

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

12 päivänä kesäkuuta 1985

Lausunto n:o 11

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 22 päivältä helmikuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 266/1984 vp. laiksi vesilain muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Raimo Pekkanen ja lainsäädäntöneuvos Timo Kotkasaari oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Lauri Tarasti ympäristöministeriöstä, hallitusneuvos Matti Kekkonen maa- ja metsätalousministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltävään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotus

Hallituksen esitys sisältää vesiensuojelua, korvauksia ja velvoitteita, vesistön virkistyskäyttöä, muutoksenhakujärjestelmää, asiantuntemuksen lisäämistä sekä eräitä muita vesilain (264/61) kohtia koskevia muutosehdotuksia. Vesiensuojelun tehostamiseksi ehdotetaan muun muassa vesistön muuttamis- ja pilaamiskieltoja tarkistettaviksi sekä lupien myöntämisedellytyksiä tiukennettaviksi. Vesistön virkistyskäyttöarvojen huomioon ottamiseksi ehdotetaan, että virkistyskäyttöetä mainitaan nimenomaisesti eräissä keskeisissä vesilain säännöksissä. Vesilain korvauksia ja velvoitteita koskevien säännösten osalta ehdotetaan yleiskalastusoikeuden perusteella kalastavan ammattikalastajan korvausoikeudellista asemaa parannettavaksi ja kalanhoitovelvoitteita koskevia perussäännöksiä ajanmukaistettaviksi. Kalanhoitomaksua, vesiensuojelumaksua ja säännöstelymaksua olisi mahdollista periä kustannustason nousua vastaavana. Muutoksenhakujärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vesiylioikeudesta tulee itsenäinen ylioikeus kaikkia vesiasioita

varten. Vesiylioikeus olisi yleensä viimeinen muutoksenhakuaste ja sen päätöksistä voitaisiin valittaa ainoastaan valitusluvan perusteella joko korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta on tarkastellut yksityiskohtaisemmin lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:n 2 momenttia ja 2 luvun 22 b §:ää.

Lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:n 1 momentti koskee sitä, millaisten vaikutusten syntyminen estää rakentamisluvan myöntämisen vesistöön. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että voimalaitoksen rakentamisen on katsottava aina aiheuttavan 1 momentissa tarkoitettuja vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonolosuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa sellaisessa vesistössä, jonka rakentamisesta on lailla siten erikseen säädetty. Perustuslakivaliokunta toteaa lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:n 2 momentin olevan luonteeltaan viittaussäännös, jolla ei voi olla asiallista vaikutusta enempää annettavan koskien-suojelulain sisältöön kuin säätämisyjärjestykseenkään. Koska säännöksellä ei ole valtuuttavaa merkitystä, on lakiehdotus tältä osin käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 luvun 22 b §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi periä vesioikeuden vuosittain maksettavaksi määräämän kalanhoitomaksun tarkistettuna kustannustason nousua vastaavasti. Tarkistus tehdään täysin kymmenin prosentein ja muutoin noudattaen vesioikeuden määräämiä perusteita. Jos tarkistuksesta syntyy erimielisyyttä, voidaan asia saattaa hakeumuksella vesioikeuden ratkaistavaksi. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan tätä menettelyä sovelletaan lain tultua voimaan myös

aikaisemmin annetulla päätöksellä määrätyn kalanhoitomaksun tarkistamiseen.

Lakiehdotuksen 8 luvun 25 §:n ja 10 luvun 27 §:n mukaan samanlainen tarkistusmenettely soveltuu myös säännöstelymaksun ja vesiensuojelumaksun tarkistamiseen.

Ehdotettu järjestelmä merkitsee sitä, että maa- ja metsätalousministeriölle annetaan valta puuttua vesioikeuden lainvoimaiseen ratkaisuun. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tämän tapaista kysymystä suurelle valiokunnalle annetussa lausunnossa n:o 2/1952 vp., joka koski sitä, missä järjestyksessä voitiin hyväksyä hallituksen esitykseen n:o 10/1952 vp. sisältynyt ehdotus laiksi maanmittaustoimituksissa määrättyjen siirto-, tiente- ja kuivatuskustannusten korvausten korottamisesta eräissä tapauksissa laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä n:o 1/1952 vp. tehdyn ehdotuksen mukaisena. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että kun korvausten suuruus on aikanaan lainvoimaisesti vahvistettu eikä lainsäädäntömme ole päätöksiä annettaessa tuntenut mahdollisuutta vahvistettujen korvausten tarkistamiseen inflaation johdosta ainakaan vuoden 1949 jälkeen, ei niiden markkamääräinensä korottaminen voi tulla kysymykseen muutoin kuin perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen hyväksytyllä tavalla.

Selostetun lausunnon johdosta perustuslakivaliokunta toteaa vesilain 2 luvun 28 §:n perusteella olevan jo nykyisin mahdollista lainkohdassa lähemmin säädetyin edellytyksin muuttaa vesioikeuden päätöksellä lainvoimaisesti määrättyä maksuvelvollisuutta. Pykälä on tällä hetkellä voimassa alkuperäisessä muodossaan eikä sitä tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Vesilaki on näin ollen alun alkaen antanut vesioikeudelle mahdollisuuden tarkistaa lainvoimaista päätöstään myös maksuvelvollisuutta koskevalta osalta.

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on lisäksi olennaista, että maa- ja metsätalousministeriön tarkistus päätös maksun peri-

misestä kustannustason nousua vastaavana ei välttämättä merkitse puuttumista vesioikeuden lainvoimaiseen päätökseen, koska asia voidaan saattaa vesioikeuden uudelleen käsiteltäväksi. Tämä on mahdollista, jos tarkistuksesta syntyy erimielisyyttä, jolloin maksuvelvollinen voi siten halutessaan saattaa asian hakemusasiassa vesioikeuden käsiteltäväksi. Koska maa- ja metsätalousministeriön valta on tältä osin lisäksi tarkoin rajattu kustannustason nousuun ja vesioikeuden lainvoimaisessa päätöksessä määrättyihin perusteisiin, voidaan lakiehdotus perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Maksuvelvollisen oikeusturvan kannalta tärkeintä on mahdollisuus saada maksun tarkistaminen vesioikeuden käsiteltäväksi. Maksuvelvollisen aseman kannalta epäkohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että lakiehdotus jättää avoimeksi, mikälainen suhde vallitsee maa- ja metsätalousministeriön tarkistuspäätöksen ja vesioikeuden myöhemmin samassa asiassa mahdollisesti tekemän päätöksen välillä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotusta olisi tältä osin täydennettävä. Lakiin olisi lisättävä säännös, joka velvoittaa palauttamaan maksuvelvolliselle ministeriön päätöksen mukaisesti perityn maksun siltä osin kuin se ylittää vesioikeuden myöhemmällä päätöksellä määrätyn maksun suuruuden. Tällainen säännös korostaisi myös sitä, että vesioikeuden toimivalta on ensisijainen maksua määrättäessä.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi vesilain muuttamisesta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowitz

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Hä-

mäläinen, Jansson, Kärhä, Louekoski, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Kettunen, E. Laine ja Rajamäki.