

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa
Pekka Vihervuori
Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Pekka Kainlauri

Katsaus vesistöön rakentamista koskevien menettelysäännösten kehitykseen

Vanha aika

Paljon ennen kuin kukaan edes unelmoi Euroopan yhteisöstä, vesipuitedirektiivistä tai Fair Trial -periaatteesta, kulki vapaa Suomen mies ja hänen naisensa pyydys ja kirves olalla metsissä ja saloilla. Hänen ehkäpä tärkein ajatuksensa oli löytää hyvä pesäpaikka, paikka, jossa oli rauhaisaa, metsä ja vesi lähellä. Veteen hän heitti pyydyksensä ja jos onni oli suotuisa, hän sai perheelleen ja itselleen päivän ravinnon. Kalastus oli varmaankin hänelle tärkein vesistön käyttömuoto. Vesistön käyttäminen kulkuväylänä tuli tärkeäksi vasta sitten, kun hän oli keksinyt kulkuneuvon, tukin tai lautan, jolla ylittää vastaan tullut vesi. Vesistöjä oli paljon, käyttäjiä vähän. Ei ollut tarvetta säädellä tiukoilla ohjeilla ja velvoitteilla vesistön käyttöä. Vettä riitti kaikille. Vasta sitten, kun tuo mies ja hänen naisensa löysivät sen oikean pesäpaikan, jossa oli hyvä asua, jonka vedessä oli pysyvä ja hyvä pyyntipaikka ja jonka ympärille vähitellen tuli yhä enemmän ja enemmän asujaimistoa, tuli tarve säädellä olemisia ja menemisiä.

Asumisen ja sen kautta kiinteistöolojen vakiintuessa tuli sääntelyn tarve yhä tärkeämmäksi. Vähitellen piti tietää, mikä on minun ja mikä on naapurin, miten suojaan omaani ja miten naapuri omaansa. Varhaisissa Ruotsi–Suomen maakuntalaeissa säädettiin kiinteistöjen ja vesialueiden rajoista, ja tiettävästi ainakin Ruotsin puolella näitä säännöksiä noudatettiin. Suomen puolella Länsi-Suomessa noudatettiin pääosin Uplannin maakuntalakia, mutta Itä- ja Pohjois-Suomessa maakuntalakien noudattaminen oli vähäisempää, johtuen harvasta ja vähäisestä asutuksesta sekä pitkästä matkasta itse emämaahan. Tavanomaisella oikeudella oli keskeinen asema vielä pitkään noilla alueilla. (Haataja: Vesioikeus I, s. 149, Hemmer: Suomen oikeushistorian oppikirja I, s. 42.)

Maakunta- ja maanlait

Maakuntalaeissa oli muun ohella säännöksiä vesialueiden rajoista ja niiden määräämismenettelyistä. Hälsingelain säännöksessä lausuttiin ”se omistaa veden, joka maan (= rannan) omistaa”.

Itägöötanlain mukaan vesistön ulkoraja puolestaan määrättiin tangon heitolla ja Uplanninlain mukaan rannalla olevaan kylään kuului niin paljon järveä kuin mihin voitiin ulottua kivenheitolla rannalta (Hällforsin komitean mietintö; Ehdotus vesioikeuslaiksi 1939, s. 57).

Mitä pidemmälle vesialueiden jako ja sen kautta yksityisomistus joko kyläkunta- tai talokohtaisesti kehittyivät, sitä tärkeämmäksi tuli myös näiden vesialueiden käytön säateleminen. Tuleva lainsäädäntö otti yleisten etujen lisäksi huomioon myös yksityisomistuksen. Kruunulla oli luonnollisesti suuri fiskaalinen intressi vesialueisiin mutta yksityistä käyttö- ja omistusoikeutta ei lainsäädäntöhankeissa unohdettu.

Vesistöjen varhaisin rakentaminen tarkoitti yleensä myllyn ja sen laitteistojen rakentamista. Tällaisen yleishyödyllisen laitoksen rakentaminen edellytti jonkinlaista oikeutta itse myllypaikkaan. Maakuntalakien aikana oikeuden myllypaikkaan yleis- tai yhteismaahan saattoi saada valtauksella, mutta valtaajan tuli tuolloin olla yhteismaan osakas (Länsigöötanlaki). Valtaus puolestaan mahdollisti ylimuistoisen nautinnan syntymisen. Myllyn rakentamisen edellytyksenä saattoi myös olla osakkuus vesialueeseen, mikä taas puolestaan määräytyi kyläosuuden mukaan. Mikäli myllyn omistaja pystyi osoittamaan aiemmin rakentamansa myllyn tulleen verollepannuksi joko määrättyyn tilaan tai hänelle itselleen kuuluvana, pidettiin sitä osoituksena oikeudesta pitää myllyä siinä paikassa, jonne se oli rakennettu (Haataja I, s. 237–239).

Vuoden 1590 talokatselmusasetus ja vuoden 1638 valtiopäivien päätös säätivät erityisen virallismenettelyn siinä tapauksessa että joku kylän mies halusi rakentaa myllyn kylän yhteiselle jakamattomalle myllypaikalle. Hankkeen alullepanijan tuli ensin käräjillä tarjota muille myllypaikan osakkaille mahdollisuutta osallistua myllyn rakentamiseen, ja näiden tuli viimeistään kolmantena käräjäpäivänä ilmoittaa osallistumisestaan rakentamiseen. Jos muut osakkaat eivät ilmoittaneet halukkuuttaan osallistua hankkeeseen, sai vireillepanija kihlakunnanoikeuden päätöksellä toteuttaa hankkeensa. Näin oikeuden päätös antoi yksittäiselle kylän miehelle ainutlaatuisen oikeuden hyödyntää kylän yhteistä myllypaikkaa. Lain tarkoitus tuohon aikaan oli, että myllylupa oli toistaiseksi voimassa oleva. Oikeuden päätöksessä määrättiin ne ehdot, joiden mukaan myllyoikeus palautuisi tietyn ajan kuluttua kylän miesten yhteiseen käyttöön.

Luvan myöntämistä edelsi edellä sanotun osallistumistarjousmenettelyn lisäksi kihlakunnanoikeuden pitämä katselmus, jossa selvitettiin, tulisiko hankkeesta aiheutumaan vahinkoa naapureille, saattaisiko rakentaminen tukkia virrassa olevan valtaväylän ja aiheutuisiko uudesta myllystä samaan vesistöön aiemmin rakennetulle toiselle myllylle vahinkoa siten, että sen jauhatuksesta saatavat tulot vähenisivät ja edelleen siitä johtuen myllytoiminnasta perittävät verotulot valtiolle pienenisivät. Katselmukseen sisältyi näin sekä yksityisoikeudellinen puoli että julkisoikeudellinen puoli. Jos kihlakunnantuomari ja lautamiehet eivät antaneet lupaa tai jos joku, jonka oikeutta ja etuutta asia koski, ei hyväksynyt hanketta, asia oli siirrettävä maaherran käsiteltäväksi, joka kahden toisesta kihlakunnasta olevan lautamiehen kanssa ratkaisi asian. (Haataja: Vesioikeus III, s. 35–36, J. E. Lang: Om eganderätten till Finlands vatten, s. 86–87.)

Vuoden 1734 laista vesioikeuslakiin

Edellä kerrottu menettely ja käytäntö toimivat vuoden 1734 lain rakennuskaaren pohjana. Rakennuskaaren 20 luvun 1 §:ssä säädettiin rakentamis- ja osallistumisoikeudesta. Vuoden 1759 suomennoksen mukaan lainkohta kuului:

”Jos wirta eli oja juoxe kylän tilusten läpi, ja siihen taitan mylly eli muu wesirakennus rakettaa; nauticon kylän miehet osan siinä, jokainen sen jälkeen kuin hänellä kyläsä osa on. Jos wirta eli oja juoxe cahden kylän levitse, ja molemmilla on osa myllyn paikas; nauticon puolet cumbikin. Jos yxi tahto raketa, ja ei toinen; käykön sen cansa, niincuin calan pyydysten, rakennuxesta sanottu on.”

Lainkohdan periaatteet ovat selvät ja tarjousmenettelykin noudatti aiemmin noudatettuja periaatteita. Jos yksi osakas halusi rakentaa myllyn, mutta toinen osakas ei hankkeen vireillepanijan vaatimuksista huolimatta yhtynyt hankkeeseen, määräsi oikeus, mikäli rakentaminen saattoi tapahtua haitatta, millä tavalla, ehdoilla ja ajalla hankkeen alullepanija sai rakentaa (Rak. K. 17:2).

Rakennuskaaren 20 luvun 2 §:ssä säädettiin, että ”*Ei mahda cucan niin raketa, että toiselle sitä ylembänä eli alembana estettä on...*”, eli haitattomaan rakentamiseen tuli pyrkiä. Saman luvun 3 §:ssä säädetään valtavyälän auki jättämisestä.

Rakennuskaaren 20 luvun 4 §:n menettelysäännös kuuluu seuraavasti:

”Joka uutta wesi eli tuuli myllyä raketa tahto, tehkön sen käräjäsä tiettäväksi. Tuomari catselcon Lautamiesten kansa sen tilan, cuulcon myös naabureita sen ymbäristöllä, ja niillä joilla wanhat myllyt siinä lähinnä owat, ja coetelcon sen jälkeen, jos uusi mylly, ilman heidän eli muiden wahingota, siinä mahta rakettaa: andacon myös sen sitte Guningan Käskynhaldialle tietä, jolla on walda siitä säätä. Saha myllyistä olcon sama Laki.”

Menettelysäännös on hyvin selvä, lyhyt ja ytimekäs. Kihlakunnanoikeus oli jo tuolloin itsenäisen ja ilmeisen riippumaton valtion viranomainen. Maaseudulla se varmaankin koettiin puoleueettomaksi elimeksi. Olihan siinä sekä ammattituomari että kylän miehistä koottu lautakunta. Oli luonnollista, että nämä tehtävät monien muiden tehtävien ohella annettiin oikeuden käsiin.

Myllyhankkeen vireillepanijan oli käräjillä ilmoitettava hankkeestaan ja oikeuden tuli kuulla asia julkisesti ja kutsua paikalle kaikki, joiden etuun ja oikeuteen hanke ehkä vaikutti. Tällaisia olivat hankkeen naapurit ja aiemmin myllynsä rakentaneet. Menettely vaikuttaa varsin modernilta, vai onko paremminkin niin, että nykyaika ei kuulemisperiaatteineen sittenkään ole tuonut lupamenettelyyn mitään uutta? Kihlakunnanoikeuden, samalla kun se tutki hakijan oikeuden vesialueeseen, tuli tutkia aiheuttaisiko hanke ylä- tai alapuolisissa vesistöissä tulvimisvaaraa, vedenjuoksun haitallista muuttumista tai muuta vahinkoa. Haataja lausuu tästä katselmuksen osasta, että se oli ”*vesiteknillistä laatua ja kohdistuu kysymykseen, voitiinko mylly teknillisesti rakentaa suunnitellulla tavalla toiselle haittaa tai vahinkoa aiheuttamatta.*”

Katselmuksen toisen osan muodosti elinkeino-oikeudellista laatua olevan seikan selvittäminen, eli tulisiko hankkeen mukainen mylly aiheuttamaan aiemmin rakennettujen myllyjen omistajille vahinkoa jauhatettavien viljamäärien vähenemisenä ja sen kautta valtiolle kannettavien verotulojen pienenemisenä, eli tältäkin osalta jatkui jo ennen vuoden 1734 lakia vallinnut menettely (Haataja I, s 242).

Myllyluvan pohjana ollut lupa käyttää toisen koskivoimaa oli aiemmin katsottu väliaikaiseksi, mutta aikaa myöten virallistoimintoisuuden merkitys alkoi korostua siten, että myllyluvista tuli vähitellen pysyviä. Mikäli myllypaikkojen osaosakkaat, jotka oli kutsuttu julkisella kuulutuksella katselmukseen, eivät tulleet paikalle tai eivät paikalle tullessaan esittäneet mitään vaatimuksia, he menettivät jatkossa puhevaltansa ja lupa annettiin hakemuksen mukaisesti, mikäli muut seikat mahdollistivat sen. Lupa voitiin niin muodoin tulkita pysyväksi ja oli siten myytävissä, perittävässä ja muutoinkin käsiteltävissä kuin mikä muu yksityisoikeudellisen omistuksen kohde tahansa. (Haataja I, s. 245).

Rakennuskaaren menettelysäännös (20:4) poikkesi aiemmasta käytännöstä siten, että nyt lupakysymyksen ratkaisi aina lopullisesti maaherra riippumatta siitä, oliko hanke tehty kihlakunnanoikeuden käsittelyssä riitaiseksi vai ei. Päätös tehtiin siten hallinnossa, ei tuomioistuimessa.

Vuoden 1809 jälkeenkin noudatettiin autonomian aikana, etenkin sen alkupuolella, Ruotsi-Suomen lainsäädäntöä. Vähitellen lainsäädäntöä täydennettiin tai muutettiin yhteiskunnan kehityksen ja vaatimusten myötä. Vuonna 1816 annetussa Keisarillisessa asetuksessa säädettiin metsien hallinnosta ja sahojen kuntoonpanosta Viipurin läänissä. Toukokuun 15 päivänä 1848 annetussa Maanmittausohjesäännössä annettiin tarkat ohjeet myllyn tai muunlaisen vesilaitoksen rakentamista koskevasta menettelystä. Ohjesäännön 171 § antaa yksityiskohtaiset ohjeet, ja koska säännösten tekniset periaatteet, tosin tämän päivän oloihin muokattuina, näyttävät olevan edelleen olemassa, otankin koko pykälän siinä muodossa kuin se on Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran vuonna 1899 toimittamassa lakikokoelmassa:

”171 §. Jos joku ilmoittaa aikovansa rakentaa myllyn tahi muun vesilaitoksen taikka toisenlaiseksi muuntaa jo ennen rakennetun sellaisen laitoksen, määrätköön Kuvernööri maanmittarin aiottua rakennustyötä, asianomaisten läsnäollessa, paikalla tutkimaan, jolloin hän on velvollinen; tarkoin selittelemään itse vesistön, pannen samalla kirjaan mitä selkoa, siinä saatavilla tahi muuten tunnetuilla tiedoilla, voidaan saada, osittain sen alkulähteestä ja juoksusta siihen asti, missä se laskee isompaan järveen tahi jokeen alapuolella rakennuspaikkaa, osittain myöskin, jos järviä, saman vesistön kautta, yhdistyy toisiinsa taikka laskee siihen, niiden arviolta lasketusta pituudesta, leveydestä ja keskimääräisestä syvyydestä: veden punnitsemalla tarkoin jalka- ja tuumamäärin tutkimaan putouksen korkeuden ylemmästä tyvenestä vedestä alempaan asti sekä, jos ylempänä tahi alempana rakennuspaikkaa on vesistössä koskia, myöskin punnitsemaan ja kirjaan panemaan niiden korkeuden ja kuinka kaukana ne ovat toisistansa ja rakennuspaikasta: selvittämään, josko aiottu vesilaitos tulisi sulkemaan ennen käytetyn veneväylän, estämään kalan nousua ylempänä oleviin järviin, taikka, vastaisiin koskenperkaus-, järvenlasku- ja tiluskuivaustöihin nähden, sulkemaan tahi johdattamaan pois veden alempana samassa vesistössä olevilta, etuoikeuksilla varustetuilta laitoksilta ja rakennuksilta, taikka

vaikuttamaan haitallisen sulkemisen sellaisille, ylempänä oleville laitoksille: ja lopuksi, sellaisen astemitan jälkeen, jossa yksi kymmenystuuma vastaa neljäsataa jalkaa, tekemään kartan vesistöä ja sen ympäristöstä lähellä rakennuspaikkaa ja seuduista sen ympärillä, niin myös, sellaisen astemitan jälkeen, jossa yksi kymmenystuuma vastaa korkeintaan kahtasataa jalkaa, erityisen kartan itse rakennuspaikasta yleimmästä tyvenestä vedestä alempaan asti, johon viimeksimainittuun karttaan on merkittävä, mille paikoin hakija aikoo rakentaa laitoksen huoneet ja sulkurakennukset ja kuinka korkea sulku tulisi olemaan: jonka ohessa myös, jos asianomaiset eivät voisi varmaan selvittää viimeksimainittuja asianhaaroja, maanmittarin tulee antaa siitä lausunto ja ehdotus ja merkitä se kartalle.

Nämä kartat ovat ynnä toimituskirjan kanssa, läänin maanmittarin kautta, lähetettävät Kuvernöörille, joka ne toimittaa tie- ja vesikulkulaitosten johtokunnalle. Jos johtokunta on hyväksynyt maanmittarin toimenpiteet ja lausuntonsa asiassa antanut, saa Kuvernööri, jos esteitä aiottua rakentamista vastaan, maanmittarin selvityksen johdosta, ilmaantuu, sen enemmittä mutkitta hyljätä hakemuksen, mutta muussa tapauksessa lähettäköön asiakirjat paikkakunnan tuomarille, joka määrää kihlakunnansyynin paikalle, jolloin syynioikeus, noudattamalla Rak. K. 20 luvun määräyksiä ja mitä ulostulleet asetukset muuten asiassa säätävät, on velvollinen: syynikirjassa tarkasti osottamaan sen paikan, mihin itse laitos ja sulku ovat rakennettavat, määräten kuinka kaukana ne ovat ensimmäisestä tyvenestä vedestä kosken alapuolella, ja osottaen kuinka kauvas rakennus saa ulottua, minkä mittainen vesiruuhen pitää olla, kuinka pitkän, korkean ja leveän sulun saa tehdä, onko se varustettava tulvakannella vai ryösyäsluukuilla, ja jälkimmäisessä tapauksessa, niiden suuruus kuin myös korko alemmasta tyvenestä vedestä lukien: merkin hakkaamalla johonkin vesistössä olevaan kallioon taikka, missä sitä ei ole, johonkin maaperäiseen kiveen merkitsemään sen korkeuden, jonka tasalle veden kosken yläpuolella saa sulkea, sekä tämän, siten noudatettavaksi määrätyn, merkin sijan ja kaukaisuuden muista liikkumattomista kappaleista niin tarkoin syynikirjassa selittämään, että sen johdolla helposti voipi merkin löytää: tarkasti selittämään, kuinka paljon tavallista vedenkorkeutta ylempänä ne ympärillä olevat rannat ja tilukset ovat, jotka ovat vesistöä ja rakennuspaikkaa lähinnä, taikka niin kaukana kuin sulkemisen lupa ulottuu, sekä peltoin, niittyin, soiden, viljeltävän tahi viljeltäväksi kelpaamattoman metsämaan laadun, niin myöskin tiedustelemaan niillä seuduin asuvilta veden korkeutta tulva-aikoina.

Jos taas tie- ja vesikulkulaitosten johtokunta taikka kihlakunnanoikeus, arvostellaksensa rakennuskysymystä, katsoisi tarkemman ja laajemman maanmittaritutkinnon vesistön alkulähteestä, juoksusta ja laskusta, niin myös siihen yhtyvistä järivistä, tarpeelliseksi, niin ulonnettakoon sellainen tutkinto, johtokunnan tahi Oikeuden nimenomaisen määräyksen mukaan, kaukaisempiinkin paikkoihin, joista uusista tutkinnoista maanmittari saa palkkansa yleisistä varoista. Kun maanmittaria tarvitaan läsnä ja apuna olemaan itse syynioikeudessa, kutsuttakoon siihen, jos mahdollista on, sama henkilö, joka on toimittanut edellämainitut valmistelevaiset tutkinnot.”

Merkittävä uudistus oli 23.3.1868 annettu Keisarillinen asetus vedenjohdoista ja vesilaitoksista. Sen 27 §:n 1 momentin mukaan saman asetuksen 13 ja 20 §:ssä tarkoitetuissa ”pienissä vesissä”, joita ei voitu käyttää kulku- tai uittoväylänä ja joiden sulkeminen ei aiheuttanut ylävirran puolella veden nousua eikä alavirran puolella asuvalle veden puutetta, sai se, jonka maan halki tällainen ”pieni vesi” virtasi, rakentaa myllyn tekemällä siitä ilmoituksen piiri-insinöörille. Piiri-insinöörin tuli kartta- ja asiakirja-aineiston perusteella tutkia ilmoitus ja selvittää, loukkasiko hanke jonkun muun oikeutta, ja sen jälkeen piiri-insinööri antoi asiassa

kirjallisen lausuntonsa. Menettely oli siis puhtaasti nykyaikaista ilmoitusmenettelyä vastaava. Tätä osoittaa myös asetuksen 27 §:n 2 momentti, jonka mukaan, jos laitos aiheutti valmistutuaan vedennousua tai muuta haittaa, oli se poistettava ja laitoksen omistajalla oli lisäksi vahingonkorvausvelvollisuus vahingon kärsijälle.

Jos ”pieneen veteen” rakennettavalle laitokselle hankkeen vireillepanija halusi luvan, tuli hänen tehdä siitä asianmukainen hakemus kuvernöörille asetuksen 28 §:n mukaan. Tämä lainkohta säättää niin ikään, että lupa-hakemus, koski se sitten ”pieniä vesii” tai niitä suurempia vesii, tuli tehdä läänin kuvernöörille.

Asetuksen 29–33 §:ssä on erittäin seikkaperäisesti säädelty menettelytapasäännöt, joiden mukaan kuvernöörin tuli määrätä piirikunnan insinööri tai hänen sijaansa toinen asiaa ymmärtävä mies pitämään katselmuksen hankkeen perustamispaikalla. Katselmus oli viimeistään 14 päivää ennen aloitusta kuulutettava kirkossa. Kuulutuksessa piti ilmoittaa asian laatu ja se, että asianosaisen poissaolo ei estänyt katselmuksen toimittamista.

Katselmuksessa toimitusmiehen (piiri-insinööri tai muu asiaa tunteva mies) ja kahden uskotun miehen tuli tarkasti tutkia kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Katselmuksen lopussa kaikille paikallaolijoille oli ilmoitettava, mitä katselmuksessa oli havaittu, lausunto laitoksen perustamisesta sekä ehdotus laitoksen paikasta ja lupaehdoista. Tämän jälkeen asia siirrettiin lääninhallitukseen kuvernöörin ratkaistavaksi.

Lääninhallituksen käsittelyn aikana asianosaisilla oli mahdollisuus vastata hakemukseen ja toimitusmiehen ehdotukseen. Myöskin tie- ja vesikulkulaitosten Ylihallitus saattoi antaa lausuntonsa hankkeesta, jos se katsoi aihetta siihen olevan. Kuvernöörin tuli sitten antaa asiassa päätös ja jos hankkeeseen suostuttiin, tuli päätöksessä kertoa myös lupaehdot.

Edellä kuvattu menettely tuli kyseeseen vain, jos asiassa ei syntynyt riitaa. Jos joku oli vastustanut hanketta ja tehnyt joko hakijan nautinto-oikeudesta tai vedennostamishdoista tai muutoin sellaisen muistutuksen, että asia oli tullut riitaiseksi, tuli kuvernöörin ”*osoittaa riitaveljet asiaansa siitä laillisessa oikeudessa ajamaan*”, jolloin luvan hakijan tuli haastaa riitauttajat käräjille ja oikeus ratkaisi riitakysymyksen. Päätöksen saatua lainvoiman kuvernöörin tuli ratkaista asia, joko myöntää lupa tai evätä hakemus.

Asetuksen 33 §:ssä on mielenkiintoinen ja muiden kuin luvansaaajan kannalta tarkasteltuna tavallaan rajukin määräys. Jos laitos oli perustettu laillisen päätöksen nojalla ja lupaehtojen mukaisesti, laitoksen omistaja ei ollut ”*velvollinen vastaamaan mistään vahingosta, joita sitten päätettänee laitoksen tekvän ylempänä tahi alempana asujille.*” Tämä asetti myös lupaehtojen laatijalle melkoisia paineita, tulihan lupaehtojen olla sellaisia, ettei vahinkoja pääsisi tapahtumaan. Tosin rakennuskaaren 20 luvun 6 §:ssä oli lakitasoisestikin säädetty myllyn käytöstä siten, ettei siitä saanut aiheutua vahinkoa.

1800-luvun loppupuolella talouselämä ja tekniikka kehittyivät aiempiin aikoihin verrattuna nopeasti ja myös vesivoiman hyötykäyttö tuli yhä tärkeämmäksi. Koko vesilainsäädäntö tuli uuteen tarkkailuun 1889 valtiopäivien jälkeen, ja Torsen Costianderin johtama komitea sai 27.5.1893 valmiiksi mietintönsä vesilainsäädännön uudistamiseksi. Komitean mietintö ei sellaisenaan mennyt valtiopäivillä läpi, vaan joutui perinpohjaisen arvostelun ja muutosten

kohteeksi (Haataja: Vesioikeus III, s. 53). Olkoonkin, että komitean mietintöä kritisoitiin voimakkaasti, se osaltaan yhdessä kahden muun samanaikaisen mietinnön kanssa vaikutti vuoden 1902 vesioikeuslain säätämiseen. Toisaalta mietinnössä on joitakin lupamenettelyyn liittyviä kannanottoja, jotka lähihistoriastammekin kuulostavat tutuilta. Käsitellessään ehdottamaansa vesioikeuslain 6 lukua, jossa säädettäisiin menettelytavoista, komitea pohdiskeli, onko insinöörivetoinen ilman lakimiestä tapahtuva esikäsittely eli katselmus mahdollinen vai ei.

Komitean enemmistön kannan mukaan tuomioistuimella ei voinut olla sellaista teknistä osaamista, jota vaaditaan suurten vesihankkeiden käsittelyssä. Näin ollen tekniset asiantuntijat toimittaisivat esikäsittelyn, jolloin toiminta jo heti alkuvaiheesta alkaen voitaisiin järjestää asianmukaisen suunnitelman mukaisesti ja näin välttyttäisiin erehdyksiltä ja tarpeettomilta kustannuksilta. Ilmeisesti toimikunnassa oli keskusteltu esikäsittelyn mahdollisesta hidastavasta vaikutuksesta, koskapa toimikunnan enemmistö toteaa, että osapuolille varataan esikäsittelyssä mahdollisuus asiantuntevan henkilön johdolla sopia mahdollisista riitakysymyksistä. Näin voitaisiin saada aikaiseksi lopullinen ratkaisu riitakysymyksiin, eikä asiaa tarvitsisi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Juuri viimeksimainitunlaista tilannetta vastaan komitean vähemmistö reagoi esittäen, että näin nostettaisiin teknisesti koulutettu asiantuntija, jolta ei edellytetä juridista koulutusta, tuomarin asemaan. Menettely loisi sekaannusta tuomioistuimessa tapahtuvan todistelun kanssa. Tällainen päätös olisi myös täytöntöönpanokelpoinen samalla tavoin kuin oikeuden päätös. Näin luotaisiin tuomioistuimeen verrattavissa oleva instanssi vaikkakin toisella nimellä. Eli jo tuolloin keskusteltiin kysymyksestä lakimieslinja – insinöörilinja (Komiteamietintö 27.5.1893, för komitén uppgörande af förslag till lagstadganden rörande vattenrätten, s. 37–39).

Vuoden 1902 vesioikeuslaki saatiin joka tapauksessa aikaan ja se lupamenettelysäännösten osalta noudatteli komitean päälinjauksia. Lain 6 luvun 4 §:n mukaan lupahakemuksen käsittelee läänin kuvernööri (maaherra). Koska rakentamishankkeet, etenkin voimalaitoshankkeet olivat merkittäviä ja vaikutukset ulottuivat laajallekin alueelle, tuli hanke määrätä katselmuksen, jonka toimitti ”maanmittari” kahden uskotun miehen kanssa. Katselmuksen pitämisestä tuli kuuluttaa vähintään 14 päivää ennen katselmuksen pitämistä niissä kunnissa, joissa hankkeen vaikutukset ilmenivät.

Katselmuksessa tuli selvittää kaikki hankkeeseen vaikuttavat seikat, kuulla asianosaisia, tehdä ehdotus joko hankkeen hylkäämisestä tai myönteisessä tapauksessa tehdä ehdotus luvasta, lupaehdoista ja vahinkojen korvaamisesta. Katselmusta koskevat ohjeet olivat hyvin pitkälti samanlaiset kuin mitä aiemmin on kerrottu Maanmittausohjesäännön 171 §:n kohdalla.

Olkoonkin, että tänä päivänä tuntuu luonnolliselta, että katselmuksen yhteydessä tutkittiin sekä hankkeen oikeudelliset että tekniset edellytykset, ei asia ollut aivan selvä vesioikeuslain säätämisen aikoihin. Haatajan mukaan tästä kysymyksestä oli tiedemiespiireissä ja käytännönkin tasolla erilaista tulkintaa. Ongelman oli synnyttänyt se, ettei vesioikeuslain voimaannonasetuksessa ollut tarkempia määräyksiä oikeudellisen puolen käsittelystä, vaan sen sijaan erittäin yksityiskohtaiset ohjeet teknisen puolen käsittelystä (Haataja III, s. 184–192). Saattaa olla, että tässä yhteydessä ajatustapoihin vaikuttivat myös edellä mainitun komiteamietinnön

(27.5.1893) vähemmistön kannanotot. Haataja päätyy siihen tänään luonnolliselta tuntuvaan tulkintaan, että katselmuksessa tuli käsitellä sekä oikeudelliset että tekniset kysymykset.

Katselmuksen päätyttyä toimitusmiehen tuli lähettää toimituskirja karttoineen, piirustuksineen, muistutuksineen ja kaikkine asiassa kertyneine asiakirjoineen lääninhallitukselle. Lääninhallituksen tuli tiedottaa asiasta asianosaisille, joiden tuli tehdä muistutuksensa ja vaatimuksensa 60 päivän kuluessa tiedottamisesta sillä uhalla, että he muutoin menettivät puhevaltansa asiassa. Ennen asian ratkaisemista lääninhallitus voi hankkia lausuntoja eri viranomaisilta. Mikäli lääninhallitus myönsi luvan tuli lupapäätöksessä määrätä lupa, lupaehdot ja korvaukset. Lainvoimaisella rakentamispäätöksellä luotiin vesistöä koskeva laillinen tila, lupa oli kiinteistöön sidottu ja nautti pysyvyyttä muita kohtaan.

Vesioikeuslaista vesilakiin

Vuoden 1902 vesioikeuslaki säädettiin aikana, jolloin maatalous vielä näytteli keskeistä osaa, elettiin agrariiyhteiskunnan aikaa. Yhteiskunta ja tekniikka kehittyivät voimakkaasti viime vuosisadan alussa ja etenkin siinä vaiheessa, kun sähkövoiman siirto sen tuotantopaikoilta etäälläkin oleviin käyttöpisteisiin tuli mahdolliseksi, sai vesivoiman käyttö aivan uusia ulottuvuuksia. Teollisuus tarvitsi sähkövoimaa ja sen vaatimukset tulivat yhä voimakkaammin esiin. Vesioikeuslaki osoittautui 1920 luvulle tultaessa näiltä osin vanhentuneeksi ja niinpä 1919 asetettiin komitea suunnittelemaan uutta vesilakia. Komitean työ päättyi tuloksetta 1922. Vuonna 1929 asetettiin hovioikeudenneuvos Edvard Hällforsin johtama uusi komitea selvittämään ja laatimaan vesilainsäädäntöä koskevaa kokonaisuudistusta. Komitea sai työnsä valmiiksi maaliskuun 2. päivänä 1939 eli juuri ennen toista maailmansotaa. Komitean työ kesti siten reilut 10 vuotta, mutta työ oli laaja ja merkittävä. Hällforsin komitean työ on perustavaa laatua oleva vesioikeudellinen selvitys, johon edelleen viitataan monissa eri yhteyksissä.

Komitean työn aikana tapahtui ympäröivässä maailmassa kuitenkin paljon. Tekniikka meni vauhdilla eteenpäin ja sen myötä myös vaatimukset kasvoivat. Vesioikeuslain rakentamispöytäkirjat eivät enää soveltuneet uusiin tilanteisiin. Myös 1930-luvun alussa vallinnut yleinen taloudellinen lama ja sittemmin sodat 1940-luvulla näyttelivät omaa osaansa tulevassa, väliaikaisiksi tarkoitettussa vesilainsäädännössä.

Helmikuun 2. päivänä 1934 annetussa laissa eräiden kiireellisten vesioikeusasian käsittelemisestä luotiin joissakin asioissa lääninhallituksen asemesta käsitteleväksi viranomaiseksi vesistötoimikunta, jonka muodostivat lakimiespuheenjohtaja, kaksi insinööriä ja tarpeellinen muu henkilöstö. Vesistötoimikunta toimi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaisena hallintoviranomaisena. Aluksi vesistötoimikunnan lupatehtävät rajoittuivat säännöstelytyöihin sikäli kuin niihin oli ryhdyttävä työllistämistarkoituksissa tai mikäli ne muutoinkin olivat kiireellisiä. Huhtikuun 16. päivänä 1937 annetulla lailla laajennettiin vesistötoimikunnan toimialaa siten, että sen käsiteltäväksi tulivat myös kiireellisten ja tarpeellisten vesilaitosten

rakentamista koskevat ja lähes kaikki muutkin rakentamista koskevat lupa-asiat. (Haataja III, s. 323.)

Lupa-asian tultua vireille vesistötoimikunnassa tuli sen selvittää hakijan juridinen oikeus hanketta varten tarpeellisiin maa ja vesialueisiin. Mikäli oikeudet olivat olemassa, asia määrättiin katselmustoimitukseen, jossa toimitusinsinööri ja hänen kutsumansa uskotut miehet suorittivat katselmuksen. Toimitusinsinöörillä oli mahdollisuus käyttää apunaan sekä teknisiä että juridisia asiantuntijoita.

Katselmustoimituksen aikana asianosaisilla oli mahdollisuus tutustua toimitusinsinöörin hankkeesta tekemään, nähtäville asetettuun suunnitelmaan. Katselmuksen kuluessa piti pitää kokouksia kaikissa niissä kunnissa, joita hanke koski. Kokouksissa ne, joiden oikeutta tai etua hanke saattoi koskea, voivat esittää muistutuksensa suunnitelmaa vastaan ja tehdä muut vaatimukset. Katselmustoimituksen päätteeksi toimitusmiehet laativat lausuntonsa hankkeesta, sen vaikutuksista, tarpeellisista lupaehdoista ja korvauksista. Menettely noudatti virallisperiaatetta, ja vaikka esimerkiksi korvauksia ei ollut vaadittu, tuli toimitusmiesten ottaa niihin kantaa ja tarvittaessa tehdä niistä ehdotuksensa. Katselmusmateriaali toimitettiin vesistötoimikunnalle, sekä jäljennökset asiakirjoista eri viranomaisille ja hankkeen vaikutusalueen kunnille, joissa ne piti panna yleisesti nähtäväksi. Asianosaisilla oli oikeus 30 päivän kuluessa nähtäväksiapanon jälkeen tehdä muistutuksensa vesistötoimikunnalle toimitusmiesten suunnitelmasta ja lausunnosta.

Talvisodan jälkeen heinäkuun 19. päivänä 1940 annettiin laki eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä. Poikkeuslain antaminen johtui käydystä sodasta ja sen aiheuttamista poikkeuksellisista oloista, energiapulasta ja osin tuolloin olleista poikkeuksellisen kuivista vuosista. Lailla mahdollistettiin yleisen edun niin vaatiessa jo rakennettujen voimalaitosten vesivoiman lisääminen. Laki ei koskenut uusia voimalaitoksia. Vesistötoimikunnan tämän lain nojalla antamissa väliaikaisissa päätöksissä piti antaa lausuma myös korvauksista. Vesistötoimikunnan väliaikaista lupaa koskevaan päätökseen ei saanut hakea muutosta.

Poikkeuksellisten olojen jatkuessa vuonna 1941 maaliskuun 21. päivänä säädettiin laki toimenpiteistä vesivoiman käyttöön ottamisen helpottamiseksi. Lain oli tarkoitus olla voimassa vain väliaikaisesti, mutta sen voimassaoloa jatkettiin useaan otteeseen. Lain mukaan väliaikainen lupa voitiin antaa, jos hakijalla oli hankkeeseen tarvittava rantatontti ja jos hakija omisti vähintään 2/3 tarvittavasta vesivoimasta ja hankkeella katsottiin olevan yleisehkö merkitys. Rakentamisen sai aloittaa väliaikaisella luvalla jo ennen katselmustakin. Väliaikaiseen lupapäätökseen ei saanut hakea muutosta.

Hällforsin komitean mietintö ei ollut sodan jaloissakaan jäänyt unohduksiin, vaan asia otettiin uudelleen esille. Professori Kyösti Haataja sai vuonna 1940 oikeusministeriöltä tehtäväksi tarkistaa komiteamietintö ja hän teki sen pohjalta 1944 hallitukselle esityksen. Asiaa ei kuitenkaan koskaan viety edelleen eduskuntaan saakka. Kun Hällforsin komitean asettamisesta oli kulunut 23 vuotta, asetti valtioneuvosto 27.9.1951 oikeusneuvos Matti Piipposen johdolla komitean tarkastamaan siihen mennessä tehdyt uuden vesilain säätämistä koskevat selvitykset. Toimikunta sai työnsä valmiiksi kesäkuun 30. päivänä 1958 eli 30 vuotta Hällforsin

komitean asettamisesta. Selvityksen pohjalta laadittu nykyisin voimassa oleva vesilaki astui voimaan huhtikuun 1. päivänä 1962 ja on siitä asti, tosin monin muutoksin, lisäyksiin ja parannuksiin, palvellut vesirakentamista ja suomalaista yhteiskuntaa.

Piipposen komitea kiinnitti työssään huomiota erityisesti voimatalouden kannalta tapahtuneisiin tärkeisiin lainsäädännöllisiin väliaikaisratkaisuihin vuosina 1934, 1937, 1940 ja 1941 sekä noiden lakien synnyttämiin ongelmiin. Komitea toteaa osittaisuudistusten johtaneen myös kielteisiin seurauksiin. Komitean mukaan

”eräissä tapauksissa väliaikaisia lupia on myönnetty sellaisin edellytyksin ja ehdoin, ettei lopullista lupaa vastaavalla tavalla toteutetulle yritykselle voimassa olevien säännösten mukaan ilmeisesti lainkaan voitaisi antaa. Tämä on käynyt päinsä, koska väliaikaiseen lupapäätökseen ei erikseen voida hakea muutosta, eikä vesistötoimikunnan ratkaisuja näin muodoin ole voitu saattaa ylemmän tuomioistuimen ratkaistavaksi” (Piipposen komiteamietintö 1958:97, moniste s. 4). Myös Haataja on voimakkaasti kritisoinut poikkeuslakien aikanaan synnyttämää tilannetta (Haataja I, s. 80–82 ja III s. 358–424).

Vesilaissa siirryttiin vesistöjä koskevissa lupa-asioissa puhtaasti tuomioistuinlinjalle perustamalla kolme vesioikeutta: Länsi-Suomen vesioikeus Helsinkiin, Itä-Suomen vesioikeus Kuopioon ja Pohjois-Suomen vesioikeus Ouluun. Vesioikeuden ratkaisukokoonpanossa oli lainoppinut puheenjohtaja ja kaksi tekniikan alan jäsentä sekä lainoppinut sihteeri. Muutoksenhakuasteina toimivat korkein hallinto-oikeus lupakysymysten osalta ja Vaasan hovioikeuden jaostoksi perustettu vesiylioikeus korvauskysymysten osalta. Vesiylioikeuden päätöksestä voitiin hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Vuonna 1987 vesioikeuksien kokoonpanoa vahvistettiin siten, että myös luonnontalouden alan jäsen tuli mahdolliseksi ratkaisukokoonpanossa. Vesiylioikeus itsenäistettiin omaksi yli-oikeudeksi ja sinnekin lisättiin luonnontalouden alan jäsen. Muutoksenhakua yksinkertaistettiin myös siten, että vesioikeuden päätöksestä valitettiin kokonaisuudessaan vesiylioikeuteen ja sieltä edelleen muutoksenhakulupamenettelyn kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Vesioikeudellisten ja muiden ympäristöoikeudellisten lupahankkeiden tultua yhä laajemmiksi ja monia eri ympäristövaikutuksia aiheuttaviksi hankkeiksi, tultiin 1990-luvun loppupuolella tilanteeseen, jolloin sektorikohtainen lupahakemuksen käsittely ei enää osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi.

Ajatus ”yhden luukun periaatteesta” sai yhä voimakkaampaa kannatusta sekä ympäristöviranomaisten että luvanhakijatahojen keskuudessa. Niin ikään pohdittiin voimakkaasti kysymystä siitä, tulisiko ympäristöoikeudelliset luvat ratkaista tuomioistuimissa vai hallinnossa. Kysymyksestä käytiin vilkasta keskustelua ja molemmilla suuntauksilla oli kannattajansa.

Ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä linjaratkaisu tehtiin ja 1.3.2000 lukien vesioikeudet lakkautettiin ja muutettiin ympäristölupavirastoiksi ja siirrettiin oikeusministeriön hallinnonalalta ympäristöministeriön hallinnonalalle. Samassa yhteydessä vesilakia muutettiin siten, että vain vesistöön rakentaminen ja siihen liittyvät lupa-asiat jäivät ympäristölupavirastojen käsiteltäviksi, muut lupa-asiat siirrettiin alueellisille ympäristökeskuksille. Vesirakentamista koskevien asioiden lupamenettely säilyi kuitenkin entisellään.

Vesilain mukainen katselmustoimitus säännellään hyvin perusteellisesti sekä vesilaissa että vesiasetuksessa ja lukuisissa ympäristöhallinnon antamissa katselmusohjeissa. Katselmustoimitusta vetää toimitusinsinööri kahden uskotun miehen ja tarpeellisten avustavien asiantuntijoiden kanssa. Katselmustoimituksen tavoitteena on hankkeen kaikinpuolinen selvittäminen sekä oikeudellisten että teknisten kysymysten osalta. Katselmustoimituksen aikana on kaikille, joiden etuun ja oikeuteen hanke saattaa vaikuttaa, varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja viran puolesta selvitettävä hankkeen kaikki vaikutukset sekä tehtävä ehdotus joko hankkeen hylkäämisestä tai sen hyväksymisestä. Viimeksi mainitussa tapauksessa toimitusmiesten on tehtävä ehdotus luvasta, lupaehdoista ja korvauskysymysten ratkaisemisesta. Katselmustoimituksessa syntyy siten toimitusmiesten ”ehdotus” päätökseksi. Katselmustoimituksen päätyttyä asia palaa takaisin; aiemmin asia palautui vesioikeuteen, nyttemmin ympäristölupavirastoon, joka tekee asiassa lopullisen ensi asteen päätöksen.

Eräksi apukeinoksi lupa-asiain käsittelyssä kehitettiin selvitysmenettely, jonka tarkoituksena on hankkeeseen sisältyvän tietyn asian tai rajatun asiaryhmän selvittäminen ilman varsinaista katselmustoimitusta. Sen käyttö on kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

Lopuksi

Kun olen lähes 30 vuoden ajan työni puolesta seurannut vesioikeudellista rakentamislupamenettelyä, olen toistuvasti törmännyt kysymykseen, onko asianosaisilla, niillä, joiden etuun ja oikeuteen hanke saattaa vaikuttaa, ollut todellinen mahdollisuus osallistua prosessiin. Kun seurailee lainsäädännön kehitystä aina 1500-luvun lopulta alkaen, niin lainsäädäntötasolla tarkasteltuna ei voine päättyä muuhun tulokseen kuin että asianosaisilla on pääosin ollut mahdollisuus vaikuttaa hankkeen etenemiseen ja omien etujensa valvomiseen. Kihlakunnanoikeuden katselmuksiin tuli kutsua asianosaiset, rakennuskaaren ja maanmittausohjesäännön mukaan kaikkia tuli kuulla, vuoden 1868 asetus velvoitti kuulemaan asianosaisia, vuoden 1902 vesioikeuslaki niin ikään ja samoin vuoden 1962 vesilaki. Asianosaiset saivat ja saavat äänensä kuuluville. Se, miksi etenkin Pohjois-Suomessa tunnettiin suurta tyytymättömyyttä vesiasioiden hoitoa ja vesiviranomaisia kohtaan 1960–1980-luvuilla, johtunee varmaankin vuoden 1940 ja 1941 poikkeuslaeista ja niiden nojalla tehdyistä pohjoisten jokien rakennustöistä. Lait oli säädetty poikkeusoloja varten ja voidaanpa sanoa pakottavasta syystä. Tuolloin jouduttiin varmaankin oikomaan kuulemissäännöksiä ja nämä muistot elävät pitkään hankkeiden asianosaisten keskuudessa.

Toinen keskeinen syy koettuun tyytymättömyyteen on varmaankin se, että vesiasiat ja etenkin rakentamislupa-asiat ovat hyvinkin monimutkaisia ja niissä tulee esiin monenlaisia kysymyksiä, joihin henkilön, joka ei ole perin pohjin perehtynyt vesioikeudellisiin kysymyksiin on ja on ollut vaikea ottaa kantaa ja huomata kaikki ehkä myöhemmin esiin tulevat ongelmat. Myöskään viranomaiset eivät aina ole osanneet tai huomanneet selvittää hankkeita asianosaisille riittävän perusteellisesti ja tästä on osaltaan voinut syntyä epäily, että ”minua on kyllä kuultu, mutta ei kuunneltu”.

Tällä hetkellä istuu ylijohdaja Timo Kotkasaaren puheenjohtajana vetämä vesilakitoimikunta, jonka tehtävänä lyhyesti sanottuna on kirjoittaa uusi vesilaki. Miehemme, joka tämän katsauksen alussa samoili Suomen metsiä ja saloja, ei tarvinnut kantaa huolta Euroopan yhteisöstä, vesipuidedirektiivistä eikä Fair Trial -periaatteesta. Vesilakitoimikunnassa, jonka työhön saan osallistua, kannetaan runsaasti huolta näistä seikoista ja niiden vaikutuksista samoin kuin tuostakin palataan asianosaisten – niin luvan hakijain kuin muidenkin, joiden etuun ja oikeuteen hanke saattaa vaikuttaa – oikeusturvakysymyksiin, Euroopan yhteisöoikeuden merkitykseen, vesipuidedirektiivin vaikutuksiin tulevassa lainsäädännössä ja Fair Trial -periaatteeseen. Aika ja oikeuskäytäntö saavat osoittaa, miten näissä ja monessa muussa vesistön rakentamista koskevassa lupaprosessin säätelyssä onnistutaan.