Tuomas Ojanen
16.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 262/2016 vp eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Viittaan esityksen pääasiallisesta sisällöstä ja tavoitteista esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Esityksen yhtenä pontimena on se, että vuoden 2010 vesilainsäädännön uudistuksessa käyttöoikeussääntely jätettiin edelleen poikkeuslain varaan. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti olevan epätyydyttävää, jos yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jäisi poikkeuslain varaan. Perustuslakivaliokunta esittikin ympäristövaliokunnan mietintöön lausumaehdotusta, jonka mukaan ”valtioneuvoston piirissä käynnistettäisiin valmistelutyö sen selvittämiseksi, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan saattaa nyt ehdotettua paremmin sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa ja että tälle työlle asetettaisiin — lain poikkeuksellinen laajuus huomioon ottaen — esimerkiksi kuuden vuoden määräaika”. (PeVL 61/2010 vp).

Eduskunnan vastaukseen (EV 355/2010 vp) sisältyikin lausuma, jossa edellytettiin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain kumoamista sekä käyttö- ja lunastusoikeuksia koskevan sääntelyn saattamista sopusointuun perustuslain kanssa.– Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä on näin ollen kysymys vuonna 2010 annetun perustuslaillisen toimeksiannon toteuttamisesta.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty poikkeuksellisen laajasti selkoa esityksen suhteesta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Tarkastelu kattaa perusteiltaan kaikki perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenteista juontuvat valtiosääntöoikeudelliset kysymyksenasettelut alkaen omaisuuden käytön sääntelystä, edeten perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta arvioituna sekä päättyen yleisen edun toteuttamisen vuoksi lunastusta edellyttävien hankkeiden erittelyyn perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen näkökulmasta.

Yleisarvio

Nähdäkseni lakiehdotus on pääosin ongelmaton perustuslain kannalta syistä, joita säätämisjärjestysjaksossa tuodaan esiin.

Sinänsä lakiehdotukset ovat kokonaisuutena arvioiden varsin vaikeaselkoisia. Tämä kuitenkin pitkälti selittyy sääntelykohteen teknisillä ja muuta erityisasiantuntemusta vaativilla erityispiirteillä. Ylipäätään on syytä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä

lähtökohtana korostaa paitsi sääntelykohteen teknisiä ja muuta erityisasiantuntemusta vaativia erityispiirteitä myös lain yksittäistapauksellisen soveltamisen keskeistä roolia. Tähän liittyen perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painottaa perustuslain 15 §:stä juontuvien vaatimusten huomioon ottamista sovellettaessa lain säännöksiä yksittäistapauksissa.

Perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenttien normikokonaisuudesta seuraa tarve ottaa kantaa käsillä olevissa asioissa siihen, onko asiaa arvioitava omaisuudensuojan yleislausekkeen vai pakkolunastuslausekkeen kannalta. Nähdäkseni käsillä olevien säännösehdotusten yksi ongelma on lähtökohtaisesti siinä, että ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenttien väliseen valtiosääntöoikeudelliseen rajanvetoon jää kohdittain epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Tämä vaikeuttanee ainakin aluksi ennen selkeyttävän oikeuskäytännön kehittymistä myös lain soveltamista yksittäistapauksissa. Sääntelykohteen erityispiirteistä kuitenkin nähdäkseni johtuu, että sääntelyn tiettyä tulkinnanvaraisuutta perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenttien välisen rajanvedon kannalta voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä tai ainakin siedettävänä.

Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet

1. lakiehdotuksen 13 a §:n kuuluu seuraavasti:

> "Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet
> Hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Tällainen tarve voi liittyä
> 1) energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamiseen;
> 2) yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen;
> 3) sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumiseen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaan; taikka
> 4) muuhun 1—3 kohdassa tarkoitettua vastaavaan merkittävään yleiseen etuun. "

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan *säädetään lailla*. Tästä seuraa, että laista tulee ilmetä riittävän selkeästi se "yleinen tarve", jonka tyydyttämiseksi lunastustoimivalta perustetaan, so. se, millä edellytyksillä ja minkä tarkoitusperien toteuttamiseksi pakkolunastustoimivaltaa on sallittua käyttää.

Tältä osin eduskunnan perustuslakivaliokunta on noudattanut tiukaksi luonnehdittavaa linjaa ja siten varsin usein edellyttänyt lakiehdotuksia täsmennettäväksi sen varmistamiseksi, ettei pakkolunastusta käytetä muissa kuin perustuslaillisen yleisen tarpeen vaatimuksen täyttävissä tilanteissa (ks. esim. PeVL 19/1994 vp, 21/1996 vp, 38/1998 vp ja 53/2001 vp).

> Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen 13 luvun lunastussäännöksistä (96-100 §), että ne sinänsä täyttivät perustuslaillisen yleiseen tarpeen vaatimuksen. Valiokunta kuitenkin huomautti, että "lunastamisen sallittavuuden tulee välttämättömästi liittyä siihen, että lunastaminen on

> yleisen tarpeen vaatima toimenpide". Lisäksi valiokunta huomautti "yleisesti siitä, että lain lunastussäännöksissä ei ole aivan asianmukaista pelkästään toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisharkinnan varaan." Valiokunta totesikin, että perustuslain edellytys yleisestä tarpeesta tulisi pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin laissa. (PeVL 38/1998 vp).
>
> On syytä lisätä, että mietintövaliokuntana toimineen ympäristövaliokunnan käsityksen mukaan yleisen tarpeen edellytyksen tarkempi määrittely ei kuitenkaan ollut välttämätöntä muun muassa sen vuoksi, että yleisen tarpeen sisältöä konkretisoivat "osaltaan ko. säännöksissä lunastusluvan myöntämisen muut edellytykset". Valiokunta myös totesi, että vastaava lunastusluvan myöntämisedellytys on kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetty yleispiirteisemmin. Lunastuslain 4 §:n mukaan lunastusluvan ainoa myöntämisedellytys on 'kun yleinen tarve sitä vaatii'. (YmVM 6/1998 vp.)

Nähdäkseni lakiehdotuksen 13 a §:ssä on määritelty siinä tarkoitettu "yleinen tarve" sellaisin varsin tulkinnanvaraisin ilmaisuin, jotka sinänsä ovat lähtökohtaisesti jännitteessä edellä selostettujen perustuslain 15 §:stä juontuvien vaatimusten kanssa. Yleinen tarve liittyy kuitenkin hankkeisiin, joita nähdäkseni voidaan pitää hyväksyttävinä ja monelta osin verraten painavienkin yhteiskunnallisten tai yleisten intressien vaatimina ja niitä toteuttavina. Kohdassa 2 mainituilla yleisillä tarpeilla on myös yhteys perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksessä turvattuihin seikkoihin. Kun lisäksi otan huomioon yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyn, sääntelykohteen erityispiirteet sekä sen että, säännöstä on tulkittava ja sovellettava muu merkityksellinen kansallinen ja unionitasoinen lainsäädäntö, *en* pidä säännöstä perustuslain 15 §:n 2 momentin vastaisena edes sinänsä muita kohtia vielä väljemmäksi lähtökohtaisesti jäävän 4) kohdan osalta, kohdista 1-3 puhumattakaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi kuitenkin tässä yhteydessä paikallaan sisällyttää seuraavia lainsoveltamista ohjaavia lausumia:

- Perustuslain 15 §:n 2 momentin yleisen tarpeen vaatimus määrittää suoraan 13 a §:n yleisten tarpeiden tulkintaa ja soveltamista. Perustuslaista johtuu, että 13 a §:n määritelmiä on tulkinnanvaraisissa tapauksissa sovellettava pikemminkin supistavasti kuin laajentavasti.
- Säännösten soveltamisessa tulee varmistua tapauskohtaisesti lunastustoimivallan käyttämisestä vain tilanteessa, jossa se välittömästi palvelee säännöksen mukaista yleistä tarvetta.
- Perustuslain 15 §:n 2 momentista johtuu kielto lunastaa muuhun kuin laissa tarkoitettujen yleisten tarpeiden toteuttamiseen. Muutoin kyse on lunastustoimivallan käytöstä säännösehdotuksen kannalta vieraassa tarkoituksessa eli asiallisesti lunastustoimivallan väärinkäytöstä.

> Sitä, että yleisen tarpeen toteuttaminen tulee aina olla lunastuksen perusteena, havainnollistaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 1991 A 38. Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä, että ratkaisu koski etuostoa, joka on lunastukseen verrattuna astetta "lievempi" kunnallisen maapolitiikan keino, koska ratkaisun tarkoituksena on havainnollistaa ennen muuta sitä, mitä kielto käyttää pakkolunastustoimivaltaa laissa ja perustuslaissa edellytetyltä yleiseltä tarpeelta "vieraassa tarkoituksessa" voisi tarkoittaa.

Tapauksessa maanomistajan tarkoituksena oli ollut toteuttaa asemakaavassa matkailua palvelevien rakennusten korttelialueeseen kuuluvan tontin rakentaminen myymällä tontti tarkoitukseen perustettavalle yhtiölle, jonka enemmistöosakas hän olisi. Kaupunginhallitus käytti kuitenkin etuosto-oikeutta tontin kaupassa siirtääkseen sen jälkeen tontin kilpailevalle yrittäjälle. KHO kumosi kaupunginhallituksen päätöksen, koska etuosto-oikeutta ei ollut käytetty etuostolaissa säädetyssä tarkoituksessa ja koska etuosto-oikeuden käyttäminen oli myös ilmeisen kohtuutonta.

Helsingissä 16. päivänä helmikuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki