Veli-Pekka Viljanen

HE 262/2016 vp VESILAINSÄÄDÄNNÖN KÄYTTÖOIKEUSSÄÄNTELYN UUDISTAMISEKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.2.2017

1. Eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain kumoaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi vesitaloushankkeiden toteuttamiseen liittyvä kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely. Samalla kumottaisiin vuonna 1961 annettu laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961; jäljempänä valtuuslaki).

Nykyinen vesilaki (587/2011), jota ehdotetaan muutettavaksi, säädettiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 61/2010 vp). Hallituksen esitys (HE 277/2010 vp) rakentui kuitenkin sen varaan, että vesilakiehdotus oli sinänsä ristiriidassa perustuslain omaisuudensuojasäännösten kanssa, mutta voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, koska perustuslakipoikkeukset voitiin oikeuttaa vuoden 1961 perustuslainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn valtuuslain perusteella. Perustuslakivaliokunta hyväksyi tämän lähestymistavan. Valiokunnan mielestä vesilakiehdotuksen aineellisten ristiriitojen poistaminen suhteessa perustuslain 15 §:ään olisi edellyttänyt lakiehdotukseen niin suuria muutoksia, että niitä ei voitu tuolloin ympäristövaliokunnassa enää tehdä. Siksi valiokunta piti silloisessa tilanteessa mahdollisena, että vesilakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustettiin tilapäisesti kyseiseen valtuuslakiin (PeVL 61/2010 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti epätyydyttävänä, että tällä ratkaisulla yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jäi poikkeuslain varaan. Valiokunta katsoikin, että valtioneuvoston piirissä tuli käynnistää valmistelutyö sen selvittämiseksi, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan paremmin sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa. Tavoitteena tuli valiokunnan mukaan olla, että valtuuslaki voidaan kumota kokonaan (PeVL 61/2010 vp, s. 6).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nyt kumottavaksi kyseinen valtuuslaki jäljellä oleviltakin osiltaan. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan vuonna 2010 esittämää kantaa ja se on myös perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutun poikkeuslakien välttämisen periaatteen mukainen ehdotus. Ehdotus valtuuslain kumoamisesta tarkoittaa sitä, että vesilain säännösten tulee kauttaaltaan vastata perustuslain vaatimuksia, kun valtuuslaki ei enää oikeuta vesilain sisällöllisiä ristiriitoja perustuslain kanssa. Tältä osin ongelmana on, ettei perustuslakivaliokunnalla ollut mahdollisuutta tyhjentävästi arvioida nykyisen vesilain säännöksiä suhteessa omaisuudensuojaan vesilain säätämisen yhteydessä, vaan valiokunta joutui tyytymään yleisiin luonnehdintoihin mahdollisista valtiosääntöoikeudellisista ongelmista tältä osin. Valiokunta totesi tuolloin nimenomaisesti, että koska valtioneuvosto ei ollut yksityiskohtaisesti arvioinut lakiehdotusta suhteessa perustuslakiin, ei hallituksen esitys tarjonnut riittävää pohjaa tehdä tällaista arviota enää eduskuntakäsittelyssä (ks. PeVL 61/2010 vp, s. 2-4).

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää perusteluosion, jossa pyritään tarkastelemaan vesilain nykyisen käyttöoikeussääntelyn perustuslainmukaisuutta myös siltä osin kuin sääntelyä ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi (ks. HE, jakso 2.4., s. 10-20). Sinänsä tällaisen tarkastelun sisällyttämistä hallituksen esitykseen voidaan pitää myönteisenä. Perustuslakivaliokunnan arviointi ei tässä yhteydessä voi kuitenkaan ulottua niihin vesilain säännöksiin, joita ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi. Siten valiokunnan tässä yhteydessä tekemää lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointia ei voida tulkita kannanotoksi voimassa olevien vesilain säännösten perustuslainmukaisuudesta eikä myöskään hallituksen esityksen perustelujen hyväksymiseksi. On siis täysin mahdollista, että jotkin aikaisemmin vesilakiin otetut säännökset – joiden perustuslainmukaisuus rakentui nyt kumottavaksi ehdotetun valtuuslain varaan – jatkossa osoittautuvatkin perustuslain kannalta ongelmallisiksi.

3. Kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskevat ehdotukset

Hallituksen esitys sisältää varsin laajan ja keskimääräistä korkeatasoisemman lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin koskevan jakson (s. 39-51). Voin pääosin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin kantoihin. Sen vuoksi rajoitun käsittelemään mielestäni ongelmallisimpia ja periaatteellisesti merkityksellisimpiä säännösehdotuksia.

Tältä osin on ensinnäkin huomautettava, että osittain perustuslakivaliokunnan vuonna 2010 vesilain säätämisratkaisuihin kohdistama kritiikki voidaan sellaisenaan ulottaa koskemaan myös nyt käsillä olevia ehdotuksia. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota siihen, että vesilain suurin sisällöllinen ongelma liittyy sen peruskäsitteeseen, joka on ”vesitalous-hanke”. Käsitteellä tarkoitetaan vesilaissa vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Käsitteen laajuus näkyi valiokunnan mukaan siinä, että laki käsittää täysin yhteismitattomia hankkeita toisen vesialueelle ulottuvan laiturin tai venevajan rakentamisesta aina suurten patorakennelmien kunnossapitovelvoitteisiin. Valtiosääntöoikeudellisesti vesilain säännöksiä on arvioitava omaisuudensuojan kannalta osaksi omaisuuden käytön sääntelynä, osaksi perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisina omaisuudensuojan rajoituksina ja osaksi perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen soveltamistilanteena. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että vesilakiin sisältyi neljäntenä kategoriana tilanteet, joissa syntyy käyttöoikeuden pysyvyyden vuoksi selvästi pakkolunastustyyppinen tilanne, mutta joissa hankkeen toteuttaminen ei tapahtunut yleisen edun vuoksi, vaan yksityisessä intressissä (PeVL 61/2010 vp, s. 2-3).

Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 luvun 13 a §:ään on pyritty kokoamaan kaikki pakkolunastusta tarkoittavat tai valtiosääntöoikeudellisesti siihen rinnastettavat tilanteet. Sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Pakkolunastus eroaa omaisuuteen kohdistuvista rajoitusluonteisista toimista muun muassa siinä suhteessa, että pakkolunastuksessa jokin varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle, kun taas rajoitukset merkitsevät ainoastaan oikeudenhaltijan oikeuksien tai vapauksien kaventamista. Pakkolunastuksen käsite perustuslain 15 §:n 2 momentissa on autonominen suhteessa muussa lainsäädännössä käytettyihin käsitteisiin. Joissakin tilanteissa omaisuuden käyttöoikeuden rajoitus voi tosiasialliselta merkitykseltään rinnastua omistajaan kohdistuvilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen (ns. *de facto* pakkolunastus), jolloin sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kriteerien valossa (ks. esim. PeVL 61/2010 vp, s. 3). Tällainen tilanne voi olla käsillä, jos omaisuuteen kohdistuva toimi johtaa siihen, että omistaja menettää sen johdosta kokonaan mahdollisuuden käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla. Vesilain osalta esimerkiksi pysyvän käyttöoikeuden perustaminen toisen maa- tai vesialueeseen voi joissakin tapauksissa merkitykseltään rinnastua pakkolunastukseen, esimerkiksi sijoitettaessa sellainen pysyväksi tarkoitettu raken-

nelma toisen maalle, joka estää maanomistajaa itse käyttämästä kyseistä maa-aluetta. Rajanveto voi olla kuitenkin hankala ja osaksi tämäntyyppisiä omaisuuden käyttörajoituksia on arvioitava omaisuudensuojan 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen valossa sietämisvelvoitteina. Viimeksi mainitussa tapauksessa arviointipohjana ovat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVL 21/1996 vp).

Vesilain ehdotetun 2 luvun uuden 13 a §:n tarkoittamat hankkeet on rajattu selvästi koskemaan yleisen tarpeen vaatimia lunastus- ja käyttöoikeuden myöntämistä koskeviin tilanteisiin. Hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toiseen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen ”merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi”. Lisäedellytyksenä on, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää ”yleisen tarpeen vaatimana”. Säännös ei siten mahdollista lunastamista tai oikeuden myöntämistä yksityiseen tarpeeseen. Sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta on huomionarvoista, että pykälässä täsmennetään esimerkein, millainen tarve mahdollistaa lunastuksen tai oikeuden myöntämisen. Pykälän esimerkit: energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyden turvaaminen, yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistäminen sekä sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautuminen tai valuma-alueen vesitalouden hallinta täyttävät mielestäni epäilyksittä perustuslain 15 §:n 2 momentin yleisen tarpeen vaatimuksen. Listaus ei ole tyhjentävä, mutta muun perusteen on liityttävä pykälässä erikseen lueteltuja tarpeita ”vastaavaan merkittävään yleiseen etuun”.

Katson, että ensimmäisen lakiehdotuksen 2 luvun 13 a § on ongelmaton perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta.

Vesilain muutettavaksi ehdotettuun 2 luvun 13 §:ään on koottu yleissäännökset sellaisista käyttöoikeuksista toisen alueeseen tai rakennukseen, joita on esityksen mukaan arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen valossa omaisuuden käyttörajoituksina. Sen mukaan hakijalle voidaan myöntää käyttöoikeus toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen, jos alue on toteutettavan vesitalushankkeen vuoksi tarpeen: 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.

Pykälän 3 momentin mukaan käyttöoikeutta ei kuitenkaan voida myöntää, jos: 1) oikeus kohdistuu vähäistä laajempaan alueeseen ja siitä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan

mahdollisuudelle käyttää oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen; tai 2) oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle.

Tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti problemaattinen on erityisesti pykälän 3 momentin 2) kohdan tarkoittama tilanne, jossa käyttöoikeus voidaan perustaa, vaikka se estäisi alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen, jollei tästä aiheudu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tällainen käytönrajoitus saattaa merkitä käytännössä alueen omistajan käyttövallan ”lähes täydellistä poissulkeutumista, mutta ainoastaan käyttöoikeuden kohteena olevan alueen osalta” (HE, s. 29). Edelleen esityksen perustelujen mukaan hankkeesta vastaavalle voitaisiin myöntää myös ”vaikutuksiltaan lunastusta lähestyvä oikeus, jos tämä olisi pienialainen eikä tästä aiheutuisi huomattavaa haittaa muun omaisuuden käyttämiselle” (HE, s. 46). Ehdotus tarkoittaisi siis sitä, että 13 §:n mukainen käyttöoikeus voitaisiin kohdistaa kiinteään omaisuuteen, vaikka sen perustaminen estäisi alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen. Tämä olisi mahdollista myös yksityisen edun suojaamiseksi eli silloinkin, kun perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan pakkolunastukselta edellytettävä yleisen tarpeen vaatimus ei täyty.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pakkolunastukseen rinnastettu tilanteet, joissa käyttöoikeuden rajoitus on niin pitkälle menevä, että se estää omistajaa käyttämästä omaisuuttaan koko laajuudessaan (ks. PeVL 61/2010 vp, s. 3, PeVL 8/2011 vp, s. 2, PeVL 38/2012 vp, s. 2). Mielestäni asiaa ei muuta muuksi tässä yhteydessä se, että kyse on ”pienialaisesta” käyttöoikeudesta eikä se, ettei oikeuden myöntämisestä aiheudu huomattavaa haittaa alueen omistajan ”muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle”. Käsitykseni mukaan 13 §:n 3 momentin 2 kohta mahdollistaa omaisuuden pakkolunastukseen rinnastettavan käyttöoikeuden myöntämisen henkilön omaisuuteen myös yksityiseen tarpeeseen. Katson, että tässä muodossa kyseinen kohta on ristiriidassa perustuslain 15 §:n 2 momentin kanssa ja sen poistaminen ehdotuksesta on edellytyksenä, että lakiehdotus tältä osin voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 4 momentin mukaan hankkeesta vastaavalle, jolle on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla lupa voimalaitoksen rakentamiseen ja oikeus käyttää määräajan toiselle kuuluvaa vesivoimaa,

voidaan myöntää 8 luvun 5 §:ssä tarkoitettu oikeus siinäkin tapauksessa, että hanketta ei ole pidettävä energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatimana. Ehdotettu siirtymäsäännös liittyy vesilain 8 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun yhteisen vesivoiman käyttämiseen. Kyseistä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että oikeus vesivoiman käyttämiseen sidotaan vastaisuudessa energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatimukseen.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että vesivoimaan kohdistuvan pysyvän käyttöoikeuden on katsottava tosiasiallisesti rinnastuvan vaikutuksiltaan pakkolunastukseen (HE, s. 49). Kannanotto liitetään ennen nykyisen perusoikeussääntelyn voimaantuloa annettuihin perustuslakivaliokunnan koskiensuojelulainsäädännön yhteydessä antamiin lausuntoihin (PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp).

Jos vesivoimaan kohdistuva pysyvä käyttöoikeus rinnastetaan tällä tavoin omaisuuden pakkolunastukseen, on siirtymäsäännöksen 4 momentti ristiriidassa perustuslain 15 §:n 2 momentin kanssa ja se on poistettava lakiehdotuksesta, jotta se voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kyse on nimittäin oikeudesta saada lupa yhteisen vesivoiman käyttämiseen tulevaisuudessa, vaikka lupa voimalaitoksen rakentamiseen ja oikeus käyttää määräajan toiselle kuuluvaa vesivoimaa onkin myönnetty ennen lain voimaantuloa. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on estää syntymästä tilannetta, jossa olemassa olevalla voimalaitoksella ei enää olisi oikeutta vesivoimaan eikä sille tällaista yleisen tarpeen vaatimuksesta voitaisi enää myöntää (HE, s. 49). Tällä ei voida kuitenkaan perustella poikkeamista perustuslain 15 §:n 2 momentin tarkoittamasta yleisen tarpeen vaatimuksesta lain voimaantulon ja valtuuslain kumoamisen jälkeen.

Asia olisi kenties arvioitavissa toisin, mikäli vesivoimaan kohdistuvaa käyttöoikeutta ei rinnastettaisi pakkolunastukseen, vaan sitä tarkasteltaisiin perustuslain 15 §:n 1 momentin alaan kuuluvana omaisuuden käyttörajoituksena. Oikeuskirjallisuudessa on viitattu tämänsuuntaiseen perustuslain tulkinnan uudelleen arvioinnin tarpeeseen juuri perustuslakivaliokunnan koskiensuojelulausuntojen osalta (ks. *Pekka Länsineva*, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, 2002, s. 211-216). Minulla ei tässä yhteydessä ole kuitenkaan ollut mahdollisuutta paneutua tarkemmin kyseiseen problematiikkaan ja tulkinnan muutoksen perusteltuisuuteen.