

EDUSKUNNAN  
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

8 päivänä kesäkuuta 1992

Lausunto n:o 2

*Ympäristövaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 24 päivänä huhtikuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 42 laiksi vesilain muuttamisesta ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, osastopäällikkö Timo Kotkasaari maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Ulla Kaarikivi-Laine ympäristöministeriöstä, diplomi-insinööri Jorma Leivonen vesi- ja ympäristöhallituksesta, osastopäällikkö Kimmo Mannola merenkulkuhallituksesta, vesiylioikeustuomari Matti Pulli vesiylioikeudesta, vesioikeustuomari Matti Sepponen Länsi-Suomen vesioikeudesta, Vihdin ympäristönsuojelusihteeri, vs. ylitarkastaja Risto Salomaa Uudenmaan lääninhallituksesta, johtaja Leena Saviranta Helsingin vesi- ja ympäristöpiiristä, lakimies Harry Ahlgren Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisosastopäällikkö Jukka Kero Suomen Kunnallisliitosta, apulaisjohtaja Astrid Thors Finlands svenska kommunförbundista ja lakimies Kurt Hemnell Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta.

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa ensisijaisesti vesioikeuden ja ympäristönsuojelulautakunnan toimivallan, vesilain muutoksenhakujärjestelmän sekä sekä näihin liittyvien oikeusturva- ja menettelytapasäännösten osalta.

**Hallituksen esitys**

Hallituksen esitykseen on koottu vesilain eri osa-alueita koskevia muutosehdotuksia.

Vesilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että julkisen kulkuväylän määräämisestä päättäisi merenkulkuhallituksen sijasta vesioikeus, jossa uusien väylien useimmat väylärakennustoimenpiteet muutenkin käsitellään. Samalla selvenne-

tään mahdollisuuksia saada korvausta väylästä ja sen käyttämisestä johtuvista vahingoista.

Kunnan ympäristönsuojelulautakunnan valtuuksia valvonta- ja pakkokeinoasioissa ehdotetaan lisättäväksi ja menettelyä eräissä lautakunnalle kuuluvissa asioissa tarkistettavaksi.

Vesioikeudellisia pakkokeinoja eli virka-apua koskeviin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä uhkasakkolain voimaantulosta johtuvia muutoksia. Vesikirjaa koskevat säännökset uudistettaisiin, koska vesioikeuksissa manuaalisesti pidetty vesikirja on korvautumassa uusimuotoisella atk-pohjaisella rekisterillä. Myös uutta rekisteriä kutsuttaisiin vesikirjaksi.

Eräitä käytännössä kankeiksi osoittautuneita muutoksenhakusäännöksiä yksinkertaistettaisiin. Valituksenalaista vesioikeuden päätöstä ei enää tarvitsisi liittää vesiylioikeudelle tehtävään valitukseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan hetken tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

**Valiokunnan kannanotot**

Valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja taroituksenmukaisena. Valiokunta esittää lakiehdotuksen hyväksymistä eräin huomautuksin ja muutosesityksin.

*Toimivaltarajaukset.* Vaikka hallituksen esitys sisältää eräitä vesi- ja ympäristöviranomaisten välisiä toimivallan siirtoja, hallituksen esityksen painopiste on säännösten selkeyttämisessä niin, että vesi- ja ympäristöviranomaisille tulee aikaisempaa paremmat mahdollisuudet käyttää niille kuuluvaa toimivaltaa.

Valiokunta pitää tätä asianmukaisena erityisesti ympäristönsuojelulautakuntien osalta. Valiokunta katsoo, että lautakuntien toimivaltaa voidaan enemmän laajentaa vasta, kun ne on saatu hyvin perehdytetyiksi nykyisiin tehtäviinsä. Koulutustarpeita on ilmennyt muun muassa

muoto- ja menettelytapasäännösten osalta, esimerkiksi asianosaisten kuuleminen hallintomenettelylain mukaisesti aiheuttaa käytännön ongelmia.

**Tiedoksiantosäännökset.** Hallituksen esityksessä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi eräitä tiedoksiantosäännöksiä. Tällaisia ovat valitusasiakirjojen tiedoksianto yleistä etua valvoville viranomaisille ja eräille muillekin asianosaisille, asianosaisten kuulemista koskeva tiedoksianto ympäristönsuojelulautakunnan käsiteltävänä olevasta asiasta sekä ympäristönsuojelulautakunnan päätöksestä tiedottaminen.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on yleisesti katsottu, että säännöksiä voitaisiin yksinkertaistaa vielä ehdotettua enemmän. Valiokunta pitää tätä jossain määrin mahdollisena ja esittääkin sitä jäljempänä. Vesiasioiden piiriin kuuluu kuitenkin tavanomaisten hakemusasioiden lisäksi moninaisia muita asioita kuten kahdenvälisiä riita-asioita, jotka ovat luonteeltaan siviiliprosessia vastaavia. Näissä on asianosaisten oikeusturvan kannalta välttämättömyyksiä säilyttää saman tasoiset tiedoksiantotavat kuin varsinaisessa siviiliprosessissa, jottei asianosaisille koidu oikeudenmenetyksiä.

**Vesioikeudelliset pakkokeinot.** Hallituksen esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulautakunnan valtuuksia lisättäväksi siten, että lautakunnat saisivat ojitusasioissa valtuudet itsenäiseen pakkokeinojen käyttämiseen sekä voisivat valvontaviranomaisena tehdä syyteilmoituksen ja virka-apuilmoituksen samoin edellytyksin kuin vesi- ja ympäristöhallinnon viranomaisen.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että näihin säännöksiin tulisi samalla tehdä pitemmälle meneviä muutoksia, muun muassa antaa lautakunnalle mahdollisuus uhkasakon käyttämiseen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan

— uhkasakkolain soveltamisesta saadut kokemukset ovat osoittaneet lain olevan maallikkovoimin vaikeasti sovellettava,

— lainsäädännössä on yleisesti suhtauduttu kunnallisten elinten uhkasakkovaltaan varoen,

— ympäristönsuojelulautakunnassa uhkasakkoa voitaisiin joutua käyttämään yksityisten välisissä riidoissa ja

— oikeudelliset ongelmat ns. vireilläolo- eli lispendens -vaikutuksen johdosta lisääntyisivät, jos lautakunnalla olisi uhkasakkovalta.

Tämän vuoksi valiokunta pitää hallituksen esitystä pakkokeinovaltuuksien osalta asianmukaisena ja katsoo, ettei ympäristönsuojelulautakunnalle esitettyjä vesioikeudellisia pakkokeinovaltuuksia ole ainakaan tässä vaiheessa syytä laventaa.

### ***Yksityiskohtaiset huomautukset***

**4 luvun 1 §.** Pykälän mukaan julkisen kulkuväylän perustamisesta päättää vastedes vesioikeus merenkululaitoksen hakemuksesta.

Valiokunta kiinnittää ao. viranomaisten huomiota siihen, että vuoden 1993 alussa voimaan tulevan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 30 §:n 12 kohta ja 62 § rajoittavat vesioikeuden toimivaltaa siten, että uusi kauppamerenkulun väylä voidaan avata maakunnassa vain maakuntahallituksen suostumuksen tai sen korvaavan Ahvenanmaan valtuuskunnan ratkaisun mukaisesti. Sanottu suostumus tai ratkaisu ei kuitenkaan velvoita vesioikeutta väylän perustamiseen.

**4 luvun 8 a §.** Pykälän viimeisen virkkeen mukaan vesioikeuden määräys ei estä vahingonkäräjää erikseen hakemasta korvausta sen mukaan kuin 11 luvun 8 §:n 3 momentissa säädetään. Säännöksen tarkoituksena on määritellä väylän kunnossapitäjän jälkikorvausvastuu. Säännöksessä ei kuitenkaan sanota julki, kehen korvausvastuu kohdistetaan, vaan asia on jätetty oikeudellisen päättelyn varaan. Pykälän selkeyttämiseksi valiokunta esittää, että säännöstä täydennettäisiin tältä osin, jolloin po. virke kuuluisi näin:

”... Vesioikeuden määräys ei estä vahingonkäräjää erikseen hakemasta väylän kunnossapitäjältä korvausta sen mukaan kuin 11 luvun 8 §:n 3 momentissa säädetään.”

**6 luvun 12 §.** Pykälässä säädetään ympäristönsuojelulautakunnalle kuuluvasta yleistöimivallasta erilaisissa ojitusriidoissa ja -asioissa. Pykäläehdotus jättää tulkinnanvaraiseksi sen, onko vesioikeus toimivaltainen tutkimaan oikeusutoimenpiteet tilanteessa, jossa vesilain 1 luvun kieltosäännöksiä ei rikota, mutta asia on pantu vireille vesioikeudessa esimerkiksi vesilain 21 luvun 3 §:n mukaisesti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena ei ainakaan ole supistaa sitä toimivaltaa, joka vesioikeudella on oikeuskäytännön mukaan ojitusasioissa. Valiokunta esittää harkittavaksi, että toimivaltojen välistä suhdet-

ta koskeva epäselvyys poistetaan lisäämällä pykälän 2 momentin loppuun seuraava uusi lause:

*"Tässä momentissa säädetty lautakunnan toimivalta ei muissakaan tapauksissa estä 21 luvun 3 §:n soveltamista."*

17 luvun 2 §. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan luovuttavaksi haastemiehen käyttämisestä toimitettaessa tieto valitusasiakirjoista viranomaiselle ja sen sijaan säädettäväksi, että valtion ja kunnan viranomaisille sekä erityisesti syystä muullekin asianosaiselle valitusasiakirjat voidaan toimittaa nähtäväksi postitse saantitodistusta vastaan.

Edellä yleisperusteluissa lausuttuun viitaten valiokunta esittää säännöksen keventämistä niin, että valtion tai kunnan viranomaiselle valitusasiakirjat toimitetaan aina virkakirjeenä postitse ja muille asianosaisille vesioikeuden harkinnan mukaan, mikäli haastemiestä ei ole tarpeen käyttää, joko postitse kirjeellä tai saantitodistusta vastaan. Pykälän 2 momentti olisi tällöin näin kuuluva:

*"Tieto asianosaisille on, jollei julkista kuuluttamista pidetä tarpeellisenä, annettava asianomaisen haastemiehen välityksellä. Valitusasiakirjat on lähetettävä haastemiehelle pidettäväksi niiden nähtävänä, joille tilaisuus vastaamiseen varataan. Valtion, kunnan ja kuntainliiton viranomaiselle on kappale valitusasiakirjoja tai niiden jäljennöksiä kuitenkin toimitettava postitse. Vesioikeuden harkinnan mukaan kappale valitusasiakirjoja tai niiden jäljennöksiä voidaan toimittaa muunkin asianosaisen nähtäväksi postitse kirjeellä tai saantitodistusta vastaan."*

20 luvun 5 §. Pykälässä on säännökset siitä menettelystä, jota ympäristönsuojelulautakunnassa noudatetaan lautakunnalle vesilain mukaan kuuluvissa ns. päätösasioissa. Pykälässä ehdotetaan luovuttavaksi ehdottomasta suullisen käsittelyn vaatuksesta.

Asiantuntijalausunnoissa ehdotusta on arvosteltu ja katsottu, että suullisesta käsittelystä luopuminen heikentää lautakunnan mahdollisuuksia saada aikaan lautakunnan vahvistama sopimus (sovinto) asianosaisten kesken.

Lakivaliokunta pitää säännösehdotusta perusteltuna, mutta korostaa samalla hallituksen

esityksen perusteluissa esiin tuotua näkemystä, että lautakunnan tulee harkitessaan suullisen käsittelyn tarvetta ottaa huomioon sopimuksen mahdollisuus. Menettelytapa jää siten olosuhteet tuntevan lautakunnan harkintaan.

20 luvun 6 §. Pykälän 1 momentissa on säännökset siitä, miten ympäristönsuojelulautakunnan päätöksestä tiedotetaan. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että säännösehdotus poikkeaa sekä sisällöltään että kirjoitustavaltaan muualla kunnallishallinnossa noudatetusta tiedoksiantotavasta, joka tapahtuu julkipanomenettelyä noudattaen.

Ympäristönsuojelulautakunnan päätösasioiden moninaisuuteen ja niiden tavanomaisista kunnallisasioista poikkeavaan luonteeseen viitaten lakivaliokunta katsoo, ettei julkipanomenettelyä voida ulottaa kahdenvälisiin riitoihin. Muutoin on asianmukaista noudattaa kunnallishallinnossa vakiintunutta käytäntöä ja sen vuoksi valiokunta esittää, että pykälän 1 momentti muutettaisiin näin kuuluvaksi:

*"Jollei tämän luvun 5 §:n 4 momentista muuta johdu, lautakunnan on, käsiteltään asian ja toimitettuaan tarvittaessa katselmuksen, ratkaistava asia päätöksellään, johon on liitettävä valitusosoitus. Päätös, jota tarkoitetaan 10 luvun 3 §:ssä, annetaan julkipanon jälkeen, ja sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin kun se on annettu. Päätöksestä on lisäksi ilmoitettava tiedossa olevalla postiosoitteella niille, joita asia koskee. (Poist.) Lautakunnan muussa asiassa antama päätös on toimitettava todisteellisesti tiedoksi asianosaisille. Päätöksen toimittamisesta muulle viranomaiselle säädetään tarvittaessa asetuksella."*

20 luvun 8 §. Pykäläehdotuksen mukaan ympäristönsuojelulautakunta voisi laillisuusvalvontatehtävässään itsekä ilman erityisiä edellytyksiä tehdä syyteilmoituksen tai virka-apupyynnön vesioikeudelle sen jälkeen, kun sen antamaa kehotusta ei ole noudatettu.

Kehotuksen ehdotonta antamisvaatimusta on pidetty kankeana ja asioiden käsittelyä viivyttyvänä.

Lakivaliokunta toteaa, että normaaliin valvontakäytäntöön kuuluu, että vesioikeudellista virka-apua haetaan vasta sitten, kun asiaa koskevaa valvontaviranomaisen kehotusta ei ole noudatettu. Toisaalta käytännössä saattaa jos-

kus esiintyä kiireellisiä tapauksia, joissa keho-  
tukseen ei ole aikaa. Näistä syistä valiokunta on  
harkinnut kehotuksen antamista koskevan sivu-  
lauseen poistamista pykälästä. Valiokunta on  
kuitenkin päättänyt puoltamaan pykäläehdotus-  
ta sellaisenaan, koska ympäristönsuojelulaut-  
akuntien päätöksentekoa ajatellen on parempi,  
että lakitekstistä näkyy kaikki eri menettelyvai-  
heet.

21 luvun 3 a §. Pykälän 2 momentissa sääde-  
tään siitä, että myös vesilakia edeltäneiden vesi-  
oikeudellisten säädösten nojalla toteutetut hank-  
keet ovat laillisuusvalvonnan ja virka-apumenet-  
telyn piirissä.

Asian käsittelyssä on havaittu, että pykälän 2

momentissa olisi täsmällisempää käyttää sanaa  
"sovellettavia" sanojen "voimassa olevia" sijas-  
ta, koska kysymys on sellaisista vesilakia edeltä-  
neiden ja aikanaan kumottujen lakien säännök-  
sistä, joita 22 luvun 2 §:n nojalla kuitenkin edel-  
leen on noudatettava. Näin ollen lakivaliokunta  
esittää tämän muutoksen tekemistä 2 moment-  
tiin.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esit-  
tää kunnioittavasti lausuntonaan,

*että ympäristövaliokunta laatiessaan  
mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä  
lausunnossa on esitetty.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa  
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapu-  
heenjohtaja Halonen ja jäsenet Aittoniemi, Haa-

visto, Komi, V. Laukkanen, Lehtinen, Luhta-  
nen, Niinistö, Polvi, Savela, Suhola, Tykkyläi-  
nen, Viljanen ja Vuoristo.