OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto
Lsn Jari Salila

16.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VESILAINSÄÄDÄNNÖN KÄYTTÖOIKEUS-SÄÄNTELYN UUDISTAMISEKSI (HE 262/2016 VP)

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksen tarkoituksena on saattaa vesilain omaksi lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset sopusointuun perustuslain perusoikeuksia koskevien säännösten kanssa. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vesilakia ja ympäristönsuojelulakia. Samalla esityksen myötä tarpeettomaksi käyvä eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki kumottaisiin. Tässä yhteydessä supistettaisiin myös erään hanketyypin luvanvaraisuuden alaa.

Esityksen tausta

Vuoden 1961 vesilakia säädettäessä käytettiin poikkeuslakijärjestelyä lakiesitykseen sisältyvien valtiosääntöoikeudellisten jännitteiden vuoksi. Tuolloin useampien säännösehdotusten katsottiin olevan ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa. Monet näistä ristiriidoista ovat sittemmin lainsäädännön kehittymisen myötä poistuneet. Vuoden 2011 vesilakia säädettäessä todettiin eräistä säännösehdotuksista johtuvan sellaisia rajoituksia, jotka eivät olleet sovitettavissa yhteen perustuslain vaatimusten kanssa. Kyse oli ennen muuta siitä, että eräät vesilain säännökset mahdollistivat valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen yksityiseen tarpeeseen, joka ei perustuslain 15 §:n mukaan ole mahdollista.

Jotta vuoden 1961 vesilakia ei olisi tarvinnut säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä, päädyttiin tuolloin säätämään erillinen laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961, niin sanottu valtuuslaki). Tämä muodostaa poikkeuksen mainitusta omaisuudensuojaa

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

koskevasta säännöksestä, joka mahdollisti vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämästä, yksityistä tarvetta palvelevasta lunastamisesta ja käyttöoikeuden perustamisesta säätämisen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Vesilainsäädännön kokonaisuudistuksen (HE 277/2009 vp) valmisteluvaiheessa käyttöoikeussääntely päätettiin järjestää vastaavalla tavalla kuin vuoden 1961 vesilaissa. Valtuuslaki esitettiin jätettäväksi tarvilta osin edelleen voimaan. Siltä osin kuin vesilain mukaisissa säännöksissä on kyse lunastuksesta ja lunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeuden perustamisesta yksityistä tarvetta varten, perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetty valtuuslaki olisi poistanut tästä aiheutuvan valtiosääntöoikeudellisen jännitteen. Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 61/2010 vp) mainitun ratkaisun olevan valtiosääntöoikeudellisesti varsin epätyydyttävä, koska yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jäisi poikkeuslain varaan. Valiokunnan mukaan valtuuslakikonstruktio peitti vesilain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikensi näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Tämän vuoksi valtuuslakikonstruktio ei enää soveltunut nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme.

Perustuslakivaliokunta esitti ympäristövaliokunnalle, että valtioneuvoston piirissä tulee käynnistää valmistelutyö sen selvittämiseksi, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan saattaa nyt ehdotettua paremmin sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa. Tavoitteena tuli olla, että valtuuslaki voidaan kumota kokonaan. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen liittäen samalla vastaukseensa lausuman (EV 355/2010 vp). Lausuman mukaan hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (266/1961) kumoamiseksi siten, että lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017.

Keskeiset ehdotukset

Esityksessä on käyty lävitse voimassaoleva lainsäädäntö muutostarpeiden kartoittamiseksi. Suurin osa vesilain käyttöoikeussäännöksistä on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisia tai vähäisin täsmennyksin saatettavissa sellaisiksi. Keskeiset valtiosääntöoikeudelliset tarkistamistarpeet kohdistuvat siihen, että vesioikeudellisessa sääntelyssä ei ole erotettu perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaista hyväksyttävää käytönrajoitusta 15 §:n 2 momentin tarkoittamasta pakkolunastustilanteesta, ja siihen, että vesilaki eräissä tilanteissa sallii pakkolunastuksen edellyttämättä ainakaan nimenomaisesti kyseiseltä hankkeelta yleisen tarpeen mukaisuutta.

Vesilakia esitetään tarkistettavaksi siten, että perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi pakkolunastukseksi katsottava, omaksi lunastamista ja siihen rinnastuvaa käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely eriytetään muusta käyttöoikeuden perustamista koskevasta sääntelystä. Yleiset säännökset syvällekäyvistä käytönrajoituksista ja pakkolunastuksesta sijoitettaisiin uuteen 2 luvun 13 a §:ään.

Pakkolunastuksen ja siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi esitetään asetettavaksi yleisen tarpeen vaatimus. Vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämän alueen tai muun omaisuuden omaksi lunastaminen tai vaikutuksiltaan siihen rinnastuvan käyttöoikeuden

perustaminen edellyttäisi jatkossa sitä, että kyseistä hanketta on pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuen yleisen tarpeen kriteeristöä esitetään täsmennettäväksi luettelemalla esimerkinomaisesti asianomaisissa säännöksissä erilaisia yleisen edun ilmentymiä.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaista käyttöoikeuden perustamista koskevat yleiset säännökset esitetään sijoitettavaksi kahteen pykälään. Vähäisiä käyttöoikeuksia koskevat säännökset sijoitettaisiin vesilain 2 luvun 12 §:ään ja pidemmälle meneviä käytönrajoituksia koskevat säännökset 2 luvun 13 §:ään. Vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momenttiin sisällytettäisiin perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen käyttöoikeuksien välistä rajaa määrittävä kriteeristö. Jaottelu perustuisi käyttöoikeudesta alueen omistajalle aiheutuvan haitan laaja-alaiseen arviointiin.

Yksittäisiä säännöksiä koskevia huomautuksia

Käyttöoikeuden perustaminen

Ehdotetuista käyttöoikeussäännöksistä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkittävin on vesilain 2 luvun 13 §. Ehdotettu pykälä olisi kolmiosainen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin käyttöoikeuden kohteista ja tyypeistä, 2 momentissa oikeuden perustamisen edellytyksistä ja 3 momentissa oikeuden perustamisen rajoituksista. Pykälän 3 momentti määrittäisi samalla perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenttien välistä rajaa vesilain järjestelmässä tilanteessa, jossa hakija hallitsee vähintään puolta tarvittavasta alueesta.

Pykälän 1 momentissa yksilöitäisiin kohteet ja käyttötarkoitukset, joita varten käyttöoikeus toisen alueeseen voitaisiin perustaa. Oikeus voisi kohdistua maa- ja vesialueeseen sekä sillä olevaan omaisuuteen, jolla on merkitystä vesitaloushankkeen toteuttamisen kannalta. Oikeus voitaisiin perustaa 1) laitetta, rakennusta tai muuta rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten, 2) uuden 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen vesialueen tai uuden uoman pohjaksi, 3) poistettavan maan sijoittamiseksi, tai 4) yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarvittavaa laitetta tai rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten. Luettelo olisi tyhjentävä.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeuden myöntämisen edellytyksenä olisi voimassa olevan lain tavoin hankkeen hyväksyttävyys sekä hankkeesta vastaavan tietynsuuruinen omistus- tai hallintaoikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Hakijan tulisi hallita omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta. Milloin kysymys olisi hakijalle ja muille yhteisesti kuuluvasta alueesta, toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei saisi olla sanottavasti suurempi kuin hakijan osuus yhteisestä alueesta. Jos hallintavaatimus ei täyty, ei oikeutta voida myöntää, vaikka 1 ja 3 momentin edellytykset täyttyisivätkin.

Pykälän nojalla ei olisi mahdollista perustaa vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeutta toisen omaisuuteen. Tästä rajauksesta säädettäisiin pykälän 3 momentissa. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi kaksiosainen kriteeristö sen arvioimiseksi, onko kyse perustuslain 15 §:n 1 momentissa

tarkoitetusta sallitusta käytönrajoituksesta vai mainitun pykälän 2 momentin pakkolunastukseen vaikutuksiltaan rinnastuvasta käyttöoikeudesta.

Arvioinnin lähtökohtana on tilanteen ja rajoituksen kokonaisvaltainen tarkastelu, jossa oikeuden tyypillä ei yksin olisi ratkaisevaa merkitystä. Rajoituksen hyväksyttävyyden arvioinnissa on otettava huomioon, että käyttöoikeuden perustamistilanteet voivat olla hyvin erityyppisiä. Käytönrajoitus saattaa kohdistua laajaan alueeseen tavalla, joka ei käytännössä rajoita alueen omistajan käyttövaltaa ja -mahdollisuuksia. Käytönrajoitus voi myös kohdistua hyvin pieneen alueeseen ja merkitä käytännössä alueen omistajan käyttövallan lähes täydellistä poissulkeutumista. Käytönrajoitus kohdistuu kuitenkin ainoastaan käyttöoikeuden kohteena olevan alueeseen ilman että se haittaisi muun alueen käyttämistä. Suurin osa käytönrajoituksista sijoittuu näiden ääripäiden välille. Seikkaperäiset ja kattavat kriteerit johtaisivat jäykkään sääntelyyn, minkä vuoksi edellytysten tulisi olla joustavia ja tapauskohtaiselle harkinnalle tilaa jättäviä.

Momentin 1 kohdan mukaan käyttöoikeutta ei voitaisi myöntää, jos oikeus kohdistuu vähäistä laajempaan alueeseen ja siitä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan mahdollisuudelle käyttää oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen. Säännöksen soveltamisalaa koskeva rajaus (vähäistä laajempi alue) viittaa muihin kuin 2 kohdan mukaisiin tilanteisiin. Kyse voisi olla esimerkiksi keskivedenkorkeuden nostohankkeeseen liittyvästä laajemman maa-alueen saattamisesta veden alle. Arviointi kohdistuisi siihen, miten käytönrajoitus vaikuttaa alueen omistajan mahdollisuuteen käyttää aluettaan muutoin hyväkseen. Vaikutuksiltaan lunastukseen rinnastuvana käytönrajoituksena olisi esimerkiksi pidettävä tilannetta, jossa käytönrajoitus sulkisi pois alueen omistajan muut käyttömahdollisuudet laajalta alueelta. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon alueen nykytila ja tosiasialliset käyttömahdollisuudet.

Momentin 2 kohdan mukaan käyttöoikeutta ei voitaisi myöntää, jos oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle. Säännös kattaisi ne tilanteet, jossa perustettava käyttöoikeus kohdistuu laajuudeltaan vähäiselle alueelle. Kyse voisi olla esimerkiksi pinta-alaltaan vähäisen maa-alueen pysyvästä muuttamisesta vesialueeksi tai johdon, laitteen tai rakennelman sijoittamisesta toisen alueelle. Käytönrajoitus saattaa merkitä käytännössä alueen omistajan käyttövallan lähes täydellistä poissulkeutumista, mutta ainoastaan käyttöoikeuden kohteena olevan alueen osalta. Tällaisessa tilanteessa rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta olisi ratkaisevaa, aiheutuuko siitä huomattavaa haittaa kohteena olevan alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle.

Omaksi lunastaminen ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuva käyttöoikeus

Vesilain 2 luvun 13 a §:ssä säädettäisiin lunastusoikeuden ja vaikutuksiltaan tähän rinnastuvan käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksistä. Säännöksen nojalla yleisen tarpeen edellyttämän vesitaloushankkeen toteuttamisen vaatima oikeus voitaisiin myöntää silloinkin, kun oikeuden perustamisen edellytykset eivät ehdotettujen 2 luvun 12 ja 13 §:n perusteella täyttyisi. Ehdotetun 13 a §:n soveltamisalaan kuuluisivat kaikki luvanvaraiset vesitaloushankkeet, ellei niistä olisi säädetty erikseen (ks. vesilain 4 luvun 13 §, 8 luvun 5 § ja 10 luvun 7 §).

Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momenttia, jonka nojalla painavan yhteiskunnallisen intressin vaatiessa voidaan myöntää vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämä oikeus toisen alueen käyttämiseen tai omaksi lunastamiseen myös sellaisissa tilanteissa, joissa käyttöoikeuden perustamisen edellytykset eivät muutoin täyty. Oikeuden myöntämisen edellytyksenä tällöin on, että hanke täyttää luvan myöntämisen edellytykset ja että hanke on yleisen tarpeen vaatima. Säännökseen tehtäisiin perustuslaista ja sen soveltamiskäytännöstä johtuvat tarkistukset. Ehdotuksen mukaan oikeus voitaisiin myöntää hankkeelle, joka täyttää luvan myöntämisen edellytykset. Hankkeen tulee täyttää niin sanottu intressivertailuedellytys, jolla varmistetaan muun ohella erisuuntaisten yleisten intressien huomioon ottaminen ja hankkeen toteuttaminen siten, että siitä johtuvat haitalliset vaikutukset yleisille ja yksityisille eduille minimoidaan. Jos vesitaloushankkeesta aiheutuisi vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentin ehdotonta luvanmyöntämisestettä koskevassa säännöksessä kiellettyjä seurauksia, ei lupaa eikä liioin oikeutta toisen alueeseen voitaisi myöntää.

Ehdotettua 13 a §:ää vastaavassa voimassa olevassa vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momentissa ei ole tarkemmin yksilöity yleisen tarpeen kriteeristöä. Säännöstä esitetään tältä osin täsmennettäväksi sisällyttämällä pykälään esimerkinomainen luettelo yhteiskunnan kannalta merkityksellisistä intresseistä. Luettelo ei muuttaisi säännöksen soveltamisalaa.

Lunastamisen tai oikeuden perustamisen mahdollistavan intressin tulisi ehdotetun säännöksen mukaan olla merkittävä. Yleisen tarpeen arvioinnissa on kyse erisuuntaisten yhteiskunnallisten etujen punninnasta. Kyse ei ole yksinomaan yhteiskunnan kannalta merkittävän yleisen intressin voimakkuuden arvioinnista, vaan mahdollisesti useampien erisuuntaisten intressien tasapainottamisesta ratkaistaessa sitä, vaatiiko yleinen tarve käyttöoikeuden perustamista tai lunastamista. Esimerkiksi laaja-alaisella vesistön säännöstelyhankkeella saattaa olla vesivoiman hyödyntämisen, tulvasuojelun ja virkistyskäytön kannalta hyödyllisiä vaikutuksia, mutta se saattaa samalla heikentää alueen luontoarvoja.

Erityiset lunastusperusteet

Vesilain 4 luvun 13 §:ssä säädettäisiin vedenottajan oikeudesta lunastaa vedenottoa palvelevien laitteiden tai rakennelmien sijoittamista varten tarpeellinen alue ottamon suoja-alueella. Säännöstä esitetään tältä osin tarkistettavaksi siten, että oikeus lunastaa alue omaksi voitaisiin antaa yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä tai muuta yleistä tarvetta palvelevan vedenottamon omistajalle. Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu ja tätä tarvetta palvelevan hankkeen on katsottava täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen. Säännös koskisi yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä palvelevia hankkeita niiden järjestämistavasta riippumatta.

Vesilain nykyinen 8 luvun 4 § mahdollistaa vesivoimalaitoksen tai sen käytön edellyttämän alueen omaksi lunastamisen vesivoiman hyödyntämiseksi. Kysymys on perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetusta pakkolunastuksesta. Nykyisen sääntelyn soveltamisalaa ei ole rajattu, joten lunastus on mahdollinen myös

yksityistä tarvetta palvelevien hankkeiden osalta. Kyse on ehdotetun 2 luvun 13 a §:n mukaisesta harkintatilanteesta. Sääntelyä esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että lunastusoikeuden myöntämisharkintaan sovellettaisiin vesilain 2 luvun 13 a §:ää, ja vesilain 8 luvun 4 §:ään otettaisiin asiaa koskeva viittaussäännös.

Vesilain 8 luvun 5 § sääntelee yhteisen vesivoiman käyttämistä. Jos vesivoiman omistaja ei halua osallistua vesivoiman hyödyntämistä tarkoittavaan hankkeeseen, voidaan hankkeesta vastaavalle perustaa pysyvä oikeus käyttää vesivoimaa energiantuotantoon. Sääntelyn soveltamisalaa ei ole rajattu, minkä vuoksi sääntely mahdollistaa myös yksityiseen tarpeeseen tapahtuvan lunastuksen. Sääntelyä tarkistettaisiin siten, että käyttöoikeuden perustaminen toiselle kuuluvaan vesivoimaan edellyttäisi, että hanketta olisi pidettävä energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatima. Yleisen tarpeen käsilläolon arviointi olisi kokonaisharkintaa, jossa lupaviranomainen asiassa esitetyn selvityksen perusteella arvioisi hankkeen merkitystä energiahuollolle. Tässä tarkoituksessa voitaisiin ottaa huomioon lisääntyneen energiantuotantomahdollisuuden lisäksi muun muassa energiantuotannon vaihteluvälejä tasapainottavan säätöenergian tuotantomahdollisuuden lisääntyminen.

Vesilain 10 luvun 7 § sisältää säännökset käyttö- tai lunastusoikeuden perustamisesta kulkuväylään liittyvää lastaus- tai ankkuroimisaluetta sekä satamaa varten. Lupaviranomainen voisi pykälän 1 momentin perusteella myöntää hakijalle kulkuväylään liittyvää yleistä lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yleistä satamaa varten oikeuden toisen vesialueen käyttöön saamiseen tai omaksi lunastamiseen, jos 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Vesilain yleiset hankkeen toteuttamistapaa ohjaavat säännökset koskevat myös lastaus- ja ankkuroimisaluetta sekä satamaa. Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisen arvioinnissa otettaisiin huomioon muun muassa hankkeen merkitys satamapalveluiden saatavuuden, tärkeäksi katsottavan liikenteen turvaamisen ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen kannalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin käyttöoikeuden perustamisesta yksityistä tarvetta palvelevaa lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yksityistä satamaa varten. Yksityistä tarvetta palvelevasta ankkuroimisalueesta johtuvaa käytönrajoitusta on pidettävä siten vähäisenä, että oikeuden perustamiselle ei asettaisi hankkeen hyödyllisyyden lisäksi erityisiä vaatimuksia. Sen sijaan käyttöoikeuden perustaminen yksityistä lastausaluetta tai satamaa varten saattaa merkitä niin syvällekäypää puuttumista alueen omistajan käyttövaltaan, että kyse on perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetusta, vaikutuksiltaan lunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeuden perustamisesta. Käyttöoikeuden perustamista koskeva harkinta tulisi järjestää 1 momentin mukaisesti, jolloin oikeuden perustaminen siis edellyttäisi intressivertailuedellytyksen ja yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä.

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettu luvanvaraisuuden rajaaminen valtaväylän alitushankkeiden osalta edellyttää näiden hankkeiden vaikutusten rajoittamisen varmistamista

normiohjauksen keinoin. Vesilakiin esitetään lisättäväksi uusi 2 luvun 16 §, jonka nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä valtaväylänalitusta tarkoittavien hankkeiden ympäristönsuojeluvaatimuksista ja muista niiden toteuttamiseen liittyvistä yksityiskohtaisista vaatimuksista.

Säännöksiä voitaisiin antaa rakenteiden ja laitteiden korkeusasemasta ja etäisyydestä häiriintyviin kohteisiin, hankkeen toteuttamistavasta, rakenteille ja laitteille asetettavista vaatimuksista ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi, rakennustöiden toteuttamisajankohdasta, rakenteen merkitsemisestä maastoon tai vesistöön ja hankkeesta viranomaiselle tehtävän ilmoituksen sisällöstä sekä muista niihin rinnastettavista sijoittamiseen liittyvistä yksityiskohtaisista vaatimuksista.

Valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

Vesitaloushankkeen toteuttamiseksi voidaan myöntää oikeus toisen omaisuuden omaksi lunastamiseen tai vaikutuksiltaan tähän rinnastuvaan toisen omaisuuden käyttämiseen tai toisen omaisuuden käyttämiseen tätä lievemmällä tavalla. Kahdessa ensin mainitussa tapauksessa on kyse perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesta tilanteesta ja kolmannessa pykälän 1 momentin mukaisesta tilanteesta. Alueiden omistussuhteista sekä vesitaloushankkeiden erityyppisyydestä ja kokovaihtelusta johtuen oikeuden myöntämisen harkintatilanteet voivat olla hyvin vaihtelevia ja rajanveto vaikeata. Vesilaki sisältääkin eräänlaisen jatkumon pakkolunastusta tarkoittavista käyttöoikeuksista sellaisiin käyttövaltuuksiin ja pakkotoimioikeuksiin toisen alueella, jotka luonteeltaan lähestyvät yleiskäyttöä tai naapuruusoikeudellista vastavuoroisuutta. Valtuuslaista johtuen valtiosääntöoikeudellista rajanvetoa käytönrajoituksen ja pakkolunastuksen välillä ei ole aiemmin ollut tarpeen tehdä. Kun valtuuslaki kumotaan, rajanveto on kuitenkin kyettävä tekemään. Pakkolunastus voidaan sallia vain yleiseen tarpeeseen.

Käsillä olevassa ehdotuksessa on käyty lävitse vesilain käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset ja arvioitu niitä erityisesti perustuslain 15 §:n kannalta. Valtiosääntöoikeudellista pakkolunastusta merkitsevien käyttöoikeuksien osalta on lisäksi arvioitu sitä, voidaanko niihin liittyviä hankkeita pitää yleisen tarpeen vaatimina ja muotoillaanko yleisen tarpeen vaatimus kutakin tilannetta varten tyyppitapauskohtaisesti vai tyydytäänkö perustuslaissa ja lunastuslaissa omaksuttuun erittelemättömään yleisen tarpeen käsitteeseen.

Ehdotetut käyttöoikeussäännökset perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta

Yleisiä näkökohtia

Kaikki vesilakiin perustuvat käytönrajoitukset ja sen nojalla myönnettävät käyttöoikeudet perustuvat laintasoisiin säännöksiin. Säännökset on kirjoitettu siten seikkaperäisesti, että ne täyttävät sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisen määrittelyn vaatimukset. Säännöksistä ilmenee selkeästi käyttötarkoitus, jota oikeus koskee tai jota varten oikeus voidaan perustaa.

Käyttöoikeuden ulottuvuutta ei ole mahdollista lyödä laintasoisin säännöksin lukkoon vastaavalla tavoin kuin oikeuden tarkoitusta.

Yleiskäyttöoikeudet johtuvat välittömästi laista ja ovat voimassa niiden käyttäjien hyväksi ilman erillistä viranomaispäätöstä. Näille oikeuksille on tyypillistä, että niiden omistajan käyttövaltaa rajoittava vaikutus on pieni tai käytännössä olematon. Merkittävämpien käytönrajoituksen sisältö ja ulottuvuus ratkaistaan vesilain järjestelmässä viranomaispäätöksellä, joka siis voi olla aluehallintoviraston lupa tai ojitustoimituksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemä päätös. Vesitaloushankkeiden yleinen toteuttamistapaa koskeva säännös edellyttää, että hanke on toteuttava mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla. Hankkeet on suunniteltava ja toteutettava siten, että sen haitalliset vaikutukset ympäristölle ja naapurikiinteistölle minimoidaan, välttäen samalla tarpeetonta puuttumista toisen omaisuuteen. Nämä säännökset ohjaavat ratkaisuharkintaa rajoitusten välttämättömyyttä painottavaan suuntaan.

Vesioikeudellisesta käytönrajoituksesta aiheutuvat edunmenetykset on korvattava. Vesilainsäädännössä omaisuudensuojan ja kansalaisten oikeussuojan vaatimusten on katsottu edellyttävän, että käyttöoikeuksien perustamisesta johtuvat korvauskysymykset on ratkaistava viran puolesta samanaikaisesti käyttöoikeuden perustamisen yhteydessä. Korvauksen suuruuden osalta lähtökohtana on täyden korvauksen periaate. Eräiden edunmenetysten osalta korvaus määrätään puolitoistakertaisena. Asianosaiset voivat vesioikeudellisessa menettelyssä lausua käsityksensä paitsi hankkeen sallittavuudesta yleensä, myös hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista käyttöoikeuksista ja niistä maksettavista korvauksista. Korvausten lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi siten kuin vesilain 15 luvussa säädetään. Jos välittömästi lakiin perustuvasta käyttöoikeudesta aiheutuu korvattavaa edunmenetystä, voidaan tämän korvaamista koskeva asia panna lupaviranomaisessa vireille erillisenä korvausasiana.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Suurin osa vesilain nojalla annetuista yksityisten oikeuksiin vaikuttavista ratkaisuista on luonteeltaan lupa- tai muuntyyppisessä menettelyssä annettuja hallintopäätöksiä. Näihin voidaan hakea muutosta joko valittamalla tai hakemalla oikaisua vesilain 15 luvun mukaisesti.

Toisen omaisuuteen kohdistuvan käyttöoikeuden tarkoituksena on mahdollistaa vesilain mukaan hyväksyttävänä pidetyn vesitaloushankkeen toteuttaminen. Käyttöoikeuden myöntäminen perustuisi lupaviranomaisen suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan, jossa käyttöoikeuden perustamisen edellytysten olemassaolo ratkeaa vesitaloushankkeen toteuttamistapaa koskevien yleisten velvollisuuksien (2 luvun 7 §) sekä yleisten luvanmyöntämisedellytysten (3 luvun 4 §) perusteella. Säännökset ohjaavat toteuttamaan hankkeen siten, että siitä ei aiheudu vältettävissä olevaa yleisen ja yksityisen edun loukkausta. Käyttöoikeutta ei voida perustaa laajempana kuin hankkeen toteuttamiseksi on

välttämätöntä. Lupaviranomaisen suorittama harkinta on keskeisessä asemassa sen varmistamiseksi, että hanke on hyödyllinen ja ettei sen edellyttämiä käyttöoikeuksia perusteta laajempana kuin on välttämätöntä.

Käyttöoikeussäännöksissä yksilöidään ne kohteet ja käyttötarkoitukset, joita varten käyttöoikeus toisen alueeseen voitaisiin perustaa. Oikeus voisi kohdistua maa- ja vesialueeseen sekä sillä olevaan omaisuuteen, jolla on merkitystä vesitaloushankkeen toteuttamisen kannalta. Oikeus voitaisiin perustaa 1) laitetta, rakennusta tai muuta rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten, 2) uuden 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen vesialueen tai uuden uoman pohjaksi, 3) poistettavan maan sijoittamiseksi, tai 4) yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarvittavaa laitetta tai rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten.

Vesilain 2 luvun 13 §:n mukaista oikeutta edellyttävän hankkeen tulisi täyttää 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan intressivertailuedellytys, eli hankkeesta saatavan hyödyn on oltava huomattava siitä aiheutuviin menetyksiin verrattuna. Oikeuden perustamista hyödylliseksi arvioidun vesitaloushankkeen toteuttamiseksi on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että käyttöoikeuden perustaminen edellyttäisi hakijalta jo ennestään oikeutta suurimpaan osaan alueista ja että oikeuden perustaminen olisi mahdollista ainoastaan osaan hankkeen toteuttamisen edellyttämistä alueista.

Ehdotetun 13 §:n 3 momentin tarkoituksena on varmistaa, että perustettavalla käyttöoikeudella ei voida kajota omaisuudensuojan ytimeen. Omaisuudensuojan ydin ei ole tarkkarajainen tai täsmällinen. Rasite- ja naapuruuslainsäädännön nojalla on katsottu voitavan sallia muun muassa erilaisten johtojen, viemäreiden ja muiden vastaavien laitteiden ja rakennelmien sijoittaminen toisen alueelle. Asiaa koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 28 lukuun, kiinteistönmuodostamislain (554/1995) rasitesääntelyä koskevaan 14 lukuun sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) yhdyskuntateknisten laitteiden sekä johtojen sijoittelua koskeviin 161 ja 161 a §:ään. Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) johtojen ja rakenteiden sijoittamista arvioitiin perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisina käytönrajoituksina.

Sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta keskeisessä asemassa on rajoituksesta kohdekiinteistön omistajalle aiheutuva haitta. Merkillepantavaa on, että tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettyjen lakien nojalla sijoitettavat johdot ja laitteet saattavat merkitä rajallisella alueellaan hyvin syvällistä rajoitusta tai jopa kiinteistönomistajan käyttövallan poissulkeutumista. Rajoituksen syvällisyyttä ei voidakaan pitää yksinään ratkaisevana kriteerinä. Rajoituksen hyväksyttävyyttä tulisikin arvioida sen perusteella, miten rajoitus vaikuttaa toisaalta kohdealueen muuhun käyttömahdollisuuteen, toisaalta muun omaisuuden käyttömahdollisuuteen.

Osallistumistarjouksen tekeminen vesivoiman käyttöönotossa

Perustettaessa pysyvä käyttöoikeus toiselle kuuluvaan vesivoimaan määrätään korvaus puolitoistakertaisena. Sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee

ottaa huomioon voimalaitoksen rakentamiseen liittyvä osallistumismenettely. Jos vesivoiman käyttöönotosta ei sovita, tulee hankkeesta vastaavan tehdä vesilain 8 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan hankkeeseen osallistumista tarkoittava tarjous niille käyttöön otettavan vesivoiman osakkaille, joille kuuluu vähintään sadasosa käyttöön otettavasta vesivoimasta. Sääntelyn tavoitteena on ollut antaa vesivoiman osakkaille mahdollisuus osallistua hankkeeseen. Osallistumisoikeuden rajaus perustuu valtuuslain 1 §:ään. Valtuuslain kumoamisesta huolimatta rajaus esitetään säilytettäväksi. Oikeutta osallistua vesivoiman hyödyntämistä tarkoittavaan hankkeeseen ei voida pitää sellaisena perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen suojaamana, omistusoikeuden ytimeen kuuluvana oikeutena, jota ei voida rajoittaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Kysymystä osallistumisoikeuden rajoituksesta on arvioitava erityisesti rajoitusperusteen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Yhteisen vesivoiman käyttöön ottamista ja siihen liittyvää pysyvän käyttöoikeuden perustamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on osaltaan mahdollistaa vesivoiman hyödyntäminen kokoamalla vesialueen osakkaille kuuluva oikeus samalle taholle. Alle sadasosan suuruisia omistuksia ei voida pitää tarkoituksenmukaisena vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittavissa hankkeissa. Yleensä myöskään suuremmat, muutaman prosentin suuruisia vesivoimaosuuksia omistavat osakkaat eivät ole osallistuneet yhteisen vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittaviin hankkeisiin osallistumisen edellyttämien taloudellisten panostusten vuoksi.

Pysyvää käyttöoikeutta vesivoimaan koskeva siirtymäsäännös

Esityksen mukaan pysyvän käyttöoikeuden myöntäminen toisen vesivoimaan edellyttää yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä. Poikkeuksen tästä vaatimuksesta poikkeuksen muodostaisi voimaantulosäännöksen 4 momentti. Sen mukaan pysyvä käyttöoikeus voitaisiin myöntää, vaikka hanketta ei olisi pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Säännös koskisi aikaisemman lainsäädännön nojalla luvan saaneita vesivoimalaitoksia. Säännöksen tarkoituksena on estää syntymästä tilannetta, jossa olemassa olevalla voimalaitoksella ei olisi enää oikeutta vesivoimaan eikä sille tällaista yleisen tarpeen vaatimuksesta voitaisi enää myöntää. Jos vesistön ranta-alueet olisivat mukautuneet toiminnan mukaisiin vesistöoloihin eikä hankkeesta vastaavalla olisi enää oikeutta toimintaansa, saattaisi tämä johtaa merkittäviin vesistöolojen muutoksiin ja vastuusuhteiden uudelleenjärjestelyihin.