Juha Lavapuro 16.2.2017
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 262/2016 vp eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi

Tausta

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään varsin keskeinen, koska sen tarkoituksena on saattaa vesilain omaksi lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset sopusointuun perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten kanssa.

Voimassaoleva vesilaki (587/2011) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 61/2010 vp) tavallisena lakina. Se ei kuitenkaan ole sisällöllisesti sopusoinnussa perustuslain kanssa vaan sisältää useita säännöksiä, jotka ovat asiallisesti ristiriidassa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa. Tämä johtui muun muassa siitä, että vesilain nojalla yksityiseen tarpeeseen perustettavat käyttöoikeudet johtivat eräissä tilanteissa omaisuuden pakkolunastukseen tai ainakin niin laajaan ja syvällekäyvään käytönrajoitukseen, että sen vaikutukset tosiasiallisesti rinnastuivat pakkolunastukseen. Vaikka omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden lunastamisesta yleistä tarvetta varten täyttä korvausta vastaan säädetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, säännös ei sovellu yksityiseen tarpeeseen tapahtuvaan lunastukseen, mistä vesilain käyttöoikeussääntelyssä on ollut kysymys.

Voimassa oleva vesilaki voitiin kuitenkin säätää tavallisena lakina, koska samaan aikaan esitettiin edelleen jätettäväksi voimaan jo aiemman vesilain yhteydessä säädetty laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961). Kyse on poikkeuslakina voimassa olevasta niin sanotusta valtuuslaista, joka kattoi vesilakiin sisältyvät poikkeamiset omaisuudensuojasta. Käsitellessään vesilain uudistamiseen johtanutta hallituksen esitystä valiokunta katsoi, että vesilakiehdotuksen aineellisten ristiriitojen poistaminen suhteessa perustuslain 15 §:ään edellyttäisi lakiehdotukseen niin suuria muutoksia, että niitä ei voida jättää mietintövaliokunnan tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin tässä tilanteessa mahdollisena, että vesilakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä tilapäisesti perustetaan voimassa olevaan valtuuslakiin. Tämä ratkaisu oli kuitenkin valiokunnan mielestä epätyydyttävä, koska yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jää poikkeuslain varaan. Valiokunta edellyttikin sen selvittämistä, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan saattaa sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa. Tavoitteena valiokunnan mukaan tuli olla, että valtuuslaki voidaan kumota kokonaan. (Ks. PeVL 61/2010 vp) Hallituksen esitykseen sisältyvässä 3. lakiehdotuksessa säädettäänkin mainitun valtuuslain kumoamisesta.

Kun otetaan huomioon nyt esillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen tausta, on luontevaa, että esitykseen sisältyy laajat säätämisjärjestysperustelut. Tässä tapauksessa niitä voidaan pitää esimerkillisinä. Perustuslakiin liittyviä näkökohtia on säätämisjärjestysperusteluiden ohella selvitetty sekä yksittäisiä säännösehdotuksia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa että kuvattaessa nykyistä oikeustilaa.

Käsitykseni mukaan säätämisjärjestysperusteluissa on erinomaisella tavalla tunnistettu vesilain käyttöoikeussääntelyn yksittäisiin tyyppitapauksiin liittyvät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat ja arvioitu asiaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja esitöiden valossa. Käsitykseni mukaan valmistelussa on onnistuttu valtiosääntöoikeudelliselta kannalta jopa poikkeuksellisenkin hyvin.

En ala lausunnossani toistaa kaikkia säätämisjärjestysperusteluissa esitettyjä näkökohtia. Kiinnitän sen sijaan huomiota kahteen omaisuudensuojan kannalta keskeiseen kysymykseen: 1) vähäistä suurempien käyttöoikeuksien alaan erityisesti siltä osin, kun sääntelyssä liikutaan lähellä tosiasiallista pakkolunastusta; ja 2) yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymiseen pakkolunastusta merkitsevissä ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuvissa tilanteissa. Tältäkin osin kysymys on vain joistakin tarkistuksista. Katson, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Vähäistä suurempien käyttöoikeuksien sääntely

Vähäistä suuremmista käyttöoikeuksista ehdotetaan säädettäväksi vesilain 2 luvun 13 §:ssä. Oikeus voisi kohdistua maa- ja vesialueeseen sekä sillä olevaan omaisuuteen, jolla on merkitystä vesitaloushankkeen toteuttamisen kannalta. Käyttöoikeus toisen alueeseen tai rakennelmaan voidaan 2 luvun 13 §:n 2 momentin perusteella myöntää, jos vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyt intressivertailuun edellytykset vesitaloushankkeelle täyttyvät ja hakija hallitsee omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta, tai jos kysymys on hakijalle ja muille yhteisesti kuuluvasta alueesta, toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei ole sanottavasti suurempi kuin hakijan osuus yhteisestä alueesta. Saman pykälän 3 momentin mukaan käyttöoikeutta ei kuitenkaan voida myöntää, jos oikeus kohdistuu vähäistä laajempaan alueeseen ja siitä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan mahdollisuudelle käyttää oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen tai jos oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle.

Sääntelyssä on lähtökohtaisesti kysymys perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan rajoittamisesta ja sen sallittavuus määräytyy tältä osin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Ehdotukseen ei mielestäni ole hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden valossa huomautettavaa.

Mitä tulee rajanvetoon perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin välillä, nähdäkseni sääntely ei myöskään mahdollista käyttöoikeuden muodostumista ns. tosiasialliseksi pakkolunastukseksi. Vaikka tosiasialliselle pakkolunastukselle ei voikaan osoittaa yleispäteviä kriteereitä, vaan asian arvioiminen edellyttää väistämättä tapauskohtaista harkintaa, (PeVL 61/2010 vp) perustuslakivaliokunta on käytännössään asettanut tosiasialliselle pakkolu-

nastustilanteelle varsin korkean kynnyksen. Valiokunta on käytännössään liittänyt tosiasiallisen pakkolunastuksen lähinnä koskiensuojeluasioissa tyypillisiin käyttörajoituksiin (Näin PeVL 61/2010 vp. Ks. siinä viitatut PeVL 21/1993 vp, s. 1, PeVL 4/1990 vp, s. 1, PeVL 8/1986 vp, s. 2 ja PeVL 18/1982 vp, s. 3). Ottaen erityisesti huomioon 2 luvun 13 §:n 3 momentin säännöksen käyttöoikeuden myöntämisen esteestä ei ehdotus nähdäkseni mahdollista tosiasialliseen pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeuden rajoitusta eikä se näin ollen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Yleisen tarpeen vaatimus perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa pakkolunastustilanteissa

Hallituksen esitykseen sisältyvä omaisuuden pakkolunastusta koskeva sääntely perustuu yhtäältä vesilain 2 luvun 13 a §:ssä ilmaistuun yleisen lunastusperusteen ja toisaalta hanketyyppisidonnaisia erityisiä lunastusperusteita koskevaan sääntelyyn. Sääntely asettaa lunastuksen tai siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi yleisen tarpeen, mutta lunastaminen voi tapahtua muunkin kuin julkisyhteisön hyväksi.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 3/2005 vp, s. 4, PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 28/2000 vp, s. 4, PeVL 4/2000 vp, s. 4). Olennaista ei siis ole se, kenen hyväksi lunastaminen tapahtuu, vaan että se tapahtuu yleisen tarpeen vuoksi. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tällaisissa tilanteissa, joissa on kysymys muun kuin julkisyhteisön hyväksi tapahtuvasta pakkolunastuksesta, yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 4/2000 vp, s. 4, PeVL 38/1998 vp, s. 7).

Tältä kannalta on valtiosääntöoikeudellisesti tärkeää, että 2 luvun 13 a §:ään ehdotetaan otettavaksi nimenomainen luettelo niistä yhteiskunnan kannalta merkityksellisistä tarpeista, joiden käsillä ollessa lunastus on mahdollinen. Lunastuksen mahdollistava tarve voi ehdotuksen mukaan liittyä energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamiseen; yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen; sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumiseen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaan; taikka muuhun näitä vastaavaan merkittävään yleiseen etuun. Luettelo on hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esimerkinomainen, mutta nähdäkseni se on kuitenkin riittävän täsmällinen ja rajaa yleisen tarpeen vaatimusta valiokunnan aiemmin edellyttämällä tavalla (Ks. PeVL 32/2010 vp a siinä mainittu valiokunnan käytäntö). Jonkinasteisena ongelmana saatetaan pitää sitä, että yleinen lunastusperuste näyttäisi sekä 2 luvun 13 a §:n 1 momentin 2 kohdan ja käyttöoikeuden myöntämistä veden alle jäävään toisen alueeseen koskevan 6 luvun 6 §:n perusteella kattavan myös sellaiset sinänsä tyypilliset keskivedenkorkeuden nostamishankkeet, jotka liittyvät vesistön virkistyskäyttöedellytysten parantamiseen, mitä ei välttämättä ensikädessä pidettäisi perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuna yleisenä tarpeena. Nähdäkseni tähän ei kuitenkaan liity ongelmaa. Ehdotettu 2 luvun 13 a § rajaa lunastustilanteet hankkeisiin, jotka edustavat merkittävää yleistä etua. Näin ollen yksityiset vesien virkistämiskäyttöä lisäämään pyrkivät hankkeet eivät voi tulla

säännöksen soveltamisalan piiriin. Yleistä virkistyskäyttöä voidaan taas sinänsä pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä yleisenä tarpeena (ks. PeVL 8/2012 vp).

Nähdäkseni myös hanketyyppisidonnaisia erityisiä lunastusperusteita koskeva sääntely on täsmällisesti rajattu tavalla, joka sitoo ne yleisen tarpeen toteuttamiseen. Ehdotetut hanketyyppisidonnaiset erityiset lunastusperusteet koskisivat vesihuollon turvaamista (4 luvun 13 §), vesivoiman käyttöönottamista (8 luvun 5 §) ja sataman perustamista (10 luvun 7 §). Lisäksi puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkatehtävien edellyttämän lastausalueen tai sataman lunastamisesta säädetään vesilain 10 luvun 8 §:ssä. Käsitykseni mukaan sääntely on tältä osin perustuslain kannalta ongelmatonta.

Täyden korvauksen vaatimuksen kannalta olennaista puolestaan on, että korvauksen määrän lähtökohtana on vesilainsäädännössä täyden korvauksen periaate. Esitys ei tämänkään vuoksi muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Turussa 15.2.2017

Juha Lavapuro
professori