

Lakivaliokunnan mietintö 6/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 1996 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 218/1995 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori ja lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Riitta Rainio ja ylitarkastaja Ulla Kaarikivi-Laine ympäristöministeriöstä, vesiyli-oikeudenneuvos Pekka Kainlauri vesiylioikeudesta, vesioikeustuomari Seppo Räisänen Itä-Suomen vesioikeudesta, ylitarkastaja Marianne Lindström ja lakimies Juha Julkunen Suomen ympäristökeskuksesta sekä lakiasiaien päällikkö Kari Prättälä ja ympäristölakimies Tuomas Lehtonen Suomen Kuntaliitosta.

Esitys on käsitelty valiokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp) yhteydessä.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan vesilain oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten tarkistamista siten, että niissä otetaan huomioon myös uuden hallintolainkäytöstä annettavaksi ehdotetun lain säännökset.

Tarkoituksena on, että samaa yleistä prosessilakia sovelletaan samassa asiassa kaikissa oikeusasteissa. Hallintolainkäytöstä annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin asian käsittelyn eri vaiheissa vesioikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja oikeudenkäymiskaarta vesioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Hallintolainkäytöstä annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren tavoin vesilakiin näiden lähinnä toissijaisena menettelysäännöstenä. Vesilain yksityiskohtaisten menettelysäännösten vuoksi ehdotus ei olennaisesti muuttaisi nykyistä käytäntöä vesituomioistuimissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti hallintolainkäytöstä annettavaksi ehdotetun lain kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Nykyisin haettaessa muutosta vesiasioissa sovelletaan useimmissa asioissa muutoksenhausta hallintoasioissa annettua lakia ja ylimääräisestä muutoksenhausta annettua lakia vesilain omien menettelysäännösten täydennyksenä, vaikka asiasta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Lakiehdotuksen mukaan hallintolainkäyttölain säännöksiä käytettäisiin näiden kahden lain sijasta. Hallituksen esitys ei näin ollen aiheuta periaatteellista muutosta asioiden käsittelyyn, mutta säännökset tulevat täsmällisemmiksi.

Hallituksen esitys on tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen, joten valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Vesioikeusmenettelyn oikeudellisesta luonteesta. Esityksen yleisperustelujen mukaan vesioikeusmenettely hakemusasioissa rinnastetaan hallintomenettelyyn. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että vesioikeudellisissa lupa-asioissa on usein voimakas kaksiasianosaissuhde, joten samalla, kun nämä asiat ovat hallintolainkäyttöä, ne ovat myös hyvin lähellä riita-asiaien menettelyä. Hallituksen esityksen yksioikoiset perustelut saattavat sen vuoksi aiheuttaa tulkintavirheitä säännösten soveltamisessa.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että vesioikeudellisen hakemusasian käsittely vesioikeudessa rinnastetaan hallituksen esityksessä hallintomenettelyyn, koska vesioikeus toimii tällaisissa asioissa ensimmäisen as-

teen viranomaisena eikä valitusviranomaisena. Vesiasioille on kuitenkin ominaista, että toisin kuin hallintolainkäyttömenettelyssä yleensä, niissä on usein kaksi tai useampia asianosaisia. On selvää, että tämä tosiseikka tulee heijastumaan siihen, millä tavoin hallintolainkäyttölain menettelysäännöksiä sovelletaan vesiasioissa.

Yksityiskohtaiset huomautukset

Viittaussäännökset. Useimpiin pykäläehdotuksiin sisältyy viittaus hallintolainkäytöstä annettuun lakiin tai lain nimettyihin pykäliin.

Lakivaliokunta on mietinnössään hallituksen esityksestä laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (LaVM 5/1996 vp — HE 217/1995 vp) ehdottanut lain nimikkeen muuttamista hallintolainkäyttölajiksi. Tämän perusteella valiokunta on tarkistanut vesilakiehdotuksen viittaussäännökset valiokunnan ehdottaman nimikkeen mukaisiksi.

16 luvun 50 §. Pykälän mukaan vesilaissa tarkoitetut virka-apuasiat rinnastetaan hakemusasioihin kuitenkin niin, että oikeudenkäyntikulujen osalta noudatetaan riita-asioita koskevia kulusäännöksiä. Pykälää ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

Riita-asioiden kulusäännösten mukaan pääsääntönä on, että jutun voittanut asianosainen saa täyden korvauksen kuluistaan. Tämän perusteella vesiyläioikeus on viime huhtikuussa antanut ennakkoratkaisun, jonka mukaan riita-asioiden kulukorvaussääntöä sovelletaan virka-apuasioihin myös silloin, kun virka-avun hakijana on hallintoviranomainen. Ratkaisu johtaa vesilain noudattamista koskevassa laillisuusvalvonassa epätyytyttävään lopputulokseen. Lain edellyttämään virka-apumenettelyyn ei kulukorvausvelvollisuuden pelossa enää ryhdytä, jos asia on vähänkään tulkinnanvarainen. Kun vesiasiat ovat usein luonteensa vuoksi ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisia, laillisuusvalvonnan edellytykset heikkenevät olennaisesti, jolloin val-

vonnan tehokkuus vaarantuu. Ennakkoratkaisusta seuraa myös, että vesilain valvontaa koskevat kulusäännökset eroavat muiden ympäristölakien laillisuusvalvontasäännöksistä, joissa valvontaviranomaisella ei ole ensimmäisessä käsitelyasteessa kuluvastuuta.

Asiantilan korjaamiseksi valiokunta ehdottaa 16 luvun 50 §:n 2 momentin tarkistamista tässä yhteydessä niin, että oikeudenkäyntikulusäännöksen osalta viitataan hallintolainkäyttölain 74 §:ään. Tämän lakiehdotukseen lisättävän pykälän takia on myös johtolauseetta tarkistettava.

16 luvun 51 §. Pykäläehdotuksen mukaan riita- ja rikosasioissa noudatetaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Lakivaliokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskeva hallituksen esitys 82/1995 vp, jossa ehdotetaan rikosasioiden oikeudenkäyntisäännösten kokoamista itsenäiseen oikeudenkäymiskaaren ulkopuolella olevaan lakiin. Jotta vesilakia ei tarvitsisi rikosprosessiuudistuksen takia jälleen muuttaa, valiokunta ehdottaa viittauksen sanamuodon tarkistamista ehdotettua yleispätevämmäksi niin, että siinä viitataan oikeudenkäynnistä käräjäoikeudessa voimassa oleviin säännöksiin.

17 luku. Muutoksenhaku. Lakiehdotuksen lakitekniikkaa tarkistettaessa on havaittu, että muutoksenhakusäännöksissä on pari epätarkkaa ilmaisua. Valiokunta ehdottaa tehtäväksi seuraavat terminologiset tarkistukset:

— 5 §:n 3 momentissa sana ”päätökseen” muutetaan sanaksi ”tuomioon” ja

— 14 §:n kolmannessa virkkeessä kaksi kertaa esiintyvä sana ”päätöksen” muutetaan sanaksi ”ratkaisun”.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 19 päivänä toukokuuta 1961 annetun vesilain (264/61) 15 luvun 13 § ja 16 luvun 49 §:n 3 momentti,

sellaisina kuin ne ovat 26 päivänä marraskuuta 1993 annetussa laissa (1015/93),
muutetaan 15 luvun 23 §, 16 luvun 13 §:n 2 momentti, 49 §:n 1 momentti, 50 §:n 2 momentti ja 51 §:n 2 momentti sekä 17 luvun 1 §:n 1 ja 3 momentti, 5 §:n 1 ja 3 momentti ja 12 §,

sellaisina kuin ne ovat, 15 luvun 23 § sekä 17 luvun 5 §:n 3 momentti ja 12 § 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetussa laissa (467/87), 16 luvun 13 §:n 2 momentti, 49 §:n 1 momentti, 50 §:n 2 momentti ja 51 §:n 2 momentti sekä 17 luvun 1 §:n 1 ja 3 momentti mainitussa 26 päivänä marraskuuta 1993 annetussa laissa sekä 17 luvun 5 §:n 1 momentti 28 päivänä kesäkuuta 1994 annetussa laissa (553/94),
 sekä

lisätään 16 lukuun uusi 29 a §, 17 luvun 3 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetussa laissa, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, sekä 17 lukuun uusi 14 § seuraavasti:

15 luku

Vesituomioistuimet

23 §

Jollei tässä laissa säädetä toisin, vesiylioikeudessa noudatetaan hakemus-, valitus- ja virka-apuasian käsittelyssä *hallintolainkäyttölain* (/) säännöksiä sekä riita- ja rikosasian käsittelyssä menettelyä hovioikeudessa voimassa olevia säännöksiä.

16 luku

Vesiasioiden käsittely vesioikeudessa

13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

29 a §

Jollei tässä laissa säädetä toisin, hakemusasian käsittelyssä vesioikeudessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä käsittelystä valitusviranomaisessa säädetään *hallintolainkäyttölain* 3 ja 4 luvussa, 39, 40 ja 42 §:ssä sekä 8, 9 ja 14 luvussa. Myös *hallintolainkäyttölain* 56 §:ää sovelletaan vesioikeudessa, 1 momentin toisen virkkeen säännöstä lukuun ottamatta.

49 §

Kun vesioikeuteen valitetaan ympäristönsuojelulautakunnan 20 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa tekemästä päätöksestä tai oji-

tustoimituksessa tehdystä päätöksestä tai sellaisesta toimenpiteestä, josta 21 luvun 7 §:ssä säädetään, on valitusasian käsittelystä vesioikeudessa soveltuvin osin voimassa, mitä hakemusasista säädetään. *Hallintolainkäyttölain* säännöksistä noudatetaan kuitenkin, jollei tästä laista muuta johdu, soveltuvin osin myös 1, 2, 5, 7, 10 ja 13 lukua, ei kuitenkaan ojitustoimituksen osalta mainitun lain 74 §:n 1 momentin toisen virkkeen säännöstä. Tämän lain 21 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun asiaan sovelletaan lisäksi *hallintolainkäyttölain* 73 §:ää. Ojitustoimitusta tai 21 luvun 7 §:ssä tarkoitettua toimenpidettä koskeva valitus on pidettävä vesioikeudessa nähtävänä kolmekymmentä päivää valitusajan päättymisestä lukien, jona aikana valitukseen voidaan kirjallisesti vastata.

50 § (uusi)

Virka-apuasioiden käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään hakemusasioiden käsittelystä. *Oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa noudatetaan hallintolainkäyttölain säännöksiä.*

51 §

Jollei tässä laissa säädetä toisin, riita- ja rikosasian käsittelyssä vesioikeudessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä *oikeudenkäynnistä käräjäoikeudessa on voimassa.*

17 luku

Muutoksenhaku

1 §

Vesioikeuden ratkaisuun saadaan, jollei toisin säädetä, hakea muutosta vesiylioikeudelta valittamalla. Muutoksenhakuun sovelletaan, jollei tästä laista muuta johdu, *hallintolainkäyttölain* tai oikeudenkäymiskaaren säännöksiä sen mukaan kuin käsittelystä vesiylioikeudessa säädetään 15 luvun 23 §:ssä. *Hallintolainkäyttölain* 6 luvun säännöksiä lainvoimaa vaille olevan päätöksen täytäntöönpanosta ei kuitenkaan sovelleta, jollei tästä laista muuta johdu. *Hallintolainkäyttölain* 56 §:n 1 momentin toisen virkkeen säännöstä ei myöskään sovelleta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 §

Hakemus-, valitus- ja virka-apuasiassa vesiylioikeuden on toimitettava asianosaisen pyynnöstä suullinen käsittely sen mukaan kuin *hallintolainkäyttölain* 38 §:ssä säädetään lääninoikeudesta.

5 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Riita- ja rikosasiassa annettuun vesiylioikeuden *tuomioon* haetaan muutosta korkeimmalta oikeudelta.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r, varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd ja jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Jouko Jääskeläinen /skl, Juha Karpio /kok, Anne Knaapi /kok, Pek-

12 §

Jollei tästä laista muuta johdu, muutoksenhakuun sekä muutoksenhakuasian käsittelyyn sovelletaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa *hallintolainkäyttölain* säännöksiä ja korkeimmassa oikeudessa oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Ylimääräisestä muutoksenhausta säädetään jäljempänä tämän luvun 14 §:ssä.

Asianosaisen kuulemisen virka-aputeitse *hallintolainkäyttölain* 48 §:ssä tarkoitettulla tavalla voi kuitenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävässä asiassa toimittaa myös vesioikeus.

14 §

Ylimääräisessä muutoksenhaussa vesiasiassa sovelletaan *hallintolainkäyttölakia*, jos varsinaisessa muutoksenhaussa ylimpänä muutoksenhakuviranomaisena tämän luvun 5 §:n mukaan on korkein hallinto-oikeus, ja oikeudenkäymiskaarta, jos sanottuna muutoksenhakuviranomaisena on korkein oikeus. Ylimääräinen muutoksenhaku päätökseen, jota koskeva valitus on käsiteltävä 16 luvun 49 §:n mukaisena valitusasiana, ja tällaisessa asiassa annettuun vesioikeuden tai vesiylioikeuden päätökseen käsitellään *hallintolainkäyttölain* mukaisesti. Kantelu vesioikeuden *ratkaisusta* tehdään vesiylioikeudelle ja kantelu vesiylioikeuden *ratkaisusta* joko korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle sen mukaan, sovelletaanko asiassa oikeudenkäymiskaaren vai *hallintolainkäyttölain* ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Kantelu ympäristönsuojelulautakunnan tai ojitustoimituksen päätöksestä tehdään vesioikeudelle *hallintolainkäyttölain* mukaisesti.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

ka Kuosmanen /kok, Kari Myllyniemi /kesk, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Mauri Salo /kesk, Säte Tahvanainen /sd ja Jukka Tarkka /nuors.