistä päätellen koneelliset menetelmät olivat jo hyvin tiedossa VVL:a säädettäessä.

⁵¹⁷ Vesilakikomitean mietinnön (1958, s. 31–34) uittoluvun perusteluissa ei lainkaan mainita uiton päättymisen varalta säädettyjä velvoitteita, ei myöskään hallituksen esityksen HE 64/1959 vp perusteluissa. Vesioikeuslakikomitea (1939, s. 18 ja 196) oli esittänyt VOL:n vaikutteiden mukaan, että laitosten rappeutumisesta haittaa kärsivälle voitaisiin myöntää oikeus saattaa väylän kunnossapitäjän kustannuksella käyttämättä jääneessä uittoväylässä olevat hoitamattomat laitokset haitan poistamiseksi tarpeelliseen kuntoon (lakiehdotuksen 94.2 §), mitä perusteltiin muiden kuin uiton oikeuksien ja etujen suojaamisella.

käläinen sisältö uittosäännön kumoamiselle ja uiton lakattua aktualisoituville velvoitteille oli tarkoitus antaa. Niiden perusteella ei myöskään voida tehdä päätelmiä siitä, mitä haitan ja vaaran poistamisella olisi tarkoitettu ja miten koneellisten perkausten seurauksiin olisi ollut suhtauduttava. Velvoitteiden tarkempi sisältö jäi ratkaistavaksi oikeuskäytännössä.

Uittosäännön kumoamisen yhteydessä määrättyjä velvoitteita on arvosteltu yksipuolisesta kalatalouden etujen huomioon ottamisesta ja senkin osalta keskittymisestä vain kalastuksen kannalta arvokkaiden virtavesien lajien poikastuotannon menestymisen edellytysten parantamiseen. Vähitellen ennallistaminen on kuitenkin saanut laajempaa sisältöä. Luonnonsuojelun näkökulma on otettava huomioon vähintään suojeltavien lajien osalta.

Ennallistamistoimenpiteiden yhteydessä on tullut luonnonsuojelun perusteella huomioon otettavaksi lähinnä raakku eli jokihelmisimpukka, joka kuuluu luontodirektiivin⁵¹⁸ liitteessä IVa mainittuihin lajeihin ja on siten niin sanotun tiukan lajisuojelun kohteena eli sen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kiellettyä (LSL 49 §). Jokihelmisimpukan lisääntyminen edellyttää välttämättä toukkavaiheen isännäksi taimenta, joten taimenen elinolosuhteiden parantaminen parantaa molempien elinmahdollisuuksia.⁵¹⁹ Esi-merkiksi Korvuanjoen vesistön ennallistamista koskevassa asiassa määrättiin, että mahdolliset jokihelmisimpukka-alueet tulee selvittää ennen töiden aloitusta ja jos sellaisia havaitaan, tulee töiden suorittamisessa noudattaa Oulun lääninhalituksen eli silloisen luonnonsuojeluviranomaisen antamia ohjeita.⁵²⁰ Lestijoen kunnostusasiassa oli myös varauduttu siihen, että ennallistamistoimenpiteiden alueella esiintyisi jokihelmisimpukkaa tai vastaavalla tavalla suojeltua vuollejokisimpukkaa. Selvitysten jälkeen havaittiin, että näin ei ollut eikä määräyksiinkään siten ollut tarvetta.⁵²¹

Lestijoen asiassa oli merkitystä myös Natura-verkoston suojelulla, koska joki kuuluu Natura 2000 -verkostoon.⁵²² Luonnonsuojelun vaatimukset otettiin huomioon määräyksellä siitä, että kunnostustyöt on toteutettava luonnontalouteen ja kalataloudellisiin kunnostuksiin perehtyneiden asiantuntijoiden ohjauksessa ja niin, että pohjan kasvillisuutta ei saa muuttaa enempää kuin on välttämätöntä.⁵²³

⁵¹⁸ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, 21.5.1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

⁵¹⁹ *Eloranta* 2010b, s. 220.

⁵²⁰ PSVEO 28.2.1995, 15/95/1, ei lainvoimainen. Asian myöhempi käsittely koski Korvuanjärven vedenkorkeutta ja siihen liittyvää pohjapadon rakentamista.

⁵²¹ Lestijoen kunnostusten käsittelyä on selostettu edellisessä jaksossa. Tässä mainitut suojelukysymykset on ratkaistu päätöksellä LSYLV 6.3.2008, 27/2008/4, ei lainvoimainen.

⁵²² Natura 2000 -verkoston alue Lestijoki FI1000057.

⁵²³ VHAO 15.6.2011, 11/0146/11, ei lainvoimainen. Eräät valittajat olivat sitä mieltä, että ennallistaminen vaarantaa muun ohella saukon ja eräiden luontodirektiivin liitteissä mainittujen kasvien

Lestijoen asiassa HAO otti luonnonsuojelun vaatimukset huomioon tiukan laji-
suojelun vaatimuksia laajemmin perustellen määräyksiä muun ohella pohjasam-
malten ja muun vesikasvillisuuden merkityksellä ekosysteemissä.

Kalataloudella on Lestijoella erityisen suuri merkitys. Lestijoki on yksi har-
voista Suomen joista, joiden alkuperäinen meritaimenkanta on säilynyt, mutta se
on erittäin uhanalainen, joten kalatalouskin lomittuu luonnonsuojeluun. Meritai-
menkanta on otettu huomioon myös määrättäessä kalatien rakentamisesta Lesti-
joessa olevan Korpelan voimalaitoksen yhteyteen.⁵²⁴ Kalatievelvoitetta perustel-
tiin olosuhteiden muuttumisella, mihin vaikuttivat Lestijoella jo suoritettut kun-
nostukset. Huomioon otettiin myös vielä vireillä oleva kunnostuksia koskeva
hakemus.

Uittosääntöjä kumottaessa asetetut velvoitteet olivat usein määrällisesti ilmei-
sen riittämättömiä, mihin VEO:t eivät vaikuta kiinnittäneen huomiota. Kaikkien
uomasta poistettujen massojen palauttaminen ilman tietoa siitä, miten se olisi
tullut luonnonolojen palauttamisen kannalta tehdä, ei olisi ollut mielekäästä. Jon-
kinlaisia viitteitä perkausten ja ennallistamistoimien välisestä epäsuhdasta voi-
daan silti saada verrattaessa uomasta poistettujen ja siihen palautettavien masso-
jen määriä.

Esimerkiksi eräiden Kuhmon reittiin kuuluvien vesistöjen uittosäännön ku-
moamista koskevassa asiassa kävi ilmi, että Jormasjoen Jormaskoskia oli pe-
rattu koneellisesti 1 290 m:n matkalla niin, että massoja oli kertynyt yhteensä
4 800 m³, Tipasjoen yläosalla oli 7 km:n matkalla perattu yhdeksää koskea
”melkoisesti” ja Kusianjoessa neljää koskea 1 030 m:n matkalla niin, että
massoja oli kertynyt yhteensä 2 300 m³. Perkausten hyöty oli jäänyt lyhytai-
kaiseksi. Jormasjokea perattiin koneellisesti vuonna 1959 ja uittoa toimitettiin
viimeisen kerran vuonna 1963, Tipasjoen kosket perattiin vuosina 1955–1957
ja uittoa toimitettiin viimeisen kerran 1961, Kusianjokea perattiin 1957 ja
siinä uutettiin viimeisen kerran 1964.

VH ei uittosäännön kumoamista koskevassa hakemuksessaan pitänyt muu-
tostöitä aiheellisina lausuen, että asiassa tehdyt selvitykset eivät olleet anta-
neet aihetta olettaa, että perkauksista voisi aiheutua merkityksellistä haittaa
käytettäessä vesistöä kalastukseen tai muuhun tarkoitukseen. VEO:n mää-
räyksestä VH teki kuitenkin kunnostussuunnitelmat ja pani vireille uuden
hakemuksen. VEO määräsi hakemuksen mukaisesti, että Jormaskoskeen on
palautettava massoja 800 m³, Tipasjokeen 420 m³ ja Kusianjoen kolmeen kos-

elinolosuhteita. HAO ei pitänyt aiheellisena palauttaa asiaa vaadittua LSL 65 §:ssä tarkoitettua
arviointi- ja lausuntomenettelyä varten.

⁵²⁴ LSYLV antoi kalatien rakentamista koskevan selvityselvoitteen päätöksellään 22.9.2006,
119/2006/4. VHAO ja KHO pysyttivät päätöksen, kuitenkin määräaika pidentäen, HAO päätök-
sellään 19.3.2008, 08/0077/1, ja KHO päätöksellään 17.9.2009 T 2270. Kalatien rakentamiseen
myönnettiin lupa päätöksellä LSSAVI 24.5.2011, 44/2011/2, lainvoimainen. Lestijoki oli aluehal-
lintouudistuksessa siirtynyt LSSAVI:n toimialueeseen.

keen yhteensä 750 m³.⁵²⁵ Perkausten seurauksena alentuneita vedenkorkeuksia ei pyritty ennallistamaan. Esimerkiksi Tipasjärvi oli laskenut perkausten johdosta 70 cm, mutta VH katsoi ranta-alueiden käytön mukautuneen uusiin vedenkorkeuksiin niin, että vain alimpien vedenkorkeuksien vähäinen korottaminen oli tarpeen kalojen kulkumahdollisuuksien turvaamiseksi ja kutualueiden vesitilanteen parantamiseksi.

Vedenkorkeuden palauttamiseen liittyvät intressiristiriidat ovat, silloin kun ennallistamistoimenpiteistä on sellaisia seurannut, osoittautuneet hankalasti ratkaistaviksi. Esimerkiksi Kutujoen asiassa VH perusteli kiveämissuunnitelmaansa muun ohella sillä, että järvien vesitilavuuden lisääntymisen seurauksena lahnankutupaikat palautuisivat ja rehevöityminen vähentyisi.⁵²⁶ KHO:n asiassa antaman päätöksen 1977 A II 81 (ään.) taustalla oli nimenomaan vedenkorkeuden nouseminen, jota osa rannanomistajista vastusti katsoen metsänkasvatuksen ja peltoviljelyn hyötyvän alhaisemmasta vedenkorkeudesta.

Myös Korvuanjoen uittosäännön kumoamisasiassa Korvuanjärven vedenkorkeuksien muutokset olivat aiheena valituksiin. Eräät rannanomistajat vastustivat vedenkorkeuden nostamista sillä perusteella, että se oli noin 50 vuoden aikana ehtinyt vakiintua ja sen nostamisesta aiheutuisi haittaa. VYO lausui, että uittosääntöä vahvistettaessa on vesistöön luotu uusi, silloin pysyväksi tarkoitettu olotila, johon vesistön ja rantojen käyttö on vuosikymmenten aikana mukautunut. Tämän vuoksi ja koska suunnitelman mukaisesta toimenpiteestä aiheutui VVL 1:15:ssä mainittu muutos tai seuraus, oli VVL 5:30.3:n mukainen velvoite asetettava siten, että myös VVL 2 luvun mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täyttyivät. Asiassa päädyttiin vedenkorkeuden nostamiseen.⁵²⁷

Vedenkorkeuden palauttamiseen olisi VVL 5:30.3 mukaan ollut velvollisuus sikäli kuin muuttuneet korkeudet ovat vaaraksi tai haitaksi vesistön muulle käytölle. Luvattomien perkausten osalta ennallistamisen velvollisuusluonne on vielä selvempi, kun kysymys on laillisen tilan palauttamisesta. Luonnontilaista alhaisemmasta vedenkorkeudesta aiheutuu yleensä haittaa ainakin sen vuoksi, että vesitilavuuden vähentyessä rehevöityminen lisääntyy. Kalastuksen edut, joista ennallistamisessa on huolehdittu, kärsivät rannan läheisten kutualueiden jäämisestä kuivilleen. Säännös olisi siten ollut sovellettavissa uiton päätyttyä. Jo alun perin esiintyneiden ristiriitaisten näkemysten lisäksi on pitkään vallinneen tilanteen palauttamisessa ongelmia, jos rantojen maankäyttö on jo ehtinyt sopeutua uuteen tilanteeseen.

KHO:n Kutujokea ja Änättijokea koskevilla vuosikirjaratkaisuille oli merkittävä vaikutus siihen, miten uittosäännön kumoamiseen liittyvää ennallistamisvelvol-

⁵²⁵ PSVEO 30.11.1984, 28/84/III, lainvoimainen.

⁵²⁶ VH:n hakemus, ks. PSVEO 16.3.1976, 20/76/III.

⁵²⁷ VYO 15.5.1996, 73/1996(ään.), jolla asia palautettiin VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi (lainvoimainen). PSVEO antoi asiassa palautuksen jälkeen päätöksen 25.3.1999, 13/99/1. Valitusten jälkeen asiassa annettiin päätökset VHAO 6.10.2000, 00/0024/3 ja KHO 12.12.2001 T 3091. KHO:n palautettua asian siinä on annettu päätökset PSYL 18.11.2003, 59/03/1, VHAO 28.10.2004, 04/0338/3 ja KHO 4.5.2006 T 1067.

lisuutta arvioitiin. Se, että KHO piti perattua uomaa sellaisena uittoa varten tehtynä rakenteena, joka saattoi olla haitaksi tai vaaraksi muulle vesistön käytölle ja jota ennallistamisvelvollisuus siis koski, otettiin huomioon VEO:n käytännössä ja laadittaessa ennallistamissuunnitelmia vesioikeuskäsittelyä varten. Näiden KHO:n päätösten ansioksi on laskettu, että kunnostusten tulokset alkoivat 1980-luvulla parantua.⁵²⁸

Vaikka aluksi tavoitteena olikin lähinnä virtavesikalaston menestymisen edellytysten parantaminen, toimenpiteet koituivat myös esimerkiksi vesistöjen virkistyskäytön ja luonnon monimuotoisuuden eduksi. Sitä mukaa kun menetelmiä kehitettiin ja saatiin tutkimustietoa, kunnostusten tulokset paranivat. Näin tapahtui ainakin ensisijaisena tavoitteena olleen virtavesikalaston menestymisen edellytysten osalta. KHO:n linjausten ja tutkimustiedon lisäksi ennallistamistoiminnan myönteiseen kehitykseen oli epäilemättä muitakin syitä, kuten yleinen luontoa arvostava mielipideilmasto, mutta ennallistamisen oikeudellisen sisällön voidaan joka tapauksessa olettaa vaikuttaneen merkittävästi viranomaistoiminnan ja sille osoitettujen resurssien suuntaamiseen.

Jälkikäteen arvioiden on helppo todeta, että varhaisimmat kunnostukset olivat hyvin puutteellisia. Aluksi ei juuri ollut tietoa siitä, miten kunnostukset tulisi tehdä, eikä VEO:n päätöksissä tai niiden perusteena olleissa hakemuksissa juuri käsitelty ennallistamiseen liittyviä laadullisia kysymyksiä. Myöhemmin tulokset ovat parantuneet, kun toimintaa on voitu kehittää tutkimustietoon tukeutuen. Toiminnan aloittaminen puutteellisistakin lähtökohdista oli kuitenkin mielekäs, koska tutkimustietoa on mahdollista saada vain toteuttamalla hankkeita ja seuraamalla niiden tuloksia.⁵²⁹

Laadullisten seikkojen käsittely velvoitteita määrättäessä on päätösten perusteella ollut vähäistä. Pääasiallisena syynä on saattanut olla, että toiminta on ollut käytännön syistä jätettävä ennen kaikkea sen toteuttajien taidon varaan ja yksityiskohtaisetkin suunnitelmat ovat väistämättä vain viitteellisiä. KHO:n ennallistamista koskevien vuosikirjapäätösten jälkeen oli kuitenkin selvää, että virallis-periaate oli uittoa varten tehtyjen ympäristömuutosten ennallistamisasioissa poikkeuksellisen laaja, kun hakija-asianosainen oli oikeastaan määräysten kohde, jonka oikeus jopa disponoida omasta hakemuksestaan oli hyvin rajoitettu. Jos kunnostussuunnitelma puuttui, vesioikeudet edellyttivät päätöksissään, että

⁵²⁸ Eloranta 2010b, s. 23.

⁵²⁹ Kunnostuksia ja niiden tuloksia koskevaa tutkimustoimintaa pidetään edelleen melko vähäisenä. Louhi (2010, s. 15) on todennut, että huolimatta lukuisista ennallistamishankkeista ja niihin käytetyistä resursseista on seuranta edelleen puutteellista ja että tilanne on sama kansainvälisesti. Eloranta (2010b, s. 221) on maininnut, että virtavesikunnostuksia on vastustettu sillä perusteella, että eräitä luonnonsuojelullisesti arvokkaita lajeja, kuten sammalia, tunnetaan vain puutteellisesti.

sellainen on laadittava ja pantava vireille uusi hakemus, mutta päätösten perusteella vaikuttaa siltä, että ne eivät kuitenkaan ottaneet aktiivista roolia ennallistamisen laatukysymyksissä. Tutkimustiedon puuttuessa se olisi voinut olla hankalaakin.

Vesioikeuksissa olivat pitkään edustettuina vain lakimiehet ja rakennustekniikan diplomi-insinöörit. Vesioikeuksien voidaan tämän vuoksi arvioida olleen luonnontieteen kysymyksissä enimmäkseen menettelyyn osallistuneiden varassa lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa katselmustoimituksessa avustavalla virkamiehellä oli luonnontieteen tuntemusta. Näin kapeaa asiantuntemusta alettiin pitää ongelmallisena. Tämä johti VVL:n muutoksen 467/1987 yhteydessä toteutettuun uudistukseen, jonka jälkeen vesioikeuksiin tuli vesioikeustuomarin ja vesioikeusinsinöörin lisäksi myös vesioikeuslimnologin virkoja.⁵³⁰ Jälkeenpäin on mahdotonta arvioida, mikä merkitys olisi ollut asiantuntemuksen laajentamisella siinä vaiheessa, kun uittosääntöjä alettiin kumota ja ennallistamisvelvoitteita määrätä.

3 UPPOPUIDEN POISTAMISVELVOLLISUUS HALLINTOPAKKOMENETTELYSSÄ

3.1 Hallintopakko vesilaissa

3.1.1 Vesioikeudellinen hallintopakko ja uitto

Vesilaissa on säädetty sekä välittömästi (VL 14:10) että välillisestä (VL 14:4) hallintopakosta. Välitöntä hallintopakkoa, jota nimitetään *valvontaviranomaisen välittömiksi toimiksi*, käytettäessä on pääsääntöisesti tarkoitus, että siihen liitetään hallintopakkomenettely, jossa annetaan tarpeelliset määräykset (VL 14:10.2).⁵³¹

⁵³⁰ Sepposen (2010, s. 79–80) mukaan vesioikeuslimnologien asema vesioikeuksissa ei aluksi ollut helppo. Vesioikeusinsinöörit olivat vastustaneet uutta ammattikuntaa katsoen, että insinööreillä oli riittävä vesiin liittyvä luonnontaloudellinen koulutus. Heidän huolenaan oli, että insinöörien määrää vähennettäisiin. Näistä syistä ja siksin, että limnologien määrä oli aluksi vähäinen, he pääsivät aluksi osallistumaan vain harvojen asioiden käsittelyyn. Sepposen kokemukset ovat Länsi-Suomen vesioikeudesta. Räsänen, joka on toiminut Itä- ja Pohjois-Suomen vesioikeuksissa, on Sepposesta poiketen katsonut (2007, s. 68–69), että uusi asiantuntemus saatiin vesioikeuksissa täysimääräiseen käyttöön vain vähäisten alkuhaparointien jälkeen. Räsänen mukaan asiantuntemuksen monipuolistaminen sai asianosaisten taholta myönteisen vastaanoton ja luonnontaloudellisten seikkojen jäämistä liian vähälle huomiolle koskenut arvostelu vaimeni merkittävästi.

⁵³¹ Tarkoitus oli näin korjata VVL:n sääntelyn epäselvyys välitöntä hallintopakkoa käytettäessä tehdyn toimenpiteen oikeudellisesta pysyvyydestä, ks. HE 277/2009 vp, s. 173. Samalla voitaneen

Välillinen hallintopakko on käytettävissä rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseksi. Säännöksessä on määräysten mahdollinen sisältö muotoiltu yleiseksi niin, että sen mukaan voidaan kieltää jatkamasta tai toistamasta menettelyä, määrätä täyttämään velvollisuus tai oikaisemaan säännösten tai määräysten vastaisesti tehty. Tarkoitus on jatkaa VVL:n soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan viranomainen voi tapauskohtaisesti harkiten määrätä kuhunkin tilanteeseen soveltuvista toimenpiteistä.⁵³² Ratkaisutoimivalta vesilain mukaisissa hallintopakkoasioissa kuuluu lupaviranomaiselle eli yleensä aluehallintovirastolle, mutta ojitukseen liittyvissä asioissa eräin poikkeuksin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (VL 14:4).

VL:iin sisältyy säännökset luontovahingosta ja sen korjaamisesta (VL 14:6 ja 7) ympäristövahingolain mukaan vastaavasti kuin VVL:iin (VL 21:3c–21:3e).

Uittajalla on velvollisuus poistaa haittaa aiheuttavat uppopuut ja uittotarvikkeet, mihin uittaja tai viimeksi uittoa harjoittanut voidaan velvoittaa hallintopakkoa käyttäen (VL 9:10.1). Kun uitto on lakannut eikä toimivaa uittoyhteisöä ole, on valtion valvontaviranomaisella oikeus poistaa vaaraa tai haittaa aiheuttavat uppopuut, jos niistä ei aiheudu lupaa edellyttäviä vesitaloushankkeita koskevassa säännöksessä tarkoitettuja seurauksia (VL 9:10).⁵³³ Sääntely vastaa aikaisempaa hallintopakon erityis- ja yleissäännösten yhdistelmää (VVL 5:99 ja 5:99a sekä 21:3), joka on osoittautunut käyttökelpoiseksi sekä vielä jatkuvan että päättyneen uiton johdosta vesistöön jääneiden uppopuiden ja uittojätteiden poistamisvaatimusten käsittelyssä. Muutosta aikaisempaan verrattuna merkitsee, että valvontaviranomaisen toimesta nostettu puutavara siirtyy valtion omistukseen, eikä sitä tarvitse myydä julkisella huutokaupalla.⁵³⁴ Valvontaviranomaisella ei ole velvollisuutta ryhtyä tässä säännöksessä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, mutta sillä on haittaa kärsivän ohella hakijavalitus hallintopakkoasiassa (VL 9:10.1) sekä oikeus itse ryhtyä vaaraa tai haittaa aiheuttavien uppopuiden ja uittojätteen poistamiseen (VL 9:10.2). Lainvalmistelussa oli esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan haitallisten uppopuiden poistaminen olisi säädetty valvontaviranomaisen velvollisuudeksi, mutta vesilakityöryhmän uuttojaosto ei sitä esittänyt eikä

siirtää vastuuta sille, jolle se aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kuuluu. Jos toimenpide merkitsee pysyvien rakenteiden tekemistä, on yleensä haettava lupa. Pysyvyyskysymys ja kunnossapitovastuu tulevat ratkaistua lupa-asian käsittelyssä, samoin mahdollisten haitankärsijöiden asema.

⁵³² HE 277/2009 vp, s. 169.

⁵³³ Uppopuita on poistettu valtion varoin lähinnä siellä, missä niiden poistamisen tarve on ollut suurin ja kustannusten jaosta on voitu sopia vesistöissä viimeksi uittaneiden kanssa. Uppopuiden lisäksi vesistöistä on puhdistuksen yhteydessä löytynyt uittojätteiden lisäksi runsaasti muutakin jätettä. Kustannusten oikeudenmukainen jakaminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti on sen vuoksi käytännössä osoittautunut hankalaksi. HE 277/2009 vp, s. 128.

⁵³⁴ Muutosta perusteltiin sillä, että vettyneen puutavaran ja muiden rakenteiden arvo on vähäinen, HE 277/2009 vp, s. 128.

tällainen ehdotus sisältynyt myöskään vesilakitoimikunnan lakiehdotukseen.⁵³⁵ Valvontaviranomaisella katsottaneen olevan tarvittaessa valtuus myös hakea lupaa toimenpiteille sikäli kuin sellainen olisi tarpeen, vaikka tästä ei olekaan säädetty.

VL:ssa oleva uiton erityinen hallintopakkosäännös vastaa VVL:n säännöstä ja sitä sovellettaessa on otettava huomioon VVL:n soveltamiskäytäntö, jolla on määritelty molemmista laeista puuttuvia puhdistamismääräysten ja niiden edellyttämän selvitysvastuun sisältöä koskevia kysymyksiä.

Jos hallintopakkoasiaan liittyy korvausvaatimuksia, on kysymys luvattomalla toimenpiteellä aiheutetuista vahingoista. Hallintopakkoasiassa ei ole VVL:n mukaan (VVL 14:2.1) voitu käsitellä korvausvaatimuksia eikä niin voida tehdä myöskään VL:n mukaan. Hallintopakkomääräysten sisältönä voi olla vain joko kieltö tai toimenpidevelvoite, jonka sisältö usein liittyy ennallistamiseen, ei korvauksen määrääminen (VL 14:4.1). Mahdollisten korvausvaatimusten käsitteleminen tapahtuu muodollisesti erillisessä menettelyssä. Se voi tapahtua myös rikosasian liitännäisvaatimuksena.

Toimivaltaisesta viranomaisesta on korvausvaatimusten osalta säädetty, että käräjäoikeus käsittelee lainvastaisesti aiheutettuun edunmenetykseen perustuvan korvausvaatimuksen paitsi siinä tapauksessa, että asiassa on vireillä hallintopakkomenettely (VL 13:6.3,4). Vesilakitoimikunnan säännösehdotuksessa poikkeus oli muotoiltu ”jollei – – 14 luvun 4 §:stä muuta johdu” (ehdotuksen 13:3.3). Säännöstä ei ole perusteltu vesilakitoimikunnan mietinnössä eikä HE:ssä.⁵³⁶ Korvausasian forumin kytkeminen hallintopakon vireilläoloon vaikuttaa perusteiltaan ongelmalliselta sen vuoksi, että hallintopakkoasiassa ei käsitellä korvausvaatimuksia. Prosessiekonomisesti saattaa olla järkevää, että samaan tapahtumainkulkuun perustuvat vaatimukset käsitellään yhdessä viranomaisessa. Mahdolliset rangaistusvaatimukset kuuluvat kuitenkin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, eikä näissä tilanteissa olisi myöskään mahdollisuutta käsitellä korvausasia rikosasian liitännäisvaatimuksina. On myös otettava huomioon, että hallintopakon vireilläolo ratkaisee toimivallan niissäkin tilanteissa, joissa hallintopakon hakija ja toisaalta korvausta ja ehkä rangaistustakin vaativa olisivat eri henkilöitä. Toimivallan määräytyminen vaikuttaa sattumanvaraiselta, kun se riippuu hal-

⁵³⁵ Uittojaoston jäsen *Matias Wallgren* ehdotti, että haitankärsijän asemaa tulisi parantaa sisällyttämällä viranomaisen velvollisuuksiin myös haitallisten uppopuiden poistaminen, Vesilakitoimikunnan uittojaosto 2001, s. 38 (raportin liite 4).

⁵³⁶ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 124–125 ja 193 sekä HE 277/2009 vp, s. 160. Vesilakityöryhmän mietinnössä (2006, s. 87) oli tältä osin vesilakitoimikunnan mietinnön ehdotusta vastaava säännösehdotus. Toimivaltakysymyksiin ei Vesilakitoimikunnan mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ole kiinnitetty huomiota muutoin kuin että Suomen Asianajajaliitto toivoi korvausasioiden epäselvän viranomaisjärjestelmän selkiyttämistä, *Salila* 2005, s. 101–102.

lintopakon vireilläolosta, ja senkin suhteen saattaa esiintyä tulkintaongelmia, onko molemmat vaatimukset perustettu samaan toimintaan. Ilmeisesti käräjäoikeuden toimivalta lakkaa, jos korvausasian vireillä ollessa tulee vireille hallintopakkomenettely, jossa vaatimuksilla on sama peruste. Näissä tilanteissa voi aiheutua käytännön tiedonkulun ongelmia.

Haitankärsijöiden kannalta materiaalsen oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää, että määräysten antamiseksi tarpeellisten suunnitelmien ja selvitysten tekeminen käsitetään osaksi määräyksiä ja vastoin lakia toimineen velvollisuudeksi samaan tapaan kuin ennallistamistoimetkin. VVL:n viimeaikaisessa uittoon liittyvässä ratkaisukäytännössä selvitystaakka onkin jaettu tällä tavoin. Tämä ei sulje pois sitä, että hakijan on yksilöitävä vaatimuksensa ja tarvittaessa myötävaikutettava jollakin tavalla esimerkiksi kalastukselle aiheutuvan haitan selvittämiseen. Sekä haitankärsijän että puhdistamisesta vastuussa olevan oikeusturva puolestaan edellyttää riittävän yksityiskohtaisten määräysten antamista.

Jos asiassa on kysymys muistakin kuin vaatijan ja vastapuolen intresseistä, ei hallintopakkoasiana käsitteleminen ole tarkoituksenmukaista, mutta jos asia on sellaisena pantu vireille, on siihen luonnollisesti annettava ratkaisu. Lupahakemusta käsiteltäessä kaikkien osapuolten ja intressien asema tulisi paremmin otetuksi huomioon. Riittävästä kuulemisestakin olisi helppo huolehtia.

Hallintopakon keinoin on mahdollista velvoittaa hankkeesta vastaava hakemaan lupa luvattomalle toimenpiteelle tai ennallistamiselle sen sijaan, että annettaisiin luvattomien rakenteiden poistamista ja alueen ennallistamista koskevia velvoitteita. Luvan hakeminen päävelvoitteen sisältönä aiheuttaa kuitenkin menettelyn muodostumisen useampivaiheiseksi. Päävelvoitteen jälkeen voi tulla kysymykseen uhkien täytäntöön paneminen. Lupakäsittely edellyttää hakijan aktiivista myötävaikutusta ja muodostuu hankalaksi, jos hankkeesta vastaava ei vapaaehtoisesti huolehdi selvittämisvelvollisuudesta. VL:n mukaan on tosin mahdollista teettää selvityksiä hakijan kustannuksella (VL 11:5.2).⁵³⁷ Uittoon liittyvissä tilanteissa voi myös olla tarpeen laajahkojen selvitysten laatiminen ennen kuin määräysten aiheellisuutta voidaan arvioida. Tällöin voi määräyksen sisältönä olla selvitysvelvollisuus ja tilanteeseen saattaa liittyä vastaavia ongelmia kuin annettaessa velvoite hakea lupaa. Asian käsittely voi näissä tilanteissa jakautua kolmeenkin vaiheeseen, joihin kaikkiin liittyy mahdollisuus hakea muutosta.

Uusia määräysten sisältöä rajoittavia säännöksiä ei VL:ssa ole säädetty. Vaikuttaa pikemminkin siltä, että oikeustilan on ollut tarkoitus säilyä sellaisena, joksi se VVL:n soveltamiskäytännössä on muodostunut. Muutetun ympäristön

⁵³⁷ HE 277/2009 vp, s. 140.

ennallistaminen on usein mahdotonta, mutta uittoon liittyvässä hallintopakko-menettelyssä tavoitetilaan pyrkimisen kysymykset saattavat olla tässä suhteessa helpompia. Niissä on kysymys vesistöön jääneiden uppopuiden ja uittojätteen poistamisesta, mikä saattaisi olla ainakin periaatteessa mahdollista. Aivan ongelmattomia nämäkään tilanteet eivät ole. Käytännön syistä on velvollisuutta rajoitettava jollakin tavalla, koska täydellisen puhdistamisen edellyttäminen ei ole mielekäästä. Alueen pohjasedimentti voi olla pilaantunutta ja toimenpiteet saattavat aiheuttaa haitallisten aineiden vapautumista vesistöön, joten ne eivät välttämättä ole haitattomia. Näissä ennallistamisen kannalta periaatteessa yksinkertaisissakin tilanteissa saattaa siis tulla otettavaksi huomioon monia erilaisia intressejä ja seurauksia.

3.1.2 Vireillepano-oikeus

VL:n mukainen valvontatoimivalta kuuluu sekä valtion valvontaviranomaiselle että kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, joilla on myös rinnakkainen hallintopakkoasian vireillepano-oikeus. Jollei asia ole tullut vireille valvontaviranomaisen aloitteesta, on vireillepano-oikeus myös asianosaisella, erällä rekisteröidyillä yhdistyksillä ja säätiöillä, sijaintikunnalla ja vaikutusalueen kunnalla sekä muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella (VL 14:1.1 ja 14:14). VVL:n mukaan vireillepano-oikeus oli viranomaisella tai sillä, ”jonka oikeutta tai etua asia koskee” (VVL 21:3.1). Yhdistyksillä ja kunnilla oli vireillepano-oikeus vain luontovahinkoja koskevissa asioissa, joiden osalta vireillepanoon oikeutettujen piiri oli sama kuin muutoksenhakuoikeuden omaavien (VVL 21:3 e ja 17:1.2). Yhdistysten ja kuntien vireillepano-oikeus on siis laajentunut kaikkiin hallintopakkoasioihin. VL:n mukainen vireillepano kaikkien osalta hakemuksella merkitsee vain semanttista muutosta verrattuna siihen, että VVL:n mukaan viranomaisaloitteinen hallintopakko tuli vireille ilmoituksella. Muutos aikaisempaan verrattuna on kuitenkin, että valvontaviranomaisen vireillepano-oikeus on ainakin säännöksen sanamuodon mukaan ensisijainen muihin vireillepanoon oikeutettuihin verrattuna.

Vireillepano-oikeuden muotoilu tällä tavoin valvontaviranomaiselle osoitettu-
na prioriteettina on kaikkiin hallintopakkoasioihin ulotettuna uusi elementti vesilain hallintopakkosääntelyssä. Muussa ympäristölainsäädännössä se näyttää tulleen käytännöksi sitä mukaa kuin säädöksiä on uudistettu.⁵³⁸ VL:n hallintopa-

⁵³⁸ Vastaavia säännöksiä ovat esimerkiksi YSL 92.2 § ja jätelain 134 § (646/2011). Poikkeuksen muodostaa maankäyttö- ja rakennuslaki, jonka hallintopakkosäännöksessä ei ole lainkaan säädetty vireillepano-oikeudesta (182 §). Haitankärsijöillä on siitä huolimatta katsottu olevan oikeus aloitteen tekemiseen. Oikeus ei ole käytännössä eronnut vireillepano-oikeudesta, ks. *Schiestl* 1999,

kon vireillepano-oikeutta koskevan säännöksen perustelut ovat niukat. Prioriteetin tarpeesta tai siitä vesioikeudellisessa hallintopakossa ehkä seuraavista ongelmista perusteluissa ei ole mainintaa. HE:ssä mainitaan säännöksen vastaavan VVL 21:3e:ää.⁵³⁹ Vesilakitoimikunnan mietintöä jätettäessä ympäristövastuudirektiivin toimeenpanoon liittyvä VVL 21:3 e (386/2009) oli vielä säätämättä. Mietinnössä onkin viitattu siihen, että säännös vastaa YSL 92 §:ää.⁵⁴⁰ Molemmat viittaukset pitävätkin paikkansa.

Jos vireillepano-oikeus on käsitettävä säännöksen sanamuodon mukaisesti niin, että valvontaviranomaisella on vireillepano-oikeuden prioriteetti, herää kysymys, minkä luonteinen tämä prioriteetti olisi. Se voitaisiin ymmärtää ajalliseksi, jolloin se edellyttäisi, että valvontaviranomaisen hakemuksen jälkeen vireille tulleet muut hakemukset on jätettävä tutkimatta. Jos prioriteetti tulkittaisiin yleisemmäksi, olisi ehkä myös ennen valvontaviranomaisen hakemusta vireille tulleet muut hakemukset jätettävä tutkimatta, ellei niitä olisi ehditty jo ratkaista jo ennen valvontaviranomaisen hakemuksen vireille tulemistä.

Ilmeisesti YSL:n mukaisessa hallintopakossa tai muussa vertikaalisessa, valvontaviranomaisen ja valvottavan väliseen suhteeseen painottuvassa hallintopakossa tällainen sääntely ei ole aiheuttanut ongelmia. YSL:n valvonnassa viranomaistoiminta lienee tehokasta ainakin lupapäätöksissä tarkoitettujen toimintojen osalta. Jos kysymys on päästöistä, vaikutukset yksityisiin etuihin voivat olla epäsuoria tai ainakin vaikeammin havaittavissa. Haitankärsijät voivat myös kääntyä valvontaviranomaisen puoleen ilman, että heidän on tarpeen tehdä hakemusta, ja saada asiansa käsittelyyn ainakin siinä tapauksessa, että viranomainen pitää toimenpiteisiin ryhtymistä aiheellisenä. Horisontaaliset, yksityisten väliset hallintopakat lienevät näistä syistä erittäin harvinaisia muissa kuin vesioikeudellisissa hallintopakomenettelyissä.⁵⁴¹ Sanamuotoa ei ehkä ole lainvalmistelussa pohdittu, kun ei ongelmiakaan ole esiintynyt.⁵⁴²

VL:n sääntelyalaan kuuluvat vesistöön tehdyt rakenteet, joiden osalta yksityisen intressi on usein merkittävämpi kuin yleinen, tai ainakin yleisen intressin lisäksi kysymyksessä ovat tavallisesti myös yksityiset edut. Valvontaviranomaisilla ei ole tapana ryhtyä toimenpiteisiin, jos vain yksityisiä etuja on loukattu. Muiden kuin valvontaviranomaisen aloitteesta käsiteltävät, horisontaalisuhteet-

s. 105 ja *Vihervuori* 2010b, s. 309–310 ja valitusoikeuden osalta *Vihervuoren* viittaama KHO 2009:91.

⁵³⁹ HE 277/2009, s. 174. Luontovahinkojen hallintopakosäännös toi VVL:iin tällä tavoin muotoilun vireillepano-oikeuden, jota ei myöskään mitenkään perusteltu, ks. HE 228/2008, s. 46–47.

⁵⁴⁰ Ks. Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 134.

⁵⁴¹ *Vihervuori* (2010b, s. 305–311) on käyttänyt vertikaalisen ja horisontaalisen hallintopakon käsitteitä tässä merkityksessä.

⁵⁴² *Romppanen* (2008) ei ole maininnut YSL:n mukaista hallintopakkoa kosevassa tutkimuksessaan mitään viranomaisen vireillepano-oikeuden ensisijaisuuden aiheuttamista ongelmista.

seen perustuvat hallintopakot ovat näistä syistä olleet vesioikeudellisessa hallintopakossa tavallisia joko erikseen tai viranomaisaloitteisen hallintopakon rinnalla.

VL:n vireillepano-oikeuden tulkitseminen niin, että valvontaviranomaisen vireillepano-oikeuden käyttäminen ei sulkisi pois esimerkiksi asianosaistahon mahdollisuutta käyttää omaa oikeuttaan, edellyttäisi säännöksen sanamuodon vastaista tulkintaa. Kun kuitenkin otetaan huomioon oikeudessa jo pitkään tapahtunut kehitys vireillepano-oikeutta laajentavaan suuntaan ja sen lisäksi perusoikeusmyönteisen tulkinnan mahdollisuus, saattaisi sellainen tulkinta olla mahdollinen tai jopa välttämätön. Jos tällaiseen tulkintaan ei voitaisi päätyä, saattaisi herätä vaikeita kysymyksiä siitä, olisiko hallintopakkomenettely ymmärrettävä periaatteellista kahdenvälisyyttä laajempaan niin, että valvontaviranomainen voisi ajaa myös yksityisiä etuja, joita yksityisen ei sallittaisi itse ajaa.

Uiton erityistä hallintopakkosäännöstä sovellettaessa menettely tapahtuu yleisten hallintopakkosäännösten mukaisesti. Vireillepano-oikeudesta on säädetty, että hakemuksen uittajan velvoittamiseksi puhdistamaan vesistö voi tehdä valtion valvontaviranomainen tai haittaa kärsivä (VL 9:10.1). Tämä erityissäännös näyttää sulkevan pois yleisen hallintopakon vireillepano-oikeutta koskevan säännöksen, mutta tämä erityissäännös ei ehkä sulje pois esimerkiksi luonnon-suojelujärjestön vireillepano-oikeutta.

3.1.3 Kuuleminen ja päätöksen tiedoksianto

VL:a säädettyäessä oli esillä, että hallintopakkoasioiden toimivalta säädettäisiin valvontaviranomaiselle, mikä olisi ollut yhdenmukaista esimerkiksi YSL:n kanssa. Hallintopakosta päättämisen katsottiin kuitenkin soveltuvan edelleen parhaiten lupaviranomaisen tehtäväksi.⁵⁴³ Hallintopakkoasioiden erityinen kaksiasianosaissuhteeseen perustuva luonne on otettu huomioon niin, että asian käsittelyssä noudatetaan osaksi muista hakemusasioista poikkeavia menettelysäännöksiä, jotka juontavat historialliset juurensa siviiliprosessin menettelyihin.

VL:n mukaan kiellon tai määräyksen kohteena olevalle ja tarvittaessa myös muille asianosaisille, valvontaviranomaisille ja yleistä etua valvoville viranomaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi (VL 14:5.1).

Hallintopakkomenettelyssä käsitellään hakemusta, joka voidaan hyväksymisen sijasta myös hylätä. Säännöksen sanamuodosta päätellen sellaista vaihtoehtoa ei ole otettu huomioon, kun tiedoksianto on ensi sijassa toimitettava vain kiellon tai määräyksen kohteelle. Säännöksen tässä suhteessa epäonnistuneesta

⁵⁴³ Syiksi mainittiin hallintopakkoasioiden monimutkaisuus laajemmissa asioissa ja valvontaviranomaisen puolueettomuuden tärkeys riitaluonteisissa valvonta-asioissa. HE 277/2009 vp, s. 173.

muotoilusta huolimatta tiedoksiannon suorittamatta jättäminen voi tulla kysymykseen vain hallintolaissa säädetyissä poikkeustapauksissa (hallintolain 34.2 §), joiden olemassaolo on syytä ratkaisussa todeta. Hakemuksen todennäköinen hylkääminen voi tulla kysymykseen tiedoksiannon suorittamatta jättämisen perusteena vain poikkeuksellisesti.

VVL 21:3:n mukaan ennen määräyksen antamista oli ”asianomaiselle” varattava tilaisuus tulla kuulluksi, mikä käytännössä ymmärrettiin niin, että vaatimusten kohteen lisäksi voitiin esimerkiksi vesialueen omistajaa kuulla, jos vaadittu toimenpide olisi tullut tehtäväksi vesialueella. Käytäntö on saattanut olla horjuvaa sen suhteen, onko kuultavaa pidetty asianosaisena, jolle olisi myös annettu päätös erityistiedoksiantona. Lisäyksenä aikaisempaan säännökseen on VL:n 14:5.1:n mukaan tarvittaessa kuultava myös muita asianosaisia kuin vaatimusten kohdetta, valvontaviranomaisia ja yleistä etua valvovia viranomaisia. Jossain määrin epäselväksi jää, mitä näillä muilla asianosaisilla tarkoitetaan. Periaatteessa hallintopakkoasian asianosaisia ovat vain hakija ja vaatimusten kohde. On kuitenkin syytä tunnistaa, että hallintopakkoasiassa voi olla kysymys muidenkin kuin vaatijan ja vaatimusten kohteen oikeuksista. Tapauskohtaisesti voi olla syytä laajentaa kuultavien piiriä esimerkiksi vesialueen omistajaan. Toisaalta säännöksen mukaan ei ilmeisesti pidä kuulla tahoa, jota ei voida pitää asianosaisena. Olisi hallintopakkomenettelyn perusteiden vastaista ulottaa kuuleminen esimerkiksi vastaavaa haittaa kärsivään naapuriin, joka ei ole tehnyt vaatimuksia.⁵⁴⁴

Päätös on annettava todisteellisena tiedoksiantona kiellon tai määräyksen kohteelle (VL 14:5.2).⁵⁴⁵ Päätöksen tiedoksiantoa koskeva erityissäännös on näin sanamuotonsa mukaan rajoitettu vain hyväksytyn hakemuksen vastapuoleen.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ Vesilakitoimikunnan mietinnössä (2004, s. 133) on huomautettu, että kysymyksessä on lisäksi aikaisempaan lakiin verrattuna. Mietinnössä tai HE:ssä ei ole esitetty lisäykselle perusteita eikä tarkemmin eritelty eri intressipiirien asemaa tai uuden kuulemissäännöksen merkitystä, ks. myös HE 277/2009 vp, s. 170.

⁵⁴⁵ Maininta päätöksen todisteellisesta tiedoksiannosta nimenomaan kiellon tai määräyksen kohteena olevalle tuli VL:iin eduskuntakäsittelyssä. Virikkeenä muutokseen näyttää olleen Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen edustajan *Jaana Junnilan* asiantuntijalausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle. Sen mukaan säännöksessä tulisi selvyiden vuoksi mainita, kenelle päätös on annettava todisteellisesti, kenelle jollain muulla tavalla, *Junnila* 2010. HE:n perustelut antavat aiheen olettaa, että päätöksen tiedoksiannon oli tarkoitus tapahtua entiseen tapaan kaikkien osapuolten osalta erityistiedoksiantona, ks. HE 277/2009 vp, s. 170. Vesilakitoimikunta ei erikseen perustellut päätöksen tiedoksiantoa koskevaa säännöstä (toimikunnan lakiehdotuksessa 14:4.3), oletettavasti pitäen perustelua tarpeettomana, kun entistä käytäntöä oli tarkoitus jatkaa, ks. Vesilakitoimikunnan lausunto 2004, s. 132–133. Ympäristövaliokunnan mietinnössä esitettiin muutosta, joka tuli sitten lakitektiin, tosin ilman perustelua, ks. YmVM 22/2010 vp, s. 11–12 ja 15.

⁵⁴⁶ Myös VVL:n mukaan hallintopakkoasian käsittelyssä noudatettiin soveltuvin osin, mitä laissa säädettiin hakemusasian käsittelystä. Hakemuksen tiedoksiannosta oli säädetty erikseen vain, että sen kohteelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi (VVL 21:3.1). Päätöksen tiedoksianto tapahtui

Mahdollista olisi tulkita, että tiedoksianto tapahtuu muutoin yleisten hakemusasioiden menettelysäännösten mukaan, joita hallintopakkoasiaa käsiteltäessä noudatetaan soveltuvien osin (VL 14:5.2). Tästä tulkinnasta seuraisi, että samassa asiassa olisi noudatettava sekä erityistiedoksianto- että julkipanomenettelyä. Valitusajaksi alkaa tiedoksisaannista, tiedoksiantomenettelyn mukaan kunkin asianosaisen osalta todisteellisesta tiedoksisaannista ja julkipanomenettelyn osalta päätöksen antamisesta. Muutoksenhakuaika määräytyisi siten eri perusteilla sen mukaan, missä menettelyssä tiedoksianto tapahtuisi. Ongelmat voidaan välttää, jos säännöstä katsotaan voitavan tulkita kaikkien asianosaisten osalta niin, että tiedoksianto tapahtuu erityistiedoksiantona. Tällaista tulkintaa tukee se, että lakia tulkittaessa voitaisiin yleissäännöksenä pitää yleisiä hallintoasian menettelysäännöksiä. Niiden mukaan erityistiedoksianto on pääsääntö (hallintolain 55 §). Oletettavasti ratkaisukäytännössä tullaan noudattamaan aikaisempaa menettelyä, jonka mukaan hallintopakon tiedoksiantotapana on kaikkien osalta erityistiedoksianto.⁵⁴⁷

Sekä vireillepano-oikeutta että tiedoksiantoa koskevien menettelysäännösten ongelmat johtunevat ainakin osaksi siitä, että vesioikeudellisen hallintopakon erityistä luonnetta ei ole otettu riittävästi huomioon. Muussa ympäristöllisessä sääntelyssä toimivalta kuuluu valvontaviranomaiselle ja lienee poikkeuksellista, että hallintopakkoasioissa olisi kysymys vesioikeudellisen hallintopakon tapaan yksityisistä eduista yleisten etujen rinnalla tai jopa niiden sijasta. Päätöksen tiedoksiantomenettelyä lukuun ottamatta säännökset ovat vesilakitoimikunnan lakiehdotuksen mukaisia, mutta toimikunnan mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ei muutoksiin kiinnitetty huomiota.⁵⁴⁸ Nämä kysymykset eivät kuuluneet vesilakityöryhmän toimeksiantoon. Hallituksen esitykseen olisi ollut mahdollista reagoida, vaikka asiaa pyrittiinkin käsittelemään nopeasti, jotta pitkään valmisteltu uudistus ei raukeaisi eduskunnan toimikauden päättyessä. Päätöksen tiedoksiantomenettelyn muutokseen ei kuitenkaan olisi ollut käytännössä mahdollista reagoida, koska säännös muuttui vasta valiokuntakäsittelyssä. Vaikuttaa siltä, että

erityissäännöksen nojalla kaikkien osalta hallintolain mukaisena erityistiedoksiantona (VVL 16:25.3).

⁵⁴⁷ Näin on menetelty ainakin päätöksellä ISAVI 20.1.2012, 6/2012/2, ei lainvoimainen, ratkaistussa hallintopakkoasiassa, jossa vaatimukset hylättiin. VL:n hallintopakkoa koskevan erityisen siirtymäsäännöksen (VL 19:6) on katsottu tarkoittavan, että hallintopakkoa koskevia menettelysäännöksiä on sovellettava heti lain tultua voimaan vuoden 2012 alussa. Tämä on lausuttu esimerkiksi oppopuiden poistamista Ala-Kemijoen alueelta koskevassa PSAVI:n päätöksessä 30.3.2012, 26/12/2 (tutkimuksen valmistuessa huhtikuussa 2012 on valitusajaksi vielä kulumassa).

⁵⁴⁸ *Salila* 2005, s. 109.

nämä kysymykset ovat jääneet huomiotta erittäin laajaan uudistukseen liittyvinä yksityiskohtina.

3.2 Uittoon liittyvä hallintopakko vanhassa vesilaissa

3.2.1 Uppopuiden ja uittojätteen poistaminen

Jos uitosta oli jäänyt vesistöön haittaa aiheuttavia uponneita tai uppoamistilassa olevia puita taikka uittotarvikkeita, voitiin VVL:n nojalla viranomaisen tai haitasta kärsivän hakemuksesta velvoittaa vesistön kunnossapitäjä tai, jollei sellaista ollut, se, joka viimeksi oli toimittanut vesistössä uittoa, määrättyssä ajassa puhdistamaan vesistö uhalla, että se tehdään kunnossapitäjän tai viimeksi uittaaneen kustannuksella. Toisen kustannuksella nostetut puut oli myytävä julkisella huutokaupalla (VVL 5:99). Uittotarvikkeet lisättiin säännökseen VVL:n muutoksella 649/1976. Asia käsiteltiin hallintopakkoasiana. Hallintopakkoasiana (silloisen terminologian mukaan virka-apuasiana) käsittelemistä koskeva 2 momentti lisättiin säännökseen VVL:n muutoksella 1347/1995. Toimivalta hallintopakkomääräysten antamiseen kuului alun perin VEO:lle ja VVL:n voimassaolon loppuajankana AVI:lle.

Tämä uittoa koskeva erityissäännös erosi yleisestä hallintopakkosäännöksestä (VVL 21:3) sikäli, että lain tai sen nojalla annettujen määräysten vastaista menettelyä ei edellytetty, vaan vastuu kuului joka tapauksessa uittoväylän kunnossapitäjälle ja vesistössä viimeksi uittoa harjoittaneelle. Säännöksessä ei rajoitettu sen soveltamisalaa päättyneeseen uittoon.

Valvontaviranomaisella oli ilman lupaakin oikeus, ellei uittoyhdistystä ollut, poistaa vaaraa tai haittaa aiheuttavat uppopuut ja uittojätteet, jos niiden poistaminen ei VVL:n kieltoäännösten perusteella edellyttänyt lupaa. Viranomaisella ei kuitenkaan ollut siihen velvollisuutta. Puutavara jäi valtion omaisuudeksi. Tämän oikeuden käyttäminen edellytti, että uitto oli päättynyt (VVL 5:99a). Vastaava säännös on VL:ssa (VL 9:10.2).

VVL 5:99 tarjosi haitankärsijälle yleistä hallintopakkoa tehokkaamman keinon haitan poistamiseksi. Uppopuiden ja uittojätteen poistamisvelvollisuus saattoi aktualisoitua jo päättyneen uiton lisäksi vielä jatkuvan uiton seurausten johdosta eikä ollut yhteydessä uittosäännön kumoamiseen liittyvään ennallistamisvelvollisuuteen. Menettely edellytti, kuten VL:nkin mukaan, olemassa olevaa vastapuolta, johon vaatimukset voitiin kohdistaa. Uittoyhdistyksen lakattua selasta ei välttämättä ollut enää olemassa. Näissä tilanteissa jäi keinoksi vain valvontaviranomaisen vapaaehtoisuuteen perustuva toiminta VVL 5:99a:n perusteella.

Tulkinnanvaraista saattoi olla, olisiko teettämisuhan vaihtoehtona voinut tulla kysymykseen uhkasakon määrääminen, kun VVL 5:99:ssä oli mainittu vain teet-

tämisuhan mahdollisuudesta.⁵⁴⁹ VL:n mukaan tämä ei enää ole ongelma, koska siinä ei säädetä erikseen uhasta (VL 9:10.1). Päävelvoitteen tueksi voidaan asettaa uhka kuten hallintopakkoasioissa muutenkin.

Uppopuut ovat yksi niistä ongelmista, joita uitossa on pyritty välttämään ennen kaikkea hävikin estämiseksi. Irtouitossa niitä oli kuitenkin vaikea välttää.⁵⁵⁰ Varsinkin uiton toimintapaikoilla ongelmana ovat olleet myös muut uittojätteet, kuten nippujen ja puomitusten sitomiseen käytetyt rautalangat, kettingit ja vanhempina aikoina närelenkit. Irtouitto edellytti laajojen vesialueiden käyttöä. Nippu-uittoon siirryttäessä hävikki väheni ja uiton käyttöön tarvittava alue pieneni huomattavasti. Vesistöissä on uiton jäljiltä edelleen runsaasti uppopuita. Niistä aiheutuu haittaa lähinnä kalastukselle, mutta myös vesistön virkistyskäytölle.⁵⁵¹

Uittoyhdistys vastusti kalastuskuntien vaatimuksia eräässä asiassa ilmoittaen, että on ”mahdotonta hoitaa uittoa niin, ettei siitä pääsisi yhtään puuta uppoamaan ja vähintään yhtä mahdotonta on nostaa laajalle vesialueelle uponneet puut niin tarkasti, että varmasti tiedettäisiin kaikkien uppopuiden tulleen nostetuiksi”.⁵⁵² Laissa ei ollut säädetty poistamisvelvollisuudelle rajoituksia. Oikeuskäytännön linjauksin on siitä huolimatta muodostettu kriteereitä, joiden perusteella vastuuta on rajoitettu niin, ettei se kata kaikkia mahdollisia vesialueita, joilla uppopuita tai uittojätteitä esiintyy ja niiden poistamista vaaditaan.

Jo poistamista edeltävän suunnitelman laatiminen on suuritöistä, kun poistettavat kohteet olisi ensin kartoitettava. Joissakin tapauksissa poistettavia kohteita on pyritty selvittämään sukellustutkimuksin.⁵⁵³ Nykyisin on käytettävissä viisto-kaikuluotaus, jolla vesistön pohjaan painuneet uppopuut ja uittojätteet voidaan

⁵⁴⁹ *Liivala* (1970, s. 8) on katsonut, että lakiteknisesti olisi ollut parempi säätää vain vastuun rajoista ja jättää teettämisuhka yleisen hallintopakkoasäännöksen (tuolloin virka-apusäännöksen) varaan. VL:ssa näin on menetelty.

⁵⁵⁰ Eri puulajien ominaisuuksia on tutkittu. *Lammassaaren* (1990, s. 3) mukaan kaikki Suomessa uitettavat kaupalliset puulajit ovat ainakin nippu-uitossa uittokelpoisia. Havupuut uivat lehtipuita paremmin. Hukkaprocentti, johon sisältyy uponnut ja muuten kadonnut puutavara, oli irtouitossa 1–2 %.

⁵⁵¹ Poistamisvaatimukset on yleensä perustettu kalastukselle aiheutuvaan haittaan, mutta ISVEO:n päätöksellä 16.9.1993, 100/93/2 ratkaistussa asiassa oli lisäksi kysymys kunnan keskustassa sijaitsevan uimarannan virkistyskäytöstä. VEO antoi vesistön puhdistamista koskevia määräyksiä. VYO pysytti päätöksen ratkaisullaan 22.3.1994, 77/1994 kuitenkin pidentäen velvoitteille asetettua määräaika. KHO ei myöntänyt valituslupaa, 29.12.1994 T 6631.

⁵⁵² Kymin Uittoyhdistyksen selitys ISVEO:lle virka-apuhakemuksen johdosta Mäntyharjun uittoväylää koskevassa asiassa, joka ratkaistiin päätöksellä 14.3.1967, 16/I/67, lainvoimainen. Uittoyhdistys oli kuitenkin valmis poistamaan todetusti haittaa aiheuttavat puut. MH asettui lausunnossaan tukemaan uittoyhdistystä. Uitto jatkui asiaa käsiteltäessä edelleen.

⁵⁵³ Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli teettänyt sukellustutkimuksia vaatimustensa perusteeksi hallintopakkoasiassa, joka ratkaistiin päätöksellä PSYLV 4.7.2005, 71/05/1, lainvoimainen.

paikantaa.⁵⁵⁴ Selvitysten ja suunnitelmien laatimisen työläyden vuoksi on vastuun käytännön toteutumisessa ollut oleellista, miten selvitystaakka jaetaan asiaa käsiteltäessä asianosaisten kesken. Viimeaikaisessa käytännössä se on osoitettu samalle taholle, jolle puhdistusvelvollisuus kuuluu.

Aiemmin ei pidetty mahdollisena tutkia uittosäännön kumoamisasiassa uppopuiden ja uittojätteiden VVL 5:99 perusteella esitettyä poistamisvaatimusta. HAO on aikaisemmasta käytännöstä poiketen katsonut Ala-Kemijoen asiassa, että uittosäännön kumoamisen yhteydessä on käsiteltävä ja ratkaistava kaikki asianomaisessa vesistössä tapahtuneesta uitosta ja uittosäännön kumoamisesta johtuvat toimivan uittoyhdistyksen velvollisuudet ja vastuut, vaadittaessa myös VVL 5:99:n mukainen velvollisuus uppopuiden poistamiseen vesistöstä.⁵⁵⁵ Vielä olemassa oleva uittoyhdistys ja alueellinen ympäristökeskus uittosäännön kumoamisasian hakijana sekä muistutusten ja valitusten laaja-alaiset vaatimukset antoivat HAO:lle tässä tapauksessa mahdollisuuden arvioida vastuuta ja sen käsitteilytapaa prosessuaalisten rajoitusten estämättä. HAO päätyikin sekä tämän kysymyksen että selvitystaakan jakamisen osalta menettelyratkaisuihin, joilla materiaallinen oikeudenmukaisuus voidaan toteuttaa.

3.2.2 Yleinen hallintopakko vai uiton erityissäännös

Se, että uppopuiden ja uittojätteen poistamista koski erityissäännös, ei estänyt eikä VL:nkaan mukaan estä perustamasta vaatimuksia erityissäännöksen sijasta pelkästään yleiseen hallintopakkosäännökseen. Hakemuksen menestyminen edellyttää yleissäännöstä käytettäessä, että vaatimukset kohdistetaan sellaiseen tahoon, jonka voidaan todeta menetelleen lain tai sen määräysten vastaisesti. Erityissäännöksen käyttäminen on hakijan kannalta helpompaa, koska vaatimukset voidaan kohdistaa siinä mainittuihin siitä riippumatta, onko näin tapahtunut.

Iura novit curia -periaatteen mukaan asianosaisen ei ole yleensä tarpeen vedota tiettyihin säännöksiin. Periaate soveltuu ohjeeksi myös lainsoveltajan ollessa hallinnollinen viranomainen. Asianosaisen edellytetään esittävän vaatimukset ja niiden perusteet ja ratkaisuviranomaisen selvittävän, mitä säännöksiä niihin on sovellettava. Hallintopakkomenettelyssä hakijan vaatimukset kuitenkin määräävät ne perusteet, joiden mukaan asiaa käsitellään. Nämä perusteet eroavat säännösten välillä tehdyn valinnan seurauksena siinä määrin, että hakijan kannanotto

⁵⁵⁴ ISAVI edellytti, että selvitys tulee tehdä viistokaikuluotauksella tai muulla vastaavan tasoisella tavalla luotettavasti niin, että uppopuiden ja uittotarvikkeiden sijainnit voidaan osoittaa ja puumäärät arvioida riittävällä tarkkuudella, ISVEO 2.9.2010, 81/10/2, lainvoimainen.

⁵⁵⁵ HAO 5.5.2006, 06/0124/3 ja 06/0125/3, molemmat lainvoimaisia.

valinnasta niiden välillä on tarpeen. Tarvittaessa ratkaisuviranomaisen on selvitettävä, kumpaan säännökseen hakija haluaa vaatimuksensa perustaa.

Molempiin säännöksiin perustettiin vaatimukset Iijoen alaosan asiassa, jossa jako- ja kalastuskunnat vaativat uittoyhdistyksen tai sen toimitsijoiden velvoittamista VVL 5:99:n nojalla puhdistamaan uittoväylä uppopuista ja muista uittojätteistä, ja toisella hakemuksella, että VEO kumoaa uittosäännöt tai VVL 21:3 nojalla määrää vesi- ja ympäristöhallituksen laatimaan uittosääntöjen kumoamissuunnitelman sekä poistamaan kaikki uittosäännöissä mainitut uittorakennelmat ja -laitteet. Hakemukset tutkittiin sekä VEO:ssa että VYO:ssa, mutta ne eivät johtaneet hakijoiden vaatimien velvoitteiden asettamiseen.⁵⁵⁶ Jälkimmäisen hakemuksen uittosäännön kumoamista koskevat vaatimukset eivät olisi kuuluneet uiton erityissäännöksen soveltamisalaan, joka on rajoitettu uppopuiden ja muun uittojätteen poistamiseen.

Uiton erityissäännöksen soveltaminen edellyttää, että kysymys on nimenomaan uittoon liittyvästä asiasta. Rajatapauksia saattaa esiintyä, jos kysymys on teollisuuslaitoksen puuvarastoalueen läheisyyteen päässeen puutavaran poistamista koskevasta vaatimuksesta. Jos poistettaviksi vaaditut uppopuut ja muut uittojätteet olisivat peräisin vesivarastoalueelta, ei ole kysymys uitosta.

Ennen ympäristölainsäädännön 1.3.2000 voimaan tullutta uudistusta ei hallintopakkoasiassa ollut tarpeen erottaa, oliko kysymys päästöistä vai vesistöön rakentamisesta. YSL:n voimaantulon jälkeen teollisuuden tarpeisiin tapahtuva varastointi vesialueella käsitellään YSL:n mukaisen ympäristöluvan yhteydessä, jolloin annetaan tarpeelliset määräykset päästöjen ehkäisemiseksi.⁵⁵⁷ Myös lupa vesistöön rakentamista varten saattaa olla tarpeen, jolloin lupa-asia käsitellään yhteiskäsittelyssä (YSL 39 §, VVL 1:21 ja 16:2, VL 3:10.3). Hallintopakkomenettelyssä sovellettava laki määräytyy sen mukaan, kumman lain vastaiseen menettelyyn vaatimukset perustetaan. Vesivaraston käyttämisessä on kysymys pikemminkin vesistöön tehdyn rakenteen käyttämisestä kuin päästöstä, ja varastosta ehkä karkuun päässeen puutavaran seurauksia olisi siten arvioitava vesioikeudellisena hallintopakkona. Sikäli kuin kysymys on varastoinnin aiheuttamas-

⁵⁵⁶ Hallintopakkoasiaa koskevat päätökset PSVEO 23.1.1991, 12/91/1 ja VYO 13.2.1992, 47/1992(ään.), lainvoimainen, sekä palautuksen jälkeen PSVEO 12.11.1993, 66/92/1, jolla asia jätettiin peruutuksen vuoksi sillensä. Hakemusasiaa koskevat päätökset PSVEO 23.1.1991, 13/91/1 ja VYO 13.2.1992, 46/1992(ään.), lainvoimainen.

⁵⁵⁷ UPM-Kymmene Wood Oy:n vaneritehtaan ympäristöluvassa annettiin tukkien vesivarastoa koskevia määräyksiä perustaen ne YSL:iin, koska tukkien varastointi lisäsi vesialueen kuormitusta, Hämeen ympäristökeskuksen päätös 3.9.2009, YLO/lup/105/04. VHAO on antanut asiassa päätöksen 26.5.2006, 06/0148/2 ja KHO päätöksen 11.12.2007 T 3167, jolla HAO:n päätös kumottiin ja ympäristökeskuksen päätös jätettiin voimaan tältä osin. Asiassa ei ollut kysymys siitä, olisiko vesivarasto ollut myös VVL:n mukaisen luvan tarpeessa.

ta kuormituksesta vesistöön, olisi hallintopakkoasia käsiteltävä YSL:n mukaan. Kummassakaan tapauksessa ei ole kysymys uiton seurauksista.

AVI määräsi Joutsenossa sijaitsevaa vesialuetta koskevassa asiassa selvitysvelvollisuudesta perustaen päätöksensä VVL 5:99 säännökseen siitä huolimatta, että hakemuksessa oli ilmoitettu osan poistettaviksi vaadituista uppopuista olevan peräisin läheisen tehtaan vesivarastoalueen hajoamisesta myrskyssä.⁵⁵⁸ Alueella harjoitettu uitto oli tapahtunut yksinomaan tehtaan tarpeisiin, joten kysymys oli sekä uitosta että vesivarastoalueelta peräisin olevasta puutavarasta. Yhtiö, johon vaatimukset kohdistettiin, ei vedonnut varastoalueen omistajan mahdolliseen vastuuseen eikä kysymys säännösten valinnasta muutoinkaan ollut esillä ratkaisussa. Asia olisi voitu ainakin osaksi käsitellä yleisten hallintopakkosäännösten nojalla, jolloin määräysten antamisen edellytyksenä olisi ollut, että niiden kohteena on yhtiö, jonka toiminnasta tilanne on aiheutunut. Jo haitallisen seurauksen aiheutumisesta olisi voitu pitää riittävänä indisio-na siitä, että asiassa oli toimittu vesilain vastaisesti.

Rannassa maa-alueella sijaitsevalta puuvarastoalueelta peräisin olevasta puutavarasta aiheutuneista haitoista ja vahingoista oli kysymys Kotkassa sijaitsevan pienen sahan omistajaan kohdistetuissa naapureiden vaatimuksissa, joiden johdosta annettiin puhdistamismääräyksiä yleisen hallintopakkosäännöksen perusteella.⁵⁵⁹ Tässä asiassa ei vaikuta olleen tulkinnanvaraista, mitä säännöstä olisi ollut sovellettava. Ongelmat olivat aiheutuneet maa-alueella sijaitsevan puuvaraston päästyä karkuun myrskyssä veden ollessa korkealla, eikä asiassa tullut esiin, että syynä olisi osaksikaan ollut puiden kuljetus paikalle uittamalla, vaikka näin ehkä oli tapahtunut.

3.2.3 *Selvitysvelvollisuus*

Puhdistamisvelvollisuuden käytännön toteuttaminen edellyttää usein selvitysten ja suunnitelmien laatimista, joiden perusteella vasta voidaan antaa määräyksiä tai harkita, ovatko määräykset tarpeellisia. Selvitystyöstä saattaa aiheutua suuriakin kustannuksia, joten selvitykselle asetettavilla sisällöllisillä vaatimuksilla ja sillä, minkä osapuolen kannettavaksi selvitystaakka asetetaan, on suuri merkitys materiaalian oikeusturvan toteutumisen kannalta. VVL:n säännökset eivät antaneet vastausta siihen, kenen velvollisuutena selvitysten laatiminen on, eikä siitä ole säädetty myöskään VL:ssa. Selvitysten sisällöllisistä vaatimuksista ei säädetty kummassakaan laissa. Vastaukset näitä seikkoja koskeviin kysymyksiin ovat siten jääneet oikeuskäytännön varaan.

⁵⁵⁸ ISAVI 2.9.2010, 81/10/2, lainvoimainen.

⁵⁵⁹ ISYLV 25.9.2000/53/00/2, VHAO 23.5.2001, 01/0037/4, KHO 14.5.2002 T 1104. Hakemus oli pantu vireille juuri ennen ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen tuleamista voimaan ja siihen sovellettiin VVL:n säännöksiä.

Viranomaisen käytettävissä on oltava päätösharkinnan kannalta riittävät selvitykset ennen määräysten antamista. Ensisijaisesti asia pyritään selvittämään yhdessä menettelyssä kehottamalla asianosaista toimittamaan selvitykset, mutta joissakin tilanteissa on käytettävä kaksivaiheista menettelyä, jonka ensimmäisessä vaiheessa annettavan määräyksen sisältönä on vain selvitysvollisuuden toteuttaminen. Toisessa vaiheessa harkitaan, onko asetettava velvoitteita.

Kysymykseen tulevat vaihtoehdot selvitystaakan jakamiseksi ovat selvitysten edellyttäminen hakijalta samaan tapaan kuin yleensäkin hakemusasioissa ja selvitysvollisuuden asettaminen puhdistamisvastuussa olevalle. Aikaisemmassa ratkaisukäytännössä selvitystaakka jäi hakijan kannettavaksi. Tällöin jäi huomiotta, että hakija on tässä tapauksessa haitankärsijän asemassa toisin kuin lupa-asian hakija. Joissakin tapauksissa poistamisvaatimusta koskeva asia on määrätty käsiteltäväksi katselmustoimituksessa tai selvitysmenettelyssä, todennäköisesti asianosaisten esittämien selvitysten puutteellisuuden vuoksi. Toimituksia ei kuitenkaan ehditty aloittaakaan ennen kuin käsittely päättyi hakemusten peruuttamiseen. Sitten selvitystaakka on osoitettu sille, jolle puhdistamisvelvollisuuskin kuuluu.

Laajojen selvitysten laatiminen ei voi tulla kysymykseen viran puolesta. Se on periaatteessa asianosaisten tehtävä eikä viranomaisella ole siihen käytännöllisiä mahdollisuuksia. VL:n mukaan on mahdollista teettää tarvittavia selvityksiä hakijan kustannuksella edellyttäen, että asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät (VL 11:5.2). VVL:n samantapaisen säännöksen käyttöala oli huomattavasti rajoitetumpi, koska selvityksen tuli olla tarpeellinen julkisen edun kannalta (VVL 16:20).

Uiton seurausten käsittelemistä hallintopakkomenettelyssä on linjannut KHO:n Kalkkistenkoskea koskeva ratkaisu sekä menettelyn että velvollisuuden asiallisen laajuuden osalta.

ISVEO oli velvoittanut Särkijärven kalastuskunnan hakemuksesta Kymin Uittoyhdistyksen poistamaan kalastuskunnan vesialueilla Kalkkistenkosken ylä- ja alapuolella vielä poistamatta olevat kiinteät uittolaitteet.⁵⁶⁰ Uittoyhdistyksen oli myös puhdistettava kalastuskunnan vakinaisessa käytössä olevat kalastuspaikat niistä uponneista ja uppoamistilassa olevista puista ja uittojätteistä, joista oli haittaa kalastukselle. Kalastuskunnan oli osoitettava nämä kalastuspaikat uittoyhdistykselle, minkä jälkeen poisto- ja puhdistustyö oli tehtävä vuoden kuluessa. Uittoyhdistys ilmoitti harjoittaneensa uittoa Kalkkistenkoskessa yli 100 vuotta vuoteen 1963 saakka, minkä jälkeen se oli poistanut uittolaitteita ja nostanut uppopuita. Vesialueelle oli kuitenkin jäänyt uponneita ja uppoamistilassa olevia puita sekä erilaista rautatavaraa ja närepantoja. Kalastuskunta ja uittoyhdistys olivat tehneet sopimuksen alueen käytöstä uittotar-

⁵⁶⁰ ISVEO 25.11.1968, 86/I/68.

koituksiin, mutta VEO katsoi, että sopimuksen mukaisella korvauksella ei ollut ollut tarkoitus hyvittää uppopuista ja uittojätteistä aiheutuvia haittoja.

KHO palautti asian vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi Kymin Uittoyhdistyksen valitukseen antamallaan päätöksellä KHO 1969 A II 157. KHO katsoi, että vesistöön oli Särkijärven kalastuskunnan alueelle jäänyt uittotavan muutoksen vuoksi tarpeettomiksi käyneitä uittolaitteita ja rakennelmia. Myös uitosta jääneitä uponneita tai uppoamistilassa olevia puita sekä nippulankoja, vajereita ja närelenkkejä oli edelleen vesistössä. Uittoyhdistys oli poistanut niistä osan. Uittoyhdistyksen ja kalastuskunnan välinen sopimus ei vapauttanut uittoyhdistystä velvollisuudesta puhdistaa vesistö. VEO:n olisi tullut selvittää kunkin poistettavaksi vaaditun uittolaitteen kohdalta erikseen, oliko laite tai sen osa vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä. Kunkin puhdistettavaksi vaaditun kalastuspaikan osalta olisi tullut niin ikään erikseen selvittää, aiheutuiko kalastukselle haittaa, sekä mahdollisuuksien mukaan puhdistamisella saavutettavaa etua ja siitä aiheutuvia kustannuksia. VEO:n tuli hankkia tarpeellinen lisäselvitys ennen päätöksen tekemistä.

Asiaa palautuksen jälkeen VEO:ssa käsiteltäessä Särkijärven kalastuskunta toimitti VEO:n kehotuksesta täydennystä hakemukseensa. Kalastuskunta ja uittoyhdistys toimittivat vastineita toistensa kirjelmiin ja VEO suoritti tarkastuksen. Sen jälkeen VEO määräsi asian käsiteltäväksi katselmustoimituksessa. Määräyksen jälkeen osapuolet toimittivat vesioikeudelle sopimuksen, jonka mukaan uittoyhdistys maksoi kalastuskunnalle korvausta uittotoiminnasta aiheutuneesta vahingosta, haitasta ja edunmenetyksestä sekä oikeudenkäyntikuluista, minkä jälkeen osapuolilla ei ollut vaatimuksia toisiaan kohtaan. Asian käsittely VEO:ssa päättyi sovinnon vahvistamiseen.⁵⁶¹

Kalkkistenkosken asiassa KHO ei ottanut kantaa siihen, kenen velvollisuus lisäselvityksen esittäminen on. Asiaa palautuksen jälkeen käsiteltäessä VEO edellytti hakijana olevan kalastuskunnan hankkivan selvityksiä. Ilmeisesti myös katselmustoimituksen kustannukset olisivat jääneet tavalliseen tapaan hakijan eli asian vireille panneen kalastuskunnan maksettaviksi (VVL 21:11).

Selvitystaakka jäi hakijan kannettavaksi myös uppopuiden ja uittojätteiden poistamista Iijoen alaosalta ja Oulujoesta koskevissa asioissa, joissa VYO palautti asiat VEO:lle uudelleen käsiteltäväksi sillä perusteella, että se ei pitänyt selvityksiä riittävinä.

Iijokea koskevassa ratkaisussaan VYO nimenomaan lausui, että VEO:n oli asiaa palautuksen jälkeen käsitellessään vaadittava hakijalta tarvittava selvitys.⁵⁶² VEO määräsi asian käsiteltäväksi selvitysmenettelyssä, minkä jälkeen hakijoina olleet kalastuskunnat peruuttivat hakemuksen ja VEO jätti asian

⁵⁶¹ VEO 11.12.1974, 104/Ym/74, lainvoimainen. Se, että VEO katsoi, ilmeisesti ongelmitta, voivansa vahvistaa sovinnon, mikä yleensä tulee kysymykseen vain riita-asioissa, osoittaa hallintopakkomenettelyn kahdenvälistä, siviiliprosessia lähellä olevaa luonnetta.

⁵⁶² VYO 13.2.1992, 47/1992.

sikseen.⁵⁶³ Vaikka hakijat eivät ilmoittaneet peruuttamisen syytä, voidaan olettaa, että se liittyi niihin kustannuksiin, joita kalastuskunnilta edellytetyt selvitykset olisivat aiheuttaneet.

Uppopuiden poistamista Oulujoesta koskevassa asiassa VYO lausui, että puhdistettavan alueen yksilöimistä ei voi jättää sen varaan, että kalastusoikeuden haltija myöhemmin osoittaa puhdistettavat kohteet, kuten VEO oli edellyttänyt, vaan päätökseltä vaadittava selkeys edellyttää jo siinä tapahtuvaa yksilöintiä. VYO ei asian VEO:lle palauttaessaan ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, kenen velvollisuutena oli niiden selvitysten hankkiminen, joita asian käsittelyssä oli edellytettävä.⁵⁶⁴ Ratkaisusta eri mieltä ollut jäsen katsoi, että asiassa hakijoina olleiden kalastusalueen ja kalastuskuntien ei voitu haitankärsijöinä edellyttää laativan puhdistustyön edellytyksenä olevia suunnitelmia ja selvityksiä. Hän olisi velvoittanut uittoyhdistyksen laatimaan suunnitelman ja panemaan sen jälkeen vireille hakemuksen kalastusta haittaavien uittojätteiden poistamiseksi.

Asiaa palautuksen jälkeen käsitellessään VEO kehotti hakijoita toimittamaan VYO:n päätöksessä edellytetyt selvitykset. Tämän jälkeen hakijat peruuttivat hakemuksensa lausuen, että VYO on määrännyt hakijoiden tehtäviksi ja kustannettaviksi laajoja ja kalliita lisäselvityksiä ennen asian ratkaisemista, mikä on haitankärsijöille kohtuutonta, koska ne eivät ole saattaneet Oulujokeen uppopuita tai pitäneet siellä uittotarvikkeita. VEO jätti asian sikseen, koska hakemus oli peruutettu.⁵⁶⁵

Asian selvittämiselvöllisyys jaettiin uudella tavalla uppopuiden poistamista Ala-Kemijoesta koskevassa asiassa. HAO lausui, että asian vireille panevan viranomaisen tai haitankärsijän asia on yksilöidä ne kalastuspaikat ja vesialueet, missä haitta ilmenee ja että tarkemman selvityksen hankkiminen uppopuiden poistamistarpeesta kuuluu uittoyhdistykselle haitan aiheuttajana.⁵⁶⁶ Tässä tapauksessa oli vielä olemassa uittoyhdistys, johon voitiin kohdistaa ja johon myös oli kohdistettu vaatimuksia.

Käsitellessään Ala-Kemijoen asiaa palautuksen jälkeen YLV joutui hankalan menettelykysymyksen eteen, kun uittoyhdistykseltä oli palautuspäätöksen mukaan edellytettävä selvitysten ja suunnitelmien esittämistä, mutta uittoyhdistys ei aluksi kehotusten johdostakaan täyttänyt velvollisuuttaan YLV:n asianmukaiseksi katsomalla tavalla. YLV päätyi kehottamaan uittoyhdistystä toimittamaan selvitykset ja suunnitelmat uhalla, että ne voidaan teettää uittoyhdistyksen kustannuksella.⁵⁶⁷ YLV ei käyttänyt kehotuksensa perusteena VVL 16:20:ää, jonka soveltuminen olisi julkisen edun edellytyksen vuoksi saattanutkin olla kyseenalaista, vaan viittasi perusteena HAO:n päätökseen.

⁵⁶³ Asia jätettiin sikseen päätöksellä PSVEO 12.11.1993, 113/93/1, ei valituskelpoinen päätös.

⁵⁶⁴ VYO 9.9.1996, 120/1996 (ään.).

⁵⁶⁵ PSVEO 21.1.1998, 2/98/2, ei valituskelpoinen päätös.

⁵⁶⁶ VHAO 5.5.2006, 06/0125/3, lainvoimainen.

⁵⁶⁷ YLV antoi kehotuksensa pöytäkirjoiksi nimetyissä asiakirjoissa.

Tämän jälkeen uittoyhdistys toimitti riittäviksi katsotut selvitykset ja asia voitiin ratkaista.⁵⁶⁸

Ala-Kemijoen uppopuita koskevan hallintopakkoasian käsittelystä voidaan tehdä se johtopäätös, että palautuspäätöksissä tulisi riittävin menettelyllisin ohjein varautua siihenkin, että velvoitteita ei vapaaehtoisesti noudateta. Tässä tapauksessa, jossa määräysten harkitseminen edellytti perusteellisia selvityksiä, olisi saattanut olla luontevinta jakaa menettely kahteen osaan, jolloin ensimmäisessä vaiheessa olisi annettu valituskelpoinen päätös uhkasakkolain mukaisine tehosteineen. Uittoyhdistyksen oikeusturvankin olisi voinut ajatella edellyttävän mahdollisuutta saada muutoksenhakuasteen ratkaistavaksi kysymys selvitysten laajuudesta. Asian jo siihen saakka pitkä käsittely olisi tosin pidentynyt tämän vuoksi entisestään.

VL:n lievennys niihin edellytyksiin, joilla selvityksiä voidaan teettää hakijan kustannuksella, ei helpota ensimmäisen vaiheen hallintopakkoasioiden menettelyä, koska teettämisuhka voidaan asettaa vain hakijalle (VL 11:5.2). Säännöksen perusteluiden mukaan sen soveltamisalaksi on ajateltu toisen vaiheen käsittelyä, jossa hakija on pannut hakemuksen vireille hallintopakkoasiassa annetun velvoitteen johdosta.⁵⁶⁹

Joutsenossa sijaitsevien nuotta-apajapaikkojen puhdistamista koskevassa asiassa AVI noudatti selvitysvastuun jakamisessa HAO:n Ala-Kemijoen asiassa lausumaa periaatetta, kun se velvoitti vesistössä viimeksi uittaneen Perkaus Oy:n tekemään selvityksen uppopuiden ja uittojätteen esiintymisestä.⁵⁷⁰ Yhtiön oli sakan uhalla toimitettava selvitys AVI:lle, joka arvioi sen perusteella, aiheutuuko haittaa ja onko yhtiö velvoitettava puhdistamaan vesistö joltakin osalta. Osakaskunta oli hakemuksessaan rajoittanut vaatimuksensa karttaan merkittyihin 11 nuotta-apajapaikkaan. Perkaus Oy on määräajassa toimittanut siltä edellytetyn hakemuksen selvityksineen AVI:lle.⁵⁷¹

Hakemuksen koskiessa suppeaa aluetta ja ollessa hyvin yksilöity on asia voitu ratkaista jo hakemuksen perusteella edellyttämättä lisäselvityksiä ja niiden perusteella laadittua suunnitelmaa. Esimerkiksi VEO saattoi antaa eräiden kalastuskuntien ja yksityishenkilöiden vaatimusten perusteella riittävän yksityiskohittaiset määräykset Tehdaspuu Oy:lle vesistön puhdistamisesta siihen jääneistä

⁵⁶⁸ PSAVI 30.3.2012, 26/12/2, tutkimuksen valmistuessa huhtikuussa 2012 valitusaika kuluu vielä.

⁵⁶⁹ Vesiläkitöimikunnan mietintö 2004, s. 110 ja HE 277/2009 vp, s. 140.

⁵⁷⁰ ISAVI 2.9.2010, 81/10/2, lainvoimainen.

⁵⁷¹ Tutkimuksen valmistuessa asia on vireillä ESAVI:ssa, jonka toimialueeseen Lappeenrantaan kuuluva Joutseno siirtyi aluehallintouudistuksessa.

puista, uittotarvikkeista ja muista uiton jätteistä.⁵⁷² On tosin mahdollista, että selvityksiltä tai määräyksiltä ei ollut, huolimatta KHO:n vuosikirjapäätöksestä Kalkkistenkosken asiassa, tapana edellyttää sellaista yksityiskohtaisuutta kuin nykyään ja että ennen käytännön vakiintumista yksilöimättömien määräysten antaminen oli ehkä tavallistakin.⁵⁷³ Jos asianosaisten kesken on vallinnut riittävä yhteisymmärrys, ei tästä liene aiheutunut käytännöllistä haittaa.

3.2.4 Intressivertailu vastuun rajoittajana

VVL 5:99:n soveltamisen edellytyksenä oli, että uitosta vesistöön jääneistä uponneista tai uppoamistilassa olevista puista taikka uittotarvikkeista oli haittaa veden juoksulle, liikenteelle, vesistön virkistyskäytölle, kalastukselle tai vesistön käyttämiselle muuhun tarkoitukseen. Siitä ei ollut säädetty, että puhdistamisella saavutettavia hyötyjä olisi verrattava uppopuista ja uittojätteistä aiheutuvaan haittaan. Myöskään puhdistamistyön haittoja ei säännöksessä mainita. Intressivertailu tuli VVL:n uittosäännöksissä sovellettavaksi lainmuutoksella 750/1996, mutta silloinkin vain uittajan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä korvauksia koskevissa asioissa (VVL 13.3). Laillisen tilan palauttamisessa hallintopakon avulla ei intressivertailu yleensä tule kysymykseen velvoitteita asetettaessa.

VL:a säädettyä toimenpiteistä aiheutuvien haittojen mahdollisuus otettiin huomioon säännöksen perusteluissa kiinnittämällä huomiota siihen, että uppopuita poistettaessa tulisi huolehtia siitä, etteivät poistotoimenpiteistä aiheutuvat samentumis- tai muut haitat muodostu merkittäviksi suhteessa toimenpiteistä saatavaan hyötyyn.⁵⁷⁴ Tämä lausuma heijastaa VVL 5:99:n soveltamiskäytäntöä, jossa intressivertailulla on säännöksen sanamuodosta huolimatta ollut sijaa.

KHO edellytti Kalkkistenkoskea koskevassa ratkaisussaan 1969 A II 157, että ennen asian ratkaisemista on mahdollisuuksien mukaan selvitettävä puhdistamisella saavutettavaa etua ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Ajan tapaan päätöksen perustelut ovat suppeat, joten selvästikin etujen ja kustannusten vertailun osalta ilman säädöstukea tehdyn ratkaisun perusteet jäivät lukijan pääteltäviksi. Kysy-

⁵⁷² ISVEO 16.9.1993, 100/93/2. VYO pysytti päätöksen lopputuloksen jatkaen velvoitteen täyttämiseksi asettua määräaika, VYO 22.3.1994, 77/1994. KHO ei myöntänyt valituslupaa, KHO 29.12.1994 T 6631.

⁵⁷³ Esimerkiksi ISVEO velvoitti vuonna 1967 Kymin Uittoyhdistyksen puhdistamaan vesistön uppopuista ja uittojätteistä ”niiltä varsinaisilta nuotta-apaja- ja muilta vakinaisilta kalastuspaikoilta, joissa sanotut puut aiheuttavat vahinkoa ja haittaa kalastukselle ja jotka paikat kalastusoikeuden haltijat osoittavat uittoyhdistykselle”, ISVEO 14.3.1967, 16/I/67, lainvoimainen.

⁵⁷⁴ HE 277/2009 vp, s. 128.

myksessä lienee eräänlainen kohtuusharkinta tai seuraamusperusteinen, reaaliin argumentteihin perustuva harkinta. ”Mahdollisuuksien mukaan” selvittäminen viitanee siihen, että varsinkin puhdistamisen eduista on vaikea tehdä täsmällisiä arvioita.

Vaatimusten kohteena ollut uittoyhdistys lausui eräässä asiassa, että säännöksen soveltaminen ilman hyvin tarkkoja aluemäärittelyjä ja puhdistustyön rajoittamista siihen laajuuteen, joka on käytännössä mahdollinen, johtaisi aivan tavattomaan tuhlaukseen, josta ei olisi kenellekään hyötyä ja jota ei lainsäätäjänkään voida katsoa tarkoittaneen.⁵⁷⁵ Vaikka laissa ei puhdistusvelvollisuutta olekaan rajoitettu, ei voitane tehdä sitä johtopäätöstä, että siinä olisi tarkoitettu kaikkien mahdollisten uittoalueiden täydellistä puhdistamista niin vaadittaessa, vaikka periaatteessa kaikki uittojätteet haittaavat jonkin verran ainakin kalastamista. Yleensäkin säännöksillä katsotaan olevan jokin soveltamiskynnys, jonka alittavia tilanteita kuvataan sanomalla, että ne eivät ole sellaisia kuin säännöksessä on tarkoitettu, vaikka tilanne sinänsä vastaisikin säännöksen kuvausta.

Poistamisen edellytysten voisi säännöksen sanamuodon mukaan katsoa kalastukselle aiheutuvan haitan vuoksi täyttyvän aina, kun vesistön pohjassa on uitosta jääneitä puita tai uittojätettä, mutta kalastuksen tai muunkaan vesien käytön intressejä ei ole pidetty niin tärkeinä, että niiden vuoksi olisi ollut ryhdyttävä suhteettomien kustannuksien puhdistamaan laajoja alueita, vaikka puhdistusvelvollisuus on periaatteessa ehdoton. KHO:n Kalkkistenkosken asiassa lausumaa oikeusohjetta intressivertailusta onkin sittemmin noudatettu asetettaessa puhdistamis- ja selvitysvelvoitteita VVL 5:99 nojalla. HAO ilmaisi tämän uppopuiden poistamista Ala-Kemijoen alueelta koskevassa päätöksessään seuraavasti: ”Ympäristölupaviraston tulee edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti hallintopakkoasiassa Uittoyhdistykselle asetetun selvitysvelvollisuuden ja poistosuunnitelman suorittamisen jälkeen arvioida, aiheutuuko uponneista tai uppoamistilassa olevista puista haittaa kalastukselle sekä muulle vesien käytölle, sekä mahdollisuuksien mukaan selvittää puhdistamisella saavutettavaa etua ja siitä aiheutuvia kustannuksia, ja sen jälkeen ratkaista, onko uittoyhdistys velvoitettava puhdistamaan vesistö joltakin osalta.”⁵⁷⁶

Intressivertailulla ei tässä yhteydessä tarkoiteta, että kaikki vesistöön rakentamista koskevat hyötyjen ja haittojen arviointia ja keskenään vertaamista koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi. Siitä, miten arvioinnin ja vertaamisen tulisi tapahtua, ei ole säädetty uudessakaan vesilaissa.

⁵⁷⁵ Kymin Uittoyhdistys selityksessään asiassa esitettyjen kirjelmien johdosta ISVEO:n päätöksellä 14.3.1967, 16/I/67, lainvoimainen, ratkaistussa Mäntyharjun uittoväylää koskevassa asiassa.

⁵⁷⁶ VHAO 5.5.2006, 06/0125/3, lainvoimainen.

PSAVI lausui Ala-Kemijoen uppopuiden poistamista koskevassa päätöksessä, että yleensä hallintopakkoasiassa ei oteta huomioon velvoitteesta aiheutuvia kustannuksia, mutta HAO:n palautuspäätöksessä oli niin kuitenkin edellytetty tehtäväksi.⁵⁷⁷ HAO:n ratkaisu vastasi KHO:n Kalkkistenkosken asiassa tekemää linjausta. Vaikka PSAVI perusti päätöksensä hyötyjen ja kustannusten vertailuun kuten HAO oli edellyttänyt, se ei katsonut voivansa noudattaa vesistöön rakentamista koskevia intressivertailusäännöksiä sellaisinaan, koska niissä ei oteta huomioon hankkeen kustannuksia, vaan vertaillaan hankkeesta saatavaa hyötyä ja siitä aiheutuvaa haittaa. Uppopuiden poistotarvetta harkittaessa edun ei AVI:n mukaan tarvitse olla huomattava verrattuna nostokustannuksiin, mutta nostokustannukset on kuitenkin otettava huomioon päätösharkinnassa.

3.2.5 Oikea vastuutaho

Oikean vastapuolen löytäminen VVL 5:99:ään perustuvalla vaatimuksella on voinut joissakin tapauksissa olla vaikeata. Ensi sijassa kysymykseen tuli vesistön kunnossapitäjä eli uittosäännössä sellaiseksi määrätty uittoyhdistys. Sellaisen puuttuessa vastuussa oli se, joka oli vesistössä viimeksi toimittanut uittoa. VVL 5:99 nojalla esitetyt vaatimukset olivat kohdistettavissa siinä mainittuihin vastuutahoihin vain, kun kysymys oli siinä mainituista uiton seurauksista. Muussa tapauksessa oli sovellettava yleistä hallintopakkosäännöstä, jonka mukaan myös vastuutaho määräytyi.

Viranomaisella oli oikeus suorittaa uppopuiden ja uittolaitteiden poistamista siinä tapauksessa, että uitto oli lakannut eikä toimivaa uittoyhdistystä ollut (VVL 5:99a), mutta kun kysymyksessä ei ollut viranomaisen velvollisuus, ei viranomaiseen voitu kohdistaa vaatimuksia.

Vastuutahon löytymisen ongelmia oli aikanaan tarkoitus poistaa sillä, että kuhunkin kuntaan oli määrättävä uittoasiamies, jonka nimi ja osoite oli ilmoitettava muun muassa paikalliselle poliisille (VVL 5:91). Uittoasiamies otti haastetta lukuun ottamatta vastaan uittoon liittyviä ilmoituksia ja vaatimuksia. Myös yhteisuito ja siitä vastaavan uittoyhdistyksen olemassaolo helpotti oikean vastapuolen löytymistä, kun uittajia oli useita. VL:ssa ei enää pidetty tarpeellisena säätää uittoasiamiehestä. Uittoyhdistys-instituutio on säilytetty uittoyhteisön nimellä (VL 9:11).

Ratkaisukäytännön perusteella ei vaikuta olleen ongelmia vaatimusten kohteen löytymisessä siinä tapauksessa, että alueella on vielä toimiva uittoyhdistys eikä siinäkään tapauksessa, että vaatimukset on kohdistettu viimeksi uittaneeseen.

⁵⁷⁷ PSAVI 30.3.2012, 26/12/2, tutkimuksen valmistuessa valitusaika on vielä kulumassa. VHAO 5.5.2006, 06/0125/3, lainvoimainen.

seen. Hakijalle on saattanut olla epäselvää, kuka uittoa on toimittanut. Viimeisen uittajan ollessa vastuussa ovat mahdolliset ongelmat samoja kuin missä tahansa oikean vastapuolen etsimisen tilanteessa. Toimiminen toisten lukuun saattaa vaikeuttaa vastapuolen yksilöimistä.

Uppopuiden poistamista Joutsenossa koskevassa asiassa vaatimukset kohdistettiin ilmeisesti varmuuden vuoksi sekä Perkaus Oy:öön että Järvi-Suomen Uittoyhdistykseen. Perkaus Oy ilmoitti, että se oli toimittanut uittoa kysymyksessä olevalla alueella. Yhtiö ilmoitti toimineensa omistajiensa lukuun, mutta ei kuitenkaan tällä perusteella kiistänyt vastuutaan. Velvoitteet asetettiin tälle uiton käytännön toimista huolehtineelle yhtiölle. Vaatimukset hylättiin siltä osin kuin ne oli kohdistettu uittoyhdistykseen, joka ei harjoittanut uittoa kysymyksessä olevalla alueella.⁵⁷⁸

4 VAPAAEHTOINEN ENNALLISTAMINEN

Ennallistamistoimet ovat luonnollisesti mahdollisia ilman viranomaisen asettamaa velvoitettakin ja niitä on myös suoritettu vapaaehtoisesti eri syistä. Uppopuiden poistaminen oli uittajankin intressissä, kun puutavara saatiin siten käyttöön. Ennallistaminen voi perustua vapaaehtoisuuteen, kun esimerkiksi kalataloudellisen kunnostuksen tai matkailun edistämisen tarkoituksessa tapahtuvan kunnostuksen katsotaan kuuluvan julkisyhteisön toimialaan ja siihen halutaan sen vuoksi sijoittaa varoja.⁵⁷⁹ Mahdollista on myös, että ennallistamiseen velvollinen ei ole jäänyt odottamaan velvoitteita, jotka lakiin perustuvien velvollisuuksien toteuttamiseksi olisi joka tapauksessa myöhemmin annettu haitankärsijöiden vaatimuksesta.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ Perkaus Oy:n, johon määräykset kohdistettiin, omistavat eräät metsäteollisuusyhtiöt, joiden puunkuljetuksia yhtiö hoitaa, ks. Järvi-Suomen Uittoyhdistys 2010. Päätöksestä ei käy ilmi, että Perkaus Oy:n asema vastapuolena olisi kyseenalaistettu. Mahdollisesti olisi kuitenkin voitu harkita, toimiko yhtiö uittajana omaan lukuunsa vai omistajayhtiöidensä lukuun, jolloin viimeksi mainittuja olisi oikeastaan tullut pitää asiassa vastapuolina. Käytännön merkitystä ei tällaisella menettelyllä kuitenkaan olisi ollut, koska Perkaus Oy olisi varmaankin valtuutettu hoitamaan asiaa ja koska velvoitteet kohdistuivat viime kädessä sen omistajayhtiöihin.

⁵⁷⁹ Esimerkiksi MH haki ja sai luvan Kalliojoen ennallistamiseen ennen uittosäännön kumoamista, PSVEO 25.11.1971, 99/71/I, jonka KHO pysytti päätöksellään 26.10.1972 T 4180. MH:lle myönnettiin lupa siitä huolimatta, että VH vastusti hanketta.

⁵⁸⁰ Esimerkiksi uppotukkien ja muun uittojätteen poistamista Mäntyharjun uittoväylältä koskevaa asiaa käsiteltäessä uittoyhdistys ilmoitti päättäneensä ryhtyä puhdistamaan apajapaikkoja riippumatta siitä, miten asia ratkaistaisiin, ISVEO 14.3.1967, 16/I/67, lainvoimainen. Vapaaehtoinen sopimus uppopuiden poistamisesta ja kustannusten jakamisesta on saatu aikaan Kainuussa. Osapuolina olivat ympäristökeskus, uittoyhdistys sekä säännöstely- ja voimalaitoslupien haltija, ks. Uittojaosto 2001, s. 6. Neuvotteluista huolimatta osapuolia tyydyttävään sopimukseen vapaaehtoi-

Vapaaehtoisuuteen perustuvan ennallistamisen kategoriaan on säännösten soveltamisen kannalta katsottava kuuluvan myös niin sanotut toisen vaiheen kunnostukset eli täydennyskunnostukset, joilla paikataan aikaisemmin puutteellisesti suoritettuja tai sittemmin huonosti onnistuneiksi todettuja ennallistamistoimia.

Aikaisemman ennallistamisen huono lopputulos on voinut johtua puutteellisesta kunnostustekniikasta. Usein siihen on ollut syynä ollut kriisiväylän jättäminen muutoin ennallistettuun uomaan. Näissä tilanteissa on päätös perustettu uiton jälkihoitotoimenpiteitä koskevien säännösten sijaan VVL:n yleisiä luvan myöntämistä koskeviin 2 luvun säännöksiin. Tällaisista tilanteista oli kysymys asioissa, joissa Suomussalmen kunnalle myönnettiin lupa Pesijoen ja Purasjoen kunnostuksiin. Asiat käsiteltiin VVL 2 luvun mukaisina rakentamisasioina. Kunta ei VVL 5:30.3 säännöksen perusteella olisi ollut velvollinen ryhtymään ennallistamiseen. Purasjoen osalta kysymys oli aikaisempien riittämättömien ennallistamistoimien täydentämisestä, mutta Pesijoen osalta ennallistaminen oli jäänyt kokonaan suorittamatta, koska VEO ei ollut uittosäätöä kumotessaan MMM:n vaatimuksesta huolimatta sellaisesta määrännyt.⁵⁸¹

Uiton jälkihoitotoimenpiteet on nyt säädetty viranomaisen velvollisuudeksi. Niitä koskevat yleiset vesistöön rakentamista koskevat säännökset, jos luvan hakeminen on tarpeen (VL 9:21). Ennallistaminen jää siten yleensä viranomaisen velvollisuudeksi ja sitä arvioidaan oikeudellisesti samoin kuin muutakin vesistöön rakentamista, vaikka vapaaehtoisesta toiminnasta ei varsinaisesti olisi-kaan kysymys. Ainakin perattujen väylien ennallistamistyöt jäävät viranomaisen velvollisuudeksi jo siitäkin syystä, että sellaista uittoyhteisöä tai muuta vastuutahoa, joka voitaisiin velvoittaa toimenpiteisiin, ei todennäköisesti enää ole olemassa.

Vesipuitedirektiivin mukaisten vesien tilan tavoitteiden saavuttaminen saattaa tulevaisuudessa edellyttää toisen vaiheen kunnostusten toteuttamista. Direktiivin tavoitteeseen liittyvän vastuun toteuttamisesta ei ole säädetty kansallisesti. Sikä-

sesta ennallistamisesta ei päästy Joutsenossa Honkalahden rannalla olevien nuotta-apajapaikkojen puhdistamista koskevassa asiassa, jossa vaatimusten johdosta määrättiin selvitysvelvollisuudesta ja sen jälkeen vireille pantavasta hakemuksesta, ISAVI 2.9.2010, 81/10/2, lainvoimainen.

⁵⁸¹ Pesijokea koskee päätös PSYLV 14.1.2009, 8/09/2(ään.) ja Purasjokea päätös PSYLV 10.9.2004, 56/04/2, molemmat lainvoimaisia. Äänestys Pesijoen asiassa koski korvausta, jota ratkaisukokoonpanon enemmistö, 2 jäsentä, velvoitti luvan saajan suorittamaan pysyvästi veden alle jäävien alueiden käyttöoikeuksista. Puheenjohtaja ja esittelijä katsoivat, että veden alle jäävät alueet olivat tulvan alle jäävää aluetta, eikä niitä voitu pitää erityiseen käyttöön otettuina alueina, minkä vuoksi niiden arvo ei ole merkittävä. Tiloille koituvaa hyötyä voitiin pitää aiheutuvaa vahinkoa suurempana, eivätkä vahinkoa aiheuttavien toimenpiteiden kohteina olevien tilojen omistajat olleet velvolliset ottamaan osaa hankkeen kustannuksiin. Näillä perusteilla he eivät olisi määränneet korvauksia.

li kuin sellainen tulisi kysymykseen, on luvan myöntämistä joka tapauksessa arvioitava VL:n säännösten perusteella.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

5.1 Vesilaki 2011

5.1.1 *Vesilain tavoitteista*

VL:n uudistamiseen ryhdyttiin, jotta voitaisiin ottaa huomioon muut lainsäädäntömuutokset sekä yhteiskunnassa ja taloudessa tapahtuneet muutokset. Pyrkimyksenä oli myös sääntelyn selkeyttäminen. Tarkoitus oli, että uusi laki rakentuisi edeltäjänsä peruseriaatteille.⁵⁸² Näin myös vaikuttaa tapahtuneen. Lain perusteluissa on useissa kohdin myös nimenomaisesti mainittu, että säännös perustuu VVL:iin ja sen soveltamiskäytäntöön. Huolimatta siitä, että lainsäädäntö-hankkeen tavoitteeksi mainittiin sopeuttaa säätely muuttuneeseen lainsäädäntö- ja toimintaympäristöön laki ei vaikuta sisältävän merkittäviä asiallisia uudistuksia. Tavoitteet rakenteen selkeyttämiseksi näyttävät toteutuneen paremmin, erityisesti luvan tarpeen ja luvan myöntämisen edellytysten muotoilu on selkeämpi. Selkeydellä on epäilemättä merkitystä sellaisten henkilöiden kannalta, joille vesilaki ei ole ennestään tuttu. Tätä voidaan yleensäkin pitää yhtenä tärkeänä uuden lainsäädännön tavoitteena, jopa osallistumisoikeuksia ja demokratiaa tukevana kehityksenä.

Asiallisiin muutoksiin ei ehkä ole koettu olevan tarvetta siitä syystä, että säännökset ovat jo tähän saakka olleet siinä määrin joustavia, että ratkaisutoiminnassa on voitu ottaa huomioon esimerkiksi ympäristönäkökohtien lisääntynyt yhteiskunnallinen painoarvo. Lisäksi vesioikeudellisten ratkaisujen tilanteissa ympäristönäkökohdat ovat yleensä olleet konstruoitavissa kiinteistöjen tai vesialueiden omistajien intresseiksi, jolloin niiden huomioon ottaminen esimerkiksi luvanhakutilanteissa ei ole aiheuttanut ongelmia. Yleisten ja yksityisten intressien huomioon ottamisen säännökset ovat antaneet ja antavat edelleen mahdollisuuden joustaviin tulkintoihin. Uuden lain säännösten joustavuus on silti osaksi näennäistä samoin kuin aikaisemmankin. Vuosikymmenten kuluessa muodostu-

⁵⁸² Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 4. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry esitti mietinnöstä antamassaan lausunnossa harkittavaksi, että lakiin sisällytettäisiin säännös ympäristöoikeuden keskeisistä periaatteista ja niiden sovellettavuudesta vesilain säännösten kannalta. Myös Suomen luonnonsuojeluliitto ry piti tarpeellisena periaatteista säätämistä samaan tapaan kuin YSL:ssa, *Salila* 2005, s. 16 ja 20.

neet tulkintakäytännöt ohjaavat tulkintaa niin, että esimerkiksi luvan myöntämisen edellytykset ovat vähemmän joustavia kuin niiden sanamuodosta voisi päätellä. Tämä näyttää olleen tarkoituskin lakia säädettäessä päätelleen useista viitauksista siihen, että aikaisemman lain soveltamiskäytännön on tarkoitus jatkua.

Suurimmat erot uuden ja aikaisemman vesilain välillä vaikuttavat olevan teknisiä, kuten lupakynnyksen määrittelemisen kieltosäännösten sijaan luettelolla niistä seurauksista, joiden aiheutumisen mahdollisuudesta seuraa luvanhakuvelvollisuus. Ratkaisutoiminta on sovitettava tähän uuteen lähtökohtaan, mutta perusteiltaan uutta ajattelutapaa lain soveltaminen ei edellytä. Mahdolliset ongelmat keskittynevät yksityiskohtiin, joiden uudestaan muotoileminen saattaa aiheuttaa tulkintavaikeuksia, joita on vaikea ennakoida ennen todellisia soveltamistilanteita.

VL:n alussa määritellään uuden lainsäädäntötekniikan mukaisesti lain tavoitteet. Niitä ovat vesivarojen ja vesiympäristön käyttö niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Lisäksi tavoitteena on vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen sekä vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantaminen (VL 1:1). Mukana ovat siis sekä suojelun että taloudellisen hyödyntämisen näkökulmat, ja niiden lisäksi perinteinen defensiivisen vesioikeuden taustana oleva realiteetti, että vesi voi esimerkiksi tulvien muodossa olla ihmiselle myös uhka. Vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantamisella viitataan lain nojalla toteutettaviin kunnostus- ja ennallistamishankkeisiin.⁵⁸³

VL:n tavoitesääntely vaikuttaa YSL:iin verrattuna suppealta. VL:sta puuttuu vastine YSL:n periaatesäännökselle, jossa on säädetty ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa noudatettavista periaatteista, kuten ennaltaehkäisyyn ja haittojen minimoinnin periaatteesta, varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteesta ja aiheuttamisperiaatteesta (YSL 4 §).

Siitä, että VL:sta puuttuu YSL:a vastaava periaatesäännös, ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöstä, että periaatteiden merkitys olisi VL:a sovellettaessa vähäisempi. YSL:n periaatesäännöksen voi ymmärtää oikeustieteen piirissä kehitettyjen periaatteiden kodifioinniksi, joka informatiivisena ja säädöstekstiin sijoitettuna tosin helpottaa lainsoveltajan työtä, mutta ei tuo oikeusjärjestykseen mitään uutta. Säännösten soveltajan oletetaan tuntevan oikeusjärjestystä laajemminkin ja soveltavan sen muitakin osia kuin säädöstekstejä. Informatiivisuus voi olla paikallaan, koska ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä soveltavat tyypillisesti muutkin kuin oikeudellista koulutusta saaneet henkilöt, joiden muuta oikeusjärjestystä koskeva tuntemus saattaa ymmärrettävästi olla vähäinen.

⁵⁸³ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 28.

YSL:n kysymyksessä olevan säännöksen periaateluonnetta ilmentää, että se ei voi yksinään olla hallintopakkomääräyksen perusteena (YSL 84.5 §). Säännöksen periaateluetteloa ei voi myöskään pitää tyhjentävänä eikä muita oikeuslähteitä tältä osin poissulkevana. VL:n tavoitesäännös sisältää vastaavia elementtejä kuin YSL:n periaatesäännös varsinkin vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantamisen osalta. Tavoitteiden mahdollisesti keskenään ristiriitaiset perusteet saatavat kuitenkin vähentää sitä merkitystä, joka laintulkinnassa muuten voitaisiin tavoitesäännökselle antaa.⁵⁸⁴ Erityisesti yhteiskunnallisen, taloudellisen ja ekologisen kestävyuden yhtäaikaisten saavuttaminen voi tuottaa ongelmia. Tämä tavoite vaikuttaa heijastavan ajatusta ekosysteemipalveluista ja kestävästä kehityksestä, joissa toivotaan voitavan toteuttaa ihmisen tarpeita ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Lopputuloksena voi olettaa tavallisimmin olevan kompromissi, jossa mitään tavoitetta ei voida toteuttaa täysimääräisesti tai jossa jokin joutuu väistymään.

5.1.2 Ennallistamisen sisältö

Uiton jälkihoitotoimenpiteisiin ryhtyminen on säädetty valtion valvontaviranomaisen velvollisuudeksi. Velvoitteiden laajuudesta on säädetty VVL:a vastaavasti, että poistettava tai muutettava on sellaiset laitteet tai rakennelmat, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä. Luetteloon on lisätty peratun uoman palauttaminen ennalleen. Ratkaisukäytännössä on Vaalan Kutujoen vesistöä koskevasta vuosikirjaratkaisusta KHO 1977 A II 81 lähtien vakiintuneesti tulkittu uoman perkausten olevan vesistön kuntoonpanoa uittoa varten tehtyjä rakennelmia, joista voi aiheutua haittaa vesistöä käytettäessä ja joita uiton vesistössä lakattua on muutettava, jos se on haitan torjumiseksi tarpeellista. Peratun uoman palauttaminen ennalleen on nyt eksplisiittisesti uiton jälkihoitotoimenpide, eikä enää ole tarpeen pohtia, aiheutuuko peratusta uomasta haittaa. Tosin haitan aiheutumista lieenee jo pitkään pidetty notorisena, aluksi kalaston menestymisen edellytysten kannalta ja sittemmin uoman monipuolisen ekologisen kokonaisuuden tuhoutumisen perusteella.

Edelleenkin säännökset eivät anna vastausta ennallistamisen sisällöllisiin kysymyksiin. Vaaran tai haitan aiheutuminen ovat periaatteessa hyvin joustavia ja soveltajalleen runsaasti liikkumavaraa jättäviä ilmaisuja, joita on tulkittava muiden oikeuslähteiden valossa. Ennallistamisen käytännön toteutustavat on valittava kulloisenkin luonnontieteellis-teknisen tiedon mukaan eikä niitä siksi ole mielekästä pyrkiä määrittelemään säädöstasolla. Myös ennallistamisen ta-

⁵⁸⁴ Tavoitesäännöksille käytännön lainsoveltamistilanteissa annetusta merkityksestä ks. *Määttä* 2011, s. 215–218.

voitteista ja huomioon otettavista intresseistä on jätetty säätämättä, mikä jättää säännöksen siten joustavaksi, että soveltamiskäytännössä voidaan ottaa huomioon kehittyvät luonnontieteelliset ja yhteiskunnalliset näkemykset. Mahdollisesti näitä seikkoja olisi ollut syytä käsitellä lainvalmistelussa, mutta siinäkin olisi ollut vaarana, että jo esimerkkiluettelot saattavat pian käydä vanhentuneiksi. Ainoa täsmällinen ennallistamisen sisällöllinen sääntely liittyy luonnonsuojelulain huomioon ottamiseen (VL 1:2.2), jonka edellyttäessä ehdotonta suojelua on, ellei suojelusta ole saatu poikkeusta, turvattava suojelun tarpeet toimenpiteistä määrättäessä ja niitä toteutettaessa.

Ennallistamisen sisältöä on määrittänyt KHO:n ratkaisukäytäntö, jonka mukaan ainakin kalaston ja kalastuksen intressit on otettava huomioon. Luonnontieteen käsityksen kalaston intressejä laajemmista ekosysteemin vuorovaikutussuhteista ja luonnon monimuotoisuuden lisääntyvän arvostuksen tulisi näkyä ennallistamistoiminnassa. Lestijoen kunnostusta koskeva asia on esimerkki siitä, että VVL:a sovellettaessa on ollut mahdollista ottaa huomioon monia eri intressejä eikä ole ollut tarpeen pitäytyä aikaisemman käytännön korostamissa kalaston ja kalatalouden eduissa.⁵⁸⁵ Tässä asiassa tosin ovat huomioon otettavat intressit olleet poikkeuksellisen monitahoisia.

Kokonaisvaltaiseen näkemykseen perustuva pyrkimys siihen, että vesistöjä ennallistettaessa tai muuten kunnostettaessa olisi pidettävä silmällä koko valuma-aluetta ja sen päästöjä, eivät ole VL:n mukaisin oikeudellisin keinoin aina-kaan helposti toteutettavissa. Laissa ei ole tällaiseen ajattelutapaan soveltuvia ohjauskeinoja eikä lainvalmisteluasiakirjoista päätellen sellaisista keskusteltukaan, vaikka vesipuitedirektiivin vaatimukset olisivat tarjonneet keskustelulle luontevan perustan.

Jälkihoitotoimenpiteet ovat, yhdenmukaisesti ympäristön muunkin ennallistamisvelvollisuuden kanssa, tähänastisen tulkinnan mukaan voineet koskea vain itse uomassa ja sen ranta-alueilla suoritettujen toimenpiteiden ennallistamista. Yläpuolisten ojitusten tai turvetuotantoalueiden aiheuttamat, luonnontilaiseen verrattuna suuremmat kiintoainepäästöt ja epäsuoremmin myös ravinnepäästöt haittaavat kiistatta kalaston lisääntymisen edellytysten parantamista tavoittelevien toimenpiteiden ja yleisemminkin ennallistamisen onnistumista. Niihin puuttuminen jälkihoitotoimenpiteiden yhteydessä ei ole ollut oikeudellisen arvioinnin kohteena.

Välitön puuttuminen olemassa olevaan toimintaan saattaisi edellyttää lainvoimaisten lupien muuttamista tai peruuttamista. Hajakuormitukseen vaikuttami-

⁵⁸⁵ Tämä käy selkeästi ilmi ainakin KHO:n ratkaisusta 3.5.2005 T 1039 (LRS) ja asiassa palautuksen jälkeen annetuista ratkaisuista LSYLV 6.3.2008, 27/2008/4 ja VHAO15.6.2011, 11/0146/11. Asia on tutkimuksen valmistuessa vireillä KHO:ssa.

nen oikeudellisin keinoin ei ole sen ongelmattomampaa. Sitä mukaa, kun valuma-alueella päästöjä aiheuttavat toiminnot ovat lupakäsittelyn tai lupamääräysten tarkistamisen kohteena, voidaan päästöjä ehkä vähentää tiukemmin lupamääräyksin ja vesiensuojelutekniikkaa koskevin uusin vaatimuksin. Vesienhoitosuunnitelmat ja niihin liittyvät tavoiteohjelmat saattavat tuoda harkintaan uusia argumentteja, mutta niidenkään tueksi ei ole luotu näihin tilanteisiin soveltuvia uusia ohjauskeinoja.

5.1.3 Ennallistamisen menettelyt

Lakitekstin perusteella on vaikea sanoa, onko uiton jälkihoitotoimenpiteinä määrättyjä ennallistamisvelvoitteita käsiteltäessä noudatettu tavanomaista laajempi virallisperiaate sovellettavissa, kun jälkihoitotoimenpiteiden lupa-asioihin sovelletaan kaikille hankkeille yhteisiä säännöksiä. Jälkihoitotoimenpiteet ovat entiseen tapaan viranomaisen velvollisuus, jonka laatu on lakia valmisteltaessa jäänyt määrittelemättä. Jos noudatetaan kaikin osin yleisiä, lupa-asioille yhteisiä säännöksiä ja niiden soveltamisperiaatteita, on hakijalla oikeus määritellä hakemuksensa laajuus ja disponoida sen vireilläolosta. Ratkaisukäytännön perusteella vaikuttaa tosin siltä, että laajasti ymmärretyn virallisperiaatteen suomia mahdollisuuksia ei ole uittosääntöjen kumoamisen alkuvaiheen jälkeen juuri käytetty eikä alkuvaiheessakaan sisältökysymyksiin erityisesti paneuduttu. Sisältökysymykset vaikuttavat jääneen suureksi osaksi velvoitteiden hakijan harkintaan ja asiallisesti muotoutuneen lähinnä siinä yhteydessä, kun hakemuksissa edellytetyjä suunnitelmia on laadittu.

Edelleenkin ei ole säädetty vastuun toteuttamista koskevasta vireillepanosta, joten on epäselvää, onko hallintopakko käytettävissä viranomaisen jälkihoitotoimenpiteitä koskevan velvollisuuden toteuttamiseksi. Jälkihoitotoimenpiteiden säätäminen valtion valvontaviranomaisen velvollisuudeksi on siis vailla velvollisuuden toteuttamisen keinoja siinäkin tilanteessa, että jokin taho, esimerkiksi luonnonsuojelujärjestö, katsoisi tämän velvollisuuden jääneen noudattamatta ja haluaisi asian ratkaistavaksi. Yleinen hallintopakkomenettely saattaisi olla käytettävissä, jos velvollisuuden laiminlyönnin katsottaisiin voivan olla hallintopakon perusteena, mutta tällaisen velvollisuuden laiminlyönti ei ehkä ole konstruotavissa hallintopakon edellytyksenä olevaksi lain säännösten noudattamatta jättämiseksi. Velvollisuuden saatettaisiin katsoa rinnastuvan viranomaisten toimivaltaa määrittävissä säädöksissä määriteltyihin viranomaisten yleisiin velvollisuuksiin. Hallintopakkomenettelyn ei liene katsottu soveltuvan sen arvioimiseen, ovatko viranomaiset täyttäneet nämä velvollisuutensa.

Haitallisten uppopuiden eli säännöksen luettelon mukaan vesistön käyttämiselle vaaraa aiheuttavan uponneen tai uppoamistilassa olevan puutavaran tai uit-

totarvikkeiden poistaminen vesistöstä on edelleen uittajan tai uittajan puuttuessa, käytännössä yleensä uittoyhteisön lakattua, vesistössä viimeksi uittoa harjoittaneen velvollisuus. Velvollisuuden toteuttamiseksi on käytettävissä hallintopakomenettely. Hakemuksen voi tehdä valtion valvontaviranomainen tai haittaa kärsivä. Uiton lakattua ja toimivan uittoyhteisön puuttuessa valtion valvontaviranomaisella on oikeus poistaa vaaraa tai haittaa aiheuttavat uppopuut, jos toimenpiteestä ei aiheudu luvanvaraisuuden muodostavaa seurausta. Sellaisen seurauksen aiheutuessa voinee viranomainen hakea ja saada luvan ilman, että sen hakijavaltuutta kyseenalaistettaisiin.

Uiton jälkihoitotoimenpiteistä uppopuiden poistaminen eroaa siten, että viranomaisella ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin haitallisten uppopuiden poistamiseksi eikä sitä voida siihen hakemuksestaakaan velvoittaa. Jotta vaatimus voisi menestyä, on oltava olemassa vastapuoli, johon vaatimuksen voi kohdistaa. Uittoyhteisön lakattua näin ei useinkaan ole. Erotuksena yleisestä hallintopakomenettelystä, jossa edellytetään lainvastaisen teon tai laiminlyönnin olemassaoloa ja siitä vastuussa olevaa henkilöä vastapuoleksi, voi vaatimukset kohdistaa uittajaan tai viimeksi uittoa harjoittaneeseen siitä riippumatta, kenen toiminnassa uppopuut ovat vesistöön joutuneet.

Uponnutta puutavaraa ja erilaista uittojätettä on uittoväylien pohjassa edelleen runsaasti. Kaiken poistaminen on yhtä mahdoton tehtävä kuin perattujen vesistöjen ennallistaminen. Lain mukaan on poistettava haittaa vesistön käyttämiselle aiheuttavat uppopuut, mutta poistamisvelvollisuutta ei ole tarkemmin määritelty. Säännös on siis joustava ja sitä on tulkittava muiden oikeuslähteiden avulla, lähinnä ottaen huomioon VVL:n soveltamiskäytäntö.

Oikeuskäytännössä on KHO:n Kalkkistenkoskea koskevasta ratkaisusta 1969 A II 157 lähtien katsottu, että ennen puhdistamisvelvollisuuden asettamista on sekä selvitettävä uppopuista aiheutuvaa haittaa että poistamisen kustannuksia. Niihin perustuvia hyötyjä ja haittoja on verrattava keskenään. Se, mitä hyödyillä ja menetyksillä tässä yhteydessä tarkoitetaan, on jäänyt jossain määrin avoimeksi. Vesistöön rakentamista koskevia intressivertailusäännöksiä ei voida soveltaa ainakaan sellaisinaan. Mahdollisesti niistä voidaan kuitenkin saada viitteitä siitä, minkälaisia seikkoja voidaan ottaa huomioon. PSAVI on Ala-Kemijoen uppopuiden poistamista koskevassa asiassa käyttänyt velvoitteiden asettamisen perusteina sitä, kuinka suuri merkitys uppopuuhaitalla on kullakin alueella ja kuinka suurta vahinkoa uppopuut alueella aiheuttavat.⁵⁸⁶ PSAVI on myös todennut, että harkittaessa uppopuiden poistotarvetta edun ei tarvitse olla huomattava verrattu-

⁵⁸⁶ PSAVI 30.3.2012, 26/12/2. Tutkimuksen valmistuessa huhtikuussa 2012 valitus aika on vielä kulumassa. Asianosaisilla oli eri mielipiteitä etujen ja kustannusten vertailusta. Mahdollisen valituksen johdosta muutoksenhakuasteiden on otettava kantaa tähän kysymykseen.

na nostokustannuksiin, mutta nostokustannukset on kuitenkin otettava huomioon päätösharkinnassa. Ilmeisesti intressivertailua on arvioitava tähän tapaan, verrat-
ten kuhunkin tilanteeseen soveltuvin kriteerein oppopuista aiheutuvaa haittaa ja
niiden poistamiskustannuksia.

Jos velvoitteiden asettaminen tulee kysymykseen, niiden on oltava jo päätök-
sessä yksilöityjä. Velvoitteen täsmällistä sisältöä ei voida jättää esimerkiksi sen
varaan, että kalastusoikeuden haltija ilmoittaa myöhemmin alueet, joilla haittaa
aiheutuu ja jotka on sillä perusteella puhdistettava.

VL:ssa tai sen edeltäjässä ei ole säädetty siitä, kenen velvollisuutena selvitys-
ten esittäminen on. Aikaisemmassa ratkaisukäytännössä selvityksen esittämistä
edellytettiin hakijoilta, joille se osoittautui joskus ylivoimaiseksi. Selvitystaakan
asettaminen hakijalle perustui muodolliseen hakemusasian menettelyn noudatta-
miseen, jossa ei otettu huomioon materiaallisen oikeudenmukaisuuden toteutu-
mista. Sitten asian selvittäminen on ymmärretty osaksi velvollisuuden to-
teuttamista, mistä on seurannut, että sitä edellytetään siltä, joka on puhdistami-
sesta vastuussa. Kustannuksiltaan huomattavien selvitysten edellyttämistä hai-
tankärsijöiltä ei voidakaan pitää oikeudenmukaisena. Haitankärsijän on kuiten-
kin yksilöitävä vaatimuksensa riittävästi. Voi myös olla tarpeen, että esimerkiksi
kalastusoikeuden haltija myötävaikuttaa kalastukselle aiheutuvan haitan selvittä-
miseen joko selvityksiä laadittaessa tai asiaa niiden perusteella käsiteltäessä.

Käytännön syistä hallintopakkomenettely saattaa muodostua kaksivaiheiseksi
niin, että ensin annetaan selvityksiä ja suunnitelmaa koskeva velvoite, jonka pe-
rusteella puhdistamismääräysten antamista harkitaan eri menettelyssä. Kaksivai-
heisuutta saattaa edellyttää sekin, että vaaditut toimenpiteet koskisivat muiden-
kin etua niin, että niiden käsittelemiseksi olisi hakemusmenettely sopivampi
kuin hallintopakko, huolimatta siitä, että VL:ssa on pyritty ottamaan menettelyn
ulkopuolisten asema huomioon aikaisempaa paremmin säätämällä mahdollisuus-
desta muidenkin kuin vaatijan ja vastapuolen kuulemiseen (VL 14:5.1). Myös
vaatimusten kohteen oikeusturva saattaa edellyttää, että selvitysvelvollisuus rat-
kaistaan valituskelpoisella päätöksellä.

Kaksivaiheisuus voi tuottaa menettelyllisiä ongelmia toisessa vaiheessa. En-
simmäisessä vaiheessa ovat luonnollisesti käytettävissä tavanomaiset uhkasak-
kolain mukaiset uhat. Jos määrätään suunnitelma tehtäväksi ja sen perusteella
pantavaksi vireille hakemus, lieene toisessa vaiheessa kysymys tavallisesta hake-
musasiasta, jossa kuitenkin luvan sijasta hakijan olisi pyydettävä velvoitteiden
asettamista itselleen. Tilanne voitaneen rinnastaa kaksivaiheiseen lupamenette-
lyyn, jossa edunmenetyksen korvaaminen on määrätty ratkaistavaksi myöhem-
min tehtävän hakemuksen perusteella ja toisessa vaiheessa on kysymys siitä, että
korvausratkaisua täydennetään (VL 11:18). Hakijan mahdollisuutta disponoida
hakemuksestaan täytynee menettelyn luonteesta johtuen pitää rajoitettuna vas-
taavasti kuin VVL:n soveltamiskäytännössä uittosäännön kumoamiseen liittyviä

velvoitteita asetettaessa. VL:n mukaan asiaa käsittelevällä viranomaisella on käytettävissään aiempaa väljemmin edellytyksin mahdollisuus teettää hakijan kustannuksella sellaisia selvityksiä, joita hakija ei ehkä olisi halukas tekemään omakohtaisen intressin puutteen vuoksi (VL 11:5.2). Säännöksen perusteluiden mukaan sen soveltaminen voisi tulla kysymykseen juuri tilanteissa, joissa hakemus on pantu vireille hallintopakkomääräyksen johdosta.

Toisen vaiheen menettelyn tuloksena on joko hakemuksen hylkääminen, jos velvoitteiden asettamiselle ei ole edellytyksiä, tai lupapäätös. Lupapäätöksen määräysten noudattamisen tehosteeksi ei ilmeisesti ole mahdollista asettaa hallintopakkomenettelyssä käytettävissä olevia uhkia. Niiden käytön mahdollisuutta puoltaisi haitankärsijöiden oikeuksien turvaaminen ja menettelyn luonne hallintopakkomenettelyn jatkamisena. Se olisi kuitenkin ristiriidassa hakemusmenettelyn kanssa. Muutoin asian käsittely lupahakemuksena antaa mahdollisuuden ottaa riittävästi huomioon muitakin kuin kahdenvälisiä intressejä ja sopii siksi hallintopakkomenettelyä paremmin vesialueisiin liittyviin menettelyihin, myös velvoitteiden asettamiseen. Haittapuoleksi jää mahdollinen asian viivästyminen ja ehkä myös se, että uusi hallintopakkomenettely olisi tarpeen, jos luvan saaja ei vapaaehtoisesti menettelisi päätöksen mukaan.

5.1.4 *Muutokset päätöksen pysyvyyteen: aikaisempien velvoitteiden uudelleen arviointi?*

Uittosääntöjen kumoamiseen liittyvät ennallistamisvelvoitteet ovat nykyisen virtavestistä ja niiden luontoympäristöstä sekä uiton jälkeisten ennallistamistoimien tuloksista saadun teknis-luonnontietellisen tiedon valossa olleet useasti riittämättömiä. Velvoitteet on kuitenkin asetettu usein jo aikaa sitten lainvoiman saaneilla päätöksillä ja niiden mukaiset työt on toteutettu, joten velvoitteiden ottaminen uuteen tarkasteluun ei lähtökohtaisesti ole mahdollista. Kun VL:n säätämisen yhteydessä on tarkoituksella heikennetty päätösten pysyvyyssuojaa, herää kuitenkin kysymys, onko muutos sellainen, että niin voitaisiin menetellä. Vapaaehtoisen lupahakemuksen perusteella tämä on luonnollisesti mahdollista kuten VVL:nkin mukaan.

Viranomaispäätöksiin liitetään oikeusvoimavaikutus. Sen positiivinen puoli on sitovuus ja negatiivinen puoli pysyvyys.⁵⁸⁷ Oikeusvoimaopin perusteet ovat

⁵⁸⁷ Mäenpää (2003, s. 383) on todennut, että oikeusvoima hallintopäätöksen ominaisuutena on tulkinnanvarainen. Hän on määritellyt pysyvyyden merkitsevän sitä, että viranomainen ei voi enää yksipuolisesti muuttaa alkuperäistä päätöstään ilman nimenomaista toimivaltasäännöstä, ja sitovuuden viranomaisen omaan ja muiden viranomaisten tulevaan päätöksentekoon kohdistuvaksi

oikeusvarmuuden näkökulmasta ymmärrettävät: eri osapuolten on voitava perustaa toimintansa siihen, mitä lainvoimaisesti on ratkaistu. Hallinnollisten lupien osalta oikeusvoimavaikutuksen merkitys ei ole ollut ehdoton, vaan sitä on ollut arvioitava kustakin tilanteesta lähtien. Näissä arvioissa on kiinnitetty huomiota pysyvyyteen vaikuttaviin erityissäännöksiin, jos sellaisia on olemassa, ja päätöksen luonteeseen. Viranomaisen yksityiselle myöntämällä, luonteensa puolesta pysyväksi tarkoitetun taloudellisen edun suovalla päätöksellä tai asianosaisten välisen intressiristiriidan ratkaisulla on tyypillisesti ymmärretty olevan oikeusvoiman luonteinen sitovuus.⁵⁸⁸

Ympäristön käyttöä koskeva lupa merkitsee yleensä mahdollisuutta käyttää kiinteistöä tai vesialuetta hyväksi taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla. Taloudellisten intressien merkitys on suuri varsinkin, jos luvan käyttäminen edellyttää investointeja rakenteisiin. Myös mahdollisuudella käyttää hallinnassa olevia alueita taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla voi olla merkityksellistä. Myös ensi sijassa immateriaaliseksi koettava hyöty, kuten virkistyskäyttömahdollisuuden parantuminen, on palautettavissa taloudelliseksi intressiksi kiinteistön arvon nousuna.⁵⁸⁹ Luvan pysyvyysuojaan puuttuminen on näistä syistä koettu omaisuudensuojaan kohdistuvana oikeudenloukkauksena. Olosuhteiden muuttumisesta tai hankkeesta aiheutuvista ennalta arvaamattomista seurauksista johtuen voi vahva pysyvyysuoja toisaalta loukata muiden vastaavia oikeuksia tai yleisiä ympäristöön liittyviä etuja, jolloin pysyvyysuojaan puuttuminen voi olla hyväksyttävää.⁵⁹⁰

Vesioikeudellisille luville on ominaista vahva pysyvyysuoja, josta poikkeaminen on edellyttänyt nimenomaista lainsäädäntöä. Sen jälkeen, kun päästöjen seurauksena tapahtuvan pilaantumisen sääntely siirrettiin YSL:iin, jossa on sää-

ominaisuudeksi. *Hepola* (2005, s. 438) on huomauttanut, että lupahakemuksiin annettujen ratkaisujen osalta ei voida päätöksen vaikutuksia arvioitaessa erottaa asianosaista ja kolmatta, vaan vaikutukset ulottuvat kaikkiin relevantteihin tahoihin, materiaaliin asianosaisiin. Tämä ei kuitenkaan välttämättä päde muissa kuin lupa-asioissa. Erityisesti kaksiasianosaissuhteelle perustuvat korvausasiat tai toimenpideveloitetta koskevat asiat ovat poikkeus oikeusvoiman subjektiivisesta ulottuvuudesta.

⁵⁸⁸ *Hepola* 2005, s. 323–324. *Hepolan* (ibid, s. 371) mukaan hallinto-oikeuden yleisissä opeissa olisi aika harkita oikeusvoimaopista luopumista päätöksen pysyvyyden selitysperusteena.

⁵⁸⁹ *Soininen* (2011, s. 44) on vesioikeudellisten intressien kannalta todennut, että tunnearvoon tai muuhun vastaavaan rahallisesti arvottomaan yksityiseen etuun perustuvat haitat jätetään huomiotta, jos niitä ei voida konstruoida joksikin rahassa mitattavissa olevaksi arvoksi, kuten omaisuuden arvoksi.

⁵⁹⁰ *Herler* (2008, s. 205) on osoittanut, että takautuvan lainsäädännön kiellon periaatteen käyttöala on ehdottomana rajoittunut Suomen oikeudessa rikosoikeuteen, mutta vahingonkorvausoikeudessakin takautuvaan lainsäädäntöön on suhtauduttu pidättyvästi. VL:n perusteluissa todettiin, että yksityisoikeudellisia etuuksia suovat luparatkaisut kuuluvat sekä kansallisesti että ylikansallisesti tarkasteltuna omaisuudensuojan piiriin. Se ei estä jälkikäteistä puuttumista luparatkaisuihin, mutta asettaa puuttumiselle aineellisia ja menettelyllisiä vaatimuksia, HE 277/2009 vp, s. 39.

detty yleisistä pysyvyysuojan puuttumisen edellytyksistä, on lainvoimaiseen lupaan puuttumisen tarvetta VVL:lla (ja vastaavasti VL:lla) säännellyissä hankkeissa ollut lähinnä vesistön säännöstelyn osalta. Päätösten pysyvyyttä heikentävä erityissääntely onkin tältä osin pisimmälle kehitettyä.⁵⁹¹ Jo myönnettyyn lupaan puuttumisen lisäksi pysyvyyttä voidaan heikentää mahdollisuudella myöntää lupa määräaikaisena tai tarkistamisenvaraisena, mutta pysyväksi tarkoitettujen rakenteiden osalta tällainen mahdollisuus ei useinkaan ole relevantti.

VL:n siirtymäsäännösten lähtökohta on, että jo toteutettuun hankkeeseen sovelletaan aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä, mistä on kuitenkin säädetty poikkeuksia. Eduskunnan ympäristövaliokunta huomautti lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä, että tämä lähtökohta erilaisten intressien ja odotusten tasapainottamiseksi on sinänsä ymmärrettävä. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että elinkeinotoiminta joutuu yleensä sopeutumaan muuttuvaan lainsäädäntöön ja lausui, että vesioikeudellisten lupien pysyvyysuoja poikkeaa merkittävästi muiden lupien pysyvyysuojasta. Ympäristövaliokunta katsoi, että tulevaisuudessa olisi tarpeen pohtia, tulisiko pysyvyysuojaa muuttaa perusteellisemmin.⁵⁹²

VL:ssa on kaikkien lupapäätösten osalta säädetty mahdollisuudesta ilman luvan haltijan suostumustakin tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä ennakoimattomien haitallisten vaikutusten, olosuhteiden muutoksen ja turvallisuussyiden perusteella (VL 3:21). Edellytyksenä on, että hankkeesta saatava hyöty ei sanottavasti vähene. Hakemuksen voi tehdä yksityinen haitankärsijä tai kunta, tai vesilain mukainen tai muu valvontaviranomainen. Hakemus on tehtävä 10 vuoden määräajassa valmistusilmoituksesta.⁵⁹³ Myös aikaisemman lainsäädännön nojalla myönnettäviä lupia voidaan tarkistaa (VL 19:5.2). Luvan haltijalla on tietyn edellytyksin oikeus saada hakijalta korvaus uusista määräyksistä johtuvasta menetyksestä (VL 19:5.3).

Lupa voidaan VL:n mukaan määrätä raukeamaan, jos luvanhaltijaa ei enää ole tai luvanhaltijaa ei voida hankaluudesta saada selville (isännättömät rakenteet), hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä tai luvan haltija sitä pyytää (VL 3:24.1). Luvan haltijan lisäksi hakemuksen voivat tehdä samat tahot, joilla

⁵⁹¹ Säännöstelyssä on pääasiana harjoitettava toiminta, jonka muuttaminen on mahdollista, kun taas vesilain mukaisissa lupa-asioissa on yleensä kysymys pysyväksi tarkoitetun rakenteen tekemisestä ilman, että rakenteen käytöllä voidaan suuresti vaikuttaa siitä aiheutuviin menetyksiin. *Vihervuori* (2010a, s. 434) on pitänyt säännöstelylupia koskevia vuonna 1991 ja 1994 toteutuja muutoksia, joiden seurauksena säännöstelymääräykset oli annettava tarkistamisenvaraisina ja jo myönnettyihin lupiin tuli mahdolliseksi puuttua takautuvasti, periaatteellisesti merkittävänä.

⁵⁹² Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2010 vp.

⁵⁹³ *Hepola* on eduskunnan ympäristövaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt 10 vuoden määräaikaa lyhyenä ja säännöksen soveltamista rajoittavana. Hän on pitänyt tiukkana myös hankkeesta saatavan hyödyn vähentymistä koskevaa ehtoa, *Hepola* 2010, s. 13–14.

on oikeus panna vireille hallintopakkohakemus.⁵⁹⁴ Luvan raukeamista koskevasa päätöksessä annetaan tarvittavat määräykset rakenteiden poistamisesta (VL 3:25.1) tai myönnetään hakijalle lupa rakenteen pysyttämiseen ja lunastamiseen vastikkeetta (VL 3:25.3). Isännättömän rakenteen osalta ei ole olemassa ketään, johon poistamismääräys voitaisiin kohdistaa. Valvontaviranomainen voidaan oikeuttaa poistamaan vaara tai haitta valtion kustannuksella (VL 14:9).⁵⁹⁵ Myös valvontaviranomaisen välitön hallintopakko on mahdollinen, jos sen edellytykset täyttyvät (VL 14:10). Esimerkiksi yksityisen kiinteistönomistajan intressit eivät näytä saavan suojaa siinä tapauksessa, että haitan poistaminen edellyttäisi rakenteen poistamista eikä valvontaviranomainen katso tarpeelliseksi ryhtyä asiassa toimenpiteisiin.

VL:ssa pidetään sekä uittorakenteiden tekemistä että jälkihoitotoimenpiteitä vesistöön rakentamisena, johon soveltuvat yleiset vesistöön rakentamista koskevat säännökset. Uiton jälkihoitotoimenpiteitä on niiden luonteen vuoksi siitä huolimatta vaikea sijoittaa päätösten pysyvyyden sääntelyalaan. Luvan raukeaminen ei voi tulla kysymykseen jo suoritettujen toimenpiteiden osalta. Lupamääräysten tarkistaminen soveltuisi paremmin, koska päätöstä, jossa ennallistaminen on määrätty suoritettavaksi puutteellisesti, olisi periaatteessa mahdollista täydentää uusilla määräyksillä. Tarkistamisen ja uusien määräysten antamisen edellytyksenä olevia itse toimenpiteestä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia on tuskin aiheutunut ennallistamistoimenpiteiden seurauksena, mitä säännöksen sanamuoto näyttäisi edellyttävän. Nämä rajoitukset eivät koske uittoa varten toteutettua säännöstelyä, jonka muuttaminen on mahdollista samoin edellytyksin kuin muunkin säännöstelyn.

Puutteellisenkin ennallistamisen seurauksena vesistön tilan voitaneen arvioida olevan parempi kuin ilman toimenpiteitä. Ennallistamistoimien jälkeen lienevät uittoväylien olosuhteet yleensä pysyneet suunnilleen ennallaan. Näin on ainakin niiden puutteellisten toimien jälkeen, joiden osalta uudelleen harkinnan tarvetta olisi eniten. Muuttumista on mahdollisesti tapahtunut uomassa liettymisen seurauksena ja kivisuisteiden peittämät rannat ovat vähitellen peittyneet kasvillisuu-

⁵⁹⁴ Vesilakitoimikunta ehdotti lupamääräysten tarkistamisesta säätämistä, mutta ei luvan raukeamaan määräämistä koskevaa säännöstä. Vesilakityöryhmä otti sen mietintöönsä toimikunnan ehdotuksesta saatujen lausuntojen perusteella sen vuoksi, että käytännössä oli ilmennyt tilanteita, joissa olisi tarpeen puuttua itse luvan voimassaoloon, Vesilakityöryhmän mietintö 2006, s. 46–49. YSL:n mukaisessa luvan määräämistä raukeamaan koskevassa asiassa lupaviranomainen voi ottaa asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan (YSL 57.2 §), mikä ei siis ole mahdollista VL:n mukaan.

⁵⁹⁵ Mahdollisuus määrätä lupa raukeamaan on vesilakityöryhmän mukaan tarkoitettu täydentämään valvontaviranomaisen oikeutta poistaa haitta tai vaara. Työryhmä arvioi, että ongelmia saatetaan aiheutua, jos rakenteen poistaminen edellyttäisi lupaa ja tilanteessa relevantti määräys koskisi lupahakemuksen vireille panemista, Vesilakityöryhmän mietintö 2006, s. 46–48.

teen. Näiden muutosten korjaaminen olisi lähinnä jo suoritettujen ennallistamisen kunnossapitoa, jos ennallistamistoita voitaisiin pitää kunnossapitoa edellyttävinä rakenteina.

KHO on ottanut heti VL:n voimaan tultua kantaa siihen, että VL:n mukaisella päätöksen pysyvyyden heikentämisellä voi olla merkitystä laillisen vedenkorkeuden määrittämisessä. Edellyttäen, että maankäyttö on sopeutunut vakiintuneeseen vedenkorkeuteen, voivat viranomaiset puuttua vanhaan päätökseen, jolla vedenkorkeus on määritelty toisenlaiseksi.

KHO palautti päätöksellään 3.2.2012 T 173 AVI:lle uudelleen käsiteltäväksi asian, jossa oli kysymys erään järven oikeasta vedenkorkeudesta. Järveä oli laskettu peltoviljelyn tarpeisiin tapahtuneen maankuivatuksen tarkoituksessa vuonna 1937 annetun maaherran päätöksen perusteella. Järven rannanomistajilla oli eri käsityksiä siitä, mikä olisi järven oikea vedenkorkeus. KHO:n päätöksessä selostetusta asian käsittelystä päätellen järveä oli ehkä laskettu aikanaan päätöksen mukaisesti, mutta suoritettujen perkaukset olivat jääneet pitämättä kunnossa ja vedenkorkeus oli sittemmin noussut. Vedenkorkeuteen oli vuosikymmenten kuluessa vaikuttettu molempiin suuntiin erilaisilla toimenpiteillä, joiille ei ollut haettu lupaa. KHO:ssa oli kysymys siitä, oliko laillisena vedenkorkeutena pidettävä vuonna 1937 annetun päätöksen mukaista vai jotain muuta korkeutta. KHO lausui, että mikäli järven vedenkorkeus on pitkäaikaisesti vakiintunut maaherran päätöksessä määriteltyjä tasoja korkeammalle, päätöksen ei enää voida katsoa osoittavan laillista vedenkorkeutta. Asiakirjoissa ei ollut riittävää selvitystä tämän arvoimiseksi. Asiaa palautuksen jälkeen käsiteltäessä on ensin selvitettävä, onko vedenkorkeus pitkän ajan kuluessa vakiintunut tietylle tasolle. Mikäli vedenkorkeus on vakiintunut tasoon, johon myös maankäyttö on sopeutunut, mahdollistavat 1.1.2012 voimaan tulleen vesilain säännökset sen, että viranomaiset voivat puuttua tarpeelliseksi katsottavalla tavalla maaherran päätöksen pysyvyyteen.

KHO:n päätöksessä mainittu maaherran päätöksen mukainen järvenlaskuhanke on mitä todennäköisimmin jo menettänyt merkityksensä, joten perusteet luvan määräämiseen raukeamaan saattavat hyvinkin olla olemassa. Vaihtoehtoisesti voisi tulla kysymykseen lupamääräysten tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen. Tähän mennessä hakijana on ollut yksityishenkilöitä. Asian järjestäminen maaherran päätökseen puuttumalla ja hakemalla lupa esimerkiksi pohjapadolle, jolla vedenkorkeuksiin voitaisiin vaikuttaa, voisi ehkä tulla kysymykseen ELY-keskuksen toimesta. Keskenään erimielisten rannanomistajien vuoksi asian hoitaminen voi kuitenkin olla hankalaa, ja ELY-keskuksessa saatetaan pitää kysymystä vain yksityisiin intresseihin vaikuttavana.⁵⁹⁶ Vesilaissa ei ole säädetty valvontaviranomaiselle velvollisuutta

⁵⁹⁶ Jossain määrin samantapainen tilanne ainakin valvontaviranomaisen aseman kannalta oli kysymyksessä Kuopion kaupungin ja silloisen Karttulan kunnan alueella sijaitsevan Naarajärven asiassa. Valvontaviranomainen, joka siihen aikaan oli Pohjois-Savon ympäristökeskus, otti eduskunnan oikeusasiamiehen kehotuksen jälkeen tehtäväkseen ryhtyä asiassa hakijaksi pyrittäään hoitamaan asiaa ensin osapuolia neuvomalla. Asia ratkaistiin ISYLV:n päätöksellä 14.10.2005,

ryhtyä asiassa toimenpiteisiin. Ellei asiassa tehdä uusia hakemuksia, on AVI:n annettava ratkaisu hakijoiden nyt vireille panemiin vaatimuksiin. Omasta aloitteestaan AVI ei voi puuttua maaherran päätökseen. Asiaa palautuksen jälkeen käsiteltäessä on sekä yksityisten että yleisten intressien edustajilla vielä mahdollisuus harkita toimenpiteitä KHO:n ohjauksen perusteella.

VL:n muutokset, joilla on heikennetty päätösten pysyvyyttä, eivät vaikuta sellaisilta, että niiden perusteella olisi mahdollista ottaa uuteen käsittelyyn jo lainvoimaisesti ratkaistuja uiton jälkihoitotoimenpiteitä. Sikäli kuin kysymys on vedenkorkeuksista, saattaa KHO:n ratkaisun 3.2.2012 T 173 perusteella arvioituna ehkä kuitenkin olla mahdollista arvioida uudelleen aikaisempia vedenkorkeuksiin vaikuttaneita lupapäätöksiä. Yleisen vesistöön rakentamista koskevan sääntelyn perusteella voidaan jatkaa VVL:a sovellettaessa muodostunutta käytäntöä, jonka mukaan vapaaehtoisten vesistön kunnostamista koskevien hakemusten perusteella lupa on yleensä myönnettävissä aikanaan puutteellisesti ennallistettujen uittoväylien tilan parantamiseen.

5.2 Vesienhoitosuunnitelmien merkitys

Vesipuitedirektiivin kokonaisvaltainen ja valuma-alueisiin keskittyvä, päästöjen ja rakenteellisten muutosten vaikutukset yhdistävä näkökulma edellytti kansallisen vesiä koskevan lainsäädännön YSL:a säädettäessä syntyneen kaksijakoisuuden lieventämistä. Tämä on tapahtunut niin sanotulla vepo-uudistuksella eli säättämällä vesienhoitolaista ja siihen liittyvistä muutoksista VVL:iin ja YSL:iin.⁵⁹⁷

Hollo on pitänyt direktiivillä luodun uuden suunnitteluvälineen yhteyttä suhteessa sääntelykulttuuriin epäselvänä. Hän on esittänyt, että vesipuitedirektiivillä luodun suunnitteluvälineen yhteyttä perinteiseen suomalaiseen sääntelykulttuuriin tarkasteltaisiin vesilakia uudistettaessa.⁵⁹⁸ Vesienhoitosuunnitelmien huomioinnin ottamista koskevat säännökset säilyivät kuitenkin asiallisesti ennallaan, vaikka vesipuitedirektiivi oli yksi vesilakitoimikunnan keskeisiksi nimeämistä käsiteltävistä asioista.⁵⁹⁹ Toimikunnan mietintöön tai muuhunkaan vesilain valmisteluaineistoon ei sisälly vesipuitedirektiivin vaatimusten perusteellista poh-

95/05/1, johon tämän kirjoittaja osallistui. VHAO antoi asiassa päätöksen 13.11.2007, 07/0400/1, jonka KHO kumosi päätöksellään 29.7.2009 T 1849 jättäen YLV:n päätöksen lopputuloksen voimaan. KHO katsoi asiassa olevan osaksi kysymys laillisen tilan palauttamisesta ja osaksi luvan myöntämisestä. Lopputulos oli, että vedenkorkeudet määrättiin siihen korkeuteen, jonka ympäristökeskus katsoi olevan alkuperäinen. Tässä tapauksessa taustalla ei ollut aiempaa järvenlaskuhanketta, mutta lasku-uomassa oli ollut uittoa varten tehty pato.

⁵⁹⁷ *Hollo* 2004, s. 71–72.

⁵⁹⁸ *Hollo* 2004, s. 75.

⁵⁹⁹ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 10–11.

dintaa. Huolimatta vesiputedirektiivin hallinnollisessa toiminnassa osakseen saamasta merkittävästä huomiosta ovat direktiivin vaatimukset herättäneet myös suomalaisessa ympäristöoikeudessa vain vähän mielenkiintoa.⁶⁰⁰ Vesienhoitosuunnitelman vaikutus oikeudellisissa menettelyissä jää näin ollen pääasiassa ratkaisukäytännön, ensi sijassa KHO:n julkaistun käytännön linjausten, varaan.

VL:ssa on säädetty vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuudesta lupaharkinnassa arvioitaessa yleisiä hyötyjä ja menetyksiä (VL 3:6.2). Sanamuoto on identtinen VVL:n rakentamisesta aiheutuvan hyödyn, vahingon ja haitan arvioimista koskevassa säännöksessä olleen huomioonottamisvelvollisuuden kanssa (VVL 2:11 a). Se vastaa sitä, mitä YSL:ssa on säädetty suunnitelmien huomioon ottamisesta lupaharkinnassa (YSL 42.1,2 § ja 50.2 §). Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa on jo ehtinyt muodostua oikeuskäytäntöä, jonka perusteella VL:n mukaista huomioonottamisvelvollisuuttakin on arvioitava. Suunnitelmien koottu informaatio ja niissä asetetut tavoitteet näyttävät vaikuttavan lupaharkintaan tavalla, jonka merkitys ylittää vesienhoitolain säätämisen aikaan esitetyt näkemykset suunnitteluinstrumentista, jolla ei olisi konkreettista merkitystä oikeudellisissa menettelyissä.⁶⁰¹ Vesienhoitosuunnitelmassa ja toimenpideohjelmassa esitetyt tavoitteet on ratkaisutoiminnassa nopeasti ryhdytty käyttämään osana perusteluja varsinkin turvetuotannon ympäristölupapäätöksissä, mutta päätösten perusteella on tavallisesti mahdotonta arvioida, mikä merkitys juuri vesienhoitosuunnitelmilla ja toimenpideohjelmillä on ollut.⁶⁰²

⁶⁰⁰ Vesiputedirektiivin vaikutukset on ehkä ainakin aluksi ymmärretty ensi sijassa hallinnon suunnittelutoimintaan, ei niinkään ratkaisutoimintaan vaikuttavina. Lisäksi hallinnolliset toimenpiteet ja niitä ohjaavat seikat ovat vain vaikeuskin sijoitettavissa oikeudelliseen velvoittavuuteen tavallissimmin keskittyviin ympäristöoikeuden esityksiin. *Seppälä*, joka toimi Vepo-työryhmän jäsenenä, on pohtinut vesiensuojelusuunnitelman huomioon ottamista, ks. *Seppälä* 2004. Laajimmin vesiputedirektiivin syntyhistoriaa ja merkitystä on käsitellyt *Hollo*, esimerkiksi *Hollo* 2004. *Kauppi* on jonkin verran sivunnut vesienhoitosuunnitelmien velvoittavuutta tutkimuksessaan, jonka pääpaino on vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa ilmenneissä valinta- ja ongelmatilanteissa, *Kauppi* 2011. Ruotsissa vesiputedirektiiviin perustuvien instrumenttien oikeudelliset vaikutukset ovat herättäneet laajempaa kiinnostusta oikeustieteen piirissä, ks. *Baaner* 2011, s. 35–36. Myös ruotsalaisessa lainvalmistelussa nämä kysymykset ovat olleet esillä huomattavasti syvällisemmin kuin Suomessa, ks. esim. *SOU* 2005:113.

⁶⁰¹ Lainvalmisteluasiakirjoissa lausutusta ei ehkä pidä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. *Seppälä* (2004, s. 98, alaviite 15) on arvioinut, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto perustuu jonkinasteiseen väärinkäsitykseen siltä osin kuin valiokunta on käyttänyt vähättelevää ilmausta ”liitännäisaineisto” luonnehtiessaan vesienhoitosuunnitelmien vaikutusta lupaviranomaisen lakiin perustuvaan harkintaan. Ks. *PeVL* 45/2004 vp.

⁶⁰² *Kauppi* (2011, s. 19–20 ja 37) on lähinnä lainvalmisteluasiakirjoihin tukeutuen arvioinut vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien sijoittuvan oikeuslähteenä sallitun ja heikosti velvoittavan oikeuslähteen välimaastoon ja luonnehtinut niiden vaikutusta päätöksentekoon välilliseksi. Kehittymässä olevan oikeuskäytännön ja aiheesta lain soveltajien kesken käynnissä olevan

Normatiivisilla lupaharkintaan liittyvillä keinoilla voidaan vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen, mutta ne eivät ole tehokkaita silloin, kun aktiiviset toimet päästöjen vähentämiseksi tai ennallistamistoimien suorittamiseksi olisivat tarpeen. Vesilainsäädännön uudistusta vuonna 2011 on arvosteltu sillä perusteella, että siihen ei sisälly oikeudellisia keinoja sen varalta, että vesien tilalle asetettuja tavoitteita ei saavuteta.⁶⁰³ Päätösten pysyvyyden heikentämiseen tähtäävät säännökset tuskin ovat tähän tarkoitukseen käyttökelpoisia.⁶⁰⁴ Suomen VL:ssa tavoitteiden saavuttamatta jääminen olisi konstruoitava ennakoimattomaksi tai olosuhteiden muutosten vuoksi aiheutuvaksi haitalliseksi vaikutukseksi, jotta päätöksen pysyvyyteen voitaisiin puuttua. On epäselvää, olisiko sellainen tulkinta mahdollinen edes yhteisöoikeuden tulkintavaikutus huomioon ottaen.

Tehokkaat oikeudelliset ohjauskeinot edellyttäisivät perusteiltaan aikaisemmasta poikkeavaa sääntelyä, jollaiseksi ei ole tehty konkreettisia ehdotuksia. Ruotsin ympäristökaaren mukaan vastuu ympäristölaatunormien saavuttamisesta on viranomaisilla ja kunnilla (MB 5:3). Tämän esimerkin mukaan kehiteltävä vastuusäännös tuskin ratkaisisi kysymystä. Myös Ruotsin ympäristökaaresta puuttuvat säännökset siitä, miten toimenpideohjelmissa tarkoitetut toimenpiteet tulevat suoritetuiksi.⁶⁰⁵ Ruotsissakin vastuu kohdistuu yksityisiin vain lupamenettelyiden yhteydessä samaan tapaan kuin Suomessa.⁶⁰⁶

Ympäristön laatuun liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän vastuun ohjauskeinot ovat yleensäkin oikeudellisille instrumenteille haaste, joka on onnistuttu ratkaisemaan vain kehittämällä tiettyjä päästöjä koskevia erityisiä ohjauskeinoja. Ilmanlaadun päästöraja-arvojen turvaamista koskevien oikeudellis-

keskustelun perusteella vaikuttaa siltä, että vesienhoitosuunnitelmien merkitys saattaa olla muodostumassa tätä arviota vahvemmaksi.

⁶⁰³ *Ilo Kuronen*, joka oli Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n edustaja vesilakitoimikunnassa, arvosteli toimikunnan mietintöön jättämässään eriväessä mielipiteessä toimikunnan esitystä tämän puutteen johdosta kiinnittäen huomiota siihen, että toimikunnan toimeksiantoon oli sisällynyt vesipolitiikan puitedirektiivin huomioon ottaminen. Hän katsoi, että toimikunnan olisi tullut selvittää yksilöidysti ja systemaattisesti vesipuitedirektiivin aiheuttamat muutostarpeet. Ks. Vesilakityöryhmän mietintö 2004.

⁶⁰⁴ Ruotsin ympäristökaaren mukaan voidaan jo myönnettyihin lupiin puuttua uusia määräyksiä antamalla, jos ympäristölaatunormeja, jotka ovat ohjauskeinona käytössä Suomen oikeutta laajemmin, ei saavuteta (MB 24:5.1,2). Säännöksen merkitys täsmentynee oikeuskäytännössä.

⁶⁰⁵ Tätä puutetta on Ruotsissa arvosteltu, SOU 2005:113, s. 200–201.

⁶⁰⁶ *Ekelund Entson ja Gibberth* (2010, s. 41–43) ovat katsoneet, että viranomaisten ja kuntien velvollisuus toteutuu useissa eri yhteyksissä, kuten kaavoituksessa ja lupamenettelyissä. Siitä ei ole säädetty, miten pitkälle viranomaiset ja kunnat voivat mennä asettaessaan ympäristölaatunormin saavuttamisen varmistamiseksi tarpeellisia määräyksiä. Erään tulkinnan mukaan määräykset voidaan asettaa ilman rajoituksia niin tiukoiksi kuin ympäristölaatunormin saavuttamiseksi on tarpeen. Toisen tulkinnan mukaan MB 5:3 sisältää vain yleisen velvoitteen ottaa ympäristölaatunormit toiminnan lähtökohdaksi. Ekelund Entson ja Gibberth ovat pitäneet jälkimmäistä tulkintaa paremmin lainsäätäjän tarkoituksia vastaavana.

ten ohjauskeinojen sääntely on esimerkki siitä, miten tämännäköinen haaste on voitu ratkaista.⁶⁰⁷ Ruotsin ympäristökaareissa vuodesta 1999 ollut ympäristönlääntunormeihin perustuva järjestelmä on sen sijaan uusi tapa laajentaa ympäristön laadusta lähtevää sääntelyä, joka on irtautunut päästölähteiden ja niiden ohjauksen näkökulmasta samaan tapaan kuin vesipuitedirektiivi.⁶⁰⁸ Tavoitteet voidaan kuitenkin saavuttaa ainakin päästöjen osalta vain pyrkimällä vaikuttamaan juuri yksittäisiin päästölähteisiin.

Aktiivisiin ennallistamistoimin voidaan vaikuttaa ennen kaikkea ympäristön mekaaniseen tilaan, millä on erityisesti vesistöjen osalta merkitystä. Ohjauskeinoja kehitettäessä vaikuttaa jääneen huomiotta tai ainakin vaille tehokkaita innovaatioita erityisesti aktiivisten toimien yhdistäminen oikeudelliseen velvoittavuuteen, ja toimet vesistön tilan parantamiseksi ovat jääneet vesipolitiikassa ja sitä toteuttavissa hallinnollisissa menettelyissä huolehdittaviksi ilman oikeudellisia ohjauskeinoja.

Aktiivisiin toimiin velvoittaminen tuskin tulee kysymykseen muiden kuin viranomaisten osalta. Jos viranomaisen tehtäväksi määritellään jotakin ja viranomaisen käyttöön osoitetaan tehtävän edellyttämä rahoitus, tehtävän hoitamista valvotaan asianomaisen ministeriön ohjauksessa eikä liene tarpeellista kehittää erityisiä sanktioita laiminlyöntien varalle. Vesienhoitosuunnitelmien ja niihin liittyvien toimenpideohjelmien toteuttamisen valvomisesta saattaisivat kuitenkin ehkä esimerkiksi ympäristöjärjestöt olla kiinnostuneita.⁶⁰⁹ Niiden käytettävissä ei tällä hetkellä ole mitään oikeudellisia keinoja, joilla mahdollisiin laiminlyönteihin voitaisiin puuttua.

⁶⁰⁷ Ilmanlaatua koskevat VNA ja VNp ilmanlaadun ohjearvoista ja rikkilaskeuman tavoitearvoista (711/2001 ja 480/1996). Ohjearvojen lisäksi on säädetty aktiivisista keinoista, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan. YSL 102 §:n mukaan kunta on velvollinen turvaamaan hyvän ilmanlaadun alueellaan ja tarvittaessa laatimaan suunnitelmia (YSL 102a ja 102 b §). Kunnalla on tavoitteiden saavuttamiseksi toimivalta rajoittaa muusta kuin luvanvaraisesta toiminnasta johtuvia päästöjä. Ohjearvot on joissakin tapauksissa otettu huomioon myös ympäristölupamenettelyssä. Esimerkiksi Koivansuota koskevassa päätöksessä 2.6.2006 T 1448 KHO edellytti, että ympäristölupaa myönnettäessä pölyä koskevissa lupamääräyksissä otetaan huomioon ilmanlaadun ohjearvot.

⁶⁰⁸ Suomen vesioikeudessa vanhastaan noudatetulla resipienttiperiaatteella on pyritty ottamaan huomioon vastaanottavan vesistön sietokyky, mikä on sukua vesipuitedirektiivissäkin omaksutulle valuma-alueen kokonaisuuden tarkastelulle, ks. *Hollo* 2009a, s. 122.

⁶⁰⁹ Ruotsin hallituksen lainvalmistelua varten asettama selvittäjä *Lena Gibberth* on katsonut, että jonkinlaiset painostuskeinot saattaisivat olla tarpeen siltä varalta, että toimenpideohjelman mukaisia toimenpiteitä ei tehtäisi, ja joka tapauksessa olisi tarve nykyistä selvemälle sääntelylle siitä, kuka valvoo toimenpiteiden tavoitteiden toteutumista ja siitä, miten viranomaisen on siinä tapauksessa meneteltävä. Hän on ehdottanut erityisen viranomaisen perustamista näitä tehtäviä hoitamaan ja sellaisten painostuskeinojen kehittämistä, joita tämä viranomainen voisi tarvittaessa käyttää, *SOU* 2005:113, s. 201–204.

Direktiivissä edellytetyn tavoitetilän saavuttamisessa on viime kädessä kysymys valtiolle ja sen viranomaisille suunnatusta velvollisuudesta. Valtio on Euroopan unioniin nähden vastuussa siitä, että direktiivin tavoitteet saavutetaan.⁶¹⁰ Tässä relaatiassa on mahdollista, että ennallistamisen ja muiden toimien riittävyys tulee arvioitavaksi komission valvontatoimien seurauksena.⁶¹¹ Sellaisen ennakoiminen on kuitenkin aikaista, kun ensimmäisten vesienhoitosuunnitelmien kausi on vielä meneillään ja vesienhoitosuunnitelmien laatimiseen ja niihin liittyvien selvitysten tekemiseen on käytetty runsaasti hallinnon voimavaroja. Jo nyt vaikuttaa kuitenkin siltä, että tavoitteisiin pääseminen määrääjassa edellyttäisi voimavarojen lisäämistä.⁶¹²

EU-oikeudellisia kannanottoja valvontamenettelyn tai tuomioistuinratkaisujen muodossa ei ole direktiivin täytäntöönpanoaikataulusta johtuen odotettavissa ennen kuin vuoden 2015 jälkeen.⁶¹³ Oletettavaa on, että unionin valvontatoiminnassa kiinnitetään huomiota tavoitteiden saavuttamiseen ja vesienhoitosuunnitelmien noudattamiseen, koska vesienhoitosuunnitelmat ovat vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeinen instrumentti. Toisitaiseksi on epäselvää, onko direktiivin ympäristötavoitteet ymmärrettävä sitoviksi laatuvaatimuksiksi. Sen vuoksi saattaa herätä kysymys siitä, onko kansallinen sääntely vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuudesta riittävän tehokasta direktiivin toimeenpanoa.⁶¹⁴

⁶¹⁰ *Joutsamon ym.* (2000, s. 70–72) mukaan direktiivien täytäntöönpanovelvoite on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunut ehdottomaksi, eivätkä jäsenvaltiot voi poiketa siitä minkään kansallisesta säännöksestä tai hallintokäytännöstä taikka sisäpoliittisen tai direktiivin sisällöstä johtuvan yleisen syyn perusteella.

⁶¹¹ SEUT 258 artiklan mukaisesta sopimusrikkomusmenettelystä ks. *Ojanen* 2010, s. 178–179.

⁶¹² *Keto – Sammalkorpi* 2011, s. 25.

⁶¹³ *Kauppila* (2011, s. 21) on tähän viitaten todennut, että ympäristötavoitteiden oikeudellinen luonne ja sisältö eivät tule lähitulevaisuudessa oleellisesti tarkentumaan nykyisestä. Kansallisessa ratkaisukäytännössä tilanne on toinen. Ratkaisutoiminnassa on jo pian vesienhoitosuunnitelmien valmistuttua ryhdytty kehittämään niiden huomioon ottamista koskevaa käytäntöä.

⁶¹⁴ *Kauppila* 2011, s. 37.

OSA IV

Vahingonkorvaus- ja rikosvastuu

1 VAHINGONKORVAUSVASTUU

1.1 Vahingonkorvaus vesiasiassa

Yleisen vahingonkorvausoikeudellisen periaatteen mukaan on myös ympäristömuutosten aiheuttajan ja yleensäkin ympäristöä hyväkseen käyttävän toiminnanharjoittajan korvattava toiselle aiheutuneet menetykset.

Lupakäsittelyä voidaan luvan myöntämisen ja lupamääräysten asettamisen osalta pitää ennen kaikkea julkisoikeudellisena, valtiovallan ja hankkeesta vastaavan väliseen relaatioon pohjautuvana, vaikka luvan myöntämisessä ei ympäristön käyttöä koskevissa asioissa olekaan kysymys pelkästään yleisten etujen turvaamisesta. Myös ennallistamisvastuuta voidaan pitää perusteiltaan julkisoikeudellisena, vaikka yleisiä etuja turvattaessa sillä saatetaan edistää myös yksityisiä intressejä. Vahingonkorvaus on puolestaan perusteiltaan yksityisoikeudellinen vastuun muoto. Vahingonkorvausinstituution tarkoitus on turvata edunmenetyksen kärsineelle täysi hyvitys. Lisäksi pyritään vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi mahdollisen vahingon aiheuttajan käyttäytymiseen.⁶¹⁵ Ennallistaminen ja vahingonkorvaus lomittuvat toisiinsa tilanteissa, joissa ennallistamistoimista määrätään pyrkimyksenä korjata yksityiselle aiheutuvia menetyksiä. On myös tilanteita, joissa ennallistaminen on vahingonkorvauksen vaihtoehto.⁶¹⁶

Korvausasioiden yksityisoikeudellisesta luonteesta seuraa esimerkiksi, että vahinkojen korvaamista koskeva ratkaisu saa oikeusvoiman, mikä merkitsee, ettei kerran korvattavaksi määrättyyn vahinkoon perustuvaa vaatimusta voi saattaa uudelleen tutkittavaksi. Hallintopäätöksen katsotaan muutoin saavuttavan oi-

⁶¹⁵ Sandvik (2002, s. 39–40) on eritellyt vahingonkorvausinstituution eri funktioita.

⁶¹⁶ Herlerin (2008, s. 4) mukaan ympäristöoikeudellisen ennallistamisvastuun (*miljörättsligt återställandeansvar*) vesioikeudelliseen traditioon on sisällynyt piirteitä sekä julkisoikeudellisesta ennallistamisvastuusta että perustaltaan yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausvastuusta. Yleishallinto-oikeudellisesta ennallistamisvastuusta sen sijaan puuttuu vahingonkorvauksen oluttavuus. Erityisesti vesioikeudellisessa traditiossa ennallistamiseen on voitu liittää kompensatio, kuten velvollisuus toimittaa talousvettä juomaveden lähteen pilaannuttua. Herlerin määritelmän mukaisesti erityistä ympäristöoikeudellista ennallistamisvastuuta, jossa yksityis- ja julkisoikeudelliset elementit lomittuvat toisiinsa, havainnollistaa VL 13:14, joka on rahakorvauksen sijasta määrättävää toimenpidevelvoitetta koskeva yleissäännös.

keusvoiman vain rajoitetusti.⁶¹⁷ Lisäksi korvausasiaa pidetään dispositiivisena. Asianosaiset saavat sopia korvausta koskevista seikoista (VL 13:13.1) ja vaatimus rajaa asian käsittelyn laajuuden.

VL:ssa on omaksuttu edunmenetyksen käsite, joka kattaa VVL:n terminologian mukaiset vahingot, haitat ja muut edunmenetykset.⁶¹⁸ VL:ssa on aikaisempaa sääntelyä vastaavasti säädetty siitä, että lupaa myönnettäessä on viran puolesta määrättävä korvaus siinä tarkoitetusta toiminnasta aiheutuvista edunmenetyksistä (VL 13:7.1). Asianosaiset saavat luonnollisesti esittää korvausvaatimuksia asiaa käsiteltäessä ja vaatimukseen annetaan ratkaisu pääasian yhteydessä. Ennalta arvaamattomista vahingoista voidaan vaatia korvausta erikseen (VL 13:8:1).

1.2 Uitosta aiheutuneet edunmenetykset ja niiden korvaaminen

1.2.1 Velvollisuus korvata edunmenetykset

Rakentamisesta uittoa varten ja uiton harjoittamisesta on aiheutunut monenlaista haittaa muille vesistön ja sen rantojen käyttömuodoille. Irtouitto varasi käyttöönsä laajan vesialueen, ja sitä varten oli usein tarpeen kulkea rannalla ja tehdä rakenteita. Kuorimattoman puutavaran uittamisen haitoista keskusteltiin aikanaan kiivaasti. Nippu-uittoon siirtymisen jälkeen haitat ovat keskittyneet uiton toimintapaikoille. Uittoa koskevassa erityissääntelyssä on alusta asti otettu huomioon, että menetykset arvioidaan ja niistä määrätään korvaus jo ennakolta lupamenettelyn, aikaisemmin uittosäännön vahvistamisen, yhteydessä. Lisäksi on erityissäännöksiin järjestetty korvausvastuu niissäkin tilanteissa, joissa uitosta aiheutuu menetyksiä, joita ei voida ottaa ennakolta huomioon.

Luvan myöntämisen yhteydessä päätettävä edunmenetysten korvaaminen tai ennalta arvaamattomien vahinkojen korvausten käsitteleminen eivät ole, yksittäisiä tulkintakysymyksiä lukuun ottamatta, aiheuttaneet erityisiä oikeudellisia ongelmia. Eri asia on, että korvausten tasosta on voinut olla erimielisyyttä. Luvatomista uittoväylien kuntoonpanotöistä aiheutuneiden edunmenetysten osalta

⁶¹⁷ Hepola 2005, s. 534 ja 536. Ahola (1991, s. 85) on VVL:n osalta todennut, että vahingonkärsijällä tai vesistöön rakentajalla ei ole enää oikeutta saattaa uudelleen arvioitavaksi korvauskysymystä, joka on ratkaistu lainvoimaisessa lupapäätöksessä. Hepola (2005, s. 529) on YSL:n osalta todennut vahingonkorvausten olevan eri asemassa ympäristöluvan muihin elementteihin verrattuna siinä mielessä, että niitä koskevalla ratkaisulla järjestetään siviilioikeudellisia oikeussuhteita toisin kuin lupamääräyksillä yleensä. Tämä luonnehdinta sopii myös vesilain mukaisiin asioihin, niin uuden kuin sen edeltäjänkin.

⁶¹⁸ Jaottelusta luopuminen ei ojitusasioita lukuun ottamatta merkitse korvausvelvollisuuden laajentumista, ks. HE 277/2009 vp, s. 157.

ongelmia on aiheutunut, mutta ongelmallisempaa on ollut korvausvastuun toteutuminen kuin niiden asioiden käsitteleminen, jotka lopulta saatettiin ratkaistaviksi. Aluksi ei tosin ollut selvää, käsiteltäisiinkö korvaukset asian muun käsittelyn yhteydessä vai erikseen.

Korkein hallinto-oikeus edellytti, että korvauskysymykset käsiteltiin samassa yhteydessä, jossa luvattomille uittoväylien kuntoonpanotöille myönnettiin jälkikäteen lupa sisällyttämällä ne uittosääntöön. Tämän mukaisesti KHO palautti esimerkiksi Siuruanjoen ja Livojoen vesistöjä koskevan asian uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin vesioikeus oli jättänyt tutkimatta korvaukset, joiden peruste oli ennen valituksenalaisen päätöksen antamista ja ilman voimassa olevaan uittosääntöön perustuvaa lupaa toteutetuista töistä ja toimenpiteistä aiheutuneet vahingot.⁶¹⁹

Iijoen alueella edunmenetyksiä kärsineet rantakiinteistöjen ja vesialueiden omistajat pyrkivät aikanaan poikkeuksellisen aktiivisesti selvittämään perkauksiin liittyviä vastuukysymyksiä lähestyen viranomaisia asiaa koskevilla kanteluilla ja muilla kirjelmillä.⁶²⁰ Sen seurauksena maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän, jossa MMM:n, vesihallituksen ja metsähallituksen edustajien oli määrä selvittää uittoasioiden käsittelyn tilanne Iijoen vesistöalueella, etsiä keinoja käsittelyn nopeuttamiseksi mahdollisesti sovitteluratkaisuin ja avustaa viranomaisia vahinkoselvitysten laadinnassa. Metsähallitus, Maataloustuottajain Keskusliitto ry ja Kalatalouden Keskusliitto ry tekivätkin 20.11.1986 puitesopimuksen uittoväylien kuntoonpanotöiden haittojen korvausperusteista. Budjettivarojen osoittaminen Iijoen vesistöalueella suoritettujen uittoväylätöiden vahinkojen ja haittojen korvaamiseen teki korvausten maksamisen käytännössä mahdolliseksi.⁶²¹

Puitesopimuksen perusteella tehtiin sopimuksia ja VEO käytti sitä korvausratkaisujensa perusteena. Korvauspäätösten saaminen kesti kuitenkin usein pitkään. Puitesopimuksen perusteella määrättiin korvauksia esimerkiksi Kostonjoen sivuvesistöjen rantakiinteistöjen ja vesialueiden omistajille 1950-luvulla tehtyjen uittoväylätöiden johdosta vielä VEO:n vuonna 2000 antamalla päätöksellä.⁶²² Maksettavat korvaukset perustuivat maa-alueiden osalta kaivumaiden maalle läjittämisestä aiheutuneisiin haittoihin ja vesialueiden osalta perkauksista aiheutu-

⁶¹⁹ KHO 3.11.1983 T 305.

⁶²⁰ Luhta (1995, s. 4–5) on selostanut haitankärsijöiden pyrkimyksiä selvittää Iijoen alueen luvattomien perkausten aiheuttamia vahinkoja Oulun vesipiirin vesitoimistolle toimittamallaan kirjelmällä, useilla kanteluilla eduskunnan oikeusasiamiehelle ja kirjallisella kysymyksellä eduskunnalle 1970- ja 1980-luvuilla.

⁶²¹ Luhta (1995, s. 18–24) on kuvannut puitesopimuksen syntyvaiheita, korvausasioiden toimintasuunnitelmaa ja niitä VEO:n päätöksiä, joissa korvausratkaisu on perustettu puitesopimukseen.

⁶²² PSVEO 17.2.2000, 15/00/1, lainvoimainen.

neeseen kalataloudelliseen vahinkoon, jonka arviointi suoritettiin kalastuksen saalismenetyksen rahallisen arvon perusteella.

Vahingonkorvauksen ja ennallistamisen joissakin tapauksissa yhtenevät tavoitteet ilmenevät esimerkiksi siitä, että VVL:n mukaan korvauksen sijaan oli mahdollista suorittaa vahinkoa estäviä toimenpiteitä (VVL 11:13). Vastaava säännös on VL:ssä (VL 11:14). Vahingonkorvaus ja ennallistamistoimet eivät silti kaikissa tilanteissa ole toistensa vaihtoehtoja.

Rikosasian liitännäisasiana ratkaistavassa vahingonkorvausasiassa korkein oikeus poisti VEO:n asettaman ja vesiyltioikeuden pysyttämisen istutusvelvoitetta koskevan määräyksen ratkaisullaan 1990:1 sillä perusteella, että rikosasiassa ei lain mukaan voitu viran puolesta velvoittaa luontoissuoritukseen eikä siten myöskään istuttamaan kaloja rahakorvauksen sijasta. Asianomistaja ei ollut tehnyt rahakorvaukselle vaihtoehtoisia vaatimusta.

KHO katsoi uiton jälkihoitotoimenpiteitä koskevassa asiassa, jossa oli kysymys Puolangalla sijaitsevan Tenämäjärven vedenkorkeuksista, että vahingonkorvaus ei tule kysymykseen uiton jälkihoitotoimenpiteiden sijasta.

Tenämäjärven keskivedenkorkeus oli Näljängän vesistöissä 1960-luvulla tehtyjen uittoperkausten vuoksi alentunut noin 30 cm:llä. VEO oli aiemmalla päätöksellään määrännyt, että Kainuun ympäristökeskuksen on selvitettävä, onko aiheutuvat vahingot ja haitat huomioon ottaen mahdollista kohtuullisin kustannuksin rakentaa Tenämäjärven luusuaan pohjapato Tenämäjärven rantatilojen viihtyisyyden ja virkistyskäyttömahdollisuuksien heikentymisestä ja vesialueen pienentymisestä aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen vähentämiseksi.

Ympäristökeskus oli laatinut selvityksen pohjapadon rakentamisesta. Ympäristökeskus ja MH katsoivat yhdessä vireille panemassaan hakemuksessa, että kun pohjapadon rakentamiskustannukset olisivat noin 500 000 markkaa ja hankkeesta koitua hyöty 31 120 markkaa, ei vedenkorkeuden nostamista voitu pitää hyötyihin verrattuna kohtuullisin kustannuksin toteutettavana. Tämän vuoksi hakijat pyysivät, että vedenkorkeuksia ei palautettaisi vaan aiheutuvat vahingot määrättäisiin korvattaviksi. Ympäristökeskus esitti, että se velvoitettaisiin maksamaan kuuden kiinteistön omistajalle korvaukseksi kiinteistöjen virkistyskäyttöarvon alenemisesta yhteensä 22 000 markkaa. MH katsoi puolestaan olevansa vastuussa vesialueen omistajalle maksettavasta korvauksesta ja esitti itselleen asetettavaa velvoitetta maksaa Suolijärven jakokunnalle kertakaikkisena korvauksena kalataloudelle aiheutuvasta haitasta 9 120 markkaa.

VEO hylkäsi hakemuksen korvausten määräämiseksi ja velvoitti ympäristökeskuksen panemaan vireille luvan saamista pohjapadon rakentamiseen koskevan hakemuksen.⁶²³ VEO katsoi, etteivät pohjapadon rakentamiskustannukset, joiksi se arvioi enintään 300 000 markkaa, suhteettomasti ylittäneet

⁶²³ PSVEO 28.2.2000, 16/00/2.

vahinkojen, haittojen ja muiden edunmenetysten määrää. KHO pysytti VEO:n päätöksen lopputuloksen muilta osin, mutta muutti velvoitetta padon rakentamistavan osalta niin, että kysymykseen saattoi tulla pohjapadon sijasta jokin muukin tarkoituksenmukainen tapa, jolla vedenkorkeutta nostetaan. KHO lausui, että VVL 5:30.3 mukainen velvollisuus ei riippunut korvauksia koskevista VVL 11 luvun säännöksistä, joihin VEO oli viitannut.⁶²⁴

Kalastukselle aiheutuneiden menetysten korvaaminen on ollut oikeuskäytännössä esillä siltä kannalta, voivatko kalastusta harjoittaneet saada korvausta siinäkin tapauksessa, että kalastusoikeus oikeastaan kuuluu valtiolle. Joissakin tapauksissa kalastuskunnat ovat voineet saada korvausta.

KKO 1951 I 18(ään.) mukaan kalastusta varten kalastuskunnalta padon vuokrannut henkilö oli oikeutettu korvaukseen kalastukselle aiheutuneesta vahingosta, kun uitto oli aiheuttanut vahinkoa padolle ja kalastukselle. Kalastusoikeus kysymyksessä olevassa koskessa kuului valtiolle, mutta kalastuskunta oli jo kauan pitänyt hallinnassaan patoa kalastuksen harjoittamista varten. Myös ratkaisun KKO 1983 II 29 mukaan vesialueen omistajat olivat oikeutettuja korvaukseen uittoväylän kuntoonpanotöistä lohenkalastukselle koituneesta vahingosta, kun omistajat olivat vuosikymmenien ajan harjoittaneet lohenkalastusta Simojoella, jolla lohenkalastusoikeus vanhastaan kuului valtiolle.

1.2.2 *Kalanistutukset kompensationsa*

Kalastolle tai kalastukselle aiheutuneen vahingon hyvittäminen voi olla mielekästä suorittaa vahingonkorvauksen sijasta toimenpiteillä. Niillä on tarkoitus suojata sekä kalastoa, jolla tarkoitettaneen ainakin osaksi ympäristön itseisarvoon perustuvaa näkökulmaa, että yleistä ja yksityistä kalastusintressiä.⁶²⁵ Toimenpiteinä tulevat VL:n mukaan kysymykseen kalanistutus, kalatie tai muu toimenpide tai näiden yhdistelmä (VL 3:14). Vaihtoehdot ovat keskenään tasaverlaisia, kun VVL:ssa etusija oli toimenpidevelvoitteella ja kalatalousmaksun määrittäminen tuli kysymykseen vain toissijaisesti (VVL 2:22).

Istutusvelvoite on joissakin tapauksissa muutettu kalatalousmaksuksi, jonka käytöllä voidaan istutusvelvoitetta joustavammin toteuttaa niitä toimenpiteitä, jotka kulloinkin ovat tarpeellisia. Kalatalousmaksua voidaan esimerkiksi käyttää osana muuta rahoitusta hankkeissa, joilla tavoitellaan kestäväää kalakantojen hoi-

⁶²⁴ KHO 2.7.2003 T 1595. Myös VHAO oli pysyttänyt VEO:n päätöksen lopputuloksen, VHAO 30.11.2000, 00/0048/4.

⁶²⁵ Vesiläikityöryhmän mietintö 2004, s. 51.

toa ja kalojen luontaisen elinkierron tukemista sekä yleensäkin vesistöjen ekologiselle tilalle asetettuja tavoitteita.

Kalatien rakentaminen on käyttökelpoinen keino vesistöön rakentamisesta kalastolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi lähinnä voimalaitospatojen sulkemissa virtavesissä. Kalanistutus sen sijaan on laajasti käytetty toimenpide, jolla voidaan kompensoida sekä päästöjen että vesistöön rakentamisen haittoja. Sitä voidaan käyttää erikseen tai tukemaan vesistön morfologisten olosuhteiden ennallistamista.

Kansallisen kalatiestrategian mukaan tavoitteena on nykyisin edellytysten luominen kalojen luontaiselle lisääntymiselle ennemmin kuin tilanteen korjaaminen istutuksilla. Tämä johtuu luonnon monimuotoisuuden ja kalakantojen luontaisen lisääntymisen arvostuksesta. Istutuksia tarvitaan silti edelleen.⁶²⁶

Kalanistutusvelvoite voidaan nähdä kalastusoikeuden haltijalle suoritettavana yksityisoikeudellisena hyvityksenä, julkisoikeudelliseen ennallistamisvelvollisuuteen rinnastuvana seuraamuksena tai korvauksen sijasta määrättävänä vahinkoa estävänä toimenpiteenä. Tavallisesti on kysymys ainakin sekä vahingon hyvittämisestä että ennallistamisesta. Istutuksia suoritetaan laajasti kalakantojen hoitotoimenpiteinä ilman velvoitteitakin, usein kalastusoikeuksien haltijoiden toimesta. MH on harjoittanut istutustoimintaa viranomaistehtäviinsä kuuluvana.⁶²⁷

Suhtautuminen istutusvaatimukseen uittosäännön kumoamisen yhteydessä määrättävänä velvoitteena oli aluksi torjuvaa.

Esimerkiksi Pesijönjokea koskevassa asiassa VEO totesi vuonna 1976, että uittoväylässä ei ollut sellaisia rakennelmia tai laitteita, jotka olisivat haitaksi tai vaaraksi vesistöä käytettäessä eikä uittosäännön kumoamiseen muutenkaan liittynyt kalastukselle tai kalakannalle vahinkoa aiheuttavia toimenpiteitä, ja hylkäsi MMM:n kalastus- ja metsästysosaston uoman entisöintiä ja istutuksia koskevat vaatimukset aiheettomina. Katselmustoimituksen avustava virkamies oli myös pitänyt istutuksia tarpeellisina.⁶²⁸ KHO pysytti päätöksen MH:n ja uittoyhdistyksen valituksiin antamallaan päätöksellä.⁶²⁹ MMM ei valittanut VEO:n päätöksestä. YLV myönsi vuonna 2009 Suomussalmen kun-

⁶²⁶ Kansallinen kalatiestrategia 2012, s. 9.

⁶²⁷ Esimerkiksi Kalliojoen kunnostamista koskevassa asiassa MH esitti selvitystä jo suorittamistaan istutuksista. PSVEO myönsi luvan kunnostuksiin päätöksellään 25.11.1971, 99/71/I, jonka KHO pysytti, KHO 26.10.1972 T 4180. *Parpola – Åberg* (2009, s. 340–341) ovat maininneet tehometsätalouden ja muiden metsänkäytön muotojen ristiriitojen yhteydessä MH:n ylläpitäneen yhteiskuntasuhteitaan paikalliseen väestöön muun muassa istuttamalla vesistöihin kalanpoikasia ja perustamalla virkistyskalastuspaikkoja.

⁶²⁸ Avustavan virkamiehen *Kyösti Mäkinen* 25.11.1974 päivätty lausunto VEO:n asiakirjoissa. Mäkinen esitti, että kunnostettuun uomaan kotiutettaisiin mieluummin Kiantajärvestä peräisin olevaa taimenta ainakin kolmena vuonna tehtävin istutuksin.

⁶²⁹ PSVEO 27.10.1976, 104/76/I ja KHO 28.9.1977 T 3782.

nalle luvan ennallistamistoimiin, joita ei uittosääntöä kumottaessa ollut lainkaan määrätty tehtäväksi.⁶³⁰ Päätöksestä käy ilmi, että Pesiönjoen alaosalla oli suoritettu istutuksia alapuolisen Kiantajärven voimatalouden tarpeisiin tapahtuneeseen säännöstelyyn liittyvänä velvoitteena.

Kalliojoen vesistön uittosäännön kumoamisasiassa VEO määräsi vuonna 1971 antamallaan päätöksellä ennallistamistoimista, mutta hylkäsi MH:n kalampoikasten istutuksia koskevan vaatimuksen aiheettomana sillä perusteella, että hakemuksessa tarkoitetuista rakennelmien poistamis- tai muutostöistä ei voitu katsoa aiheutuvan vahinkoa joen kalakannalle. KHO pysytti päätöksen.⁶³¹ Kongasjoen vesistön uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa VEO jätti vuonna 1981 tutkimatta jako- ja kalastuskuntien istutusvaatimukset ”tähän asiaan kuulumattomina”, samoin Lietejoen ja Tuomijoen vesistöjen osalta vuonna 1984.⁶³²

Sattasjoen uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa istutusvaatimus oli esillä kalastuskunnan valituksen johdosta VYO:ssa. Kysymys oli kunnostustyöstä johtuvan väliaikaisen samentumishaitan kompensoimisesta. VYO:n enemmistö jätti vaatimuksen tutkimatta sillä perusteella, että kalastuskunta oli menettänyt puhevaltansa, kun se ei ollut tehnyt muistutusta VEO:lle.⁶³³ Eri mieltä ollut jäsen lausui, että VEO:n olisi tullut viran puolesta tutkia myös kunnostustyöstä aiheutuvat kalataloudelliset haitat, minkä vuoksi oli ilmeisen kohtuutonta katsoa kalastuskunnan menettäneen puhevaltansa sillä perusteella, että se ei ollut tehnyt muistutusta VEO:lle.⁶³⁴ Kalastuskunnan valituksen johdosta olisi hänen mukaansa VEO:n päätökseen tullut lisätä määräys, jonka mukaan luvan saajien on korvattava kalastuskunnalle kunnostuksesta aiheutuva väliaikainen kalataloudellinen haitta kunnostustyön päätyttyä tehtävillä istutuksilla.

Jo 1970-luvulta löytyy kuitenkin myös esimerkki siitä, että istutuksia määrättiin uittosääntöä kumottaessa. MH ja VH määrättiin ennallistamistoimenpiteiden lisäksi suorittamaan istutuksia Seipäjoen vesialueelle.⁶³⁵ Vesialueiden omistajille määrättiin korvauksia perkausten johdosta. Istutukset liittyivät korvauksiin siinä mielessä, että niillä estettiin korvattavan vahingon jatkuminen. Istutuksia olivat

⁶³⁰ PSYLV 14.1.2009, 8/09/2 (ään.), lainvoimainen.

⁶³¹ PSVEO 25.11.1971, 99/71/1 ja KHO 26.10.1972 T 4180.

⁶³² PSVEO 17.2.1981, 4/81/III ja PSVEO 29.2.1984, 2/84/III, molemmat lainvoimaisia.

⁶³³ VYO 23.9.1992, 207/1992 (ään.), lainvoimainen.

⁶³⁴ Niin sanottu puhevaltaleikkuri poistettiin vesilaista ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä lainmuutoksella 88/2000, minkä jälkeen myös kuulutuksessa sanotun ajan jälkeen tehdyt vaatimukset on tutkittava ilman harkintaa siitä, olisiko puhevallan menettäminen kohtuutonta.

⁶³⁵ PSVEO 14.6.1976, 49/76/I, lainvoimainen. Anttila ja Koikkalainen (1985, s. 30) ovat maininneet tämän asian ainoana esimerkkinä siitä, että istutuksia on uittosääntöä kumottaessa määrätty suoritettavaksi.

esittäneet katselmustoimituksen toimitusmiehet, alun perin avustava virkamies. MH vastusti niiden määräämistä katsoen, että sen jo suorittamat istutukset riittivät korvaamaan perkauksista kalakannalle ja kalastukselle mahdollisesti aiheutuneet vahingot. VH ei vastustanut istutusten määräämistä.

Nykyisen käsityksen mukaan ennallistamistoimien tehokkuus edellyttää usein istutusten suorittamista. Istutukset sisältyvät tarvittaessa jälkihoitomääräyksiin ja ne on otettu huomioon jo hanketta suunniteltaessa. Kun istutusvelvollisuus on sisältynyt hakemukseen, on siitä luonnollisesti määrätty.

VEO määräsi Kostonjoen sivuvesistöjä koskevien korvausten yhteydessä hakemuksen mukaisesti MH:lle istutusvelvoitteita vuonna 2000 antamallaan päätöksellä. Uittosäännön kumoamisen yhteydessä oli toisella päätöksellä määrätty alueelliselle ympäristökeskukselle toimenpidevelvoitteita kalataloudellisen kunnostuksen tarkoituksessa. Istutusten tarkoituksena oli palauttaa vesistöön perkaustöiden seurauksena hävinnyt tai vähentynyt kalakanta.⁶³⁶

Samaan tapaan meneteltiin Perjakkajoen asiassa, jossa YLV vuonna 2003 ympäristökeskuksen hakemuksesta kumosi uittosäännön ja määräsi kalataloudellisesta kunnostuksesta jälkihoitovelvoitteena ja toisella päätöksellä MH:lle sen hakemuksesta istutusvelvoitteita.⁶³⁷

Yleiset ja yksityiset intressit sekä rahakorvauksen ja muun kompensaation käytölä saattavat lomittua toisiinsa niin, että on mahdotonta ja tarpeetontakin pyrkiä erottamaan kompensaation eri tavoitteita.

Edellä mainitun Kostonjokea koskevan korvauspäätöksen Raatejokea koskevassa määräyksessä MH veloitettiin tekemään työvoima- ja elinkeinokeskukselle, joka oli kalatalousviranomainen, ehdotus siitä, kompensoidaanko Raatejoen vesialueella vahingot taimenistutuksin vai maksetaanko niistä korvauksia. Päätöksessä määrätty istutusvelvollisuus oli siis ehdollinen ja riippui siitä, mitä tietoa saataisiin samassa päätöksessä MH:n tehtäväksi määrätystä selvityksestä. Samassa määräyksessä annettiin MH:lle, työvoima- ja elinkeinokeskukselle ja kalastuskunnalle oikeus sopia asiasta. Ellei sopimukseen päästäisi, asia olisi saatettava VEO:n ratkaistavaksi.

Sekä yleisten että yksityisten etujen voidaan katsoa tulleen näin edustetuiksi, mutta on mielenkiintoista, että VEO piti korvausten lisäksi myös istutuksin tapahtuvaa kompensaatiota sellaisena asiana, jossa sovinto on sallittu, ja osoitti nämä tahot sopijoiksi. Vaihtoehtoisesti asian käsittely olisi voitu siirtää ta-

⁶³⁶ PSVEO 17.2.2000, 14/00/1 ja 15/00/1, molemmat lainvoimaisia. Korvausten osalta hakemus perustui Iijoen puitesopimukseen.

⁶³⁷ PSYL 1.10.2003, 86/03/1 ja 87/03/1, molemmat lainvoimaisia. Perjakkajoen osalta korvauskysymykset oli käsitelty jo aikaisemmin. Nämäkin korvaukset olivat perustuneet Iijoen puitesopimukseen.

pahtuvaksi uuden hakemuksen perusteella sen jälkeen, kun ratkaisun tekemistä varten riittävä selvitys olisi saatu.

1.3 Uittovahinko

Uittovahingolla tarkoitetaan uiton harjoittamisesta uiton toimintapaikalla tai muualla aiheutunutta edunmenetystä, jota uiton toimintapaikkaa koskevaa asiaa ratkaistaessa ei ole voitu ennakoida (VL 9:2.6). Uittoyhteisön on korvattava toiminta-alueellaan aiheutunut uittovahinko. Muualla harjoitetusta uitosta aiheutuneen uittovahingon korvaa uittaja (VL 9:8.1). Uittovahinkoa koskee lyhyt erityinen vanhentumisaika, vaatimus on tehtävä viimeistään vahingon tapahtumista seuraavan kalenterivuoden aikana. Elleivät asianosaiset sovi korvaamisesta, asia voidaan panna vireille lupaviranomaisessa korvausasiana (VL 9:8.2), johon sovelletaan yleisiä korvausta koskevia säännöksiä.

Uittovahingon korvaamista koskeva vaatimus on pohjimmiltaan siviilioikeudellinen samaan tapaan kuin muukin VL:n mukainen korvausvaatimus. Se on säädetty käsiteltäväksi lupaviranomaisessa samojen säännösten nojalla ja samoin perustein kuin muutkin VL:n mukaiseen toimintaan kiinteästi liittyvät korvausvaatimukset.⁶³⁸

VL:n uittovahinkoa koskeva sääntely vastaa VVL:n vastaavaa sääntelyä muuten, mutta VVL:n mukaisesta välimiesmenettelystä on luovuttu (VVL 5:84). Välimiesten määräämisestä ja asiassa noudatettavasta menettelystä oli VVL:ssa erityissäännöksiä (VVL 5:84 ja 85). Välitustuomioon sai hakea muutosta aikaisemmin VEO:lta ja ympäristölainsäädännön vuonna 2000 yhteydessä tehdyn muutoksen jälkeen käräjäoikeudelta (VVL 5:86.1, jota oli muutettu lailla 88/2000). Kysymyksessä oli legaalinen välimiesmenettely, joka oli puolipakollinen siinä mielessä, että osapuolilla oli mahdollisuus sopia sen sijasta tavallisesta välimiesmenettelystä, mutta ei kuitenkaan asian käsittelemisestä hakemuksesta tavallisena korvausasiana lupaviranomaisessa tai riita-asiana tuomioistuimessa.⁶³⁹

Uittovahinkoja koskevat vaatimukset on ollut tapana jättää tutkimatta sikäli kuin ne on tehty uittosäännön kumoamisen käsittelyn yhteydessä. Tuossa vaiheessa vaatimukset ovat yleensä olleet jo vanhentuneitakin.

⁶³⁸ Säännöksen perusteluissa on esitetty perusteeksi uittovahinkojen korvaamiselle tässä menettelyssä asioiden edellyttämä vesiasioiden erityisasiantuntemus sekä kiinteä liityntä vesilain mukaiseen toimintaan, HE 277/2009 vp, s. 127.

⁶³⁹ Määritelmä puolipakollisesta legaalisesta välimiesmenettelystä on *Havansin* (2004, s. 50), joka on kiinnittänyt huomiota siihen, että sovittaessa yleisestä välimiesmenettelystä ei muutoksenhakumahdollisuutta ollut, kun taas mahdollisuus muutoksenhakuun oli olemassa VVL:n mukaisessa välimiesmenettelyssä.

VHAO on uittosäännön kumoamista Ala-Kemijoelta koskevassa asiassa antamallaan päätöksellä tutkinut rannan vyörymisestä aiheutuneisiin vahinkoihin perustetut vaatimukset, vaikka kysymys oli uittovahingosta. YLV oli tutkinut ja hylännyt tämän vaatimuksen, minkä lopputuloksen HAO siis pysytti.⁶⁴⁰ Vaatimuksen luonne oli tässä tapauksessa jossain määrin tulkinnanvarainen ja HAO:n mukaan sen arvioimiseksi tarvittavaa selvitystäkin puuttui. Sen vuoksi tästä päätöksestä ei voitane tehdä sitä johtopäätöstä, että HAO:n mukaan olisi uittosäännön kumoamisasiassa esitetty uittovahinkoon perustuva vaatimus aina tutkittava. HAO tosin lausui samassa asiassa toisaalla, että kaikki toimivan uittoyhdistyksen vastuut oli ratkaistava tässä yhteydessä. Ilmeisesti vanhentumisaika on otettava huomioon joka tapauksessa.

2 RIKOSVASTUU

2.1 Luvattomat perkaukset rikosoikeudellisesti paheksuttavina tekoina

Kun uittoväylien kuntoonpanoon soveltuvia puskutraktoreita saatiin käyttöön, perattiin 1950- ja 1960-lukujen kuluessa lähes kaikki varsinkin Pohjois-Suomen ja Kainuun käytössä olleet latvapurot ja pääväylien sivujoet sileiksi ”ränneiksi”, jotka soveltuivat irtouiton tarpeisiin huomattavasti paremmin kuin luonnonmukaiset uomat. Etelä-Suomessa ei tuolloin enää juuri harjoitettu irtouittoa, joten siellä vesiväylät säästyivät perkauksilta. Toiminta ja sen seuraukset ovat jälkikäteen herättäneet voimakasta arvostelua. Ensimmäisenä kiinnitettiin huomiota kalataloudellisiin menetyksiin, joita aiheutui erityisen arvokkaiden kalavesien poikastuotannon edellytysten menetyksistä, kun kalojen elinympäristöille tärkeät virtavesien ominaisuudet tuhoutuivat. Arvostelua aiheutti myös se, että perattuja väyliä käytettiin vain lyhyen aikaa, kun uitto vaihtui eri syistä muihin kuljetusmuotoihin tai irtouitto nippu-uittoon. Pienet virtavedet eivät perkauksista huolimatta soveltuneet nippu-uittoon, joka vähitellen korvasi irtouiton kokonaan. Kalataloudellisten menetysten ja väylien lyhytaikaisen käytön vuoksi toiminnan hyödyt jäivät vähäisiksi. Sen jälkeen, kun virtavesien monimuotoista luontoa on alettu arvostaa, kustannusvertailun suorittaminen ei ole enää lainkaan mielekäästä. Vertailussa olisi otettava huomioon paitsi ennallistamisen kustan-

⁶⁴⁰ VHAO 5.5.2006, 06/0124/3, lainvoimainen, ja PSYLV 22.3.2004, 29/04/1.

nukset⁶⁴¹ myös luontoarvoille aiheutetut peruuttamattomat menetykset, joita ei voida ennallistamistoimin kokonaan palauttaa.

Perattuja väyliä on sittemmin ennallistettu pääasiassa uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä asetettujen velvoitteiden perusteella, mutta velvoitteissa ei juuri ole otettu huomioon luonnon monimuotoisuutta.⁶⁴² Velvoitteet ovat muutoinkin usein olleet tavoitteiltaan vaatimattomia ja keskittyneet kalatalouden edellytyksiin. Uomasta poistettujen ja siihen velvoitteiden mukaan palautettavien massojen määrien välillä on niin suuri epäsuhta, että jo sen perusteella arvioiden ennallistaminen on ollut hyvin puutteellista. Perusteellisesti muutetun uoman ennallistaminen on vaikeata tai mahdotonta, mutta tilannetta voidaan tietenkin pyrkiä parantamaan. Ennallistamistoimien laatu on parantunut sitä mukaa kuin kokemusta on kattunut ja kunnostusten tuloksista on saatu tutkimustietoa, jonka perusteella toimintaa on voitu kehittää.

Uittoa varten suoritettua ympäristöä muuttavat toimenpiteet, ainakin huomattavat perkaukset, olisi lain mukaan tullut tehdä vasta sen jälkeen, kun ne on viranomaispäätöksellä ensin hyväksytty. Tämä olisi voinut tapahtua hyväksymällä uittosääntö tai sen muutos tai jossakin tapauksessa mahdollisesti myöntämällä VVL:n rakentamissäännöksiin perustuva lupa.

Luvatta tehtyjä uittoperkauksia on saatettu lupamenettelyn piiriin uittosääntöjen kumoamisen yhteydessä. Vesilain soveltamiskäytännössä ei yleensä pidetä ongelmallisena, että lupahakemuksen kohteena on jo tehty rakenne, mutta se, että rakenne on lupaa haettaessa jo tehty, ei myöskään ole luvan myöntämistä puoltava seikka. Luvan saaminen jälkikäteen ei poista ilman lupaa suoritettujen toimien mahdollista oikeudenvastaisuutta ja teon rangaistavuutta, mutta jos ympäristön muuttamiseen on jälkikäteen myönnetty lupa, ei muuttamista sinänsä enää voida pitää oikeudenvastaisena. Ryhtyminen lupaa edellyttävään toimenpiteeseen lupaa hakematta säilyy oikeudenvastaisena. Rangaistavan teon saatettaiisiin siis esimerkiksi katsoa täyttävän ympäristön turmelemisen sijasta luparikkomuksen tunnusmerkistön, jos toimenpiteelle olisi saatu lupa jälkikäteen.⁶⁴³

Kun puhutaan koneellisista uittoperkauksista, vaikuttaa usein eniten arvostelua aiheuttavan se, että niistä suuri osa suoritettiin joko kokonaan ilman laillista

⁶⁴¹ Esimerkkinä *Yrjänän* (2003, I s. 241) esittämä tieto Iijoen vesistöalueen uittoväylätöiden ennallistamisen kustannuksista, jotka olivat yhteensä noin 4,7 miljoonaa euroa. Lisäksi tulevat yksityisille Iijoen puitesopimuksen perusteella maksettavat vahingonkorvaukset, yli 8 miljoonaa euroa.

⁶⁴² Esimerkiksi *Louhi* (2010, s. 15) on todennut luonnon monimuotoisuuden arvostuksen olleen vähäistä suomalaisessa ympäristössä koskevassa päätöksenteossa 1980-luvulla ja uittosäännön kumoamisen yhteydessä määrättyjen velvoitteiden koskeneen lähinnä lohikalajien menestymisen edellytyksiä.

⁶⁴³ *Nuotio* (2002, s. 1429) on katsonut hallintoakessorisuutta käsitellessään, että tekoa ei voida pitää esimerkiksi rangaistavana ympäristön turmelemisena, jos toimenpiteeseen on saatu lupa. Hän ei mainitse tilannetta, jossa toimenpiteelle myönnetään lupa jälkikäteen.

oikeutta tai huomattavasti laajempina kuin uittosäännössä oli määrätty.⁶⁴⁴ Tilanne tuli lupa- ja valvontaviranomaisten tietoon viimeistään uittosääntöjä kumottaessa, kun asian käsittelyä ja ennallistamismääräysten antamista varten selvitetiin vesistöissä uittoa varten suoritettuja muutoksia. Luvattomat perkaukset ovat siitä huolimatta jääneet vaille rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Luvattomien perkausten moitittavuutta arvioitaessa voidaan pyrkiä tekemään päätelmiä siitä, miten niihin olisi suhtauduttu tekoajan hallinnollisten ja rikosoikeudellisten säännösten ja niiden silloisen tulkintatavan valossa. Tekojen moitittavuuden arvioiminen nykyisten säännösten ja arvostusten pohjalta saattaa johtaa perustaltaan kyseenalaiseen moralisointiin.⁶⁴⁵ Rikosoikeudellisessa arvioinnissa pyrkimys tekohetken olosuhteet huomioon ottavaan näkemykseen on perusteltu myös rikosoikeuden taannehtivuuskiellon vuoksi. Sittenmin ilmeisen virheellisiksi osoittautuneita toimia voi silti olla aiheellista pohtia myös nykyisten arvostusten näkökulmasta siinä tarkoituksessa, että virhearviointeja voitaisiin vastaisuudessa välttää.

2.2 Luvattomiin perkauksiin sovellettavat säännökset

2.2.1 Uittoa koskevat erityissäännökset

Asetukseen metsäntuotteiden lauttaamisesta (24.3.1873, kumottu vesioikeuslaila) sisältyi rangaistussäännöksiä sen varalta, että uitettaessa toimitaan vastoin uitolle kuuluvia oikeuksia. Tunnusmerkistöön kuului yleensä toiselle aiheutettu vahingollinen seuraus, mutta rangaistavaa oli myös jättää noudattamatta, mitä oli säädetty ryhtymisestä uittosäännön vahvistamista edeltäviin toimiin silloin, kun uitto niitä edellytti (VOL 11.1 ja 2 §). Rangaistukseksi oli säädetty sakkoa.

Vesioikeuslaissa (31/1902, kumottu vanhalla vesilailalla) oli rangaistussäännöksiä, joista osa koski erityisesti uittoa (VOL 7.2–4). Rangaistavaksi oli säädetty esimerkiksi uiton toimittaminen kokonaan luvattomasti tai toisin kuin oli

⁶⁴⁴ Pokka (1991, esimerkiksi s. 473) on kiinnittänyt huomiota luvattomien perkausten yleisyyteen. Perkausten luvattomuuden ovat maininneet myös esimerkiksi Ylitalo (1983, s. 8) selostaessaan Kainuun irtouittoväylien tilaa ja Tammi (2000, s. 9), joka on pitänyt Iijoen vesistöalueella tehtyjä uiton kuntoonpanotöitä jokiuomien raiskauksena varsinkin siitä syystä, että ne on pääosin tehty laittomasti, ilman voimassa olevaa uittosääntöä, sekä Yrjänä (2003, I s. 241). Toiminnan luvattomuus tulee poikkeuksetta esiin keskusteltaessa Pohjois-Suomen koneellisista uittoperkauksista.

⁶⁴⁵ Tasasen (2004, s. 42) mukaan ainakaan tutkimuksessa ei historiallisten tapahtumien syiden ja seurausten selvittelyssä tule käyttää 1900-luvun loppupuolella heränneen ympäristötietoisuuden ja sen pohjalta syntyneiden arvojen ja teorioiden näkökulmia luonnonvarojen varhaisempien käyttötapojen arviointiin. Raitapuro ja Luntiala (1989, s. 7) kuvaavat asennemuutoksen seurauksia ympäristöasioissa seuraavasti: ”Monet toiminnot, jotka vielä neljännesvuosisataa sitten olivat sallittuja, ovat tämän päivän maailmassa kiellettyjä.”

määrätty. Näistä rikoksista seurasi sakkorangaistus. Uittosäännössä voitiin myöntää oikeus vesistön perkaamiseen (VOL 3.1 §).

Myös vanhassa vesilaissa (264/1961, kumottu vesilaila 587/2011) säädettiin rikosvastuusta. Säännöksiä muutettiin rikoslain uudistusten yhteydessä. Lakiin sisältyi uittoa koskevia erityisiä rangaistussäännöksiä (VVL 13:5–10, 264/1961). Rangaistavaksi säädettiin ryhtyminen luvanvaraiseen toimenpiteeseen ilman lupaa tai toisin kuin lupapäätöksessä oli edellytetty (VVL 13:2, 264/1961). Rangaistusasteikko oli yleensä sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Myös VVL:n mukaan uittajalle vesistöön rakentamista varten tarvittavat oikeudet oli tarkoitus myöntää uittosäännössä (VVL 5:11).

Uutena kriminalisointina VVL:ssä säädettiin teoista, joista saattoi seurata vankeusrangaistus. Nämä olivat tahallaan tai törkeällä tuottamuksella aiheutetut sulkemis-, muuttamis- tai pilaamiskiellon vastainen teko taikka muutoin vahingollisen muutoksen aikaan saaminen vesiolioissa (VVL 13:1, 264/1961). Lain esityöt eivät anna tulkinnallisia ohjeita siihen, missä tilanteissa säännöksen soveltaminen tulisi kysymykseen. Sen sijaan niissä on mainittu säännöksen tarkoitus, joka oli yhtäältä veden ja vesistöjen lisääntyvästä merkityksestä johtuva julkisen ja yksityisen edun turvaamisen tehostaminen. Toisaalta tarkoitus oli välttää sellainen tilanne, jossa yhtiön palveluksessa oleva henkilö syyllistyy suurta taloudellista hyötyä yhtiölle tuottavaan rikokseen eikä varsinaisesti saa teostaan rangaistusta sen vuoksi, että yhtiö maksaa sakot. Yhtiön palveluksessa tehdystä rikoksesta seuraava sakkorangaistus saattoi olla määrältään paljon hyötyä vähäisempi ja sakkojen maksaminen siten yhtiölle kannattavaa. Tästä syystä vankeusuhkainen rangaistussäännös oli tarpeen.⁶⁴⁶ Rangaistussäännösten valmistelun taustalla oli myös käsitely lainvastaisten tekojen yleistymisestä lupakäsittelyiden hitauden vuoksi.⁶⁴⁷

Rikoslain uudistuksessa vuonna 1995 substanssilakeihin, myös VVL:iin, jätettiin vähäisempiä rikoksia koskevia rangaistussäännöksiä, joissa säädetään seuraamukseksi sakkorangaistus, ja joita sovelletaan toissijaisesti silloin, kun tekoa ei ole arvioitava rikoslain säännösten mukaan. VL:ssä säädetään samaan tapaan vähäisistä rikoksista ja niistä seuraavista sakkorangaistuksista. Rikosni-

⁶⁴⁶ Ks. HE 64/1959 vp, s. 27. Samat perustelut esiintyvät vesilain säätämistä edeltäneissä komiteamietinnöissä, ks. Vesioikeuslakikomitean mietintö 1939, s. 385, joka ei johtanut vesilainsäädännön uudistukseen, vaikka vaikuttikin myöhempään lainvalmisteluun, ja Vesilakikomitean mietintö 1958:97, s. 69. *Vikatmaa* (1973, s. 53) on todennut vesilakikomitean mietinnön perusteluiden, jotka on otettu lähes sellaisinaan hallituksen esitykseen, olevan kriminaalipoliittisia lausumia, joissa ei ole puututtu tunnusmerkitsevästi puoleen. Hän on selostanut lain eduskuntakäsittelyä todeten, että myöskään siinä ei tullut esiin säännöksen tulkintaan vaikuttavia seikkoja.

⁶⁴⁷ Vesioikeuslakikomitean mietinnössä on mainittu, että vesioikeudellisten hakemusasioiden käsittelyn hitauden vuoksi oli päässyt juurtumaan lainvastainen tapa ryhtyä yritykseen jo ennen luvan saamista, vesioikeuslakikomitean mietintö 1939, s. 385.

mikkeet ovat vesilain luparikkomus ja vesilain rikkominen (VL 16:1 ja 2). Systematiikka, jonka mukaan rikoslaissa säädetään vakavammista ja vesilaissa vähäisemmistä rikoksista, säilyi ennallaan.⁶⁴⁸

2.2.2 Ympäristörikokset rikoslaissa

Suomen alun perin vuodelta 1889 olevaa rikoslakia on uudistettu usealla laajalla osittaisuudistuksella, joiden tarkoituksena on ollut punnita suojeltavia arvoja ja arvioida uudelleen muuttuvan oikeustajunnan mukaisesti eri tekojen rangaistavuutta. Tavoitteena on ollut tarkastella ja arvioida yhtenäisesti niitä päämääriä, etuuksia ja arvoja, joita rikoslainsäädännöllä voidaan edistää.⁶⁴⁹ Ympäristörikoksia koskevia säännöksiä valmisteltiin jo 1970- ja 1980-luvuilla. Ympäristörikostoimikunta ehdotti vuonna 1973 annetussa mietinnössään rikoslakiin otettavaksi yhtenäiset ympäristörikossäännökset ja teki myös menettämisseuraamusta, vahingonkorvausta ja ennallistamista koskevia ehdotuksia.⁶⁵⁰ Myös taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä esitti vuonna 1983 ympäristörikoksia koskevien säännösten yhtenäistämistä ja sijoittamista rikoslakiin sekä vahingonkorvausta ja ennallistamista koskevien säännösten kehittämistä.⁶⁵¹ Ympäristörikoksia koskevat säännökset uudistettiin vuoden 1995 osittaisuudistuksessa (578/1995), jolla rikoslakiin lisättiin uusi ympäristörikoksia koskeva 48 luku.

Rikoslain systematiikan mukaisesti ympäristörikokset jaetaan törkeysasteen mukaisesti kolmeen ryhmään. Perusrikos on ympäristön turmeleminen (RL 48:1). Vakavimpia ja moitittavimpia tekomuotoja koskee törkeä ympäristön turmeleminen (RL 48:2) ja vähäisempiä tekomuotoja ympäristörikkomus (RL 48:3). Näissä rikoksissa on yleensä suojelukohteena ympäristö, jota laissa ei kuitenkaan määritellä.⁶⁵²

Ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön täyttää pilaamisen lisäksi myös sellainen ympäristön muuttaminen, joka ei tapahdu päästön seurauksena (RL 48:1.3). Tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää ”vakavuudeltaan ympäristön pilaantumiseen rinnastettavaa muutosta”. Säännöksen taustana lieenee aikaisempi pilaamiseen keskittynyt rikosoikeudellinen mielenkiinto. Tunnusmerkistön määrittelemisen toiminnan seurauksen aiheutumisen perusteella ja seurauksen mää-

⁶⁴⁸ VL:n rangaistussäännösten lainvalmisteluasiakirjoissa mainitut perustelut ovat rangaistussäännösten osalta niukat. Niiden mukaan ehdotetut säännökset perustuvat VVL:n säännöksiin. Rangaistavuuden alaa ei ollut tarkoitus laajentaa, vain tarkistaa teonkuvauksia eräiltä osin. Vesilakitöimikunnan mietintö 2004, s. 136–137 ja HE 277/2009 vp, s. 179–180.

⁶⁴⁹ HE 94/1993 vp, s. 10

⁶⁵⁰ Ympäristörikostoimikunnan mietintö 1973, s. 186–191.

⁶⁵¹ Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietintö 1986, s. 211–213.

⁶⁵² Nuotio 2002, s. 1407.

ritelmän kytkeminen pilaantumisen käsitteeseen on ongelmallista pilaantumisen käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Säännöstä tulkittaessa on ensin ratkaistava, mitä ympäristölainsäädännön vastaisella muuttamisella tarkoitetaan, ja sen jälkeen verrattava ympäristön muuttamisen astetta rangaistavan pilaantumisen asteeseen.⁶⁵³

Rikoslain ympäristörikosten tunnusmerkitöt saavat sisältönsä substanssilainsäädännön aineellisista säännöksistä. Ollakseen rangaistavaa toiminnan on oltava esimerkiksi vesilain tai sen nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaista taikka tapahduttava ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti. Kysymys on hallintoakessorisuudesta, jossa rikosoikeudelliset ja hallinnolliset menettelyt liittyvät toisiinsa.⁶⁵⁴ Pyrkimys koota ympäristörikokset yhteen rikoslain lukuun ja yhtenäisin kriteerein arvioitaviksi ei siis aineellisen sisällön osalta ole täysin toteutunut, kun teon oikeudenvastaisuuden arviointi saattaa edellyttää muiden lakien tulkintaa.⁶⁵⁵ Aineellisen lainsäädännön ja rikoslain yhdistämisestä voi myös aiheutua lakien tavoitteiden ja keinojen yhteismitattomuudesta johtuvia ongelmia.⁶⁵⁶

Ympäristöä ei sellaisenaan ollut rikoslaissa ennen vuoden 1995 uudistusta katsottu itsenäiseksi suojelun kohteeksi eli oikeushyväksi.⁶⁵⁷ Uudistus oli esimerkki uudenlaisesta ajattelusta, jossa perinteisen yksityisten henkilöiden etujen turvaamisen lisäksi on alettu suojata kriminalisoinnin myös sellaisia yhteisöli-

⁶⁵³ *Hepola* (1997, s. 227) on pitänyt vesilain muuttamiskiellon vastaista menettelyä tyyppiesimerkinä sellaisesta toiminnasta, josta ei aiheudu pilaantumista, mutta kylläkin muuta vahingollista tai haitallista ympäristön muuttamista.

⁶⁵⁴ *Andersson* (1992, s. 49–50) on katsonut tällaisen hallintoakessorisen lainsäädäntötekniikan vesittävän ympäristörikosuudistuksen päätavoitetta ympäristön kohottamisesta oikeushyväksi, kun suojelun kohteena on luonnollisen sijasta hallinnollisesti määritelty ympäristö. Hän on todennut, että tämän tekniikan ansiosta voidaan kuitenkin säätää esimerkiksi lupamääräysten rikkominen rangaistavaksi legaliteettiperiaatetta noudattaen. *Pirjatanniemi* (2001, s. 32–34) on kuvannut ympäristöoikeuden ja rikosoikeuden liityntää suhteelliseksi hallintoakessorisuudeksi, jossa kriminalisoinnin perimmäisenä tavoitteena on ympäristön ja ihmisten terveyden suojaaminen eikä hallinto-toiminnan tehostaminen, mikä puolestaan olisi absoluuttista hallintoakessorisuutta. Saman jaottelun mukaan hän on erottanut vesilain luparikkomus-tyyppisissä kriminalisoinneissa elementtejä sekä absoluuttisesta että suhteellisesta hallintoakessorisuudesta.

⁶⁵⁵ *Träskman* (1989, s. 213–214) on todennut, että ympäristörikossäännösten sisällyttäminen rikoslakiin korostaa näiden rikosten vakavuutta, mutta hän ei ole katsonut uudistuksella saavutettavan täysin eheitä rangaistussäännöksiä, kun ne ovat edelleen tiiviisti kytkettyjä rikoslain ulkopuolisiin säännöksiin. *Andersson* (1992, s. 13) ja *Hepola* (1997, s. 218 alaviite 5) ovat pitäneet rikoslain blankorangaistussäännöstä epäkohtana ympäristönsuojelulain joustavuuden vuoksi, koska sen seurauksena rangaistavan käyttäytymisen rajaa on vaikeata hahmottaa.

⁶⁵⁶ *Pirjatanniemi* (2005, s. 177) on pitänyt yhtenä ympäristörikosoikeuden olennaisimmista piirteistä pyrkimystä joustavan ja vakaan tasapainotteluun, kun laillisuus- ja syyllisyysperiaate edellyttävät vakautta ja ympäristöarvot joustavuutta. *Määttä* (2010a, s. 57) on viitannut tähän arvioon sääntelytarkkuuden ongelmia eritellessään.

⁶⁵⁷ HE 94/1993 vp, s. 178

siä oikeushyviä, joiden loukkaaminen vahingoittaa yksityistä henkilöä vain välillisesti, siitäkin huolimatta, että tällaiset oikeushyvät ovat rikosoikeudellisen sääntelyn kannalta jossain määrin ongelmallisia epämääräisyytensä vuoksi.⁶⁵⁸ Vesioikeudellisissa rangaistussäännöksissä ympäristölliset seikat oikeushyvinä jo tunnettiin, vaikka vesilain rangaistussäännöksiä valmisteltaessa ei ollutkaan käytetty rikoslain uudistuksen käsitteistöä, tai ainakin ne olivat saaneet suojaa välillisesti suojattaessa yksityisiä ja yleisiä etuja. Esimerkiksi veden puhtaus rangaistussäännösten suojelun kohteena turvaa sekä yksityisiä että yleisiä etuja ja antaa samalla suojaa myös ympäristön itseisarvoisille elementeille.⁶⁵⁹

Rikosoikeudellinen vastuu määräytyy tekohetkellä voimassa olleiden säädösten perusteella. Taannehtivuuskiellosta on nykyisin säädetty perustuslaissa (perustuslain 8 §) ja rikoslaissa (RL 3:1 ja 3:2, 515/2003). Ympäristörikossäännösten asiallisen sisällön määräytyminen substanssilakien mukaan on otettu taannehtivuuskiellossa huomioon säätämällä, että jos lakiin sisältyvä rikossäännös saa täsmällisen sisältönsä muualta laista tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä, teon rangaistavuus arvioidaan tekohetkellä voimassa olleiden säännösten tai määräysten perusteella. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa laissa on säädetty toisin tai uusi sääntely osoittaa suhtautumisen teon rangaistavuuteen muuttuneen (RL 3:2.4, 515/2003). Taannehtivuuskiellon katsottiin vakiintuneesti kuuluvan oikeusjärjestyksen perusteisiin jo ennen kuin siitä säädettiin.⁶⁶⁰ Taannehtivuuskiellosta säädettiin ensimmäisen kerran vuoden 1994 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Rikosvastuuta arvioitiin siten myös 1950- ja 1960-luvuilla tekohetkellä voimassa olleiden säännösten perusteella.

2.2.3 Perkaaminen yleiskäyttöoikeuden nojalla

Perkaukset olisi ehkä voitu katsoa sallituiksi ilman lupaakin yleiskäyttöoikeuden perusteella, jolloin niitä ei luonnollisestikaan olisi voitu pitää rangaistavina tekoina viranomaishyväksynnän puuttumisen vuoksi.

VOL:n mukaan jokaisella haittaa kärsivällä oli oikeus suorittaa kaivamista tai muuta perkaamista lietteen tai tilapäisen esteen poistamiseksi vesiväylästä (VOL 1:23). Tilapäisellä esteellä tarkoitettiin vain uomaan luonnostaan kertynyttä sedimenttiä tai kasvillisuutta, ei mittavien ympäristömuutosten aiheuttamista. Lisäksi oli säädetty siitä, että uittosäännöllä oli tarkoitus järjestää uittajalle kuuluvat yleiskäyttöä laajemmat oikeudet. Vaikka VOL:a säädetäessä koneelliset uitto-

⁶⁵⁸ Pirjatanniemi 2005, s. 208.

⁶⁵⁹ Vikatmaa (1973, s. 62) on pitänyt veden pilaamiseen liittyviä rikoksia käsitellessään vesirikoslainsäädännön käytännöllisenä suojeluobjektina puhdasta vettä.

⁶⁶⁰ Ks. esim. perusoikeusuudistusta koskeva HE 309/1993 vp, s. 49–50.

perkaukset eivät ehkä olleet vielä ennakoitavissa, voidaan päätellä, että VOL:n säännöksiä ei olisi voitu tulkita niin, että koneelliset uittoperkaukset olisivat olleet sallittuja ilman uittosäännössä myönnettyä oikeutta. Padon rakentamiseen ei olisi ollut oikeutta ilman siihen myönnettyä lupaa.

VVL:iin sisältyy vastaava sääntely ruoppaamisesta yleiskäyttöoikeutena (VVL 1:30.1). Laajoja koneellisia perkauksia ei ilmeisesti olisi voitu senkään nojalla pitää sallittuina edes VVL:n voimassaolon alkuaikoina, kun säännöksen soveltuminen edellytti haitattomuutta ja kun oikeus uittoväylän kuntoonpanemista varten tarpeellisiin toimenpiteisiin oli tarkoitus myöntää uittosäännössä (VVL 5:11–13). Sitten VVL:a on vakiintuneesti tulkittu niin, että lupakynnyks yllityi jo varsin vähäisten toimenpiteiden seurauksena eikä tällaisten ympäristömuutosten aiheuttamista olisi pidetty sallittuna yleiskäyttöoikeuden nojalla.

Oikeudesta vähäiseen vesialueen ruoppaamiseen ilman lupaa säädetään myös VL:ssa (VL 2:6.1), mutta säännöksen soveltamisala on rajoitettu ehdottoman luvanvaraisuuden alhaisen kynnyksen vuoksi (VL 3:3.1,7 mukaan 500 m³ lukuun ottamatta julkisen kulkuväylän kunnossapitoa). Uittajan tarvitsemien oikeuksien myöntäminen tapahtuu uittosäännön sijasta toimintapaikkakohtaisilla luvilla (VL 9:3 ja 9:4) tai väylän rakentamisen luvilla (VL 10:1.2).

2.3 Luvattomien perkausten rikosoikeudellinen arviointi

Koneellisiin uittoperkauksiin liittyi yleensä tarve vesistön säännöstelyyn ja patojen rakentamiseen. Perkauksen ja padon muodostama kokonaisuus muutti vesistön ja sen ranta-alueiden olosuhteita suuresti itse uoman hydrologis-morfologisten olosuhteiden lisäksi vedenkorkeuksien muutosten seurauksena laajalla alueella. Myös maisemakuva muuttui ratkaisevasti, mille ei ehkä tuona aikana annettu juuriakaan oikeudellista merkitystä. Ainakin suurin osa näistä vesistön ja rantojen muulle käytölle ja kalastolle aiheutuvista vahingoista oli ennalta arvatavissa. Vaikuttaa siltä, että perkauksista vastaavissa uittoyhdistyksissä ja metsähallituksessa ymmärrettiin tai olisi ainakin pitänyt ymmärtää, että näin merkittävät muutokset olisi tullut saattaa luvallisiksi ennen niihin ryhtymistä. Siitä huolimatta perkauksia suoritettiin usein joko kokonaan ilman uittosäännössä olevaa oikeutusta tai ainakin ylittäen huomattavasti sen, mitä uittosääntöä vahvistettaessa oli perattavan alueen laajuudelta ja uomasta poistettavien massojen määrältä edellytetty. Myös uittopatoja rakennettiin luvatta. Perkauksia suoritettiin laajasti valtion varoin ja metsähallituksen viranomaisorganisaation toimesta ”yleisen uittoedun” edistämiseksi.

Voidaan olettaa, että 1950- ja 1960-luvuilla olisi aiheutuvien ympäristömuutosten laajuudesta ja peruuttamattomuudesta huolimatta uittosääntöjä muutettu niin, että perkaukset olisi sallittu, jos sellaisia hakemuksia olisi pantu vireille.

Alueen rannan- ja vesialueenomistajilla sekä kalastuskunnilla olisi ollut mahdollisuus tehdä vaatimuksia hakemuksia käsiteltäessä. Mahdollisesti päätöksessä olisi määrätty kalastuskunnille maksettavaksi korvausta ennalta arvattavasta kalastuksen tuoton menetyksestä. Myös rannanomistajien oikeudet olisi otettu huomioon ainakin sikäli kuin perkaus olisi edellyttänyt alueoikeuksien perustamista. Vesistöissä olevista myllyistä tai muista hyödyttömiksi käyvistä rakenteista olisi niin ikään määrätty maksettavaksi korvausta. Korvaukset olisi ollut määrättävä viran puolestakin, mutta käytännössä niiden määrääminen olisi saattanut edellyttää haitankärsijöiden aktiivisuutta. Asiat olisi todennäköisesti käsitelty katselmustoimituksessa, mikä olisi edistänyt haitankärsijöiden tasapuolista kohtelua, kun edunmenetykset ja korvaukset olisivat tulleet toimituksessa arvioitaviksi.

Uittosääntöjen muuttamisen tai muun luvan hankkimisen laiminlyömiselle voidaan löytää selittäviä, vaikkakaan ei hyväksyttäviä, syitä. Esimerkiksi uittosääntöjen vahvistamisen pitkät käsittelyajat saattoivat vaikuttaa siihen, että niiden muuttamiseen ei ryhdytty. Luonnon monimuotoisuutta ei vielä tuolloin yleisesti arvostettu. Harvaanasutuilla syrjäseuduilla ei ehkä arveltu olevan ketään, jonka omaisuudensuojaa hanke loukkaisi. Rantakiinteistöjen omistajatkin saattoivat pitää perkausten seurauksia myönteisinä paitsi mahdollisten omien uittojensa helpottamiseksi myös peltojen ja metsän kuivatustilanteen paranemisen vuoksi, kun vedenkorkeudet alenivat. Uiton voimakas pyrkimys kustannustehokkaimpaan tekniikkaan ja tietoisuus puuraaka-aineen toimitusten tärkeydestä kansantalouden kokonaisuudelle, mukaan lukien sotakorvausten maksaminen, saattoivat hämärtää käsitystä menetelmien haitoista ja toiminnan laittomuudesta. Saattoi myös kulua jonkin aikaa ennen kuin huomattiin, miten tehokkaasti perkaukset saatiin suoritettua uusien koneellisin välinein ja miten nopeasti ja perusteellisesti luonnontilaiset pienet virtavedet arvokkaine kalakantoineen hävisivät. Tuon ajan rikosoikeuskaan ei pitänyt tekoja erityisen moitittavina. Ympäristöön liittyvien rikosten käsiteltiin voivan tapahtua pikemminkin aiheuttamalla pilaantumista kuin muuttamalla fyysistä ympäristöä.⁶⁶¹

Vesilain rangaistussäännösten perusteella nostettiin jonkin verran syytteitä jo 1960-luvulla, mutta vesioikeuksien ratkaisukäytännössä on vain muutamia uittoon liittyviä rikosasioita tuolta ajalta, eivätkä nekään koske luvattomia uittoper-

⁶⁶¹ Esimerkiksi *Vikatmaa* (1973, s. 9–10) on määritellyt *vesirikosoikeudeksi* veteen kohdistuvien kriminalisointien piiriin. *Vesirikoksiksi* hän on määritellyt nimenomaan pilaamisrikokset ja niiden yläkäsitteeksi *ympäristörikokset* todeten kuitenkin, että terminologia on vielä vakiintumatonta. *Raitapuro ja Luntiala* (1989, s. 8–9, 13–15 ja 25) ovat ottaneet ympäristörikosta määritellössään huomioon lähinnä luonnon tasapainon järkkymisen saastumisen seurauksena, vaikka mainitsevat myös ympäristön muuttamisen käyttäen esimerkkinä maa-ainesten suunnittelemtoman ottamisen. Hekin käsittelevät vesirikoksina vain pilaamisrikoksia.

kauksia.⁶⁶² Viranomaisaloitteiset rikosprosessit yleisten ympäristöetujen loukkausten vuoksi eivät liene tulleet tuolloin kysymykseen ympäristönsuojelun valvontaviranomaisten organisoinnin kehittymättömyyden vuoksi.⁶⁶³ VVL:ssa oli järjestetty valvontaviranomaisen asianosaisasema säätämällä, että yleiselle valvontaviranomaiselle oli annettava tilaisuus käyttää puhevaltaa, jos yleistä etua oli loukattu (VVL 16:43.2, kumottu lailla 697/1995).⁶⁶⁴ Ennen vesihallituksen perustamista sekä asianomistajan että vastaajan asemassa olisi usein ollut metsähallitus, koska suuri osa luvattomista perkauksista oli suoritettu sen toimesta.

Haitankärsijöiden olisi jälkikäteen arvioiden voinut olettaa vaativan perkausten johdosta rangaistusta, koska uittosääntöjen kumoamista koskevissa asioissa esitetyistä perkausten haittoihin perustuvista korvausvaatimuksista päätellen perkauksista koettiin aiheutuneen huomattavia menetyksiä. Rannanomistajien tai kalastuskuntien vaatimuksesta olisi tutkittu myös rangaistusvaatimukset, jos sellaisia olisi esitetty. Ne olisi joko erotettu erikseen rikosasiana käsiteltäviksi tai jätetty uittosäännön kumoamista koskevan hakemuksien yhteydessä tehtyinä tutkimatta, jolloin rikosprosessi olisi osattu panna vireille myöhemmin erikseen. Uittosääntöjen kumoamista koskevissa hakemuksissa oli tietoja suunniteltujen ja toteutettujen perkausten välisestä ristiriidasta, joten toiminnan luvattomuus oli helposti havaittavissa hakemusasiasiakirjojen tiedoksi antamisen yhteydessä vesioikeudessa ja kunnantoinnissa nähtävänä olleita asiakirjoja tutkimalla. Tuon ajan haitankärsijällä ei kuitenkaan ollut tukena nykyistä asennoitumista ympäristörikoksiin eikä valvontaviranomaisia. Voidaan olettaa, että tärkeänä työllistä-

⁶⁶² *Vikatan* (1974, s. 128–129) mukaan 1960-luvun aikana tuomioistuimissa oli vireillä satakunta vesilain mukaan nostettua syytettä, niistä valtaosa yleisissä tuomioistuimissa. Hän ei ole eritellyt, oliko syytteiden mukaan kysymys pilaamis- vai muista rikoksista. Ilmeisesti suurin osa oli pilaamisrikoksia, koska hän käyttää vesirikosten ja rikollisen vesien likaamisen käsitteitä rinnakkain. Myös ympäristörikostuomioistuimen mietinnössä (1973, s. 92–116) keskitytään pilaamisrikoksiin, mutta mainitaan, että tilastoidut syytteet ovat voineet koskea myös muuta kuin ympäristön pilaamista.

⁶⁶³ *Luhdan* (1995, s. 4) mukaan Oulun vesipiirin vesitoimisto oli vuonna 1973 saanut erään kalastuskunnan esimieheltä kirjelmän, jonka mukaan Iijoen Uittoyhdistyksen toimintakertomuksen mukaan Loukusanjoella oli tehty perkauksia niin, että massoja oli kertynyt 45 990 m³, vaikka lupa oli ollut perata vain 776 m³. Vesitoimisto esitti tämän johdosta VH:lle, että se yleisenä valvontaviranomaisena joko ilmoittaisi asian viralliselle syyttäjälle tai vaatisi uittoyhdistystä tekemään hakemuksen uittosäännön muuttamisesta ja vahinkojen korvaamisesta. Sitten Iijoen päädyttiin selvittämään uittoväylien kuntoonpanotöitä ja saattamaan ne korvausvastuun piiriin, mutta rikosprosessiin vesipiirin esitys ei johtanut. Valtion puhevallan käyttäminen tuli alueellisten viranomaisten tehtäväksi vasta myöhemmin.

⁶⁶⁴ *Vihervuori* (1981, s. 408–411) on pitänyt säännöksen muotoilua hyvin tulkinnanvaraisena. Hän on katsonut, että toimivalta kuului 1.7.1970 perustetulle VH:lle ja ennen sitä asiasäädännön mukaan tie- ja vesirakennushallitukselle, maataloushallitukselle ja MH:lle. VH:n ohella myös muut yleistä etua valvovat viranomaiset saattoivat tulla kysymykseen asianomistajina.

jänä toimineen uiton organisaation kanssa ei kannattanut asettua vastakkain.⁶⁶⁵ Uittoväylän kuntoonpanotöiden suorittaminen valtion töinä on arvattavasti myös tukenut oletusta toiminnan laillisuudesta tai ainakin ollut omiaan pidättymään sen vastustamisesta.

Jos 2000-luvulla joku ryhtyisi luvatta, vaikka sinänsä yleisesti hyväksytyn taloudellisen toiminnan tarkoituksessakin, perkaamaan virtavesiä vastaavin menetelmin ja seurauksin kuin esimerkiksi perattaessa 1950-luvulla puskutraktorilla Pohjois-Suomen luonnontilaisia virtavesiä, teon katsottaisiin mitä todennäköisimmin täyttävän ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön. Teon seurausten perusteella ja ainakin siinä tapauksessa, että samalla kertaa olisi määrättävä rangaistus useiden koskialueiden luvattomasta perkaamisesta, saattaisi rikosnimikkeenä olla törkeä ympäristön turmeleminen, jolloin teosta olisi mahdollista tuomita vain vankeusrangaistukseen (RL 48:2). Jos perkausten teettäjänä olisi esimerkiksi uittoyhdistys tai muu oikeushenkilö, saattaisivat tulla sovellettaviksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset, joiden perusteella voitaisiin tuomita yhteisöosakkoa (RL 9 luku). Jos näin meneteltäisiin viranomaistoiminnassa, tulisivat kysymykseen myös virkavastuuseen liittyvät seuraamukset. Huolimatta ympäristörikosten tutkinnassa, syyttämisessä ja tuomioistuinkäsittelyssä edelleen esiintyvistä ongelmista⁶⁶⁶ voidaan pitää erittäin todennäköisenä, että tällainen teko tulisi joko haitankärsijöiden tai valvontaviranomaisten aloitteesta ilmi ja että siihen syyllistynyt myös aikanaan tuomittaisiin rangaistukseen.⁶⁶⁷

⁶⁶⁵ Lahden (1995, s. 4) mukaan uiton merkittävyys työllistäjänä esti haitankärsijöitä vaatimasta oikeuksiaan. Joissakin tapauksissa näin kuitenkin tapahtui, mutta rikosprosesseja ei kuitenkaan pantu vireille.

⁶⁶⁶ Ympäristörikosten ilmituloon, selvittämiseen ja tuomitsemiseen liittyvistä ongelmista ks. esim. Träskman 1989, s. 210–213 ja Leppänen, Tanja 2008. Keinoista, joilla näitä ongelmia pyritään poistamaan ks. Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä 2011, s. 42–45.

⁶⁶⁷ Virtaveden uoman luvattomasta perkaamisesta, tosin uittoperkauksiin verrattuna hyvin vähäisessä määrin, oli kysymys asiassa, jossa ISAVI antoi hallintopakkomääräyksiä sillä perusteella, että kaivinkoneella tehty uoman avartaminen oli tapahtunut ilman laillista oikeutta, ISAVI 26.2.2010, 27/10/2. VHAO muutti päätöksellään 29.8.2011, 11/0220/1, lainvoimainen, virtaamien ennallistamiseksi tehtävän padon rakentamista koskevaa velvoitetta. Yksityishenkilöt olivat tehneet poliisille tästä menettelystä neljä eri ilmoitusta. Tutkinnanjohtaja on katsonut, että ruoppauksen suorittaja on toiminut virheellisten olettamusten vallassa jättäessään hakematta toimenpiteelle lupaa, ja tehnyt päätöksen esitutkinnan lopettamisesta rikoslaissa säädetyn kieltoerheydysen perusteella (RL 4:2,3 ja 4). Toimenpiteen suorittaja oli kylläkin tehnyt VVL 1:30.1 ja VA 85a §:ssä tarkoitettun ilmoituksen vesirakennustyöstä, mutta ei vähintään kuukautta ennen työn aloittamista, mistä määräajasta on mainittu ympäristöhallinnon ilmoituslomakkeessakin, eikä hän myöskään ollut jäänyt odottamaan viranomaisen kannanottoa ilmoituksen johdosta. Hän oli esitutkinnassa ilmoittanut tarkoituksenaan olleen virtaaman lisäämisen omistamalleen voimalaitokselle. Toimenpiteestä saattaa seurata muutoksia yläpuolisen järven vedenkorkeuksiin ja järven kahden lasku-uoman virtaamiin, mikä voi vaikuttaa paitsi yleisiin intresseihin myös laajalla alueella rantakiinteistöjen ja vesialueiden omistajien oikeuksiin. Se merkitsi asiallisesti voimalaitoksen yläkanavan

Arvioitaessa jälkikäteen 1950- ja 1960-lukujen rikosoikeudellista suhtautumista luvattomiin perkauksiin on otettava huomioon, että vesialueen muuttamista koskevia rangaistussäännöksiä kyllä oli olemassa, mutta tekoja pidettiin lievinä eikä säännöksillä ainakaan ensisijaisesti suojattu ympäristöarvoja. Jos perkausten johdosta olisi nostettu syytteitä, olisi kysymys ilmeisesti ollut sekä VOL:n että VL:n mukaan nykyiseen luparikkomukseen verrattavasta teosta, josta oli säädetty sakkorangaistus. Syytettynä olisi saattanut olla esimerkiksi uittoyhdistyksen toimihenkilöitä. Tekoon syylliseksi todettu olisi varmaankin tuomittu maksamaan sakkoa. Sen lisäksi olisi saatettu määrätä korvauksia rannanomistajille ja kalastuskunnalle ainakin kalastuksen tuoton menettämisestä.

Ennen VVL:n voimaantuloa 1.4.1962 tehtyyn tekoon olisi sovellettu VOL:a ja tuomittava rangaistus olisi ollut sakkoa. Jos tekoon olisi ollut sovellettava VVL:n säännöksiä, olisi saatettu katsoa perkaajan muuttaneen vesistöä tai ”ilman laillista oikeutta tahallaan” saaneen ”aikaan vahingollisen muutoksen vesioloiissa”, mistä teosta rangaistus oli sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Törkeän tuottamuksen ja vähäistä suuremman yksityisen tai yleisen edun loukkauksen kysymyksessä ollessa rangaistus olisi ollut sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Vankeusrangaistusta olisi puoltanut säännöksen tarkoitus saattaa myös yhtiöiden palveluksessa olevien henkilöiden tekemät taloudellista hyötyä tuottaneet rikokset tehokkaan seuraamusvastuun piiriin. Säännöstä olisi saatettu soveltaa ainakin siinä tapauksessa, että olisi katsottu, että rannanomistajien ja kalastuksen etuja olisi loukattu merkittävästi. On vaikea arvioida, olisiko tätä uutta säännöstä sovellettu tuon ajan mielipideilmastossa tai olisiko sitä sovellettaessa tuomittu vankeusrangaistus, jos teon seurauksena olisi pidetty vain vesiluonnon muuttamista ilman yksityisille aiheutettuja huomattavia menetyksiä.

Perkauksista vastanneiden ei tekoajan näkökulmasta voida katsoa syyllistyneen vakaviin rikoksiin, mutta hallinnollisten viranomaishyväksyntää koskevien säännösten noudattamatta jättäminen osoittaa vakavaa piittaamattomuutta haitankärsijöiden kalastukseen, vesivoiman hyödyntämiseen pienissä myllyissä ja muuhun vesien käyttöön liittyvistä oikeuksista, joita oli jo 1800-luvulta saakka järjestetty uittoa koskevissa säädöksissä.

Nykyäänkin monista luonnonvarojen käyttötavoista seuraa laajoja ja peruuttamattomia muutoksia ympäristössä, kuitenkin yleensä luvallisesti ja säädöksiä noudattaen. Ympäristöoikeuden periaatteet ilmentävät ajattelutapaa, jonka mukaan on pikemminkin pidättäydyttävä sallimasta merkittäviä muutoksia kuin

avartamista ja olisi edellyttänyt pikemminkin muutosta voimalaitoksen vesitalouslupaun kuin ilmoitusta valvontaviranomaiselle vesirakennustyöstä. Vaikuttaa yllättävältä, että esitutkinta on tällaisessa tilanteessa katsottu voitavan lopettaa teon rangaistavuuden poistavan kieltoerehdyksen perusteella.

myönnettävä lupa niiden aiheuttamiseen, jos lopputulokseen sisältyy ympäristön kannalta epävarmuutta (*in dubio pro natura*). Myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoite on laaja ja pyrkii vastaamaan kunkin ajan uusiin haasteisiin. Yleensäkin ympäristöllisen päätöksenteon näkökulma suuntautuu tulevaisuuteen. Ympäristöä koskeva lainsäädäntö sallii joustavan tulkinnan, jossa yleiset periaatteet ja tavoitteet voidaan ottaa huomioon. Luonnonvarojen käyttöä koskevassa päätöksenteossa on edelleen kysymys siitä, osataanko ja voidaanko yleisen hyväksynnän ja normatiivisuuden piiriin vasta tulossa olevat arvostukset riittävästi ennakoita.

OSA V

Tutkimuksen johtopäätökset

1 AIHEUTTAMISPERIAATE UITTOA KOSKEVASSA ENNALLISTAMISSÄÄNTELYSSÄ

Oikeusjärjestykseen sisältyviä, kaikille oikeudenaloille yhteisiä periaatteita täydentävät kunkin oikeudenalan omat periaatteet. *de Sadeleer* on pitänyt periaatteiden merkitystä ympäristöoikeudessa suurempana kuin millään muulla oikeudenalalla. Periaatteiden avulla voidaan käsitellä ylikansallisen ja kansallisen oikeusjärjestyksen, samoin globaalien ja paikallisten sekä oikeuden ja luonnontieteen välisiä jännitteitä.⁶⁶⁸

Aiheuttamisperiaate on sekä kansainvälisesti että Suomen oikeudessa yleisesti hyväksytty periaate, jonka mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutusten ehkäisemisestä ennalta ja haittojen poistamisesta tai vähentämisestä. Uutena elementtinä aiheuttamisperiaatteeseen kuuluu ajatus siitä, että tuotteiden hintaan on sisällytettävä kaikki ulkoiset, myös ympäristönsuojelun kustannukset. Tähän liittyy kilpailuneutraaliteettiin tähtäävä pilaavien toimintojen valtiollisen tukemisen kieltö.⁶⁶⁹

Aiheuttamisperiaate ympäristöoikeudellisena periaatteena, jolla pyritään varautumaan ympäristöllisiin riskeihin ja jonka avulla hyödykkeiden kaikki kustannukset saadaan näkyviksi, on kehittynyt ympäristötalouden yhteydessä.⁶⁷⁰ Aiheuttamisperiaate on tässä kehityksessä liitetty tavallisimmin päästöjen aiheuttamiseen (*the polluter-pays principle*), ja siihen on sisällytetty velvollisuus ottaa huomioon tuotantokustannusten lisäksi ulkoisia kustannuksia.⁶⁷¹ Sittemmin aiheuttajan vastuu on ollut esillä ympäristövastuudirektiiviä säädettäessä.⁶⁷² Aiheuttamisperiaatteen korvausoikeudellinen merkitys ei kuulunut sen sisältöön kansainvälisen kehityksen alkuvaiheessa.

⁶⁶⁸ *de Sadeleer* 2002, s. 1–3.

⁶⁶⁹ *Kuusiniemi* 2010, s. 21–25.

⁶⁷⁰ *Vihervuori* 1993, s. 25–27. *de Sadeleer* (2002, s. 21) on pitänyt aiheuttamisperiaatetta yhtenä kolmesta tavasta lähestyä ympäristöriskejä. Tässä luokittelussa muut kaksi ovat ennaltaehkäisyperiaate (*principle of prevention*) ja varautumisperiaate (*precautionary principle*).

⁶⁷¹ *de Sadeleer* 2002, s. 21.

⁶⁷² *Krämer* (2004, s. 46–47) on selostanut ympäristövastuudirektiivin syntyvaiheessa käytyä keskustelua, jossa valtion vastuun vahingoittuneen ympäristön ennallistamisesta katsottiin olevan ristiriidassa pilaaja maksaa -periaatteen kanssa. Kaikki keskusteluun osallistuneet eivät pitäneet hyväksyttävänä edes järjestelyä, jossa valtio suorittaa ennallistamisen ja perii jälkikäteen kustannukset toiminnanharjoittajalta.

Kun aiheuttamisperiaatteesta puhutaan ennallistamisvelvollisuuden yhteydessä, se liittyy tavallisimmin tilanteisiin, joita ei ole kyetty estämään ennalta ehkäisemiseen ja varautumiseen perustuvien säännösten tai päätöksenteon avulla. Aiheuttamisperiaate liittyy tältä osin vanhaan periaatteeseen, jonka mukaan aiheuttaja on vastuussa toimintansa seurauksista ja velvollinen hyvittämään siitä aiheutuvat edunmenetykset. Yksityisoikeudellisena hyvityksenä tulee kysymykseen vahingonkorvaus. Julkisoikeudellinen vastuu toteutuu rikosoikeuden keinoin tai hallinnollisena ennallistamisvelvollisuutena. Ennallistamisvelvollisuudessa, erityisesti kun on kysymys vesioikeudellisesta vastuusta, on usein elementtejä sekä yksityis- että julkisoikeudellisesta vastuusta.⁶⁷³

Vihervuoren mukaan aiheuttamisperiaatetta on pidetty varsinkin Pohjoismaissa ankaraan vastuuseen perustuvan kansallisen ympäristövahinkolainsäädännön tausta-ajatuksena.⁶⁷⁴ Aiheuttamisperiaatetta tai aiheuttajan vastuuta on käsitteinä ollut tapana käyttää ainakin suomalaisessa keskustelussa ennallistamisvastuun yhteydessä niin, että aiheuttaja on vastuussa ympäristömuutosten ennallistamisesta samaan tapaan kuin taloudellisten menetysten aiheuttaja on vastuussa niiden hyvittämisestä rahakorvauksella. Aiheuttamisperiaatteen kulloinkin relevantti sisältö ilmenee yleensä asiayhteydestä, ja käsitettä voidaan ongelmitta käyttää sekä vahingonkorvaus- ja ennallistamisvastuuseen liittyen että siinä merkityksessä, joka sille on annettu kansainvälisenä ympäristöoikeudellisena periaatteena.

Pääperiaatteena on uiton ympäristömuutosten osalta pidetty sitä, että velvollisuus kuuluu uiton harjoittajalle eli väylän kuntoonpanijalle tai uittajalle, toisin sanoen tavallisimmin uittoyhteisölle. Samalla on tunnustettu se tosiasia, että uiton päätyttyä on uittoyhteisö usein jo lakannut olemasta olemassa. Vastuu jälkiohitoimenpiteistä on järjestetty myös näissä tilanteissa. Jotta ennallistamistoimenpiteitä saataisiin tässä tilanteessa ylipäättään toteutettua, on vastuu säilytetty valtiolle. VVL:n mukaan valtion vastuu oli periaatteessa toissijaista (VVL 5:30.3), mutta kun suuri osa toimenpiteistä oli jäänyt valtion viranomaisten vastuulle, VL:a säädettäessä luovuttiin kokonaan uittajan vastuusta (VL 9:21) mainiten kuitenkin, että omaksuttu sääntely ei ollut ympäristölainsäädännössä yleisesti hyväksytyn aiheuttamisperiaatteen mukaista.⁶⁷⁵

Pitkään jatkuneen uiton ja useiden uittajien jäljiltä voi olla jälkikäteen mahdollonta selvittää yksittäisiä vastuutahoja. Tässä tilanteessa on poikettu aiheuttamis-

⁶⁷³ Herler 2008, s. 6–7.

⁶⁷⁴ Vihervuori 1993, s. 30–31.

⁶⁷⁵ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004, s. 103. Myös esimerkiksi vesirakentamistöiden tarvetoimikunta (1982, s. 80) oli ollut sitä mieltä, että uiton haittojen korjaamisen kustannukset kuuluvat uittoyhdistyksen maksettaviksi, jos on olemassa maksajaksi velvoitettavissa oleva uittoyhdistys. Muussa tapauksessa valtion tuli vastata kunnostuksista.

periaatteesta säätämällä vesistössä viimeksi uittoa harjoittaneen velvollisuudesta puhdistaa vesistö uppopuista ja uittojätteistä, jos uittajaa ei enää ole. Vastuu on luonteeltaan tuottamuksesta riippumaton ankaraa vastuuta. Uittoyhteisöjen lakkautta ei vastuutahoa enää useinkaan ole olemassa eikä velvoite siten ole kohdistettavissa kehenkään. Valtion vastuulle ei ole säädetty haitallisten uppopuiden vesistöstä poistamista. Uppopuiden ja muun uittojätteen poistamiseen valvontaviranomaisella on oikeus, mutta ei velvollisuutta (VL 9:10.2).

Aiheuttamisperiaatteesta poikkeamisen voidaan uiton ennallistamissäännöksissä arvioida jälkihoitotoimenpiteiden osalta perustuvan yleisen tarpeen vaatimukseen saada haitallinen ympäristömuutos tehokkaasti ennallistetuksi. Uppopuiden haitat sen sijaan ovat vähäisempiä ja paikallisempia. Niistä aiheutuu haittaa lähinnä kalastukselle, ja haitat koskevat ennen kaikkea yksityiseksi määriteltävissä olevia etuja. Uppopuiden poistamisvastuusta on säädetty samaan tapaan kuin laissa ympäristövahinkojen korvaamisesta, jossa vaatimus voidaan kohdistaa vain yhteen vahingon aiheuttajista (8.1 §).⁶⁷⁶ Erona on kuitenkin, että ympäristövahinkolain mukaan tällä taholla on regressioikeus muihin vastuullisiin nähden (8.2 §), joskin sen toteuttamisessa voi olla ongelmia. Uiton osalta sellaisesta ei ole säädetty, mikä ei tarkoita, etteivätkö regressivaatimukset voisi menestyä, sillä säännös koskee vain haitankärsijän oikeutta vaatimuksen tekemiseen. Sekä jälkihoitotoimenpiteitä että haitallisten uppopuiden poistamista koskevalla vastuusääntelyllä on yhtymäkohtia myös pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuuseen, joka voi aiheuttajan sijasta kohdistua kiinteistön omistajaan tai viime kädessä kuntaan, jos aiheuttajan vastuuta ei onnistuta toteuttamaan (YSL 75 §).

Uiton jälkihoitovelvoitteet voisi ennallistamisvastuun vahingonkorvausoikeudellisessa ja samalla julkisoikeudellisessa kehikossa sijoittaa pääosin yleisten etujen edellyttämälle julkisoikeudelliselle, hallinnollisen tehokkuuden leimamalle alueelle, jossa valtion vastuu on seurausta yleisten etujen edellyttämästä ennallistamistarpeesta. Uppopuiden ja uittojätteen poistamisvelvollisuutta on puolestaan leimannut pyrkimys yksinkertaistaa haitankärsijän asemaa sekä menettelyllisillä että aineellisilla vastuun kohdentumista koskevilla säännöksillä, mutta sen perusta on pikemmin yksityisoikeudellinen.

Aiheuttamisvastuu ymmärrettiin aikaisemmin yksityiselitteiseksi aiheuttajan käsitteen osalta, mutta periaatteelle annettu laaja sisältö on osoittanut aiheuttajan nimeämisen ongelmalliseksi. Esimerkiksi ympäristön pilaantumisen kollektiivista aiheuttamista hajakuormituksena pidettävien päästöjen kautta ei ole pidetty

⁶⁷⁶ Vahingon aiheuttajien vastuu on yhteisvastuullista. Säännöksen perustelujen mukaan on nimenomaan ollut tarkoitus, että vahingonkärsijällä on mahdollisuus kohdistaa vaatimuksensa vain yhteen vahingon useammista aiheuttajista, HE 165/1992 vp, s. 28.

vastuun perustavana seikkana, kun yksilöidyn pilaajan osoittaminen on vaikeata eikä aiheuttajan vastuun muutenkaan ole ymmärretty voivan olla kollektiivista. Koko toimialaa, kuten maataloutta tai liikennettä, ei voida pitää aiheuttajana samassa mielessä kuin pistekuormitusta aiheuttavan toiminnan harjoittajaa.⁶⁷⁷

Kysymys aiheuttajan vastuusta ei kaivanne erityisiä perusteluja, kun kysymys on luvattomien ympäristömuutosten ennallistamisesta. Sen sijaan on perusteltua arvioida aiheuttamisperiaatteen ulottuvuuksia luvallisesti aiheutettujen muutosten vastuusääntelyn osalta. Voidaan olettaa, että valtion vastuu ennallistamisesta, joka sisältyi VVL:iin jo sitä säädettyä, on osaltaan perustunut yleisten etujen edellyttämään ennallistamistarpeeseen.⁶⁷⁸ Mahdollisesti taustalla on myös ollut ajatus vesiteistä nykyisiin maanteihin ja rautateihin verrattavana yhteiskunnan infrastruktuurin osana. Vesiteiden muuttamiseen paremmin kulkemiseen ja kuljetuksiin soveltuviksi oli käytetty huomattava määrä julkisia varoja. Laajastikaan määriteltiin aiheuttamisperiaatteeseen ei ole ollut tapana sisällyttää vaatimusta tämällytyyppeihin kustannuksiin osallistumisesta. On saattanut vaikuttaa luonnolliselta, että myös ennallistaminen voisi tapahtua julkisin varoin ainakin siinä tapauksessa, että toiminnasta hyötyneitä uittajia ei voitu siihen velvoittaa. Tällainen spekulatio ei kuitenkaan saa tukea VVL:n valmisteluasiakirjoista. Sille ei ole perusteita senkään vuoksi, että uiton nopeaa ja ratkaisevaa vähenemistä ei ollut voitu lakia säädettyä ennakoita kuten ei sitäkään, miten ennallistamisvelvollisuutta sittemmin tulkittiin oikeuskäytännössä. Sen sijaan VL:a valmisteltaessa nämä ajatukset olivat esillä.⁶⁷⁹

VL:n valmistelu vaikuttaa perustuneen uiton jälkihoitotoimenpiteiden osalta pragmaattisiin näkökohtiin, joiden perusteita ei ole katsottu tarpeelliseksi eritellä enää vesilakitoimikunnan mietinnössä tai hallituksen esityksessä, vaikka toimikunnan uittojaoston raporttiin niitä sisältyy. VL:a säädettyä yhteiskunnan osallistumista vesistöjen tilan parantamiseen tähtääviin toimiin lienee jo pidetty itsestäänselvyytenä. Vesipuidedirektiivi tavoitteineen ja viranomaisiin kohdistuvine velvoitteineen on saattanut olla yksi tekijä tällaisen ajattelun taustalla. Uppopuiden ja uittojätteiden poistamisen osalta taas näyttää aikaisempi vastuusään-

⁶⁷⁷ Vihervuori 1993, s. 32–34; Tuomainen 2001, s. 16–17.

⁶⁷⁸ Valtion velvollisuus oli samansisältöisenä jo vesilakikomitean säädösehdotuksessa. Siinä tai hallituksen esityksessä ei velvollisuutta perustella, ks. Vesilakikomitean mietintö 1958, s. 34 ja HE 64/1959 vp, s. 13. Vesioikeuslakikomitean ehdotuksen mukaan uittosääntö voitiin peruuttaa ja uittoväylän kunnossapito lakkauttaa sekä samalla määrätä uittolaitteita poistettaviksi. Säännöksen perustelut ovat niukat, vaikka mietintö monilta muilta osin on yksityiskohtainen. Ks. Vesioikeuslakikomitean mietintö 1939, s. 197.

⁶⁷⁹ Vesilakitoimikunnan uittojaosto piti loppuraportissaan valtion osallistumista uiton jälkihoitoon ja jossain määrin myös uppopuiden poistamiseen perusteltuna osaksi siitä syystä, että valtio on perinteisesti osallistunut uiton toimintaedellytysten tukemiseen, Vesilakitoimikunnan uittojaosto 2001, s. 8.

tely olleen käyttökelpoinen järjestely, joka on voitu rinnastaa muuhun ympäristövastuun sääntelyyn.

2 ENNALLISTAMINEN UITON JÄLKEEN OIKEUDELLISISSA MENETTELYISSÄ

Vesistöjen käyttö kulkemisen ja kuljetusten tarpeisiin ja sittemmin näitä tarpeita varten tehtyjen muutosten ennallistaminen ovat heijastuneet oikeudellisiin menettelyihin. Yleinen ympäristön arvostus on lisääntynyt 1960-luvulta alkaen ja saanut myös oikeudellisia ilmauksia. Biodiversiteetin suojeleminen on tullut jäädäkseen tapana konkretisoida ympäristön arvostamista. Vielä vakiintumassa ja täsmentymässä oleva ekosysteemipalvelun käsite laajentaa näkökulmaa ekosysteemistä toiminnallisena kokonaisuutena. On vaikea sanoa, onko tässä kehityksessä tapahtunut siirtymää antroposentrisestä ekosentrisempään suuntaan, vai onko vain ymmärretty aiempaa paremmin ihmisen riippuvuus luonnon toiminnoista. Joka tapauksessa vesistöjen käytössä ja niihin liittyvässä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa otetaan aikaisempaan, vielä 1950- ja 1960-luvuilla vallinneeseen ajattelutapaan verrattuna, radikaalisti paremmin huomioon ympäristön elementtien näkökulma, määriteltiinpä se mistä lähtökohdista tahansa. Vesilainsäädännön ennallistamista koskevat säännökset eivät ole tänä aikana muuttuneet kovin paljon. Säännökset jättävät edelleen tilaa niiden soveltamiselle muuttuvat arvostukset huomioon ottavalla tavalla, joten tulkintojen kehitys on edelleen mahdollista.

Tekninen kehitys on kulkenut vesiteiden käytöstä kohti muita kuljetusmuotoja, jolloin vesistöjen käytössä ovat muut, varsinkin virkistyskäyttöön liittyvät odotukset, saaneet sijaa. Tätä kehitystä on vahvistanut kansallinen ja varsinkin yhteisöoikeudellinen lainsäädäntö. Vesipuitedirektiivi ja sen toimeenpaneminen kansallisin säännöksin on tuonut ympäristösääntelyyn aiemmin vain hyvin rajoitetusti käytetyn näkökulman, jossa lähtökohtana on ympäristön tavoitteellisen tilan määrittelemine ja siihen pyrkimine kattavammin kuin vain lisäkuormitusta estämällä. Ei liene relevanttia yrittää spekuloida, miten säädösten kehittyminen olisi edennyt, jos vesiteitä tarvittaisiin kuljetusten palvelukseen samaan tapaan kuin aikaisemmin.

Uittoa varten suoritettujen ympäristömuutosten ennallistamisen aloittaminen sijoittuu 1970-luvun lopulle. Uittosäännön kumoamiseen ja jälkihoitovelvoitteisiin sekä uiton erityiseen hallintopakkosääntelyyn liittyvä oikeuskäytäntö kehittyi lähinnä 1980-luvun kuluessa. Ympäristöä arvostava ajattelutapa oli silloin vasta tulossa yleisen hyväksynnän piiriin, mikä ilmeni kaikkien osapuolten toiminnassa.

Vesihallitus otti vastatakseen jälkihoitovelvoitteista jopa laajemmin kuin sen säännökseen perustuva toissijainen velvollisuus olisi edellyttänyt, mutta pyrki aluksi mahdollisimman vähäisiin jälkihoitotoimenpiteisiin. KHO:n vuosikirjaratkaisut ohjasivat käytäntöä ennallistamismyönteisempään suuntaan, mikä otettiin sittemmin huomioon jo toimenpiteitä suunniteltaessa.

Yleisiä etuja valvovat viranomaiset eivät käyttäneet niille vesioikeuskäsittelyssä varattuja mahdollisuuksia kovinkaan tehokkaasti. Kalatalousedun edistämisen kautta oli mahdollista edistää ympäristöllisiä arvoja aikana, jolloin luonnonsuojeluedun huomioon ottaminen oli vielä kehittymätöntä sekä viranomaisorganisaation että mielipideilmaston puolesta. Tehtävä kuului maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosastolle ja valtion vesien osalta metsähallitukselle, jotka usein esittivät vaatimuksia, mutta ne olivat nykyisestä näkökulmasta yleensä riittämättömiä. Sikäli kuin vaatimukset eivät menestyneet, ei aina käytetty mahdollisuutta muutoksenhakuun.

Tärkeimpänä voidaan pitää ensimmäisen asteen ratkaisuviranomaisten, vesioikeuksien, merkitystä jälkihoitovelvoitteiden menettelyiden ja sisällön kehittymisessä. KHO:n linjausten perusteella oli selvää, että virallisperiaate oli ymmärrettävä niin laajaksi, että uittosäännön kumoamisasian hakija ei voinut määritellä ennallistamistoimien laajuutta siihen tapaan kuin hakija tavanomaisessa hakemusiassa. Vesioikeudet edellyttivät kyllä KHO:n linjausten mukaisesti, että uittosääntöä kumottaessa on paitsi poistettava uittolaitteet myös tehtävä ennallistamistoimia peratuissa uomissa, ja tarvittaessa määrsivät tehtäväksi suunnitelman ja pantavaksi sen jälkeen vireille uuden hakemuksen. Ne eivät kuitenkaan vaikuta edellyttäneen ennallistamistoimilta enempää kuin hakemussuunnitelmissa oli esitetty, vaikka ne olisivat virallisperiaatteen laajuuden perusteella voineet ottaa aktiivisemmankin roolin.

On ilmeistä, että vesioikeudet joutuivat käytännössä tyytymään niille esitettyyn aineistoon eikä niillä ollut mahdollisuuksia suorittaa laajamittaisia maastointeja. Usein kuitenkin hakijan esittämistä suunnitelma-asiakirjoista kävi ilmi, että jo pelkillä massamäärillä mitaten esitetyt jälkihoitovelvoitteet olivat aivan riittämättömiä. Vesioikeuksilla ei ollut mahdollisuutta tehdä suunnitelmia viran puolesta, mutta niillä olisi ollut mahdollisuus vaatia hakijalta lisäselvityksiä, kun ristiriita uittoa varten tehtyjen perkausten ja toisaalta esitettyjen kunnostustoimien välillä kävi ilmi, mutta niin ei menetelty.

Vesioikeuksien toimintaan on varmaankin ollut useita syitä. Mahdollisesti virallisperiaatteen ulottuvuuksia ei riittävästi pohdittu, minkä seurauksena saatettiin pitäytyä siviiliprosessuaalisen perinteen mukaisesti asenteessa, jonka mukaan ratkaisuviranomaisen ei ole yleisen edun toteuttamiseksi sopivaa mennä ainaakaan pidemmälle kuin tuota etua valvova viranomainen vaatimuksissaan. Vesioikeuksien työmääräkin oli noihin aikoihin käytettävissä oleviin voimavaroihin nähden huomattava.

On myös otettava huomioon, että luonnontieteellinen ja tekninen tieto ekosysteemeistä ja niiden kokonaisuuksien merkityksestä sekä virtavesien kunnostustavoista ja niiden vaikutuksesta eri eliöiden menestymisen mahdollisuuksiin oli tuolloin vielä puutteellista. Merkittävää uutta tietoa toimenpiteiden onnistumisesta voitiin saatiin vasta ennallistamistoimien tuloksellisuutta tutkimalla. Myös mielipideilmasto oli vasta kehittymässä ympäristön välineellistämisestä kohti uudenlaista, ei ehkä vähemmän antroposentristä, mutta kuitenkin ympäristön elementtien huomioon ottamiseen pyrkivää ajattelutapaa. Luonnontalouden asiantuntemuksen puute, senkin jälkeen kun muutamia vesioikeuslimnologeja oli saatu rekrytoitua, on varmaankin osaltaan vaikuttanut asenteisiin. Uiton merkitys kansantaloudelle on sekin epäilemättä vaikuttanut. Autokuljetukset ylittivät uiton kuljetusmuotona vasta vuonna 1977. Kansantalous oli tuolloin edelleen täysin riippuvainen puusta. Sota-ajat olivat vielä hyvässä muistissa, ja metsähallitus vaati aina 1980-luvun alkupuolelle saakka kriisiaikojen irtouittomahdollisuuden säilyttämistä niin, että uomiin jätetään ennallistamattomia väyliä, mikä huononsi ratkaisevasti toiminnan tuloksia.

Yhteenvetona voidaan arvioida, että ympäristön eri tavoin huomioon ottava näkemys alkoi 1970-luvulta alkaen tulla yhteiskunnassa vähitellen hyväksytyksi, mutta sen vaikutuksia oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa hidasti viranomais-toiminnan pitäytyminen entisissä käytännöissä ja ajattelussa. Uudet ajatukset omaksuttiin nopeimmin muutoksenhakuasteissa. Edelleenkin ei oikeudellisille käytännöille ole vierasta, että uudet näkemykset, esimerkiksi vaikkapa luontotyyppien uhanalaisuudesta, kiteytyvät luonnontieteen piiristä vähitellen oikeudelliseksi ilmiöiksi ensin kansainvälisessä ja sitten kansallisessa oikeudessa, ja saavat tämän kehityksen seurauksena normatiivista sitovuutta hyvin hitaasti. Myöskään joustavien normien tulkinnassa uudet ajatukset eivät ilmene kovin nopeasti. Vaikka ympäristöoikeuden periaatteet puoltaisivat ennakoivaa ajattelua, sitä estävät sellaiset yleisesti hyväksytyt periaatteet, joiden mukaan ratkaisutoiminnan on oltava ennakoitavaa ja sen vuoksi perustuttava aikaisempaan käytäntöön, ellei oikeustilaa muuteta lainsäädännöllä.

Luonnonvarojen ja yleensä luontoympäristön hyödyntäminen taloudellisessa toiminnassa aiheuttaa yleensä haittoja niille, joilla olisi samaa aluetta koskevia muita odotuksia. Näitä haittoja voidaan pyrkiä vähentämään ja kompensoimaan lupamääräyksiin ja rahakorvauksiin, jotka eivät tietenkään muuta tosiasiallista tilannetta. Toimintojen saamisesta etukäteisen viranomaiskäsittelyn piiriin seuraa vesilaissa säädetty korvausten arvioiminen ja määrääminen viran puolesta jo lupaa myönnettäessä. Katselmusmenettelyn poistuminen asian selvittämisen keinovalikoimasta saattaa heikentää haitankärsijöiden tasapuolista kohtelua. Haitankärsijöiden oikeusturvan kannalta on kuitenkin tärkeintä, että lupaa edellyttävät hankkeet käsitellään jo ennen niihin ryhtymistä asianmukaisesti. Kuulemisen ja osallistumisen menettelyt yhdessä valvontaorganisaation kehittämisen kanssa

toimivat tehokkaasti niin, että laajamittaiseen luvattomaan toimintaan tuskin on enää mahdollisuutta ilman, että siihen puututtaisiin. Enää ei pitäisi olla mahdollista, että ainakaan laajasti harjoitettavan luvattoman toiminnan lupakäsittely tapahtuisi vasta pitkän ajan kuluttua ja lain mukaisten korvausten saaminen jäisi haitankärsijöiden oman aktiivisuuden varaan, kuten luvattomien uittoperkausten yhteydessä tapahtui.

Oikeudellisilla keinoilla on käytännön syistä johtuvat rajoituksensa ennallistamisen toteuttamisessa. Erityisen vaikeaa on riittävän laajojen kokonaisuuksien huomioon ottaminen. Velvoitteita voidaan yleensä kohdistaa, oikeusturvaan liittyvistä itsestään selvistä syistä, vain ympäristömuutosten aiheuttajaan, ja häneenkin vain siltä osin kuin muutoksia on aiheutettu. Ekosysteemit ja niiden osat ovat monimuotoisessa vuorovaikutuksessa keskenään, minkä vuoksi alueellisesti hyvin rajoitetut toimenpiteet eivät ole tehokkaita, jos vesistön tilaa huonontaa sen valuma-alueelta peräisin oleva kuormitus. Voimakkaasti muutetun ympäristön ennallistaminen voi lisäksi olla jopa siinä määrin vaikeaa, että luonnontieteen edustajat kieltäytyvät käyttämästä toimenpiteistä ennallistamisen käsitettä. Ennen muutosta vallinneen luonnontilan sijasta voi olla tyydyttävä esimerkiksi luomaan menestymisen edellytyksiä tärkeinä pidetyille eliölajeille tai pyrkimään saattamaan vesi-uoma mekaanisilta olosuhteiltaan lähelle entistä toivoen, että se edistäisi luonnon omia palautumisen prosesseja.

Tehokkaimmin ennallistaminen tapahtuu todennäköisesti oikeudellisten keinojen ulkopuolella tai niistä riippumatta, jos se voidaan suorittaa julkisin varoin ja ilmapiiri on toiminnalle myönteinen. Viranomais-toimin voidaan tukea myös yksityistä aktiivisuutta rajoittumatta oikeudellisesti velvoittaviin instrumentteihin silloin, kun on kysymys yksityisten etujen edistämisestä. Usein vapaaehtoisien toimien ongelmaksi muodostuvat kuitenkin alueen asukkaiden erilaiset käsitteet tavoitteista.

Vesienhoitosuunnitelmissa ja niihin liittyvissä toimenpideohjelmissa on mahdollista ottaa monipuolisesti huomioon eri keinoja. Niiden oikeudellinen asema ja velvoittavuus on toistaiseksi jäänyt vähälle pohdinnalle ja ilman tehokkaita ohjauskeinoja. Ympäristöhallinnossa on otettu vakavasti vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatiminen ja toiminnan suunnittelu niiden mukaan. Onkin mahdollista, että niiden tehokkuus tulee perustumaan pääasiassa muuhun kuin oikeudelliseen velvoittavuuteen.

3 VASTAUS TUTKIMUSKYSYMYKSIIN: VASTUUN SISÄLTÖ JA KOHDENTUMINEN

3.1 Vastuun kohdentuminen ja luonne

Uittoa varten tehtyjen ympäristömuutosten ennallistamisvastuun kohdentumiseen on vuoden 2011 vesilain valossa yksinkertaista vastata. Jälkihoitotoimenpiteet on säädetty yksinomaan valtion valvontaviranomaisen tehtäväksi. Jälkihoitotoimenpiteet on säädetty viranomaisen velvollisuudeksi ("tulee ryhtyä"), mutta velvollisuuden merkitystä ei lainvalmistelussa käsitelty siitä huolimatta, että määrittely muuttui vesilakitoimikunnan ehdottamasta oikeudesta hallituksen esityksen mukaiseksi velvollisuudeksi, joka sitten tuli säännöksen sisällöksi. Epäselvää on myös, olisiko hallintopakkomenettely tarvittaessa käytettävissä velvollisuuden toteuttamiseksi. Vastuu haitallisten uppopuiden poistamisesta on uittajalla tai, jos uittajaa ei enää ole, vesistöissä viimeksi uittoa harjoittaneella. Tämän vastuun toteuttamiseksi on käytettävissä uiton erityinen hallintopakkomenettely.

Niin sanottuja täydennyskunnostuksia tai toisen vaiheen kunnostuksia, joilla pyritään korjaamaan uittosääntöä kumottaessa asetettujen velvoitteiden perusteella puutteellisesti tai virheellisesti tehtyä ennallistamista, ei ole vuoden 1961 vesilain soveltamiskäytännössä pidetty uiton jälkihoitotoimenpiteenä, silloisen terminologian mukaan uittosäännön kumoamiseen liittyvänä velvoitteena. Niiden suorittamiseen on myönnetty hakemuksesta lupa yleisten vesistöön rakentamista koskevien säännösten perusteella. Hakijavaltaus ei ole rajoittunut uiton jälkihoitotoimenpiteiden vireillepano-oikeuteen, oikeastaan sitä koskevaan velvollisuuteen, vaan lupa on voitu myöntää muullekin kuin jälkihoitotoimenpiteestä vastuussa olevalle, kuten kunnalle. Jos käyttöoikeuden myöntäminen on ollut tarpeen hanketta varten, on sovellettu yleisiä käyttöoikeuden myöntämistä koskevia säännöksiä.

Uittosääntöjen tultua kumotuiksi niistä vesistöistä, joissa uitto on loppunut, ja ensimmäisen vaiheen jälkihoitovelvoitteiden asetetuiksi on niin käytännössä kuin oikeudellisissakin yhteyksissä merkitystä pikemminkin toisen kuin ensimmäisen vaiheen toimenpiteillä. Oletettavasti ja toivottavasti lupahakemukset laaditaan siinä määrin kunnianhimoisesti, että ratkaisuviranomaisella ei ole tarvetta edellyttää niiltä enempää. Jos hakemuksen käsittely rinnastetaan tähänastisen soveltamiskäytännön tapaan mihin tahansa vesirakentamiseen, ei sellaiseen ole virallisiperiaatteen rajoitukset huomioon ottaen mahdollisuuttakaan. Hakijaa ei voida määrätä suorittamaan toimenpiteitä hakemuksen mukaista laajemmin. Hakemuksen muotoaminen esimerkiksi työn suorittamisaikaa koskevin lupamääräyksiin on ilman muuta mahdollista sikäli kuin se on eri intressien huomioon ottamiseksi tarpeen. Hakemus voidaan myös hylätä osittain tai kokonaan, jos sellaiselle on muiden intressien perusteella tarvetta. Luvan myöntäminen tapahtuu

niin vesilain kuin sen edeltäjänkin nojalla tavallisimmin intressivertailun perusteella. Toisen vaiheen toimenpiteiden pitäminen menettelyn osalta uiton jälkihoitotoimenpiteinä on ilmeisesti liian pitkälle menevä ja nykyisessä tilanteessa tarpeetonkin konstruktio.

Vuoden 2011 vesilaissa on päätöksen pysyvyyttä heikennetty, mutta ei siinä määrin, että päätöksen pysyvyyteen puuttumisen keinoilla olisi mahdollista ottaa uuteen käsittelyyn jo kertaalleen uittosääntöjä kumottaessa asetettujen velvoitteiden sisältöä. Vedenkorkeuksien palauttaminen ennen uittoa varten tehtyjä muutoksia valliinneeille tasolle tuskin myöskään tulee kysymykseen, koska maankäyttö on jo vuosikymmenten kuluessa sopeutunut uusiin korkeuksiin. Niissä tapauksissa, joissa erimielisyydet vedenkorkeuksista ovat johtaneet erilaisiin lupattomiin toimenpiteisiin ja asia päättyy lopulta lupaviranomaisen harkittavaksi, saattaa pysyvyyteen puuttuvien säännösten soveltaminen ehkä tulla kysymykseen. Näissä tilanteissa täytyy ainakin se edellytys, että uittoa varten tapahtunut säännöstely on menettänyt alkuperäisen tarkoituksensa, mutta muuten tilanteet ovat usein komplisoituja ja niiden ratkaisemiseen vaikuttavat muutkin seikat kuin päätöksen pysyvyyssuoja.

Haitallisten oppopuiden eli uitosta jääneen uponneen tai uppoamistilassa olevan puutavaran tai uittotarvikkeiden poistamista koskeva määräys ei edellytä uiton jälkihoitotoimenpiteiden tapaamista, että uitto olisi päättynyt. Vuoden 2011 vesilaissa ei ole sellaista rajoitusta, eikä ollut sen edeltäjässäkään. Ratkaisukäytännöstä on löydettävissä esimerkkejä siitä, että määräyksiä on annettu, kun uitto on kysymyksessä olevassa vesistössä vielä jatkunut. Uiton toimintapaikkojen tai kulkuväylien ulkopuolella voi oppopuista olla haittaa kalastukselle tai virkistyskäytölle siitä huolimatta, että kulkuväylän käyttöä rajoittaa ajoittain vielä jatkuva uitto, joten velvollisuus oppopuiden poistamiseen voi olla relevantti edelleen.

Uiton erityinen hallintopakkosäännös soveltuu vain uitosta peräisin olevien oppopuiden poistamisvaatimukseen. Joissakin tapauksissa voi olla tulkinnanvaraista, ovatko oppopuut kertyneet vesistöön uiton vai muun toiminnan seurauksena. Jos kysymys on teollisuutta varten tapahtuneesta varastoinnista, on käytettävä yleisiä hallintopakkosäännöksiä. Niiden mukaan määräyksiä voidaan antaa vain lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä vastuussa olevalle. Jossakin tapauksessa saattaa tulla kysymykseen ympäristövahinkolain ja sen mukaisen ankaran vastuun soveltaminen.

Uittoa varten tehtyjen ympäristömuutosten ennallistamisessa tulee todennäköisesti olemaan jälkihoitotoimenpiteiksi tai hallintopakko vaatimuksiksi konstroituja tilanteita merkittävämpää vesienhoitosuunnitelmien ja niihin liittyvien toimenpideohjelmien toteuttaminen. Näiden uusien ohjauskeinojen luonne ja merkitys oikeudellisena instrumenttina on toistaiseksi jäänyt Suomessa hyvin vähälle arvioinnille sekä lainvalmistelussa että oikeustieteessä. Ruotsissa aiheeseen liittyvä keskustelu on ollut vilkkaampaa, mutta sekään ei ole johtanut ve-

sienhoitosuunnitelmien velvoittavuuden tai vastuukysymysten aukottomaan ratkaisemiseen lainsäädännössä.

Suomessa on vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisesta ympäristölupamenettelyssä ehtinyt jo kertyä muutoksenhakuasteiden oikeuskäytäntöä, joka ohjaa myös vesilain tulkintoja. Lupamenettelyissä huomioon ottaminen lienee helpoimmin ratkaistava vesienhoitosuunnitelmien oikeudellinen vaikutus, mutta sekin on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Toistaiseksi vaikuttaa epäselvältä, tuovatko vesienhoitosuunnitelmat lupakäsittelyyn ratkaisevasti uuden elementin vai vaikuttavatko ne vain lisäselvityksenä ja lisäargumentointina sellaisen ratkaisun tueksi, joka olisi tehty myös ilman tätä perustetta.

Vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden saavuttamisen tueksi ei ole säädetty tehokkaista ohjauskeinoista siinä tapauksessa, että kysymys olisi muustakin kuin päästöjen rajoittamisesta lupamääräyksiin tai niiden estämisestä jättämällä haettu lupa myöntämättä. Tavoitetilan edellyttämien aktiivisten toimenpiteiden, jotka on kuvattu toimenpideohjelmissa, suorittaminen jää tehtäväksi hallinnollisin toimenpitein. Sanktioista ei ole säädetty sen varalta, että tavoitetilaa ei saavuteta, ellei sanktiona pidetä niitä yhteisöoikeudellisia keinoja, joita Euroopan unionin taholta voidaan kohdistaa vesipuidedirektiivin tavoitteiden saavuttamisesta vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Ilman kansallisia sanktioitakin vaikuttaa tosin siltä, että vesipuidedirektiivin vaatimukset on otettu vakavasti ja vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatimiseen on käytetty paljon voimavaroja.

3.2 Vastuun sisältö

Lainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisesti järjestetty jälkihoitotoimenpiteiden tai hallintopakkona toteutettavan vastuun sisältökysymyksiä. Jälkihoitotoimenpiteenä on poistettava tai muutettava ”vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä” olevat aikaisemmin harjoitettua uittoa varten tehdyt laitteet ja rakennelmat. Peratun uoman palauttaminen ennalleen kuuluu jälkihoitotoimenpiteisiin ilman vaara- tai haitta-arviointia. Hallintopakkomennettelyssä voidaan määrätä puhdistamaan uponnut tai uppoamistilassa oleva puutavara tai uittotarvikkeet, jotka ”aiheuttavat haittaa vesistön käyttämiselle”. Säännökset ovat varsin avoimia ja joustavia eikä lainvalmisteluasiakirjoista ole saatavissa ohjetta niiden tulkintaan. Toimenpiteiden sisältöä arvioitaessa on tukeuduttava soveltamiskäytäntöön.

Oikeuskäytännön alkuvaiheessa sekä KHO:n että alempien asteiden käytännössä olivat etusijalla kalatalouden edut. Myös virkistyskäytön intressejä on otettu huomioon. Sikäli kuin luonnonsuojelu asettaa vaatimuksia, on vähintäänkin otettava huomioon luonnonsuojelulain ehdottomat vaatimukset. Käytäntö ei vaikuta sillä tavoin ”jähmettyneeltä”, ettei se voisi edelleen kehittyä kussakin tilanteessa relevanttien intressien huomioon ottamisessa. Intressit voivat olla

laadultaan taloudellisia ja kiinteistöjen tai vesialueiden käyttöön liittyviä, mutta perustua myös luontoympäristön vaatimuksiin laajemminkin kuin luonnonsuojelulain mukaan on aivan välttämätöntä.

Hallintopakkomenettelyssä on yleensä kysymys laillisen tilan palauttamisesta eikä siihen sovelleta luvan myöntämisen tilanteita varten säädettyä intressivertailua. Myöskään uiton erityisessä hallintopakkosäännöksessä ei ole säädetty siitä, että määräyksiä annettaessa olisi sovellettava intressivertailua, eikä siinä ole viittausta luvan myöntämistä koskeviin intressivertailusäännöksiin. Säännöksen sanamuodon mukaan ainoa peruste määräysten antamiselle on, että uppopuista aiheutuu haittaa vesistön käyttämiselle. Ratkaisukäytännössä on kuitenkin edellytetty, että määräyksiä annettaessa uppopuiden poistamisesta saatavia etuja ja siitä aiheutuvia kustannuksia on verrattava keskenään. Puhdistamisella saavutettavaa hyötyä ja uppopuiden poistamiskustannuksia on arvioitava kunkin puhdistettavaksi vaaditun alueen osalta erikseen. Uudessakin ratkaisukäytännössä, jota tosin ei ole saatavissa ylimmästä asteesta, on määräyksiä annettu vasta sen jälkeen, kun on verrattu keskenään uppopuiden poistamisesta aiheutuvia etuja ja kustannuksia. Jotta hyötyjen ja haittojen vertaaminen olisi mahdollista, on päätöksentekoa varten tarpeellisten selvitysten esittämisvelvollisuus kattanut myös näiden hyötyjen ja kustannusten arvioimisen. Kun luvan myöntämisen tilanteita koskevat intressivertailusäännökset eivät ole käytettävissä, on tilannekohtaisesti harkittava, millaisin kriteerein päätösharkinta on tehtävä.

Uiton erityistä hallintopakkosäännöksen soveltamiskäytännössä edellytetyssä hyötyjen ja haittojen vertailussa on ollut ilmeisesti kysymys eräänlaisesta kohutuusharkinnasta tai kynnyksestä, jonka ylityttyä säännöstä voidaan soveltaa, taikka seurausharkintaan perustuvasta tulkinnasta, jonka avulla määräyksiä on voitu harkita käytännön kannalta relevantilla tavalla. Säännöstä on määräyksiä asetettaessa edelleen tulkittava näistä lähtökohdista, eikä kaikkien mahdollisesti vähänkin haittaa aiheuttavien uppopuiden poistamista tule edellyttää. Laajojen vesialueiden puhdistaminen uppopuista olisikin kustannuksiltaan suhteetonta saavutettavaan etuun nähden.

Muutoksenhakuasteiden uiton erityistä hallintopakkosäännöstä koskevassa ratkaisukäytännössä on ollut esillä, että annettavien määräysten tulee olla riittävän yksityiskohtaisia. Määräyksiä ei voida antaa ehdollisina niin, että puhdistamisvelvollisuus jäisi esimerkiksi sen varaan, että kalastuksenhaltija myöhemmin osoittaa apajapaikat, joita velvollisuus koskee. Tämä on yhdenmukaista päätöksille yleensäkin asetettavien riittävän täsmällisyyden ja yksiselitteisyyden vaatimusten kanssa.

3.3 Menettelyvalinnat vastuun toteutumisen edellytyksenä

Menettelyssä on vastuun toteutumisen kannalta oleellista, miten selvitystaakka jaetaan eri asianosaisten ja ratkaisuviranomaisen välillä. Ratkaisuviranomaisen on huolehdittava siitä, että riittävät selvitykset ovat olemassa. Asianosaisten asiana on sen sijaan esittää nuo selvitykset. Virallisperiaatteen ja määräämisperiaatteen ulottuvuuksista saattaa seurata rajoituksia paitsi päätöksen asiasisältöön myös siihen, mitä selvityksiä ratkaisuviranomainen saa edellyttää hankittaviksi.

Sikäli kuin se, jolle selvitysvelvollisuus kuuluisi, ei olisi halukas selvityksiä toimittamaan, voi asiaa käsittelevä viranomainen aiempaa väljemmin edellytyksin teettää niitä asianosaisen kustannuksella. Teettämisen käyttöalaa rajoittaa, että se tulee kysymykseen vain hakijan kustannuksella ja siten vain hakemusasiasa. Uiton jälkihoitotoimenpiteissä se olisi siis periaatteessa mahdollista, koska ne ratkaistaan hakemuksesta, mutta on tuskin viranomaishakijan kysymyksessä ollessa tarpeellista. Sen sijaan hallintopakomenettelyssä selvitysvelvollisuuden ei voida katsoa kuuluvan menettelyn hakijalle, joka on haitankärsijän asemassa, eikä teettämismahdollisuus siis tule kysymykseen. Jos hallintopakkoasiassa annettun päävelvoitteen sisältönä on luvan hakeminen, voidaan edellytysten täytyessä selvityksiä teettää toisessa vaiheessa, jota käsitellään hakemusasiana.

Jos määräysten antaminen edellyttää asian perusteellista selvittämistä esimerkiksi laajojen ja aikaavievien selvitysten laatimisen vuoksi, on päätettävä, edellytetäänkö selvitysten hankkimista saman menettelyn kuluessa, jolloin asian käsittelyä on lykättävä odottamaan niiden valmistumista, vai asetetaanko velvollisuus laatia selvitykset ja panna sitten vireille uusi hakemus. Lupa-asiaa käsitellessä kaksivaiheisuus ei yleensä tule kysymykseen, vaan luvan hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemusta uhalla, että asia voidaan muutoin jättää tutkimatta. Jos käsiteltävänä on hallintopakkoasia, näin voidaan menetellä vain vaatimusten riittävän täsmentämisen osalta. Tilanne on vastaava, jos jälkihoitotoimenpiteitä koskeva käsittely ymmärretään velvoitteiden asettamiseksi. Jos se ymmärretään muihin lupa-asioihin verrattavaksi luvan myöntämistä koskevaksi asiaksi, voidaan hakemus jättää tarvittaessa tutkimattakin, ellei käytetä mahdollisuutta teettää selvitykset hakijan kustannuksella.

Vanhan vesilain soveltamiskäytännössä jälkihoitotoimenpiteiden asettamisessa ei ollut kysymys oikeudesta vaan velvollisuudesta. Hakija ei voinut peruuttaa kerran vireille panemaansa hakemusta eikä ratkaisuviranomainen voinut jättää sitä sikseen, vaan aiheellisiksi katsotut määräykset oli annettava joka tapauksessa. Jos asia rinnastetaan muihin hakemusasioihin, on hakijalla mahdollisuus sekä määritellä toimenpiteiden laajuus että disponoida hakemuksestaan muuttamalla hakemusta tai jopa peruuttamalla se.

Kun lain sanamuoto puhuu luvan hakemisesta toimenpiteille ja jälkihoitotoimenpiteet on menettelyllisesti irrotettu uittosäännön kumoamisesta, jota nykyi-

sin vastaisi luvan määrääminen raukeamaan, voinee jälkihoitotoimenpiteitä koskevan luvan rinnastaa ongelmitta mihin tahansa vesistöön rakentamisen lupaan ja sen käsittelyyn. Hakijalla on siis oikeus määritellä lupahakemuksen laajuus sekä peruuttaa hakemuksensa osittain tai kokonaan. Nykyisten ennallistamismyönteisten käsitysten vallitessa on tuskin odotettavissa, että tämä tulisi käytännössä pohdittavaksi.

Hallintopakkomenettelyssä selvitystaakan jakamisella on huomattava merkitys. Hakijana on haitankärsijä, jolta on edellytettävä vaatimusten yksilöintiä mukaan lukien selvitys aiheutuvasta haitasta. Annettavien määräysten on VVL:a sovellettaessa muodostuneen käytännön mukaisesti oltava yksilöityjä ja perustuttava riittävään selvitykseen siitä, mitkä ovat poistamista edellyttävällä tavalla haitallisia uppopuita. Tämän selvittämiseksi on tarpeen hakijan myötävaikutus, joka voi toteutua menettelyn yhteydessä tapahtuvan kuulemisen avulla, ellei se ole selvitysten puuttuessa ollut mahdollista vielä asiaa vireille pantaessa. Hakijalta ei kuitenkaan voida edellyttää sellaisten selvitysten laatimista, jotka ovat osa haitan poistamiseen tähtäävien toimenpiteiden suorittamista. VVL:a on viimeaikaisessa käytännössä tulkittu tällä tavoin, mitä voidaankin pitää oikeana sekä materiaalsen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen näkökulmasta että siltä kannalta, että selvitykset ovat oleellinen osa uppopuiden ja uittojätteiden poistamisvelvollisuuden toteuttamista. Aikaisemman käytännön mukaan hakijan edellytettiin hankkivan selvitykset, mikä johti hakemusten peruuttamiseen ja haitankärsijöiden jäämiseen ilman lain mukaista oikeussuojaa.

Hallintopakkomenettely saattaa käytännöllisistä syistä muodostua kaksivaiheiseksi, jos vaatimusten kohde ei vapaaehtoisesti suostu laatimaan edellytetyjä selvityksiä. Ensimmäisessä vaiheessa annetaan määräys selvittämismukaisuuden täyttämiseksi ja määräysten tarpeellisuuden harkitsemista koskevan hakemuksen vireille panemiseksi. Tässä vaiheessa ovat käytettävissä uhkasakkolain mukaiset päävelvoitteen tehosteet. Jo ensimmäisen vaiheen määräyksen antaminen edellyttää jonkinlaisia perusteita sen tueksi, että määräykset saattavat tulla kysymykseen. Toisessa vaiheessa harkitaan esitettyjen selvitysten perusteella, onko määräysten antamiseen aihetta, jolloin harkinta on riittäviin selvityksiin perustuen tarkempaa ja voi myös päättyä siihen, että määräyksiä ei anneta. Molemmissa vaiheissa kysymys on valituskelpoisesta päätöksestä.

Toisen vaiheen menettely on mahdollista ymmärtää kahdella tavalla. Voidaan katsoa, että se ei enää ole hallintopakkoa, vaan rinnastuu hakemusasianteen kaksivaiheiseen lupakäsittelyyn, jossa ensin ratkaistaan jokin yksittäinen asiakysymys tai jossa ratkaisua täydennetään myöhemmin korvausratkaisun osalta. Siltä varalta, että luvan saaja ei panisi vireille edunmenetysten selvittämistä koskevaa asiaa, ei ole säädetty uhkista. Se tuskin on tarpeenkaan, koska jos niin kävisi, voinee jopa luvan määrääminen raukeamaan tulla tarvittaessa kysymykseen. Toinen vaihtoehto on pitää toisen vaiheen käsittelyä ensimmäisen

vaiheen hallintopakkomenettelyn jatkamisena. Tällöin olisivat uhkasakkolain mukaiset tehosteet käytettävissä toisessakin vaiheessa.

Kaksivaiheisen hallintopakkomenettelyn mahdollisuus on otettu lainvalmistelussa huomioon sikäli, että selvitysten hakijan kustannuksella teettämisen soveltamistilanteista on mainittu esimerkkinä hakemus, jonka osalta hakijalla ei ole omakohtaista intressiä, kun kysymys on hallintopakkomääräyksen johdosta viireille pannusta hakemuksesta.

Kaksivaiheisen menettelyn toisen vaiheen menettelykysymysten ratkaisemisen tueksi ei ole käytettävissä oikeuskäytäntöä ja laki on tällä kohdin aukollinen. Haitankärsijän oikeussuoja puoltaisi toisenkin vaiheen ymmärtämistä hallintopakkomenettelyksi, jossa päävelvoitteen tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkia. Toisaalta lupa-asiana käsittelemisellä on puolellaan muita etuja. Vesien käyttöön liittyvät asiat ovat vain harvoin sillä tavoin kahdenvälisiä, että asia olisi ratkaistavissa kuulematta muita osapuolia. Huolimatta siitä, että vesilaissa on säädetty muidenkin kuin vaatijan ja vastapuolen kuulemisen mahdollisuudesta hallintopakkomenettelyssä, ei näiden muiden kuultavien asemaa ole pohdittu tarkemmin. Muiden kuultavien asema voikin osoittautua ongelmalliseksi, jos heillä olisi asiassa sellaisia intressejä, jotka olisi otettava ratkaisussa huomioon hakijan intressien rinnalla, mikä saattaisi olla mahdotonta hakijan ja vastapuolen välisessä hallintopakkoasiassa. Lisäksi selvitysten teettäminen hakijan kustannuksella on mahdollista vain hakemusasiassa ja hakijan kustannuksella, mikä voi olla relevanttia näissä tilanteissa. Säännösten puuttuessa velvoitteiden toisen vaiheen käsittely olisi ilmeisesti järjestettävissä vain lykkäämällä ensimmäisen vaiheen käsittelyä, jolloin velvoitetun oikeusturvalle tärkeää mahdollisuutta selvitysvelvollisuudesta valittamiseen ei ole. Näitä perusteita ajatellen ei ole syytä muuttaa käytäntöä niin, että myös toisen vaiheen käsittelyä pidettäisiin hallintopakkoasiana.

4 DE LEGE FERENDA

Kiinnostus vesistöjen ennallistamiseen on tulevaisuudessa todennäköisesti vähintään yhtä merkittävää kuin tähänkin saakka. Syinä ovat vesistöjen käyttöön kohdistuvat odotukset, joista virkistyskäyttö eri muodoissaan on merkittävimpiä. Vaikka ammattikalastus on vähentynyt, on kalastuksella edelleen huomattava merkitys yhtenä virkistyskäytön muotona. Kalastuksen edellytykset ovat parantuneet monin paikoin, kun vesistöt ovat puhdistuneet ja kalakannat elpyneet jätevesien käsittelyn tehostumisen seurauksena. Ylikansallinen vesilainsäädäntö ja sen edellyttämät kotimaiset lainsäädännön muutokset ovat antaneet vesistöjen tilan parantamiselle oikeudellista sisältöä. On alettu painottaa päästöjen ehkäise-

misen sijasta kokonaisvaltaista näkemystä, jossa otetaan huomioon veden laadun lisäksi hydrologis-morfologiset ominaisuudet. Vesipuitedirektiiviin perustuvien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää vesistöjen tilan huonontumisen estämisen lisäksi aktiivisia toimenpiteitä. Nämä uudet näkökulmat ovat hankalasti sovitettavissa olemassa oleviin oikeudellisiin ohjauskeinoihin.

Tätä taustaa vasten herää kysymys siitä, onko nykyisessä lainsäädännössä otettu riittävästi huomioon ennallistamisvastuun toteuttamisen mahdollisuus.

Sikäli kuin kysymys on tietyn haitallisten ympäristömuutosten aiheuttajan vastuusta ja äskettäin sattuneesta tapahtumasta, säädökset näyttävät tarjoavan asianmukaiset ja tehokkaat keinot vastuun toteuttamiseksi, jos toteuttaminen on käytännössä mahdollista. Vastuusta on säädetty ja se on toteutettavissa hallintopakon keinoin. Vesilain lisäksi saattaa tulla kysymykseen luontovahingon ennallistaminen ympäristövastuulain mukaisesti.

Oikeudelliseksi ongelmaksi voi sinänsä selkeitä säännöksiä sovellettaessa nousta vastuutahon puuttuminen. Uiton jälkihoitoimenpiteet on säädetty valtion valvontaviranomaisen velvollisuudeksi. Hallintopakomenettely sen sijaan edellyttää olemassa olevaa vastapuolta, uiton osalta tavallisimmin uittoyhteisöä, joka on saattanut uiton lakatessa lopettaa toimintansa. Näissä tilanteissa uppopuiden poistamisvelvollisuus jää ilman haitankärsijän tai valvontaviranomaisen käytettävissä olevaa toteuttamismenettelyä. Vesilain valmistelussa oli esillä, että uppopuiden poistaminen säädettäisiin valtion viranomaisen velvollisuudeksi vastaavasti kuin uiton jälkihoitotoimenpiteet, mutta ajatus ei saanut kannatusta. Uppopuiden poistamisella on edistetty pääasiassa kalastusetua, jonka voidaan nykyisin katsoa kuuluvan lähinnä yksityisten intressien piiriin. Lainvalmistelun valinta vaikuttaa oikealta. Riittävänä voidaan pitää sitä, että valvontaviranomainen voi ryhtyä toimenpiteisiin harkintansa ja käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Uppopuita voidaan myös poistaa osana vapaaehtoisia kunnostushankkeita. Samalla on myönnettävä, että haitankärsijöiden suoja ei ole tällä tavoin niin tehokasta kuin se olisi, jos puhdistamisvelvollisuus kuuluisi viranomaiselle.

Kauan sitten tapahtuneisiin muutoksiin on vaikea puuttua oikeudellisin keinoin, kun vastuuta toteuttavien määräysten muotoilu edellyttäisi tietoa nykytilan lisäksi aikaisemmasta tilanteesta ja vastuutahonkin löytyminen voi olla vaikeata. Jo kertaalleen uittosääntöjä kumottaessa asetettujen ja lainvoimaisten päätösten perusteella toteutettujen velvoitteiden uudelleen arviointiin ei näyttäisi olevan käytettävissä keinoja siitäkään huolimatta, että päätösten pysyvyyttä on vesilaisissa jossain määrin heikennetty. Eri asia on, olisiko sellaiseen tarvettakaan. Käytännöllisestä näkökulmasta tarvetta kyllä olisi, koska velvoitteet ovat nykyisen tiedon valossa olleet suureksi osaksi määrältään riittämättömiä ja laadultaan puutteellisia. Vastuu ennallistamisesta kuuluu nykyisin valtion valvontaviranomaiselle, jonka voi olettaa tekevän parhaansa sille osoitettujen voimavarojen puitteissa. Velvoitteen yksilöity oikeudellinen laatu saattaisi olla peruste osoittaa

lisää voimavaroja tähän tarkoitukseen, mutta on epävarmaa, olisiko yhteiskunnan kannalta kovinkaan taloudellista ryhtyä puimaan näitä kysymyksiä oikeudellisissa menettelyissä uudelleen. Sellainen olisi myös vastoin lainvoimaisten päätösten pysyvyyden kunnioittamista.

Kaikissa haitallisten ympäristömuutosten tilanteissa pääasialliset ongelmat ovat sisällöllisiä. Ennallistaminen voi olla käytännössä mahdotonta, jolloin on ehkä valittava, mille luonnon toiminnoille pyritään luomaan palautumisen edellytyksiä. Ympäristövastuulain mukaan on mahdollista sekin, että toimenpitein pyritään kohentamaan tilannetta toisaalla. Näihin ongelmiin on hankalaa vastata oikeudellisin keinoin, mutta määräyksiä asetettaessa niin on tietenkin pyrittävä tekemään. Ennallistamisen normisto on sisällön osalta joustavaa ja antaa mahdollisuuden valita uusimpaan luonnontieteelliseen tietoon perustuva vaihtoehto.

Vesienhoitosuunnitelmien ja niihin liittyvien toimenpideohjelmien oikeudellinen luonne on Suomessa jäänyt hyvin vähälle tarkastelulle huolimatta siitä merkityksestä, joka niille on hallinnon toiminnassa annettu. Kun vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien merkitys alkaa vähitellen tulla esiin lupamenettelyissä ja muutoksenhaussa, olisi oikeustieteen piirissä syytä paneutua siihen aiempaa syvällisemmin. Myös lainvalmistelussa tätä olisi pidettävä esillä, mihin tarjoutuisi luonteva tilaisuus ympäristöllistä sääntelyä uudistettaessa, ajankohtaisimmin ympäristönsuojelulain osalta. Vaikka ympäristönsuojelulaissa onkin kysymys päästöjen ehkäisemisestä, voisi pohdinta tuottaa myös vesilain piirissä hyödynnettäviä tuloksia. Ainakin velvoittavuuden kysymykset ovat yhteisiä kaikelle ratkaisutoiminnalle, jossa on kysymys ympäristön käytöstä.

Nykyisen luonnontieteellisen ajattelutavan mukaan ennallistamisessa olisi otettava huomioon vesistön ja sen valuma-alueen muodostama kokonaisuus. Oikeudellisesti tehokkaiden keinojen on ymmärretty rajoittuvan muutetun ympäristön ennallistamiseen vain muutetulla kohdalla. Oikeusturvalähtökohdasta onkin vaikea ajatella, että tähän olisi saatavissa lainsäädännön keinoin muutosta.

Vaikuttaa siltä, että ennallistamiseen liittyvät tulevaisuuden kysymykset konkretisoituvat vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien merkitykseen. Ennallistamisvelvoitteita koskeva lainsäädäntö antaa mahdollisuuden ajantasaisen luonnontieteellisen tiedon huomioon ottamisen. On kuitenkin pidettävä mielessä ennallistamisen käytännölliset rajoitukset. Laajoilla alueilla toteutettaviin samanaikaisiin toimenpiteisiin on tuskin löydettävissä oikeudellisia instrumentteja, mutta edistystä voidaan saavuttaa ottamalla vesienhoitosuunnitelmien tavoitteet huomioon kaikissa relevanteissa yhteyksissä.

Liite: Esimerkkejä ratkaisukäytännöstä

1 LIITTEEN RATKAISUT ESIMERKKINÄ

Tässä tutkimuksen liitteessä on selostettu muutamien uiton jälkeisen ennallistamisen kannalta kiinnostavien asioiden käsittelyä. Lähtökohtana on tiettyä vesialuetta koskeva tarkastelu ja näkökulmana viranomaisratkaisusta ilmenevät velvoitteet. Samoja ratkaisuja on käytetty esimerkkeinä lainsoveltamistilanteista myös tutkimuksen tekstissä, jonka esimerkit eivät kuitenkaan rajoitu tässä liitteessä selostettuihin.

Ennallistamisvelvoitteet voidaan sekä vanhan (264/1961) että uuden vesilain (587/2011) mukaan jakaa uiton jälkihoitovelvoitteisiin ja hallintopakkomenettelyssä annettaviin määräyksiin. Uudesta vesilaista on poistettu sen edeltäjässä ollut oleellinen yhteys uittosäännön (uuden lain mukaan uittoa varten myönnetty lupa) kumoamisen ja ennallistamisvelvoitteiden (uudessa laissa jälkihoitotoimenpiteet) välillä. Muutoin velvoitteita koskeva lainsäädäntö on säilynyt asiallisesti ennallaan, joten uutta lakia tulkittaessa on tunnettava sen edeltäjää sovellettaessa muodostunut käytäntö.

Ratkaisut ovat tyypillisesti monitahoisia ja sivumääriltäänkin laajoja. Niissä on ennallistamisen lisäksi kysymys monista muistakin seikoista, jotka tässä jätetään tutkimuksen ennallistamiseen keskittyvän tarkoituksen vuoksi huomiotta. Uittosäännön vahvistamiseen liittyvien ratkaisujen historia jätetään myös tämän liitteen ulkopuolelle.

Ajallisesti ratkaisut ulottuvat 1960-luvun lopulta vuoteen 2012 eli ne kattavat lähes kokonaan vanhan vesilain voimassaoloajan. Uusimmat on annettu uuden lain tultua voimaan, mutta siirtymäsäännösten perusteella vanhaa lakia soveltaen. Maantieteellisesti esimerkit jakautuvat ympäri Suomea. Tutkimuksessa käsiteltävä ratkaisuaineisto koskee pääasiassa Pohjois-Pohjanmaata, Kainuuta ja Lappia, joiden alueelle sijoittuu myös liitteen esimerkkien niukka enemmistö. Niiden lisäksi ovat edustettuina Keski-Pohjanmaa, Häme ja Etelä-Karjala. Mukana on kaikkien vesioikeuksien ja niiden seuraajien toimialueille sijoittuvia asioita.

Uiton jälkihoitovelvoitteisiin liittyviä asioita edustavat tässä liitteessä Vaalan Kutujokea, Kuhmon Änättijokea ja Lestijokea koskevat asiat. Kahdessa ensin mainitussa asiassa KHO antoi vuosikirjaratkaisut, joilla luotiin perusta jälkihoitovelvoitetta koskevan säännöksen tulkinnalle. Viimeksi mainitussa esiintyy poikkeuksellisen monta niistä lukuisista haasteista, joita ennallistamistilanteissa on sovitettava yhteen. Lestijoen asian viimeisin vaihe on tätä kirjoitettaessa edelleen vireillä KHO:ssa.

Hallintopakkoasioita edustavat Kalkkistenkoskea, Iijoen alaosa ja Joutsenon Honkalahtea koskevat asiat. KHO linjasi Kalkkistenkosken vuosikirjapäätöksellään uiton erityisen hallintopakkosäännöksen tulkintaa. Uppopuiden poistaminen Iijoen alaosalta kertoo paitsi substanssikysymysten ongelmista myös menet-

telytavan vaikutuksesta asian lopputulokseen. Joutsenon Honkalahdella olevien uppopuiden poistamista koskevassa asiassa tulevat esiin eri säännösten rajapinnat ja lijoen asiaan verrattuna uudenlainen selvitystaakan jakaminen.

Ala-Kemijoen asiassa on kysymys molemmista menettelyn lajeista. Vaasan hallinto-oikeuden uudet tulkinnat ovat esimerkkinä siitä, miten menettelyyn liittyvillä valinnoilla voidaan vaikuttaa materiaalisien oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Yhdessä Joutsenon Honkalahden asian kanssa se kertoo kalastuksen edelleen tärkeästä merkityksestä vesien käytössä. Tutkimuksen valmistuessa Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on juuri antanut päätöksensä hallinto-oikeuden palauttamissa asioissa. Siitä ei ole vielä tietoa, jäävätkö päätökset lainvoimaisiksi, vai jatkuuko asian käsittely muutoksenhakuasteissa.

Liitteessä mainitut tiedot ovat peräisin selostetuista ratkaisuista. Vesistöalueita koskevia tietoja on otettu niiden lisäksi maanmittauslaitoksen ylläpitämistä kirjoista.

2 KUTUJOKI

2.1 Kutujoen vesistö

Kutujoen vesistö, johon kuuluvat Kutujoki ja sen latvaosa Tervajoki, on Oulujoen pääuomaan laskevista sivuvesistöistä kalataloudellisesti merkittävin. Tervajoki saa alkunsa Pienanjärvestä ja laskee Otermanjärveen, josta puolestaan Kutujoki saa alkunsa. Kutujoki laskee Oulujoen pääuomaan koillisen suunnasta noin 6 km:n päässä Oulujärven luusuasta. Aivan Kutujoen alajuoksulla on kolme pientä järveä ja niiden alapuolella Aittokoski. Pääosa Kutujoen vesistöalueesta sijaitsee Vaalassa.

2.2 PSVEO 16.3.1976, 20/76/III

Vesioikeus kumosi vesihallituksen hakemuksesta Kutujoen vesistön lauttaus-säännön. Päätöksessä asetettiin haittaa aiheuttavien uittorakenteiden ja -laitteiden poistamista koskevia velvoitteita, jotka koskivat muun ohella kolmen uittopadon poistamista. Vesihallitus oli peruuttanut hakemuksen eräiden koskien kiveämisen osalta ja vesioikeus jätti lausunnon antamisen raukeamaan tältä osin. Eräs yksityishenkilö oli tehnyt vaatimuksia uppopuiden poistamisesta. Ne vesioikeus jätti tutkimatta sillä perusteella, että ne olisi tullut käsitellä hallintopakkoasiana.

Hakemuksessa kerrottiin, että Kutujoen vesistöön kuuluvien Tervajoen ja Kutujoen kaikki kosket oli vuosina 1956 ja 1957 perattu koneellisesti siten, että perkauksista kertyneiden massojen määrä oli ollut noin 22 000 m³. Väylän leveydeksi oli perkauksen seurauksena tullut 6–10 m ja koskien pohjat olivat poikisuunnassa suhteellisen tasaiset. Perkauksen johdosta olivat yläpuolisten järvien ja suvantojen vedenkorkeudet laskeneet. Kutujoen alajuoksulla sijaitsevien Alajärven ja Keskijärven vedenkorkeudet olivat laskeneet eniten, noin 30 cm:llä.

Sittemmin peruutetun esityksen mukaan ennallistamistoimiin kuului koskien kiveämistä siirtämällä perkauksen yhteydessä poistettuja kiviä takaisin uomaan.

Suunnitelmassa esitettiin kiveämistöitä tehtäväksi Tervajoessa yhteensä 2 000 metrin matkalla noin 570 m³ ja Kutujoessa 3 220 metrin matkalla noin 1 330 m³. Kiveyksellä oli tarkoitus peittää kosken pohjasta noin 20–25 %. Uomaan jätettäisiin 2–3 m:n levyinen kiveämätön väylä veneellä kulkua ja irtouittoa varten. Hakemuksessa katsottiin, että näillä toimilla perattu väylä palautuisi lähelle ennen perkausta vallinnutta tilaa. Lisäksi Alajärven ja Keskijärven vedenkorkeudet nousisivat vähän veden aikaan noin 30 cm ja Yläjärven vedenkorkeus noin 20 cm. Kiveämisellä olisi hakemuksessa tarkemmin selostettuja myönteisiä vaikutuksia kalaston kannalta. Myös järvissä aiheutuisi tämän seurauksena myönteisiä vaikutuksia lahnankutupaikkojen palautuessa ja rehevöitymisen vähentyessä, kun vesitilavuus lisääntyisi.

Autiokosken, jonka yläpuolella sijaitsee ensin Alajärvi ja sitten Keskijärvi, yläpuolisten ranta-alueiden omistajat vastustivat Autiokosken niskan kiveämistä, koska siitä seuraisi vedenkorkeuden nousua, josta he katsoivat aiheutuvan haittaa viljelylle ja metsänkasvulle. Vaihtoehtoisesti he vaativat korvauksen maksamista vettymisvahingoista. Kalastuskunta sen sijaan ilmoitti hyväksyvänsä entisöimistyöt.

Vesihallitus peruutti hakemuksensa siltä osin kuin siinä oli esitetty kiveämisvelvoitteiden asettamista. Syyksi peruuttamiselle vesihallitus ilmoitti, että muistutuksissa on vaadittu korvauksia kiveämistöiden johdosta ja että suunnitelman mukaiset kiveämistyöt voivat ainakin jossakin määrin aiheuttaa vettymishaittoja. Vesihallitus katsoi, että uittosäännön kumoaminen voitiin toimittaa ilman kiveämisiä.

2.3 KHO 1977 A II 81

(ään.)

Korkein hallinto-oikeus katsoi maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosaston valitukseen antamassaan ratkaisussa, että joenuomassa suoritettut koskien perkaukset olivat vesistön kuntoonpanoa uittoa varten tehtyjä VL 5:30.3:ssä tarkoitettuja rakennelmia, joista voi aiheutua haittaa vesistöä käytettäessä ja joita uiton vesistössä lakattua oli mainitun lainkohdan mukaan muutettava, jos se oli haitan torjumiseksi tarpeellista. Vesioikeuden olisi näin ollen pitänyt ratkaista asia myös uoman entisöimistä koskevalta osalta, siitä riippumatta, että hakemus oli sanotulta osin peruutettu. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden päätöksen siltä osin kuin asia oli jätetty raukeamaan. Ottamatta välittömästi ratkaistavakseen, oliko hakija velvoitettava vesistön kalataloudelliselle hyväksikäytölle aiheutuvien haittojen torjumiseksi suorittamaan vesistössä joitakin toimenpiteitä, korkein hallinto-oikeus palautti asian vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Asiassa äänestettiin. Yksi jäsenistä olisi pysyttänyt vesioikeuden päätöksen.

2.4 PSVEO 13.9.1979, 58/79/II

lainvoimainen

Palautuksen jälkeen vesioikeus asetti kiveämistä koskevat ja muutkin velvoitteet suunnitelman mukaisesti, kuitenkin katselmustoimituksen toimitusmiesten esit-

tämin muutoksin. Kiveäminen oli suoritettava siirtämällä 0,3–0,7 metrin läpimitaisia kiviä takaisin uomaan. Päätöksessä lueteltiin kivettävät kosket ja kuhunkin koskeen käytettävä kivien määrä, joka oli yhteensä 1 800 m³. Uomaan oli jätettävä 2–3 m:n levyinen kiveämätön väylä mahdollista veneliikennettä ja irtouittoa varten (niin sanottu kriisiväylä).

Vesihallitus esitti kiveämistöistä samansisältöisen suunnitelman kuin alkupe- räisessä hakemuksessa, kun asiaa käsiteltiin palautuksen jälkeen. Asia käsiteltiin katselmustoimituksessa. Toimitusmiehet poistivat suunnitelmasta eräitä pienempiä kunnostuskohteita sillä perusteella, että perkausten vaikutukset olivat olleet vähäiset. Autiokosken kiveykset, jotka käsittivät 40 m:n matkalla 60 m³:n suuruiset massat, toimitusmiehet poistivat sen vuoksi, että asukkaat vastustivat kiveämistä. He kokivat jääneensä hyödynsaajiksi perkauksen johdosta aiheutuneen maankuivatuksen ansiosta eivätkä halunneet tilanteeseen muutosta. Maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosasto ilmoitti hyväksyvänsä toimitusmiesten ehdotuksen. Kun vesioikeus hyväksyi toimitusmiesten esittämät muutokset, kiistanalaisia Autiokosken kiveyksiä ei siis määrätty tehtäväksi.

3 ÄNÄTTIJOKI

3.1 Änättijoki

Änättijärvestä lähtevä Änättijoki on Oulujoen vesistön Kuhmon reitin ylimpiä osia. Änättijärvi laskee sitä myöten Lentiira-järven kaakkoisosaan Lentiiran kylätaajaman pohjoispuolella. Änättijoen yläosa on jyrkähköä Änättikoskea ja sen alapuolisen suvannon jälkeen on Aittokoski. Juuri Änättikosken ennallistamis- tarve ja -suunnitelmat antoivat aiheen tässä selostettuun KHO:n vuosikirjapäätökseen. Lentiira laskee Iivantiira-järven kautta Lentuaan, joka laskee Lentuan- koskina Lammasjärveen ja edelleen Kuhmon keskustan Pajakkakoskien kautta Ontojärveen, joka on ylin Kuhmon reitin säännöstellyistä järvistä.

3.2 PSVEO 17.1.1986, 4/86/III

Vesioikeus kumosi vesihallituksen hakemuksesta uittosäännön Änättijärven ja Ontojärven väliseltä Kuhmon reitin pääväylältä sekä Änättijärveen laskevilta vesistöiltä. Vesioikeus velvoitti vesihallituksen poistamaan tarpeettomiksi käyneitä uittolaitteita ja suorittamaan koskien kiveämistä.

Maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosasto oli vaatinut, että muiden toimenpiteiden lisäksi olisi tehtävä kutusoraikkoja. Vesioikeus hylkäsi vaatimuksen lausuen, että vesihallituksen on uiton vesistössä lakattua ryhdyttävä toimenpiteisiin sellaisten laitteiden ja rakennelmien poistamiseksi tai muuttamiseksi, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä. Kutusoraikkojen mahdollinen puuttuminen ei ole vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä.

Hakemukseen liitetyn suunnitelman mukaan kiveämisen tarkoituksena oli lisätä vesisyvyttä koskissa ja niiden yläpuolisissa suvannoissa, saada kalastolle paremmat liikkumismahdollisuudet, pienentää jääpatoutumien muodostumista

koskissa ja säilyttää vesistölle ominainen kauneusarvo. Kiveykset oli suunniteltu suoritettavaksi niin, että osa äyräille työnneystistä 0,3–0,7 m:n läpimittaisista kivistä palautettaisiin koskiin siten, että kaloille muodostuu sopivia levähdys- ja suojapaikkoja. Kiveämisellä peitettäisiin vähintään viidennes kosken pohjapinta-alasta.

3.3 KHO 1986 A II 105

Korkein hallinto-oikeus katsoi maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosaston valitukseen antamassaan ratkaisussa, että vesistöön uittoa varten perkauksin tehty uoma on vesilain 5:30.3:ssä tarkoitettu rakennelma. Uoma haittaa uiton lakattua kalan kutua ja siten vesistön käyttöä kalastukseen. KHO lisäsi vesioikeuden päätökseen määräyksen, jolla vesihallitus velvoitettiin tekemään kutusoraikkoja Änättikosken kiveämisen yhteydessä sijoittamalla kutualustaksi sopivaa soraa laikuttaen erityisesti kosken niskalle ja alaosaan.

Valituksessa oli mainittu, että suojeluvesityöryhmä oli ehdottanut Änättijärven alueen jokivesistöä suojelukohteeksi ja vaelluskalakantojen elvyttämistyöryhmä oli nimennyt vesistön lyhyen aikavälin ohjelman kunnostuskohteeksi. Etenkin Änättijoen kalataloudellinen kunnostus oli tärkeää, koska Änättijärvessä oli kudulle jokiin laskeutuva järvitaimenkanta. Uoman perkaamisesta niin, että kutusoraikat oli poistettu, aiheutui kalastukselle välittömiä haittoja kalastuksen estymisen vuoksi ja välillisiä haittoja siitä syystä, että kalastettava kalasto oli muuttunut ja taantunut. Vesihallituksen tuli palauttaa uoma olennaisilta osin pohjarakenteeltaan ennen kaivuutyötä vallinneeseen tilaan.

Asiassa äänestettiin. Vähemmistön jääneet kaksi jäsentä katsoivat, ettei vesioikeuden päätöstä ole syytä muuttaa.

3.4 PSYLV 18.7.2000, 40/00/2

lainvoimainen

Ympäristölupavirasto myönsi Kainuun ympäristökeskukselle luvan hakemuksen mukaisen täydennyskunnostuksen suorittamiseen Änättijoen Änättikoskessa ja Aittokoskessa.

Ympäristökeskuksen hakemuksen mukaan vesioikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä edellytetyt työt oli suoritettu vuonna 1988. Ne eivät olleet täysin onnistuneet erityisesti siitä syystä, että kunnostusten yhteydessä jokeen oli ollut jätettävä kapea kriisiajan uittoväylä, minkä seurauksena laajat koskialueet jäivät alivirtaamakaushina kuivilleen. Uuden suunnitelman mukaisilla uoman mekaanisilla muutoksilla oli tarkoitus laajentaa koskialueiden vesipinta-alaa ja parantaa siten luontaisesti tai istutusten seurauksena esiintyvien virtakuitusten lohikalojen elinmahdollisuuksia. Tavoitteena oli, että Änättijärven koituttava järviolohi ja siinä luontaisesti ja sen lisäksi tai sijasta istutusten ansiosta oleva järvitaimen ja harjus pääsisivät lisääntymään koskissa ja viettämään niissä poikasvaiheensa. Virkistyskäytön ja matkailuelinkeinon mainittiin myös hyötyvän hankkeesta. Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus kalatalousviranomaisena puolsi hanketta ja ilmoitti varautuneensa rahoittamaan kunnostukset kalataloudellisena kunnostuksena.

4 LESTIJOKI

4.1 Lestijoki

Lestijoki Keski-Pohjanmaalla saa alkunsa Lestijärvestä ja laskee Pohjanlahteen Himangalla. Joki on noin 100 km:n pituinen ja kulkee usean kunnan kautta jo kauan asuin- ja viljelykäytössä olleiden alueiden halki. Kannuksen kunnan kohdalla joessa on Korpelan voimalaitos, jonka kalatievelvoitetta on käsitelty voimalaitoslupaa koskevilla viranomaismenettelyissä. Lestijoen yläosan osalta kunnostus on jo suoritettu ympäristölupaviraston vuonna 2002 myöntämän luvan perusteella. Korpelan voimalaitoksen alapuolisen joen osan osalta asian käsittely on kestänyt pidempään.

Lestijokeen kohdistuu monia maisemaan, kulttuurihistoriaan ja luonnonsuojeluun liittyviä odotuksia. Harvinainen luontaisesti lisääntyvä meritaimenkanta on yksi toimenpiteistä päätettäessä huomioon otettavista seikoista. Lestijoen vesialue on Natura 2000 -verkostoon kuuluva suojelukohde.

4.2 LSVEO 30.12.1994, 100/1994/2

Vesioikeus kumosi vesi- ja ympäristöhallituksen hakemuksesta Lestijoen lauttaussäännön ja antoi määräykset Lestijoen vesistöön tehdyn uittopadon ja eräiden perattujen koskien kunnostamisesta sekä rakenteiden poistamisesta vesistöstä. Vesioikeus myönsi vesi- ja ympäristöhallitukselle luvan kunnostaa hakemukseen liitetystä, toimitusmiesten muuttamassa suunnitelmassa mainitut uittoperkausten kohteet Lestijoessa kalastolle sopiviksi.

Vesioikeus hylkäsi kunnostusta koskevan hakemuksen eräiden koskien osalta. Osaksi perusteena oli, että kunnostuksesta olisi saattanut aiheutua tulvien lisääntymistä eikä hankkeesta saatava hyöty siitä syystä ollut haittaan nähden huomattava. Osaksi perusteena oli, että selvitys kunnostuksen vaikutuksista hyödehaittoihin oli riittämätön ja riittävän selvityksen saaminen asian käsittelyn tuossa vaiheessa oli vaikeata. Vesioikeus lausui, että hakija voi panna riittävän selvityksen hankittuaan hakemuksen vireille erikseen, joten ei ole tarkoituksenmukaista viivyttää asian käsittelyä muilta osin. Erään kosken osalta katselmustoimituksen toimitusinsinööri oli esittänyt kunnostuksesta luopumista, mihin hakija oli yhtynyt.

Toimitusmiesten lausunnosta oli tehty useita muistutuksia. Kunnostuksia kannatettiin erityisesti kalatalouden kannalta, mutta niitä myös vastustettiin. Muun ohessa eräät kunnanhallitukset vastustivat kunnostuksia. Kunnostuksista katsottiin aiheutuvan haittaa veneilylle ja maisemalle, kun luonto oli jo sopeutunut uuteen tilanteeseen.

Vaasan lääninhallitus, joka tuolloin oli luonnonsuojeluviranomainen, vastusti kunnostuksia sillä perusteella, että Lestijokea ei ole aikoinaan perattu joen kannavamaiseksi muuttavin mittavin konetyönä tehdyin perkauksin. Koskista on vain kevin menetelmin siirretty kiviä sivummalle uiton helpottamiseksi, minkä jälkeen vuosikymmenten kuluessa jokiluonto on luonnontilaistunut. Entisöintitoimia ei joko tarvita lainkaan tai niiden tulee olla hyvin pienimuotoisia ja erilaiset luonnonarvot ja virkistyskäyttömuodot huomioon ottavia. Suunnitelman mukai-

nen kunnostus oli lääninhallituksen mukaan vain kalataloudellinen toimenpide, josta saattoi aiheutua huomattavaakin vahinkoa ja haittaa muille ympäristönäkökohdille.

4.3 VYO 28.3.1996, 34/1996

Vesiylioikeus pysytti vesioikeuden päätöksen ja sen perustelut.

Vesioikeuden päätöksestä olivat yhteensä neljällä eri valituksella valittaneet eräät kunnat ja yksityishenkilöt sekä yksi kuntayhtymä voimalaitoksen omistajana. Valitukset perustuivat voimataloushyödyn vähenemiseen sekä virkistyskäytölle, luonnonsuojelulle ja maisemalle aiheutuviin haittoihin.

4.4 KHO 21.11.1997 T 2961

Korkein hallinto-oikeus kumosi Kannuksen kaupungin ynnä muiden valituksesta vesioikeuden ja vesiylioikeuden päätökset siltä osin kuin niillä oli myönnetty lupa Lestijoen kunnostamiseen ja palautti asian tältä osin vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus lausui perusteluissaan, että Lestijoen kunnostaminen oli tarpeen kalaston elinolosuhteiden parantamiseksi. Hakemukseen liitetystä suunnitelmasta tai katselmuskirjasta ei käynyt riittävän yksityiskohtaisesti ilmi, miten Lestijoen kunnostettaviksi tarkoitetut kosket oli tarkoitus kivetä ja millaisia kutusoraikkoja koskiin oli tarkoitus tehdä. Tämän vuoksi ei voitu arvioida, aiheuttivatko joen kunnostustoimenpiteet vahingollisia muutoksia rannanomistajille taikka muutoksia joen virtaamiin, tulva-aikaisiin vedenkorkeuksiin tai koskikarojen ja saukkojen elinmahdollisuuksiin. Kunnostussuunnitelmaa oli täydennettävä, ennen kuin asia voitiin ratkaista Lestijoen kunnostamista koskevalta osalta.

4.5 LSYLV 22.3.2002, 5/2002/1

(ään.)

Ympäristölupavirasto (jolle päätöstoimivalta oli siirtynyt vesioikeudelta) myönsi Länsi-Suomen ympäristökeskukselle (jolle viranomaisen uittosäännön kumoamiseen liittyvät velvollisuudet olivat siirtyneet vesi- ja ympäristöhallitukselta) luvan Lestijoen yläosan kalataloudelliseen kunnostamiseen hakemukseen liitetyn suunnitelman mukaisesti. Tältä osin päätös jäi lainvoimaiseksi ja kunnostukset on jo suoritettu.

Ympäristölupavirasto hylkäsi Lestijoen kalastusalueen, Lestijoen Urheilukalastajat ry:n ja eräiden yksityishenkilöiden vaatimukset, joiden mukaan Lestijoen kalataloudellinen kunnostaminen oli toteutettava alkuperäisen suunnitelman mukaisesti joen yläosan lisäksi myös sen alaosalla Himangan kunnan ja Kannuksen kaupungin alueella.

Ympäristölupavirasto perusteli vaatimusten hylkäämistä sillä, että Länsi-Suomen ympäristökeskus oli hakenut lupaa Lestijoen kalataloudelliseen kunnostamiseen alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen siten, että Korpelan voimalaitoksen alapuolista osaa Lestijoesta ei kunnosteta, koska siitä ei ole syntynyt riittävä

yksimielisyyttä asianosaisten kesken. Ympäristölupavirasto totesi, että hakemusta voidaan lupakäsittelyn aikana muuttaa eikä ympäristölupavirasto voi velvoittaa hakijaa kunnostamaan Lestijokea laajemmalti kuin mihin lupaa on haettu.

Puheenjohtaja äänesti ratkaisusta. Hän olisi hylännyt hakemuksen luonnon-suojelulain 65 ja 66 §:n perusteella. Toisin kuin ratkaisukokoonpanon enemmistö hän katsoi, että hanke voi todennäköisesti merkittävästi heikentää niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, minkä vuoksi hankkeen vaikutukset joen luonnonarvoihin on ennen päätöksen tekoa arvioitava. Kun ei ollut esitetty riittävää selvitystä ratkaisun tekemistä varten, hakemus oli hylättävä.

4.6 VHAO 7.11.2002, 02/0570/1

Hallinto-oikeus kumosi ympäristölupaviraston päätöksen Lestijoen kalastusalueen, Lestijoen Urheilukalastajat ry:n ja eräiden yksityishenkilöiden valituksesta siltä osin kuin ympäristölupavirasto oli hylännyt vaatimukset ympäristökeskuksen velvoittamisesta esittämään suunnitelma Kannuksen kaupungin ja Himangan kunnan alueisiin kuuluvan Korpelan voimalaitospadon alapuolisen Lestijoen uoman kunnostamisesta. Hallinto-oikeus palautti asian sanotulta osin ympäristölupavirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus lausui perusteluissaan, että Lestijoen kalataloudellisessa kunnostuksessa oli kysymys VL 5:30:ssä tarkoitetusta ympäristökeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvasta hankkeesta, jonka suunnittelemisesta tai toteuttamisluvan hakemisesta ympäristökeskus ei voinut luopua pelkästään hankkeen kohtaaman vastustuksen takia tai muista vastaavista syistä. Uittosäännön kumoamisen yhteydessä ympäristökeskus voitiin velvoittaa suorittamaan tarpeelliset kunnostustoimenpiteet. Ympäristökeskus ei ollut esittänyt Lestijoen alaosan kunnostussuunnitelmaa palautetun asian uudelleenkäsitelyä varten. Tästä johtuen ei voitu arvioida, mihin toimenpiteisiin joen alaosalla voitiin vesilain säännösten mukaan ryhtyä kalataloudelle aiheutuvan haitan poistamiseksi.

4.7 KHO 3.5.2005 T 1039 (LRS)

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi Himangan ja Kannuksen kunnanhallitusten ja eräiden yksityishenkilöiden valitukset. Hallinto-oikeuden asian palauttamista koskeva ratkaisu jäi siis voimaan.

Korkein hallinto-oikeus lausui, että ympäristökeskus ei ollut voinut luopua sen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvasta hankkeesta hankkeen kohtaaman vastustuksen vuoksi tai muista vastaavista syistä. Kunnostuksen edellytykset ratkaistiin ympäristölupavirastossa ottaen huomioon vesilain 2 luvun säännökset.

4.8 LSYLV 6.3.2008, 27/2008/4

Ympäristölupavirasto myönsi Länsi-Suomen ympäristökeskukselle luvan Lestijoen alaosan kalataloudelliseen kunnostukseen. Määräykset käsittivät myös istusvelvollisuuden. Eräiden alueiden osalta kunnostuksia ei määrätty, koska haki-

ja oli luopunut niistä. Näillä alueilla on kiinteitä muinaisjäännöksiä, kuten myllyjen ja sahojen jäänteitä, joihin kajoaminen ei ilman muinaismuistolain mukais-ta lupaa ole sallittua.

Ympäristökeskus esitti suunnitelman Lestijoen alaosan kunnostuksesta. Sen mukaisia toimenpiteitä olivat kutusoraikkojen rakentaminen ja jokiuoman kiveyksen muotoilu. Kutusoraikkojen rakentamisen tavoite oli Lestijoen oman poikastuotannon tehostaminen. Niiden määrä tuli olemaan noin 2 % koskien kokonaispinta-alasta. Jokiuoman kiveyksen muotoilun tavoitteena oli monimuotoisten virtaus- ja syvyysolosuhteiden palauttaminen peratuille koskille. Suunnitelma käsitti 24 koskea.

Viranomaiset, kalastuskunnat ja yksityishenkilöt olivat tehneet asiassa muistutuksia. Niistä käy ilmi, että Lestijoen alueen käyttöön liittyy monenlaisia mm. luonnonsuojeluun, kulttuurihistoriaan ja kalastukseen liittyviä intressejä.

Eräissä muistutuksissa esitettyjen tietojen perusteella kysymyksessä olevalla alueella epäiltiin esiintyvän vuolejokisimpukkaa ja jokihelmisimpukkaa. Ympäristökeskus teki ympäristölupaviraston kehotuksesta selvityksen niiden esiintymisestä. Selvitys osoitti, että tiedot eivät pitäneet paikkaansa, eikä näiden luonnonsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettujen lajien suojeluun siis tarvinnut varautua.

4.9 VHAO 15.6.2011, 11/0146/1

Hallinto-oikeus hylkäsi myönnetyn luvan kumoamista ja lupahakemuksen hylkäämistä tai asian palauttamista koskevat vaatimukset. Hallinto-oikeus kuitenkin lisäsi lupamääräyksiin, että kunnostustyöt on tehtävä paitsi ympäristölupaviraston edellyttämän kalataloudellisiin kunnostuksiin perehtyneen asiantuntijan ohjauksessa, myös luonnontalouteen perehtyneen asiantuntijan ohjauksessa. Lisäksi hallinto-oikeus määräsi, että kunnostustyötä tehtäessä ei saa tarpeettomasti muuttaa pohjan vakiintuneita olosuhteita ja että erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että pohjan kasvillisuutta ei muuteta enempää kuin on välttämätöntä.

Valittajina oli useita yksityishenkilöitä kolmella eri valituksella ja lisäksi Himangan kunta.

Hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

4.10 Korpelan voimalaitoksen kalatievelvoite

Lestijoessa olevan Korpelan voimalaitoksen yhteyteen rakennettavaa kalatietä koskevaa asiaa käsiteltiin rinnan kunnostusvelvoitteiden kanssa, kunnostuksesta erillisenä asiana. Asioilla oli kuitenkin liityntöjä toisiinsa. Korpelan voimalaitoksen omistava kuntayhtymä teki kunnostusasiassa vaatimuksia sillä perusteella, että kunnostuksista ehkä aiheutuisi voimataloushyödyn menetystä. Kalatievelvoitetta koskevassa asiassa otettiin olosuhteiden muutoksena huomioon kunnostusten merkitys.

Vanhan vesilain 2:22.4:n mukaan aluehallintovirasto voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet olivat olennaisesti muuttuneet. Tämä koski 2:22c:n mukaan myös aikaisemmin voimassa olleiden säännösten nojalla annettuja vastaavia määräyksiä.

Vaasan läänin maaherra oli 18.3.1925 myöntänyt luvan Korpelan voimalaitokselle. Voimalaitoksen omistajaa ei päätöksessä velvoitettu rakentamaan kalatietä. Lupaani liittyi kuitenkin määräys, jonka mukaan voimalaitoksen omistaja voitiin velvoittaa rakentamaan kalatie Korpelankosken patoon, jos se vastaisuudessa katsotaan tarpeelliseksi.

Lestijoen kalastusalue teki vuonna 2005 hakemuksen, jossa pyydettiin arvioimaan uudestaan voimalaitoslupan velvoitteet sekä kalavesien omistajille aiheutuneet vahingot. Lestijärven kunta oli hakenut voimalaitoksen omistajan velvoittamista kalatien rakentamiseen jo vuonna 1986, mutta vesioikeus oli hylännyt hakemuksen päätöksellään, jonka vesiyläoikeus pysytti.

Ympäristölupavirasto velvoitti päätöksellään 22.9.2006, 119/2006/4 Korpelan Voima kuntayhtymän tekemään selvityksen Korpelan voimalaitoksen padon ohittavan kalatien vaihtoehdoista, suunnitelman kalatiestä ja hakemuksen kalatien rakentamisesta 31.3.2007 mennessä. Voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuneiden vahinkojen ympäristölupavirasto katsoi tulleen jo aiemmin ratkaistuksi, joten hakemus hylättiin niiden osalta.

Voimalaitoksen omistaja vastusti kalatievelvoitetta vedoten siihen, että joen taimenkanta oli niin vähäinen, että kalatien rakentaminen ei olisi ollut järkevää. Veden laatukaan ei ollut kalojen lisääntymiselle soveltuva. Lisäksi kalatien kustannukset olisivat suuret sekä rakentamisen osalta että menetettävän vesivoiman vuoksi.

Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus pysyttivät ympäristölupaviraston päätöksen lopputuloksen päätöksillään 19.3.2008, 08/0077/1 ja 17.9.2009 T 2270. Molemmat kuitenkin pidensivät ympäristölupaviraston asettamaa määräaikaa, korkein hallinto-oikeus 31.1.2010 saakka.

Hallinto-oikeus lausui perusteluissaan, että olosuhteet Korpelankosken voimalaitosluvassa tarpeellisten kalatalousvelvoitteiden arvioimisen kannalta olivat olennaisesti muuttuneet verrattuna asian edelliseen käsittelyyn. Padon yläpuoliset kalataloudelliset kunnostustyöt on tehty. Vaelluskaloille sopivia lisääntymisalueita on myös padon yläpuolella, eikä joen veden laatu ole esteenä sille, etteikö kunnostetusta voimalaitospadon yläpuolisesta jokiosasta muodostuisi lisääntymis- ja elinaluetta myös vaelluskalakannoille. Joen alajuoksulle on suunniteltu myös kalataloudellisia kunnostustöitä. Muun muassa Lestijoen alkuperäistä meritaimenkantaa on jäljellä ja saatavissa istukkaina kannan ylläpitämiseksi ja elvyttämiseksi. Näissä olosuhteissa Korpelankosken voimalaitospato ilman vaelluskalojen nousumahdollisuutta muodostaa Lestijoen meritaimen- ja muille vaelluskalakannoille sellaisen nousuesteen, joka voi tehdä olennaiselta osin hyödyttömäksi muut Lestijoen kalakannan ylläpitämiseksi tehdyt ja suunnitellut toimenpiteet. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen mukaan Lestijoki on yksi kuudesta alkuperäisestä luonnonkantaisesta meritaimenjoesta. Meritaimen nousee nykyisinkin Lestijokeen sekä lisääntyy siellä luontaisesti.

Korpelan Voima kuntayhtymä teki määräajassa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle, josta oli aluehallintouudistuksen yhteydessä tullut asiassa toimivaltainen viranomaisena, hakemuksen, jossa se pyysi lupaa kalatien rakentamiseen Korpelan voimalaitoksen yhteyteen. Aluehallintovirasto myönsi haetun luvan päätöksellään 24.5.2011, 44/2011/2, joka jäi lainvoimaiseksi.

5 KALKKISTENKOSKI

5.1 Kalkkistenkoski

Päijänne laskee Kymijokeen Asikkalan kunnassa sijaitsevan Kalkkistenkosken kautta. Vääksyn taajaman pohjoispuolella sijaitsevan kosken lähelle on rakennettu Kalkkisten kanava. Kalkkistenkoski on sijaintinsa vuoksi ollut hyvin tärkeä kulku- ja kuljetusreitti. Koskessa harjoitettiin uittoa 1800-luvun puolivälistä 1960-luvulle saakka, joten siihen ehti irtouiton jäljiltä kertyä uppopuita ja uittojätettä.

5.2 ISVEO 25.11.1968, 86/I/68

Vesioikeus velvoitti Särkijärven kalastuskunnan hakemuksesta Kymin Uittoyhdistyksen poistamaan kalastuskunnan vesialueilla Kalkkistenkosken ylä- ja alapuolella vielä poistamatta olevat kiinteät uittolaitteet. Uittoyhdistyksen oli myös puhdistettava kalastuskunnan vakinaisessa käytössä olevat kalastuspaikat niistä uponneista ja uppoamistilassa olevista puista ja uittojätteistä, joista oli haittaa kalastukselle. Kalastuskunnan oli osoitettava nämä kalastuspaikat uittoyhdistykselle, minkä jälkeen poisto- ja puhdistustyö oli tehtävä vuoden kuluessa.

Vesioikeus lausui perusteluissaan, että Särkijärven kalastuskunnan vesialueet sijaitsivat Kalkkistenkosken ylä- ja alapuolella, kosken välittömässä läheisyydessä. Kalastuskunta ja uittoyhdistys olivat vuonna 1951 tehneet sopimuksen alueen käytöstä uitto- ja kalastustarkoituksiin. Sopimuksen mukaan kalastuskunnan osakastilojen haltijoilla oli oikeus kalastaa vesialueella, mutta heillä ei ollut oikeutta korvaukseen tukkien ja uiton pyydyksille ehkä aiheuttamasta vahingosta. Yhdistys maksoi sopimuksen perusteella korvausta. Sopimus oli voimassa siihen saakka, kun uittoa alueella harjoitettiin. Yhdistys oli omankin ilmoituksensa mukaan harjoittanut uittoa Kalkkistenkoskessa yli 100 vuotta. Uitto oli lakannut vuonna 1963, minkä jälkeen yhdistys oli poistanut uittolaitteita ja nostanut uppopuita. Vesialueelle oli kuitenkin jäänyt uponneita ja uppoamistilassa olevia puita sekä erilaista rautatavaraa ja närepantoja. Vesioikeus katsoi, että sopimuksen mukaisella korvauksella ei ollut ollut tarkoitus hyvittää niistä aiheutuvia haittoja.

5.3 KHO 1969 A II 157

Korkein hallinto-oikeus palautti asian vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi Kymin Uittoyhdistyksen valitukseen antamallaan päätöksellä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vesistöön oli Särkijärven kalastuskunnan alueelle jäänyt uitto- ja kalastustarkoituksella vuoksi tarpeettomiksi käyneitä uittolaitteita ja rakennelmia. Myös uitosta jääneitä uponneita tai uppoamistilassa olevia puita sekä nippulankoja, vajereita ja närelenkkejä oli edelleen vesistössä. Uittoyhdistys oli poistanut niistä osan. Uittoyhdistyksen ja kalastuskunnan välinen sopimus ei vapauttanut uittoyhdistystä velvollisuudesta puhdistaa vesistö.

Vesioikeuden olisi tullut selvittää kunkin poistettavaksi vaaditun uittolaitteen kohdalta erikseen, oliko laite tai sen osa vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä.

sä. Kunkin puhdistettavaksi vaaditun kalastuspaikan osalta olisi tullut niin ikään erikseen selvittää, aiheutuiko kalastukselle haittaa, sekä mahdollisuuksien mukaan puhdistamisella saavutettavaa etua ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Vesioikeuden tuli, hankittuaan asiaan tarpeellisen lisäselvityksen, antaa siinä uusi lain mukainen ratkaisu.

5.4 VEO 11.12.1974, 104/Ym/74

ei valituskelpoinen päätös

Käsiteltäessä asiaa palautuksen jälkeen uudelleen Särkijärven kalastuskunta toimitti vesioikeuden kehotuksesta hakemukseensa täydennystä. Kalastuskuntaa ja uittoyhdistystä kuultiin sitten toistensa vaatimusten johdosta. Vesioikeus toimitti tarkastuksen ja määräsi sen jälkeen asian käsiteltäväksi katselmustoimituksessa. Määräyksen jälkeen kalastuskunta ja uittoyhdistys tekivät keskenään sopimuksen, jonka mukaan uittoyhdistys suoritti kalastuskunnalle korvaukseksi uittotoiminnasta aiheutuneesta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä 40 000 mk ja kalastuskunnalle aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista 5 000 markkaa, minkä jälkeen osapuolilla ei ollut asiaan liittyviä vaatimuksia toisiaan kohtaan.

Asian käsittely päättyi, kun vesioikeus päätöksellään vahvisti sovinnon.

6 IJOEN ALAOSA

6.1 Ijoen alaosan vesialue

Ijoen laaja vesistö kattaa Suomen kapeimman kohdan idästä länteen. Iijoki oli aikanaan merkittävä uittokuljetusten reitti. Uitto päättyi vuonna 1988. Joen sivuhaaroja on perattu voimakkaasti uiton tarpeisiin. Perkauksiin, jotka suureksi osaksi olivat luvattomia, liittyviä vastuukysymyksiä käsiteltiin sittemmin oikeudellisissa menettelyissä. Haitankärsijät saivat korvauksia niin sanotun Ijoen puutesopimuksen perusteella.

Jako- ja kalastuskuntien vireille panemassa uppopuiden poistamista koskevassa asiassa oli kysymys Yli-Iin ja Iin kuntien rajalta mereen saakka eli noin 17 km:n matkalla irtouiton seurauksena kertyneestä uponneesta ja uppoamistilassa olevasta puutavarasta ja uittojätteestä. Uittoyhdistys oli suorittanut puhdistamista vapaaehtoisesti. Uppopuita ja uittojätettä oli poistettu myös vesi- ja ympäristöpiirin toimesta, mutta jako- ja kalastuskunnat eivät pitäneet toimenpiteitä riittävinä.

Jako- ja kalastuskunnat esittivät vaatimuksensa kahdella hakemuksella. Uppopuiden poistamista koskevassa hallintopakkoasiassa vaadittiin puhdistamisvelvoitteiden asettamista uittoyhdistykselle. Uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa vaadittiin, että uittosääntö kumotaan tai että vesi- ja ympäristöhallitus määrätään panemaan vireille uittosäännön kumoamista koskeva hakemus.

6.2 PSVEO 23.1.1991, 12/91/1 (hallintopakko)

Vesioikeus hylkäsi Etelä-Iin jako- ja kalastuskunnan ja Pohjois-Iin jako- ja kalastuskunnan yhteisen hakemuksen, jossa oli vaadittu, että Iijoen uittoyhdistys tai sen toimitsijat velvoitetaan uiton erityisen hallintopakkosäännöksen (vanhan vesilain 5:99) nojalla puhdistamaan Iijoen alaosan uittoväylä uppopuista ja muista uittojätteistä.

Vesioikeus totesi, että esitetyn selvityksen perusteella Iijoen uitosta on jäänyt vesistöön uppopuita, uittotarvikkeita sekä uittojätettä, joista aiheutuu haittaa erityisesti vesistön virkistyskäytölle ja kalastukselle. Oulun vesi- ja ympäristöpiiri oli kuitenkin aloittanut puhdistustyöt, joita oli tarkoitus määrärahojen puitteissa jatkaa, ja Iijoen alaosan uittosäännön kumoamisen suunnittelu oli tarkoitus käynnistää vesi- ja ympäristöpiirissä vuoden 1991 aikana. Vesioikeus katsoi, että vesi- ja ympäristöpiirin suorittama uittolaitteiden ja uittojätteen poisto käsitti vanhan vesilain 5:30:ssä tarkoitetun uiton sellaisten laitteiden ja rakennelmien poistamisen, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä. Vesioikeus lausui, että uittosäännön kumoamisen yhteydessä annetaan tarkemmat vesialueen kunnostamista ja entisöintiä sekä uittolaitteiden ja -jätteen poistamista koskevat määräykset.

6.3 VYO 13.2.1992, 47/1992

(ään.)

lainvoimainen

Vesiylioikeus kumosi Etelä-Iin jako- ja kalastuskunnan ja Pohjois-Iin jako- ja kalastuskunnan yhteisestä valituksesta vesioikeuden päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Vesiylioikeus lausui perusteluissaan, että vesistön kunnossapitäjä on vanhan vesilain 5:99:n mukaan vastuussa siitä, että vesistö puhdistetaan tarvittaessa haittaa kärsivän niin vaatiessa haittaa aiheuttavista uponneista tai uppoamistilassa olevista puista tai uittotarvikkeista. Lausunnon antaminen uittoyhdistyksen velvollisuudesta ryhtyä vaadittuihin toimiin edellyttää, että kunkin vesistöosan, liikenneväylän ja kalastuspaikan osalta selvitetään erikseen, aiheutuuko mainitussa lainkohdassa tarkoitettua haittaa, sekä mahdollisuuksien mukaan myös se, mitä etuja puhdistamisella saavutetaan ja mitä kustannuksia toimenpiteestä koituu. Vesioikeuden ei siten olisi tullut ratkaista asiaa vaatimatta hakijoilta mainituja selvityksiä.

Ratkaisusta äänestänyt jäsen ei olisi muuttanut vesioikeuden päätöksen lopputulosta. Jako- ja kalastuskunnat olivat vastustaneet asian palauttamista, minkä vuoksi hän katsoi, että asia oli ratkaistava välittömästi. Asiassa oli jäänyt selvittämättä, että uitosta olisi jäänyt uppopuita tai uittotarvikkeita, jotka haittaavat kalastusta, rannankäyttöä tai vesiliikennettä. Uittoyhdistystä ei voitu velvoittaa puhdistamaan vesistöä.

6.4 PSVEO 12.11.1993, 113/93/1

ei valituskelpoinen päätös

Asiaa palautuksen jälkeen käsiteltäessä vesioikeus velvoitti jako- ja kalastuskunnat täydentämään hakemustaan esittämällä kunkin vesistönosan, liikenneväylän ja kalastuspaikan osalta selvitys siitä, aiheutuuko uponneista tai uppoamistilassa olevista puista tai uitosta jääneistä tarvikkeista haittaa vedenjuoksulle, liikenteelle, vesistön virkistyskäytölle, kalastukselle tai vesistön käyttämiselle muuhun tarkoitukseen. Lisäksi oli selvitettävä, mitä etuja puhdistamisella saavutetaan ja mitä kustannuksia toimenpiteestä aiheutuu. Jako- ja kalastuskunnat toimittivat lisäselvityksiä.

Asia määrättiin käsiteltäväksi selvitysmenettelyssä. Vesioikeus määräsi, että selvitysmenettelyssä on tehtävä vesistönosa-, liikenneväylä-, ja kalastuspaikka-kohtainen selvitys uppopuista ja uittojätteistä aiheutuvasta haitasta sekä puhdistustoimenpiteillä saavutettavista eduista ja kustannuksista hakemuksessa tarkoitettulla alueella. Selvitysmenettelyssä määrättiin myös tehtäväksi selvitys uitto säännön nojalla uittajien käyttöön erikseen omistus- ja käyttöoikeudella varustetuista alueista.

Selvitysmenettelyyn määräämisen jälkeen jako- ja kalastuskunnat peruuttivat hakemuksensa syytä ilmoittamatta. Vesioikeus jätti asian sikseen, koska hakemus oli peruutettu.

6.5 PSVEO 23.1.1991, 13/91/1 (uittosäännön kumoamista koskeva vaatimus)

Vesioikeus hylkäsi Etelä-Iin jako- ja kalastuskunnan ja Pohjois-Iin jako- ja kalastuskunnan yhteisen hakemuksen, jossa oli vaadittu, että vesioikeus kumoaa Iijoen alaosalle, Iin kunnan alueelle vahvistetut uittosäännöt. Vaihtoehtoisesti hakijat olivat vaatineet, että vesioikeus yleisen hallintopakkosäännöksen (vanhan vesilain 21:3) nojalla määrää vesi- ja ympäristöhallituksen laatimaan uittosääntöjen kumoamissuunnitelman sekä poistamaan kaikki uittosäännöissä mainitut uittorakennelmat ja -laitteet.

Vesioikeus lausui, että uittosäännön kumoamista koskeva hakemus edellyttää vesiasetuksessa määrätyn suunnitelman ja selvityksen esittämistä. Hakijat olivat ilmoittaneet, etteivät ne käytettävissä olevilla voimavaroillaan kykene joutuisasti laatimaan uittosäännön kumoamista koskevaa suunnitelmaa. Oulun vesi- ja ympäristöpiiri oli ilmoittanut, että Iijoen pääväylän uittosäännön kumoamisen suunnittelu oli vesi- ja ympäristöpiirin vuoden 1991 suunnitteluohjelmassa ja että ohjelman oli tarkoitus valmistua vuoden 1993 loppuun mennessä. Vesi- ja ympäristöpiiri oli jo ryhtynyt toimiin uiton sellaisten rakennelmien ja laitteiden poistamiseksi, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi vesistöä käytettäessä. Vesi- ja ympäristöhallituksen ei siten ollut katsottava laiminlyöneen vesilain mukaisen velvollisuuksiensa täyttämistä uittosäännön kumoamisen tai uittorakennelmien ja -laitteiden poistamisen suhteen.

6.6 VYO 13.2.1992, 46/1992

lainvoimainen

Vesiylioikeus pysytti jako- ja kalastuskuntien valitukseen antamallaan päätöksellä vesioikeuden päätöksen sikäli kuin hakemus uittosäännön kumoamiseksi oli hylätty selvitysten puutteellisuuden perusteella. Muilta osin vesiylioikeus pysytti vesioikeuden päätöksen lopputuloksen.

Vesiylioikeus lisäsi perusteluihin, että uitto vesistössä oli lakannut ja oli asetettu vanhan vesilain 5:62 mukainen toimitsija. Sen vuoksi vesi- ja ympäristöpiirillä ei ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta laatia kumoamissuunnitelmaa tai poistaa uittolaitteita tai -rakenteita.

Asiassa äänestänyt jäsen ei olisi muuttanut vesioikeuden päätöstä.

6.7 Uittosäännön kumoaminen

Vesi- ja ympäristöhallituksen hakemus uittosäännön kumoamiseksi Iijoen alaosalta tuli Pohjois-Suomen vesioikeudessa vireille 20.9.1993.

Oulun vesi- ja ympäristöpiirissä oli laadittu suunnitelma uittosäännön kumoamisen yhteydessä tehtävistä töistä. Suunnitelmassa mainittiin, että erottelualueita ja hinausväylää varten suoritettavat ruoppaukset olivat tukkineet ja madaltaneet Iijoen suistoalueen sivuhaaroja. Lisäksi jokisuulle oli rakennettu erottelualueita varten aallonmurtajia, joka oli edistänyt vesialueen madaltumista. Suunnitelmaan sisältyi joen sivuhaarojen ruoppausta, aallonmurtajan osittainen poistaminen ja ranta-alueen maisemointia. Vesi- ja ympäristöhallitus esitti hakemuksessaan, että suunnitelman mukaiset ruoppaukset tehtäisiin vain kahdessa jokihaarassa, koska vain niitä voitiin pitää vanhan vesilain 5:30.3:n mukaisina töinä, ja että muut suunnitelman mukaiset työt jätettäisiin tekemättä.

Uiton lakattua 1988 oli Oulun vesi- ja ympäristöpiiri poistanut vesistöstä uppopuita, uittojätettä ja uittolaitteita vuosina 1990–1992. Uppopuiden ja uittojätteen poistaminen ei sisällynyt suunnitelmaan, mutta niiden poistamista oli tarve jatkaa erillisenä hankkeena.

Kainuun maaseutuelinkeinopiiri, Pohjois- ja Etelä-Iin jako- ja kalastuskunnat sekä useat rannanomistajat vaativat, että kaikki vesi- ja ympäristöpiirissä laaditun suunnitelman mukaiset työt on määrättävä toteutettavaksi. Aallonmurtajan poistamista vaadittiin laajemmin kuin suunnitelmassa oli esitetty.

Pohjois-Suomen vesioikeus kumosi uittosäännön 6.7.1994 antamallaan päätöksellä 61/94/1 ja velvoitti vesi- ja ympäristöhallituksen tekemään hakemuksessa mainitut työt. Vaatimukset muidenkin suunnitelman mukaisten töiden suorittamisesta vesioikeus hylkäsi osaksi sillä perusteella, että uomien mataloituminen oli johtunut maan kohoamisesta eikä uiton toimista. Eräissä tapauksissa uomien tukkeutuminen oli johtunut niiden käyttämisestä ruoppausmaiden läjitykseen eikä vesioikeus pitänyt rantojen käyttömuodon ja arvostusten muuttumista riittävänä perusteena sille, että ruoppausmassat voitaisiin velvoittaa siirtämään nykyisin soveliaana pidettävään paikkaan. Uittoa varten eräiden sivu-uomien yli rakennettua tiepengertä ei voitu velvoittaa poistettavaksi muun ohella siksi, että tie ei ollut uittoyhdistyksen hallussa. Tie oli tarpeen muutenkin kuin uittoa varten.

Maaseutuelinkeinopiiri ja jako- ja kalastuskunnat sekä useat yksityishenkilöt valittivat päätöksestä vaatien kaikkien suunnitelman mukaisten töiden tekemistä. Myös aallomurtajan poistamista kokonaan vaadittiin.

Vesi- ja ympäristöhallitus oli siirtänyt uittoon liittyvät tehtävänsä vesi- ja ympäristöpiireille 16.2.1995 päivätyllä kirjeellään. Asiassa oli siten tullut hakijaksi Oulun vesi- ja ympäristöpiiri. Vesi- ja ympäristöpiiri ilmoitti vesiylioikeudelle muuttavansa hakemusta niin, että se vastaa alkuperäistä suunnitelmaa.

Vesiylioikeus muutti 24.5.1995 antamallaan päätöksellä 94/1995 vesioikeuden päätöstä niin, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus, joka 1.3.1995 alkaen jatkoi vesi- ja ympäristöpiirin toimintaa, velvoitettiin tekemään suunnitelmaan sisältyvät työt. Aallomurtajan poistamista koskevaa velvoitetta ei muutettu.

Vesiylioikeus lausui, että vesioikeuden velvoitteiden asettamista koskeva päätös oli oikea. Muissa kuin vesioikeuden määäämissä velvoitteissa oli kysymys rannan ja vesialueen omistajien ja vesialueen käyttäjien edun mukaisista kunnostustoimenpiteistä. Tältä osin vesiylioikeus ei siis katsonut, että kysymyksessä olisi ollut uiton jälkihoitotoimenpiteistä määrääminen vaan luvan myöntäminen kunnostukselle. Luvan myöntäminen vasta vesiylioikeudessa tapahtuneen hakemuksen muutoksen mukaisesti kävi päinsä, koska toimenpiteitä oli vaadittu jo muistutuksissa vesioikeudelle ja valituksissa vesiylioikeudelle, eivätkä ne työnaikaisia haittoja lukuun ottamatta loukanneet yleistä tai yksityistä etua.

Etelä-Iin jakokunta ja kalastuskunta hakivat KHO:lta valituslupaa. KHO hylkäsi hakemuksen päätöksellään 29.12.1995 T 5465.

7 JOUTSENON HONKALAHTI

7.1 Honkalahden vesialue

Honkalahti on Suur-Saimaan lahti Joutsenossa, joka kuuluu nykyisin Lappeenrannan kaupunkiin. Lahden rannalla sijaitsevan sellutehtaan aikaisemman omistajan Joutseno-Pulp Oy:n mukaan tehtaan lähellä olevaa vesialuetta kutsutaan myös Pulpinseläksi. Useampia teollisuuslaitoksia käsittävälle tehdasintegraatille uitetaan edelleen puuta ja sitä varastoidaan osaksi vesivarastoalueella. Uittosäännössä Ala-Saimaa on määrätty yksityisuitoalueeksi.

Järven muikkukanta on viime vuosina elpynyt, mihin on ainakin osaltaan vaikuttanut teollisuusjätevesien aikaisempaa tehokkaampi puhdistaminen. Kalastajien kiinnostus muikunpyyntiin nuottaa vetämällä on antanut aiheen vaatia oppoiden poistamista Honkalahden rantojen edustalta.

7.2 ISAVI 2.9.2010, 81/10/2

lainvoimainen

Itä-Suomen aluehallintovirasto velvoitti Haukilahden osakaskunnan hallintopakohakemukseen antamassaan päätöksessä vesistössä viimeksi uittaneen yhtiön, Perkaus Oy:n, sakon uhalla tekemään selvityksen uitoista vesistöön osakaskun-

nan nuotta-apajapaikoille jääneistä uppopuista ja uittotarvikkeista sekä niiden aiheuttamasta haitasta nuotanvedolle. Lisäksi yhtiö velvoitettiin tekemään suunnitelma uppopuista ja uittotarvikkeista nuotanvedolle aiheutuvan haitan poistamiseksi. Yhtiö velvoitettiin viimeistään 31.12.2011 toimittamaan suunnitelma ja selvitys aluehallintovirastolle, joka niiden perusteella arvioi, aiheutuuko uponneista puista ja uittotarvikkeista haittaa nuottaamiselle ja onko yhtiö velvoitettava puhdistamaan vesistö joltakin osalta. Lappeenranta kuuluu aluehallintouudistuksen jälkeen Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen, joten hakemus on tehtävä sille. Itä-Suomen aluehallintovirasto käsitteli kuitenkin siirtymäsäännösten perusteella loppuun sille tehdyn ensimmäisen vaiheen hakemuksen.

Selvitys määrättiin tehtäväksi viistokaikuluotauksella tai muulla vastaavan tasoisella tavalla luotettavasti niin, että uppopuiden ja uittotarvikkeiden sijainnit voidaan osoittaa ja puumäärät arvioida riittävällä tarkkuudella. Poistosuunnitelma määrättiin tehtäväksi niiden nuotta-apajapaikkojen osalta, joilla selvityksen mukaan esiintyy uppopuita ja uittotarvikkeita ja joilla uppopuista aiheutuu konkreettista kalastushaittaa.

Hakemus hylättiin sikäli kuin se oli kohdistettu Perkaus Oy:n lisäksi Järvi-Suomen Uittoyhdistykseen, koska uittoyhdistys ei ollut harjoittanut uittoa kysymyksessä olevalla vesialueella.

Perkaus Oy ilmoitti olleensa ainoa, joka oli 2000-luvulla uittanut kysymyksessä olevalla alueella. Uitto oli tapahtunut sen omistajien lukuun yksityisuittona, joka oli Ala-Saimaan uittosäännössä kysymyksessä olevalla alueella sallittu.

Hallintopakkohakemuksessa mainittiin, että osa kalastusta haittaavista uppopuista oli joutunut nuotta-apajapaikoille 1980-luvulla, kun tehtaan puuvarasto oli karannut myrskyssä. Kysymyksessä on Joutsenon teollisuuskombinaatin ympäristölupapäätöksessä tarkoitettu 40 hehtaarin laajuinen vesivarasto, joka on osaksi ollut käytössä lähes sata vuotta.¹

8 ALA-KEMIJOKI

8.1 Kemijoki

Kemijoen vesistöalue kattaa suurimman osan Lappia. Lokan ja Porttipahdan tekoaltaat Kemijoen sivujokien, Kitisen ja Luiron, latvoilla antavat mahdollisuuden hyödyntää tehokkaasti vesivoimaa joen useilla voimalaitoksilla. Ounasjoki yhtyy Kemijokeen Rovaniemen kaupungin kohdalla. Kemijoki laskee mereen Kemian kaupungin pohjois- ja Kemimaan kunnan eteläpuolella. Joessa on tällä kohdalla Isohaaran voimalaitos.

Isohaaran voimalaitoksen yläpuolella oli aikanaan Suomen suurin vastuu. Siinä saattoi olla yhteen pakkautunutta puutavaraa, sumaa, jopa 7 km:n matkal-

¹ Ympäristölupa on myönnetty päätöksellä ISYLV 20.12.2006, 106/06/2(ään.), jota KHO on muuttanut päätöksellään 5.7.2010 T 1687. VHAO on antanut asiassa päätöksen 17.12.2008, 08/0382/1. Valituksissa ei ollut kysymys vesivarastoalueesta.

la.² Vastuu koostui Isohaaran yläpuolella peräkkäin olevista Isorimalin ja Liedakkalan vastuista, joiden jälkeen oli vielä Kuusiniemen takavastuu. Suma laskettiin alapuolella olevan Isohaaran voimalaitoksen ohi uittoruuheissa.³

Kemijoella on vielä olemassa uittoyhteisö, Kemijoen Uittoyhdistys, vaikka uitto on loppunut jo uittokaudesta 1992 alkaen.

8.2 PSVEO 20.7.1993, 67/93/I (kalanistutusvelvoitteen muuttaminen)

Vesioikeus hylkäsi Kemijoen Uittoyhdistyksen toimitsijamiesten hakemuksen, jossa oli pyydetty kalanistutusvelvoitteen poistamista Ala-Kemijoen ja Keski-Kemijoen uittosäännöistä. Istutusvelvoitteet muutettiin kuitenkin kalanhoitomaksuiksi.

Vesioikeus totesi perusteluissaan, että uitto oli Kemijoella lopetettu ja uitosta kalastukselle ja kalakannalle aiheutuvat haitat olivat näin ollen oleellisesti vähentyneet. Kalanhoitovelvoitteet oli määrätty osittain uiton toimittamisesta aiheutuvien haittojen poistamiseksi ja vähentämiseksi, osittain uittoa varten tehtyjen rakenteiden, uittolaitteiden, uittojätteiden ja kunnostustoimenpiteiden aiheuttamien haittojen poistamiseksi. Erityisesti uitosta peräisin olevista jätteistä ja uppopuista aiheutui kalastukselle edelleen haittaa. Velvoitteita ei voitu vielä kokonaan poistaa.

Hakemuksen mukaan kalanhoitovelvoitteelle ei ollut enää perusteita, koska uitto oli lakannut ja uittolaitteita oli purettu niin, ettei uittoa voitu enää toimittaa. Velvoitteelle ei enää ollut perusteita siltä osin kun se oli tarkoitettu korvaamaan kalastukselle ja kalakannalle aiheutuvaa ennakoitavaa vahinkoa. Velvoitteelle ei ollut enää perusteita myöskään uittoväylän kuntoonpanon vuoksi, koska alueet olivat lähes kokonaan jääneet voimalaitosrakentamisen alle eikä väyläperkauksia ollut tehty viimeisen 40 vuoden aikana. Lisäksi kalakannan ylläpito oli turvattu voimalaitosrakentajille määrättyillä velvoitteilla.

Lapin kalastuspiiri oli katsonut, että velvoitetta voitiin vähentää, mutta sen tuli olla voimassa vielä viisi vuotta. Mikäli mahdollista, velvoite oli muutettava kalanhoitomaksuksi. Uppopuu- ja parkkihaitoista olisi tehtävä selvitys. Lapin vesi- ja ympäristöpiirillä ei ollut hakemuksesta huomauttamista.

Istutusvelvollisuuden poistamista olivat vastustaneet Rovaniemen maalaiskunnan ja Kemijoen kunnan ympäristölautakunnat ja Kemijoen kunta sekä useat jako- ja kalastuskunnat. Muistutuksissa oli mainittu uppopuista ja uittojätteistä kalastukselle edelleen aiheutuvista haitoista.

8.3 VYO 25.1.1994, 18/1994

lainvoimainen

Vesiylioikeus hylkäsi Liedakkalan jako- ja kalastuskunnan sekä erään yksityishenkilön yhteisen valituksen. Vesioikeuden päätöstä ei muutettu.

² Purhonen 1998, s. 93. Purhonen on käyttänyt vain Liedakkalan nimeä ja tarkoittanut sillä ilmeisesti sekä Isorimalin että Liedakkalan vastuuta, jotka muodostavat yhtenäisen alueen.

³ Itkonen 1976, s. 106.

8.4 PSYLV 22.3.2004, 29/04/1 (uittosäännön kumoaminen)

Vesioikeus kumosi Lapin ympäristökeskuksen hakemuksesta Ala-Kemijoen uittosäännön Ounasjoen yhtymäkohdan ja Isohaaran voimalaitoksen väliltä, mutta jätti kalanhoitomaksua koskevan määräyksen Ala-Kemijoen osalta voimaan. Vesioikeus velvoitti ympäristökeskuksen poistamaan uittolaitteita ja -rakenteita sekä tekemään kunnostus- ja maisemointitöitä ja uittojätteiden poistamista hakemukseen liityn suunnitelman mukaan ja lisäksi eräiden muidenkin kohteiden osalta.

Kalanhoitomaksun säilyttämistä vesioikeus perusteli lausuen, että sen perusteena olevia uiton vaikutuksia vesistössä, erityisesti uittojätteen aiheuttamia haittoja, ei päätöksen mukaisilla toimenpiteillä oleellisesti poisteta, eivätkä ne saatujen selvitysten mukaan muutoinkaan ole vähentyneet.

Vesioikeus hylkäsi Keminmaan kunnan, Keminmaan kunnan ympäristölautakunnan ja Liedakkalan osakaskunnan vaatimukset joen pohjan puhdistamisesta uppopuista ja muusta uittojätteestä lausuen kuitenkin, että vaatimukset otetaan huomioon siten, että uittosäännön kalatalousmaksua koskeva kohta jätetään voimaan. Vesioikeus lausui myös, että uittosäännön kumoamista koskevan hakemuksen yhteydessä voidaan ympäristökeskuksen velvoitteiksi määrätä vain haittaa ja vaaraa aiheuttavien uittorakenteiden ja -laitteiden poistaminen tai muuttaminen. Viimeksi uittoa harjoittanut voidaan velvoittaa poistamaan haittaa aiheuttavia uppopuita ja muuta uittojätettä. Mahdollinen vaatimus voidaan panna vireille ympäristölupavirastolle tehtävällä hakemuksella ja se käsitellään hallintopakkoasiana.

Vesioikeus hylkäsi Lapinniemen osakaskunnan rantojen syöpymiseen perustuvan vaatimuksen samoin perustein kuin vesistön puhdistamista uppotukeista koskevat vaatimukset. Vaatimuksen todettiin olevan myös vanhentunut, koska uittovahingosta on tehtävä korvausvaatimus uittajalle tai tämän edustajalle viimeistään uittovuotta seuraavan kalenterivuoden aikana.

Keminmaan kunnan ympäristölautakunta oli liittänyt muistutukseensa vuonna 2002 Isohaaran altaalla teettämänsä uppopuukartoituksen, ja totesi sen osoittavan, että Kemijoen pohjassa Isohaaran altaalla on paikoin runsaasti uitosta peräisin olevia puita pohjassa. Lautakunta oli vaatinut hakemuksen täydentämistä uppopuuhaitan selvittämiseksi. Uittoyhdistys myönsi, että yli 200 vuotta harjoitetusta uitosta oli varmasti jäänyt Isohaaran altaaseen uppotukkeja, mutta katsoi, että niistä virkistyskalastukselle aiheutuva haitta oli niin vähäinen, että niiden poistaminen ei olisi järkevää.

8.5 VHAO 5.5.2006, 06/0124/3

lainvoimainen

Hallinto-oikeus kumosi ympäristölupaviraston päätöksen siltä osin kuin siinä oli uittosäännön kumoamisen yhteydessä jätetty voimaan kalatalousmaksu ja palautti asian tältä osin uudelleen käsiteltäväksi. Asia oli palautuksen jälkeen käsiteltävä yhdessä hallintopakkoasian kanssa, jonka hallinto-oikeus oli samana päivänä antamallaan toisella päätöksellä myös palauttanut.

Valittajina olivat Keminmaan ympäristölautakunta ja Keminmaan kunnanhallitus yhdessä, Kemijoen Uittoyhdistys ja eräs yksityishenkilö.

Hallinto-oikeus lausui perusteluissaan, että uittosäännön kumoamisen yhteydessä on käsiteltävä ja ratkaistava kaikki asianomaisessa vesistöissä tapahtuneesta uittosta ja uittosäännön kumoamisesta johtuvat toimivan uittoyhdistyksen velvollisuudet ja vastuut, vaadittaessa myös vanhan vesilain 5:99:n mukainen velvollisuus oppopuiden poistamiseen vesistöistä. Uittosäännön kumoamista oli hakenut Lapin ympäristökeskus, joka oli ottanut vastatakseen vanhan vesilain 5:30:ssä tarkoitetuista velvollisuuksista. Kemijoen Uittoyhdistys oli uittajana ja uittosäännössä määrättyinä kunnossapitäjänä vastuussa oppopuiden poistamisesta. Oppopuiden poistamista koskevan määräyksen antaminen edellyttää, että tarve oppopuiden poistamiseen selvitetään apajapaikoittain ja vesialueittain. Asian vireille panevan viranomaisen tai haitankärsijän asia on yksilöidä ne kalastuspaikat ja vesialueet, missä haittaa ilmenee. Tarkemman selvityksen hankkiminen oppopuiden poistamistarpeesta kuuluu kuitenkin uittoyhdistykselle haitan aiheuttajana.

Uittosäännön jättämistä voimaan kalatalousmaksun osalta hallinto-oikeus ei pitänyt tarkoituksenmukaisena, koska se merkitsi uittoyhdistykselle vuosittaisia velvoitteita vain oppopuista ja muista vanhoista uittojätteistä aiheutuvan haitan kompensoimiseksi.

8.6 PSYLV 4.7.2005, 71/05/1 (hallintopakko)

lainvoimainen

Ympäristölupavirasto hylkäsi Keminmaan kunnan ympäristölautakunnan hallintopakkoehakemuksen, jossa lautakunta oli vaatinut, että uittoyhdistys velvoitetaan poistamaan oppopuut Isohaaran altaalta Kemijoesta. Ympäristölupavirasto perusteli päätöstään sillä, että lautakunta ei ollut riittävän tarkasti osoittanut kalastuspaikkoja, joilla oppopuista ja uittotarvikkeista aiheutuu haittaa kalastukselle, eikä selvittänyt, miten haitta kullakin kalastuspaikalla konkreettisesti ja tosiasiallisesti ilmenee.

Ympäristölupavirasto lausui, että ympäristölautakunta voi panna vireille uuden, yksilöidyn oppopuiden poistamista koskevan hakemuksen, jos katsoo etunsa sitä vaativan.

Ympäristölupaviraston päätöksestä ei valitettu.

8.7 PSYLV 4.7.2005, 72/05/1 (hallintopakko)

Ympäristölupavirasto hylkäsi Liedakkalan osakaskunnan hallintopakkoehakemuksen, jossa osakaskunta oli vaatinut, että Kemijoen Uittoyhdistys on velvoitettava nostamaan Liedakkalan osakaskunnan vesialueella Kemijoen pohjaan irtouiton aikana vajonneet puut ja muut uittojätteet. Ympäristölupavirasto katsoi, että osakaskunta ei ollut riittävän tarkasti osoittanut vesialueillaan sijaitsevia kalastuspaikkoja, joilla oppopuista ja uittotarvikkeista aiheutuu haittaa kalastukselle, eikä selvittänyt, miten haitta kullakin kalastuspaikalla konkreettisesti ja tosiasiallisesti ilmenee.

Puhdistettavaksi vaaditut vesialueet olivat entiseen uittoväylään varastosumina kuuluneet Isorimalin ja Liedakkalan vastuiden vesialueet sekä ne suoja-

mien rajoittamat Kemijoen rantavyöhykkeet, joille sumaa oli kertynyt ennen kuin vuonna 1968 oli rakennettu suojaumuus ja joille sumaa oli saattanut sen omasta sivupaineesta johtuen myöhemminkin levitä.

Uittoyhdistys oli vaatinut, että hakemus on hylättävä. Vaatimukset olivat yksilöimättömiä eivätkä ne perustuneet oppopuista johtuvaan konkreettiseen kalastukselle aiheutuvaan haittaan. Lisäksi laajalla alueella suoritettavaksi vaadituista puhdistustöistä aiheutuisi kohtuuttoman suuria kustannuksia saatavaan etuun verrattuna. Kalastus Kemijoessa Isohaaran padon yläpuolella oli yksinomaan virkistys- ja kotitarvekalastusta, jonka taloudellinen merkitys oli vähäinen. Lisäksi kalastuksen merkitys alisella Kemijoella oli romahtanut sen jälkeen, kun Isohaaran voimalaitos oli valmistunut vuonna 1949.

8.8 VHAO 5.5.2006,06/0125/3

lainvoimainen

Hallinto-oikeus kumosi Liedakkalan osakaskunnan valitukseen antamallaan päätöksellä ympäristölupaviraston päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi yhdessä Ala-Kemijoen uittosäännön kumoamista koskevan asian kanssa. Ympäristölupaviraston tuli ennen palautetun asian tutkimista velvoittaa Kemijoen Uittoyhdistys esittämään selvitys uitosta vesistöön jääneistä oppopuista ja niiden aiheuttamasta haitasta vesistön käytölle sekä suunnitelma oppopuista kalastukselle ja muulle vesistön käytölle aiheutuvan haitan poistamisesta Ala-Kemijoen uittosäännön alueelta.

Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan lausuen, että Kemijoen Uittoyhdistys, jonka velvoitteita toimitsijamiehet hoitavat käytettävissä olevien uittoyhdistyksen varojen puitteissa, ei ole kiistänyt vaatimusten kohdistumista uittoyhdistykseen eikä sitä, etteikö uitosta ole jäänyt vesistöön puita ja uittotarvikkeita. Uittoyhdistys on uittajana ja uittosäännössä määrättyä kunnossapitäjänä vastuussa oppopuiden poistamisesta. Oppopuiden poistamista koskevan määräyksen antaminen edellyttää, että tarve oppopuiden poistamiseen selvitetään apajapaikoitain ja vesialueittain. Asian vireille panevan viranomaisen tai haitankärsijän asia on yksilöidä ne kalastuspaikat ja vesialueet, missä haitta ilmenee. Tarkemman selvityksen hankkiminen oppopuiden poistamistarpeesta kuuluu kuitenkin uittoyhdistykselle haitan aiheuttajana.

Osakaskunta oli valituksessaan ilmoittanut, että osakaskunnan toimesta ei voitu kalastamalla saaduista kokemuksiin tai muutoinkaan osoittaa sen työn kohdetta ja määrää, joka vaatimuksen mukaiseen oppopuiden ja uittojätteen poistamiseen tarvitaan, mikä ei saanut olla esteenä velvoitteen asettamiselle. Jonkin toisen tahon, ensi sijassa uittoyhdistyksen, olisi tehtävä nostotyöstä selvitykset ja suunnitelma.

8.9 PSAVI 30.3.2012, 25/12/2 (uittosäännön kumoaminen) ja 30.3.2012, 26/12/2 (hallintopakko)⁴

Palautettuja asioita päätettiin käsitellä kahtena asiana, uittosäännön kumoamis-asiana ja hallintopakkoasiana.

Ala-Kemijoen uittosäännön kumoamista välillä Rovaniemi–Isohaara käsiteltiin vain siltä osin kuin hallinto-oikeus oli sen palauttanut. Uittosäännön kumoaminen oli jo aiemmin lainvoimaisesti ratkaistu lukuun ottamatta uittosäännön kalatalousmaksua koskevaa määräystä. Uittosäännön kumoamisen osalta asiassa oli hakijana Lapin ympäristökeskus (päätöksen antamisen aikaan Lapin ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue). Tässä asiassa käsiteltiin myös oppopuiden poistamistarve Ala-Kemijoen uittosäännön alueelta, lukuun ottamatta Liedakkalan osakaskunnan aluetta. Oppopuiden poistamisesta on vastuussa Kemijoen Uittoyhdistys, koska se on viimeksi uittanut alueella ja on uittosäännössä määrätty uittoväylän kunnossapitäjä.

Hallintopakkoasiassa käsiteltiin Liedakkalan osakaskunnan vaatimusta oppopuiden ja uittojätteen poistamisesta Isorimalin ja Liedakkalan vastuiden vesialueelta. Vaatimusten kohteena oli Kemijoen Uittoyhdistys.

Ympäristölupavirasto edellytti molemmissa asioissa, että uittoyhdistyksen on esitettävä selvitystä uitosta Kemijokeen jääneistä oppopuista ja niiden aiheuttamasta haitasta vesistön käytölle sekä suunnitelman haitan poistamiseksi.

Uittoyhdistys oli sitä mieltä, että ympäristölupaviraston edellyttämien selvitysten tekeminen ei ollut tarpeen. Uittoyhdistys ilmoitti teettäneensä selvityksen kalastuksesta kysymyksessä olevalla vesialueella. Selvityksen perusteella oppopuista ei voitu osoittaa aiheutuvan konkreettista ja tietyissä paikoissa erikseen ilmenevää tosiasiallista haittaa. Uittoyhdistys ei tämän vuoksi ollut laatinut selvitystä ja suunnitelmaa.

Ympäristölupavirasto kehotti uittoyhdistystä toimittamaan selvitykset ja suunnitelman uhalla, että ne voidaan teettää uittoyhdistyksen kustannuksella. Tämän jälkeen uittoyhdistys toimitti ympäristölupavirastolle selvityksen Liedakkalan osakaskunnan ja muun Ala-Kemijoen uittosäännön alueelta uitosta Kemijokeen jääneistä puista ja niiden aiheuttamasta haitasta vesistön käytölle. Uittoyhdistys katsoi edelleen, että oppopuista ei ollut osoitettu aiheutuvan konkreettista ja tietyissä paikoissa erikseen ilmenevää tosiasiallista haittaa eikä oppopuiden poistamiseen ollut tarpeen ryhtyä. Uittoyhdistys katsoi myös, että oppopuiden poistamisesta saatava hyöty on hyvin vähäinen verrattuna niiden nostamisesta aiheutuviin huomattaviin kustannuksiin.

Asiat annettiin tiedoksi kuuluttamalla. Osakaskunnat, kalastusalue sekä työvoima- ja elinkeinokeskus vaativat, että uittoyhdistys on velvoitettava poistamaan oppopuut.

Ympäristölupavirasto kehotti uittoyhdistystä selvittämään oppopuista aiheutuvaa haittaa viistokaikuluotauksen avulla erikseen määritellyillä alueilla ja suunnitelman oppopuista kalastukselle ja muulle vesistön käytölle aiheutuvan haitan poistamiseksi. Poistosuunnitelma oli tehtävä niiden alueiden osalta, joilla

⁴ Tutkimuksen valmistuessa huhtikuussa 2012 päätökset on juuri annettu eikä mahdollisista vaikutuksista vielä ole tietoa.

viistokaikuluotaustutkimuksen perusteella esiintyy uppopuita ja joilla uppopuis-ta aiheutuu konkreettista kalastushaittaa. Ympäristölupavirasto edellytti, että osakaskunnat haitankärsijöinä yksilöivät uittoyhdistykselle ne kalastuspaikat ja vesialueet, missä kalastushaitta uppopuiden sijaintialueilla konkreettisesti ilme-nee ja miten se ilmenee. Selvitykset ja suunnitelma oli tehtävä uhalla, että ne voidaan teettää uittoyhdistyksen kustannuksella.

Uittoyhdistys katsoi selvitysten valmistuttua edelleen, että uppopuista ei ole osoitettu aiheutuvan mitään konkreettista ja tietyssä paikassa tai paikoissa erik-seen ilmenevää tosiasiallista haittaa. Vaikka konkreettista ja erikseen ilmenevää tosiasiallista haittaa kuitenkin katsottaisiin ilmenevän, ei uittoyhdistystä tullut velvoittaa nostamaan uppopuita, koska nostaminen on huomattavan tappiollista toimintaa eivätkä saavutettavat mahdolliset hyödyt ole missään suhteessa aiheu-tuviin kustannuksiin.

Selvitys annettiin tiedoksi kuuluttamalla. Muistutuksissa vaadittiin edelleen, että uittoyhdistys velvoitetaan nostamaan uppopuita.

Uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa Kemijoen Uittoyhdistys velvoi-tettiin poistamaan kalastusta ja muuta vesistön käyttöä haittaavat uppopuut, uittotarvikkeet ja muu uittojäte Kemijoesta Ala-Kemijoen uittosäännön alueelta päätöksessä määritellyiltä alueilta uhalla, että työt voidaan teettää uittoyhdistyk-sen kustannuksella. Uittosäännön kalatalousmaksu, joka oli ainoa uittosäännön vielä voimassa ollut määräys, kumottiin.

Hallintopakkoasiassa Kemijoen Uittoyhdistys velvoitettiin poistamaan kalas-tusta ja muuta vesistön käyttöä haittaavat uppopuut, uittotarvikkeet ja muu uitto-jäte Liedakkalan osakaskunnan hallinnoimalta, päätöksessä erikseen määritellyl-tä alueelta.

Päätöksen perusteluissa on selostettu, miten uppopuita oli kertynyt voimalai-tosten yläpuolisten vastuiden alueille. Kun puita jouduttiin säilyttämään, ne pää-sivät vettymään ja osa painui pohjaan. Sekä Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskos-ken, Petäjäskosken että Valajaskosken voimalaitosten yläaltailla jouduttiin seis-ottamaan puita odottamassa ohjaamista uittokourussa voimalaitoksen ohi. Kauimmin puita jouduttiin seisottamaan Isohaaran voimalaitoksen yläpuolella. Uppopuita kertyi eniten näille alueille, mutta niitä esiintyy jonkin verran muual-lakin uittoväylän alueella.

Uppopuita ja uittojätettä määrättiin poistettavaksi sellaisilta alueilta, joilla veden syvyys ei ole yli seitsemän metriä ja joilla uppopuutiheys on suuri. Seitse-män metrin syvyysrajaa perusteltiin sillä, että Kemijoen olosuhteissa seitsemää metriä matalammat vesialueet soveltuvat verkkokalastukseen niitä syvempiä alueita paremmin ja niitä on verkkokalastukseen riittävästi. Syvillä alueilla ei verkkokalastettaisi, vaikka siellä ei olisi uppopuita, uittotarvikkeita ja muuta uittojätettä.

Abstract

Sinikka Pärnänen

RESTORATION OF WATER BODIES MODIFIED FOR LOG-DRIVING

For a long time log-driving was the main method used in Finland to transport timber, which has been of major importance for the Finnish national economy. Transport by road became more important only from 1977 onwards. Finnish waterways are naturally suited to log-driving. Nevertheless, they have been subject to many technical modifications over the years. The most radical changes were carried out from the 1960s to the 1980s, during which time engine power came into such heavy use that natural watercourses became extremely rare.

The relationships between log-driving and other uses of waterways are governed by legislation, and a great deal of legal praxis pursuant to this legislation. Following the reduction in importance of log-driving, questions of legal praxis have moved from those concerning log-driving to those of the necessary reorganization of legal relationships. At same time, legal praxis had to commit itself to the issue of liability to restore the changes made in the environment.

Restoration is a problematic concept to define. Restoring the conditions which prevailed prior to heavy changes in the environment is difficult to the extent that naturalists often refuse to use the word ‘restoration’ at all, and instead call such activities ‘rehabilitation’. Nor does restoration have a commonly accepted legal definition. However it has been established as a legal concept covering all means used to bring back the conditions that existed before the changes. Choices have often to be made between alternative goals.

The core of the research is to find answers to questions concerning legal liability for restoration following environmental changes made as a result of log-driving, both in the sense of who is responsible and in the sense of the content of the liability. This question is placed within the framework of the development of humanity’s attitude to nature, use of waters, environmental changes and their consequences in the legal context. Answers are sought by examining the provisions of the Water Act and the legal praxis developed in seeking to apply them. Only few substantial changes were intended to be made by the Water Act 2011, which came into force at the beginning of 2012, as compared to the Water Act 1961. The new Act has to be interpreted taking into account the way in which its

predecessor was interpreted. Therefore, the question of how the liability for restoration has been shaped in legal praxis based on the former Act has been studied.

Restoration is one of the three forms relating to environmental changes. The other two are liability for damage and criminal culpability. In order to locate restoration in the totality of this environmental legal context, the nature of the consequences of the environmental changes caused by log-driving is examined from these perspectives.

The Water Act stipulates two possible forms of proceedings by the restoration liability related to log-driving can be imposed: by restoration measures and by administrative compulsion.

The Water Act of 1961 included special proceedings in granting rights for log-driving. When a permit was rescinded restoration measures were also imposed. Whoever had been engaged in log-driving was in the first instance subject to these measures. The controlling authority of the state had only a reversionary responsibility, but was usually subject to these measures in practice. Under the new Water Act the controlling authority also has the same responsibility, but now no other party is held liable. The nature of this liability was not considered while preparing the act.

The Supreme Administrative Court has interpreted a modified floating channel as a structure made for log-driving purposes and as such the subject of restoration obligations. This interpretation was highly significant when defining the content of the restoration obligation. It can be considered as quite an environmentally-friendly interpretation, although the reasons given only related to fish and fishing interests. The Supreme Administrative Court also guided the proceedings. Imposing restoration measures was not a matter of granting a permit but of imposing measures. These measures were imposed *ex officio*, which in principle also covered the content of the measures. In practice the authorities did not use their decision-making powers to question the measures suggested in the plans, which were often made by administrative authorities.

Restoration liability may be imposed by means of administrative compulsion where sunken timber or waste from log-driving is concerned. These proceedings are suitable both when log-driving is still being carried out and when it has ceased in the waters concerned. In principle it is clear that liability falls upon whoever carries out log-driving or whoever last carried it out. It is also clear that the methods of administrative compulsion can be used in relation to this liability. According to the latest interpretations, the legal obligations involved even include providing necessary accounts. Sunken timber and waste from log-driving activities still remains and may be considered harmful at least to fishing interests. Administrative compulsion proceedings require an adverse party against whom the claims can be addressed. Since the co-operatives formerly involved in log-

driving activities mostly no longer exist, usually no such party exists. The controlling authority of the state has a right to remove sunken timber and waste caused by log-driving, but is not obligated to do so. If the authority does not act, no legal means are available by which a person who has suffered harm may bring a claim.

At present the most relevant challenges in restoring waters which have undergone changes due to log-driving activities arise from the fact that many of the measures previously taken in order to restore the waters have proved insufficient according to new natural scientific research. Attempts have been made to remedy such imperfect restoration work by means of so-called 'second phase restorations'. Where such measures require a permit they are legally treated as any other kind of building in water bodies and the qualifications for a permit are considered by weighing the benefits and harm. Second phase restoration requires that, for instance, a municipality takes care of the measures. These measures are voluntary in the sense that they are not based on any legal obligation.

From a legal viewpoint, the issue of insufficient restoration can be studied in light of two recent legal amendments. The first of these is the Water Act of 2011 which makes it possible to alter final decisions more easily than before. It is obvious that decisions settling restoration obligations cannot be amended on these grounds even where restoration measures have proved to be insufficient. The second is the EU Water Framework Directive and its implementation into national legislation, which lays down more specific objectives regarding the hydrological and morphological status of waters. However, in relation to these objectives the question of liability has been inadequately handled. The Directive's comprehensive perspective, which takes into account the whole catchment area, reflects the new understanding of nature and its interrelationships. This perspective is difficult to adapt in legal systems governing liability.

The restoration of waters altered by log-driving activity may need to be reviewed according to the Water Framework Directive and the national legislation which implements it. EU legislation provides that each Member State is responsible for implementing the directives. Liability issues under the Directive have so far only been of limited interest in Finnish environmental jurisprudence. The same applies to liability relating to programs of measures and river basin management plans. The Directive includes reduced objectives for water bodies that have been heavily modified. However, it may still need a new perspective on modified water bodies.

Finnish Lawyers' Association 2012
ISBN 978-951-855-315-4

Ratkaisuhakemisto

Tässä hakemistossa on mainittu ylimmän asteen ratkaisun kohdalla myös alemman asteen samassa asiassa antamat ratkaisut. Hakemistoon on otettu vain ne ratkaisut, joihin on viitattu tekstissä. Hakemisto ei siis välttämättä kata kaikkia samassa asiassa annettuja päätöksiä.

Sikäli kuin hakemistossa on erikseen mainittu muita kuin ylimmän asteen ratkaisuja, ne ovat jääneet lainvoimaisiksi, ellei toisin ole mainittu.

EIT

nro 387 6854/07 3.5.2011 Apanasewicz v. Puola 30

EUTI

103/88, 22.6.1989	Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano	37
C-72/95, 24.10.1996	Aannemersbedrijf P. K. Kraaideveld BV	37
C-127/02, 7.9.2004	Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee	37
C-263/08, 15.10.2009	Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd	127
C-240/09, 8.3.2011	Lesoochránske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky	124
C-115/09, 12.5.2011	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg	43

KKO

1951 I 18 (ään.)	kalastusvahinko	219
1983 II 29	kalastusvahinko	118, 219
1990:1	kalanistutusvaatimus	75, 76, 218
1999:124 (ään.)	ympäristövahinko	82
2001:61 (ään.)	ympäristövahinko	82
2004:87 (ään.)	ympäristövahinko	82
2006:74 (ään.)	rikosasia	128
2010:46	veroasia	75
2011:17 (ään.)	ympäristörikos	75
2012:29 (ään.)	ympäristövahinko	82

KHO

1969 A II 157	vesilain mukainen hallintopakkoasia (Kalkkistenkoski)	188, 191, 201, 267
	ISVEO 25.11.1968, 86/I/68	187, 268
	ISVEO 11.12.1974, 104/Ym/74 (palautuksen jälkeen)	119, 188
26.10.1972 T 4180	vesitalousasia (Kalliojoki)	132, 194, 220, 221
	PSVEO 25.11.1971, 99/71/I	132, 194, 220, 221
28.4.1976 T 1733	uittosäännön kumoaminen (Kiiminkijoki)	156
1977 A II 81 (ään.)	uittosäännön kumoaminen (Kutujoki)	39, 59, 63, 118, 152, 162, 164, 171, 198, 259
	PSVEO 16.3.1976, 20/76/III	163, 171, 258
	PSVEO 13.9.1979, 58/79/II (palautuksen jälkeen)	164, 259
28.9.1977 T 3782	uittosäännön kumoaminen (Pesiönjoki)	220
	PSVEO 27.10.1976, 104/76/I	220
1978 A II 130	vesilain mukainen hallintopakko	115
27.5.1982 T 2466	uittosäännön kumoaminen (Väriöjoki)	155
1983 II 151	vesitalousasia (luonnonravintolammikko)	118
3.11.1983 T 305	uittosäännön kumoaminen (Siuruanjoki ja Livojoki)	156, 217
1986 A II 105	uittosäännön kumoaminen (Änättiäjä)	39, 63, 162, 165, 261
	PSVEO 17.1.1986, 4/86/III	164, 260
29.12.1994 T 6631	vesilain mukainen hallintopakko (Ristiina)	183, 191
	VYO 22.3.1994, 77/1994	183, 191
	ISVEO 16.9.1993, 100/93/2	183, 191
29.12.1995 T 5465	uittosäännön kumoaminen (Iijoen alaosa)	272
	VYO 24.5.1995, 94/1995	272
	PSVEO 6.7.1994, 61/94/1	271
21.11.1997 T 2961	uittosäännön kumoaminen (Lestijoki)	166, 263
	VYO 28.3.1996, 34/1996	166, 263
	LSVEO 30.12.1994, 100/1994/2	166, 262
	palautuksen jälkeen:	
	KHO 3.5.2005 T 1039 (LRS)	160, 163, 167, 169, 264
	VHAO 7.11.2002, 02/0570/1	167, 264
	LSYLV 22.3.2002, 5/2002/1(ään.)	166, 263
	uuden palautuksen jälkeen:	
	VHAO 15.6.2011, 11/0146/1	130, 141, 168, 169, 199, 265
	valitettu, vireillä KHO:ssa	
	LSYLV 6.3.2008, 27/2008/4	141, 167, 169, 199, 264
23.2.2000 T 361 (ATK)	lunastuslupa	126
6.3.2001 T 391	vesitalousasia (turvetuotanto, Suoniemensuo)	96, 97
KHO 12.12.2001 T 3091 (ään.)	uittosäännön kumoaminen (Näljänkä, Korvuanjoki)	161, 171
	VHAO 6.10.2000, 00/0024/3	171
	PSVEO 25.3.1999, 13/99/1 (VYO:n palautuksen jälkeen)	171
	VYO 15.5.1996, 73/1996(ään.)	171
	PSVEO 28.2.1995, 15/95/1	161, 169
	palautuksen jälkeen:	
	KHO 4.5.2006 T 1067	161, 171
	VHAO 28.10.2004, 04/0338	171

	PSYLV 18.11.2003, 59/03/1	171
14.5.2002 T 1104	vesilain mukainen hallintopakko (Kotka)	79, 186
	VHAO 23.5.2001, 01/0037/4	186
	ISYLV 25.9.2000, 53/00/2	186
2002:86	vesitalousasia (Vuotos)	39, 42, 107
2003:38	LSL:n mukainen hallintopakko (Forssa)	79
2.7.2003 T 1595	uittosäännön kumoaminen (Näljänkä)	219
	VHAO 30.11.2000, 00/0048/4	219
	PSVEO 28.2.2000, 16/00/2	218
2003:99	tiesuunnitelman vahvistaminen	127
2004:83	YSL:n mukainen hallintopakko	75
2005:27	ympäristölupa (turvetuotanto, Vähä Vehkaneva)	73
2.6.2006 T 1448	ympäristölupa (turvetuotanto, Koivansuo)	211
11.12.2007 T 3167	ympäristölupa (UPM-Kymmene Wood Oy)	185
	VHAO 26.5.2006, 06/0148/2	185
	Hämeen ympäristökeskus 3.9.2004, YLO/lup/105/04	185
11.11.2008 T 2833	ympäristölupa (turvetuotanto, Höytiönsuo)	126
11.11.2008 T 2834	ympäristölupa (turvetuotanto, Höytiönsuo)	126
29.7.2009 T 1849	vesilain mukainen asia (Naarajärvi)	208
	VHAO 13.11.2007, 07/0400/1	208
	ISYLV 14.10.2005, 95/05/1	208
17.9.2009 T 2270	vesitalousasia (Korpelan voimalaitos, selvittämis- velvollisuus)	170, 266
	VHAO 19.3.2008, 08/0077/1	170, 266
	LSYLV 22.9.2006, 119/2006/4	170, 266
2009:91	MRL:n mukainen hallintopakkoasia	78, 178
2010:32 (ään.)	ympäristölupa (turvetuotanto, Hirvisuo)	96
2010:33	ympäristölupa (turvetuotanto, Leppisuo)	96
2010:41	VNp kulttuuriympäristöistä	70
5.7.2010 T 1687	ympäristölupa (Oy Metsä-Botnia Ab)	273
	VHAO 17.12.2008, 08/0382/1	273
	ISYLV 20.12.2006, 109/06/2(ään.)	273
20.8.2010 T 1869 (LRS)	ympäristölupa (turvetuotanto, Koirasuo)	96, 97
2010:80	ympäristölupa (kaivostoiminta)	130
2011:49	lunastuslupa	127
2011:65	YSL:n mukainen hallintopakko, ennakkoratkaisupyyntö	126, 130
	KHO 2.3.2011 T 540 (LRS) välipäätös	130
	VHAO 9.10.2009, 09/0315/1	126
3.2.2012 T 173	vesitalousasia (Iso Kortejärvi)	207, 208
2012:6	LSL:n mukainen poikkeus	130

VYO

23.12.1985, 3/1985 (ään.)	rikosasia	76
	PSVEO 23.11.1983, 41/83/III	76
13.2.1992, 46/1992 (ään.)	uittosäännön kumoaminen (Iijoen alaosa)	151, 159, 185, 271
	PSVEO 23.1.1991, 13/91/1	151, 159, 185, 270

RATKAISUHAKEMISTO

13.2.1992, 47/1992 (ään.)	vesilain mukainen hallintopakko (Iijoen alaosa)	185, 188, 269
	PSVEO 23.1.1991, 12/91/1	185, 269
	PSVEO 12.11.1993, 113/93/1 (palautuksen jälkeen)	159, 189, 270
23.9.1992, 207/1992 (ään.)	uittosäännön kumoaminen (Sattasjoki)	221
21.12.1992, 291/1992 (eriävä)	uittosäännön kumoaminen (Oulujoki)	125
25.1.1994, 18/1994	uittosääntöjen kalanistutusvelvoite (Kemijoki)	274
	PSVEO 20.7.1993, 67/93/I	274
9.9.1996, 120/1996	vesilain mukainen hallintopakko (Oulujoki)	189
	PSVEO 21.1.1998, 2/98/2 (palautuksen jälkeen)	189

VHAO

16.12.2002, 02/0212/3	vesilain mukainen hallintopakko (Inkoo)	79
	LSYLV 8.3.2002, 9/2002/1	79
17.11.2006, 06/0330/3 (finlex)	ympäristölupa, kalatalousmääräys (Matkasuo)	132
5.5.2006, 06/0124/3	uittosäännön kumoaminen (Ala-Kemijoki)	160, 184, 224, 275
	PSYLV 22.3.2004, 29/04/1	224, 275
	PSAVI 30.3.2012, 25/12/2 (palautuksen jälkeen)	161, 278
5.5.2006, 06/0125/3	vesilain mukainen hallintopakko (Ala-Kemijoki)	184, 189,
		192, 193, 277
	PSYLV 4.7.2005, 72/05/1	276
	PSAVI 30.3.2012, 26/12/2 (palautuksen jälkeen)	181, 190,
		193, 201, 278
29.8.2011, 11/0220/1	vesilain mukainen hallintopakko (Sumperinoja)	58, 60, 122, 234
	ISAVI 26.2.2010, 27/10/2	58, 122, 234
19.9.2011, 11/0242/1	turvetuotanto (Kallasuo)	96
	valitettu, vireillä KHO:ssa	

ISVEO

14.3.1967, 16/I/67	vesilain mukainen hallintopakko (Mäntyharju)	183, 191, 192, 194
14.11.1989, 96/II/89	uittosäännön kumoaminen (Rautalammin reitti)	161
21.12.1993, 86/93/3	uittosäännön kumoaminen (Synsiä, Kolhonjärvi)	162
9.12.1994, 78/94/III	vesitalousasia (Kolhonjärven vedenkorkeus)	162

ISYLV

8.9.2004, 85/04/1	uittosäännön muutos (Sysmä)	159
20.4.2005, 5/05/1	uittosäännön muutos (Pielavesi)	159

ISAVI

2.9.2010, 81/10/2	vesilain mukainen hallintopakko (Joutseno)	140, 184, 186,
		190, 195, 272

14.1.2011, 4/2011/2	vesilain mukainen hallintopakko (Punkaharju)	148
20.1.2012, 6/2012/2	vesilain mukainen hallintopakko (Tuusniemi)	181
	valitettu, vireillä VHAO:ssa	

PSVEO

19.11.1975, 69/75/I	uittosäännön kumoaminen (Purasjoki)	67, 131
14.6.1976, 49/76/I	uittosäännön kumoaminen (Seipäjoki)	221
17.2.1981, 4/81/III	uittosäännön kumoaminen (Kongasjoki)	221
26.3.1982, 31/82/II	uittosäännön kumoaminen (Jormasjoki ym.)	54, 55, 67, 162
29.2.1984, 2/84/III	uittosäännön kumoaminen (Liete- ja Tuomijoki)	221
30.11.1984, 28/84/III	uittosäännön kumoaminen (Jormasjoki ym.)	55, 162, 171
26.6.1986, 29/86/III	uittosäännön kumoaminen (Lietejoki)	161
12.7.1988, 35/88/III	uittosäännön kumoaminen (Ylä-Kemijoki, Rova-Kattomaan pato)	71
11.11.1999, 63/99/2	uittosäännön kumoaminen (Kiannan reitti, Aittokoski)	161
17.2.2000, 14/00/1	uittosäännön kumoaminen (Kostonjoki)	222
17.2.2000, 15/00/1	vesilain mukainen korvaus (Kostonjoki)	217, 222

PSYLV

18.7.2000, 40/00/2	vesitalousasia (Änäntijoen kunnostus)	68, 165, 261
1.10.2003, 86/03/1	uittosäännön kumoaminen (Perjakkajoki)	222
1.10.2003, 87/03/1	vesitalousasia, istutusvelvoite (Perjakkajoki)	222
30.1.2004, 12/04/1	uittosäännön kumoaminen (Keski-Kemijoki, Autioniemi)	162
10.9.2004, 56/04/2	vesitalousasia (Purasjoen kunnostus)	68, 195
4.7.2005, 71/05/1	vesilain mukainen hallintopakko (Ala-Kemijoki)	114, 183, 276
14.1.2009, 8/09/2 (ään.)	vesitalousasia (Pesiönjoen kunnostus)	195, 221

LSSAVI

24.5.2011, 44/2011/2	vesitalousasia (Korpelan voimalaitos, lupa-asia)	170, 266
30.12.2011, 182/2011/1	ympäristölupa (turvetuotanto, Kaitasuo Urjalassa)	129
	valitettu, vireillä VHAO:ssa	

Tuusulan käräjäoikeus

6.5.2011, 11/570	ympäristörikos	76
	valitettu, vireillä Helsingin hovioikeudessa	

Asiahakemisto

Uitto oli Suomessa puutavaran tärkein kaukokuljetusmuoto vuoteen 1977 saakka. Oli siksi ymmärrettävää, että uittoväyliä pyrittiin kaikin mahdollisin keinoin parantamaan tarkoitukseensa paremmin sopiviksi. Uiton vähitellen lakatessa uittoväylien ennallistaminen tuli ajankohtaiseksi. Varsinkin 1950-luvulta alkaen konevoimin perattujen virtavesien monimuotoisen luonnon palauttaminen on vaikeaa. Kunnostuksin on kuitenkin pyritty luomaan edellytyksiä kalaston menestymiselle ja virkistyskäytölle.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää uittoon liittyvän oikeudellisen ennallistamisvastuun kohdentumista ja sisältöä. Tutkimuskysymys asetetaan oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen viitekehykseen. Vastauksia vastuukysymyksiin etsitään lainopin keinoin tarkastelemalla vesilain säännöksiä ja niiden soveltamiskäytäntöä, sekä KHO:n että alempien asteiden ratkaisuja.

Uittosääntöjä kumottaessa asetetut velvoitteet on jo toteutettu lähes kokonaan. Ajankohtaiset uiton jälkeiset ennallistamiskysymykset liittyvät nykyisin ennen kaikkea niin sanottuihin toisen vaiheen kunnostuksiin, joilla korjataan puutteelliseksi osoittautuneita toimenpiteitä. Lisäksi uiton jäljiltä vesistöissä edelleen olevien uppopuiden ja muun uittojätteen poistamisen mahdollisuus nousee toisinaan esiin kalastajien toivomuksesta.

Vastuusäännösten ja soveltamiskäytännön tarkastelun lisäksi tutkimuksessa pohditaan, voisivatko vuoden 2012 alussa voimaan tulleen uuden vesilain lainvoimaisten päätösten pysyvyysuojan heikennykset vaikuttaa uiton jälkeisen ennallistamisen arviointiin. Myös vesipuidedirektiivin vaatimusten ja vuonna 2009 vahvistettujen vesienhoitosuunnitelmien mahdollista vaikutusta selvitetään.

Ennallistamista – tai kunnostusta, kuten sitä usein käytännössä nimitetään – on kehitetty ja tutkittu luonnontieteellis-teknisestä näkökulmasta. Tämä tutkimus keskittyy toiminnan oikeudellisen ohjaamisen keinoihin. Vesioikeudellisen ennallistamisen parissa työskenteleville, niin lakimiehille kuin muidenkin alojen asiantuntijoille, se tarjoaa kiinnostavan näkökulman uiton jälkeiseen ennallistamiseen lainopillisena kysymyksenä, vesioikeudellisiin menettelyihin ja yleensä ennallistamiseen oikeudellisena ilmiönä.

