Olli Mäenpää
7.3.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi (HE 262/2016 vp)

Valtuuslain kumoaminen

Esityksen mukaan perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetty erityinen valtuuslaki eli laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (1961) kumottaisiin. Samalla vesilakiin lisättäisiin omaisuuden suojaan tehtäviä rajoituksia ja pakkolunastusta yleiseen tarpeeseen määrittelevät säännökset, jotka mukautuvat perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden perusoikeussuojaan. Ehdotuksen taustalla on vesilain kokonaisuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 61/2010 vp), jossa valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti varsin epätyydyttävänä sitä, että tämä perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetty valtuuslaki jäisi edelleen voimaan. Lain voimaanjääminen merkitsisi, että yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jäisi poikkeuslain varaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtuuslakikonstruktio peittää vesilain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikentää näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä, joten valtuuslakikonstruktio ei enää sovellu nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme. Eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 355/2010 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtuuslain kumoamiseksi siten, että lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017. Valtuuslain kumoamista ja vesilain vastaavaa täydentämistä koskevaa ehdotusta voidaan näin ollen pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyvin aiheellisena ja perusteltuna myös siltä kannalta, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Omaisuuden suoja

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan ehdotuksen vaikutuksia omaisuuden suojan kannalta, joskaan perustuslakivaliokunnan omaisuudensuojaa ja pakkolunastusta koskevaan käytäntöön ei kiinnitetä huomiota. Joka tapauksessa ehdotettua sääntelyä voidaan arvioida samoin perustein kuin edellä mainitussa vesilain kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossa: ”Ehdotettuja säännöksiä arvioitaessa liikutaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta omaisuuden käytön sääntelystä pykälän 1 momentin mukaisiin omaisuudensuojan

rajoituksiin, joita olisi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.” Lisäksi ”vastaan tulevat yleisen edun vuoksi toteutettavat, omaisuuden pakkolunastusta edellyttävät hankkeet, jotka jokseenkin selvästi kuuluvat perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen soveltamisalaan.” (PeVL 61/2010 vp, s. 3).

Käyttöoikeuksia koskevat säännökset

Käyttöoikeuksia koskeva sääntely perustuisi suoraan lakiin perustuviin käyttöoikeuksiin ja lain nojalla myönnettäviin käyttöoikeuksiin. Johdon sijoittamista (VesiL 2:5 a) ja pintaveden ottamista (VesiL 3:3) koskevat käyttöoikeudet perustuisivat suoraan lakiin. Ehdotetulla tavalla laissa määritellyt käyttörajoitukset eivät ole ongelmallista omaisuuden suojan kannalta.

Viranomaisen päätöksellä voitaisiin perustaa käyttöoikeuksia, joiden laajuus ja merkittävyys vaihtelevat. Vähäisiä käyttöoikeuksia määrittelevä 2 luvun 12 § koskisi tilanteita, joissa alueen omistajalle aiheutuva haitta olisi ohimenevä tai vähäinen. Viranomaisen harkintavalta on riittävästi sidottu, eikä omaisuuden suojaan kohdistuvaa rajoitusta voida pitää erityisen merkittävänä tai muutenkaan ongelmallisena.

Omaisuuden suojan kannalta merkittävämpänä voidaan pitää 2 luvun 13 §:n sisältämää sääntelyä, jonka mukaan viranomainen voisi myöntää käyttöoikeuden toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen. Tällaisen käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä olisi säännösehdotuksen mukaan, että alue on toteutettavan vesitaloushankkeen vuoksi tarpeen säännöksessä tarkemmin määriteltyihin tarkoituksiin. Käyttöoikeuden tarkoituksia voidaan pitää asianmukaisesti rajattuina ja hyväksyttävinä. Tarpeellisuutta koskeva vaatimus on tavanomainen vesitaloushankkeiden toteuttamisen yhteydessä, mutta välittömästi perusoikeutta rajoittavan toimivaltasäännöksen muotoilussa välttämättömyyttä koskeva edellytys toisi selvemmin esiin suhteellisuusperiaatteen vaatimuksen.

Omaisuuden suojaan kohdistuvaa puuttumista rajoittaisi lisäksi olennaisesti 13 §:n 3 momentti. Tämän säännöksen mukaan viranomainen ei voi tämän säännöksen nojalla myöntää käyttöoikeutta, jos käyttöoikeus 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. Nämä lakisääteiset rajoitukset on määritelty verraten joustavin normein, mutta niiden voidaan katsoa omaisuuden suojan kannalta riittävästi rajoittavan omaisuuden käyttämiseen kohdistuvaa viranomaisen päätöksentekoa.

Pakkolunastusta koskevat säännökset

Pakkolunastustoimivaltaa määrittelisi yleisesti vesilain 2 luvun 13 a §, joka perustaisi vesitaloushankkeita koskevan yleisen lunastusperusteen. Siihen viitataan 6 luvun 6 §:ssä ja 8 luvun 4 §:ssä. Erityiset lunastusperusteet määrittelisivät vesihuollon turvaamista (4:13), vesivoiman käyttöönottamista (8:5) ja sataman perustamista (10:7) koskeviin hankkeisiin liittyvää pakkolunastusta.

Ehdotetun sääntelyn kohteena olisi vain merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttaminen, mikäli hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Yleinen etu ja yleinen tarve ovat verraten harkinnanvaraisia käsitteitä, joskin perustuslain 15 §:n 2 momentti nimenomaan asettaa yleisen tarpeen pakkolunastuksen edellytykseksi. Lisäksi yleisen tarpeen kriteereitä täsmentäisivät 13 a §:ään sisältyvä nelikohtainen esimerkkiluettelo. Ehdotettua sääntelyä voidaan siten pitää riittävän tarkkarajaisena ja sen voidaan muutenkin katsoa mukautuvan niihin vaatimuksiin, jotka perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan kohdistuvat yleiseen tarpeeseen toteutettavan omaisuuden pakkolunastuksen edellytyksiä määrittelevään lakiin.