Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 7.3.2017 KELLO 10.30
HE 262/16 vp vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi

Esityksen antamiseen ja siinä ehdotettujen lakien sisältöön on merkittävänä tekijänä vaikuttanut nykyisen vesilain (587/2011) säätämisessä sovellettu - tai paremminkin edelleen sovellettu – valtiosääntöoikeudellinen järjestely ja sen johdosta tuolloin esitetyt kannanotot. Vuoden 1961 vesilakia (264/1961) säädettäessä oli joidenkin käyttöoikeuksia koskevien järjestelyjen katsottu merkitsevän maa- tai vesialueen omistajan omaisuudensuojan loukkaamista. Jotta koko vesilakia ei olisi tämän vuoksi tarvinnut säätää poikkeuksena perustuslaista, säädettiin poikkeuslakina lyhyt valtuuttava laki – laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961) - ja tämän valtuutuksen nojalla voitiin vesilaki säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. (Menettelytapa ei sinänsä ollut poikkeuksellinen: samankaltaista menettelyä noudatettiin esim. säädettäessä nyttemmin kumottua vuoden 1982 kalastuslakia (286/1982) ja siihen liittynyttä valtuuslakia (285/1982), asiasta myös pevl 5/81 vp). Kun nykyistä vesilakia säädettiin, kritisoi perustuslakivaliokunta vuoden 2010 valtiopäivillä antamasssaan lausunnossa (pevl 61/10 vp) voimakkaasti sitä, että esitys uudeksi vesilaiksi edelleen nojasi edellä mainittuun 50 vuotta vanhaan valtuuttavaan poikkeuslakiin. Valiokunta katsoi menettelyn olevan ristiriidassa poikkeuslakien välttämisen periaatteen kanssa, mutta katsoi kuitenkin samalla, että vesilakiehdotukseen ei eduskuntakäsittelyssä voitu tehdä niin suuria muutoksia kuin poikkeuslakiin nojaamisesta luopuminen olisi edellyttänyt. Valiokunta piti sen vuoksi ”tässä tilanteessa” mahdollisena nojautumista voimassa olevaan valtuuslakiin, mutta ehdotti, että ympäristövaliokunta ottaisi mietintöönsä lausumaehdotuksen, joka tähtäisi vesilain uudistamiseen niin, että valtuuslaki voitaisiin kokonaisuudessaan kumota. Hyväksyessään lakiehdotukset eduskunta samalla hyväksyi tämänkaltaisen lausuman.

Esityksen perusteluihin sisältyy laaja (s. 39 – 51) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa käsitellään miltei yksinomaan vain omaisuudensuojaan liittyviä kysymyksiä, tarkemmin sanoen erilaisten veteen kohdistuvien ja omaisuuden suojan piiriin luettujen oikeuksien suhdetta tällaiseen omaisuuteen kohdistuvien käyttöoikeuksien sisältämiin rajoituksiin. Eräänlaisena perusasetelmana, johon yksityiskohtien tarkastelut peilautuvat, on jaksossa ja joko esityksessä ajatus omaisuuden perustuslainsuojan (PL 15 §) jakautumisesta kahteen toisiinsa liittyvään osaan tai suojan laatuun. Yhtäältä on PL 15 §:n 1 momentissa osoitettu yleinen omaisuudensuoja, jonka puitteissa erilaisten rajoitusten mahdollisuutta arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti. Toisaalta on PL 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu pakkolunastus, jossa voidaan nähdä sekä 1 momentin mukaista suojaa väljentäviä että sitä tiukentavia piirteitä. Yhtäältä väljentäviä sikäli,että pakkolunastusmenettely ei ainakaan ensisijaisesti edellytä perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden soveltamista, vaan ratkaisevia edellytyksiä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle ovat momentissa mainitut yleinen tarve ja täysi korvaus. Tiukentavia sikäli, että vaikka jossain tilanteessa voitaisiinkin katsoa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten hyvin täyttyvän, pakkolunastuksen kaltaista seuraamusta ei voida toteuttaa, jos yleisen tarpeen ja täyden korvauksen edellytykset eivät täyty. Pakkolunastussäännöstö on perusoikeuksien säätelyssä sikäli poikkeuksellinen , että siinä annetaan nimenomaisesti oikeus puuttua perusoikeuden ydinsisältöön (oikeus otetaan pois) kuitenkin niin, että kohteena olijan taloudellinen asema on pysytettävä periaatteessa ennallaan.

Vaikka ero pakkolunastuksen ja muun omaisuudensuojaan kajoamisen välillä onkin periaatteessa selvä, voi käytännössä syntyä tilanteita, joissa rajanvetoon jää harkinnavaraisuutta. Käytännössä on joissain tilanteissa katsottu, että jos omistaja menettää lainsäätäjän tarkoittaman toimenpiteen vuoksi kaikki mahdollisuudet omaisuuden käyttämiseen tai ainakin kaikki mahdollisuudet omaisuuden tavanomaiseen (hyödyksi) käyttämiseen , on lainsäätäjän toimenpiteeseen perusteltua soveltaa pakkolunastusta koskevia säännöksiä (yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksia), vaikka muodollinen omistusoikeus jäisikin omistajalle. Tällaisesta tilanteesta on esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainittu (s. 40) aikanaan olleen esimerkkinä tieoikeuden perustaminen yleistä tietä varten, jossa omistusoikeus ei muodollisesti siirtynyt tienpitäjälle, mutta tienpitäjä sai tarkoitussidonnaisen rajoittamattoman ajan voimassa olleen täydellisen käyttövallan tietarkoituksiin tarvittavaan alueeseen. Voidaan myös

todeta, että laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (ns. lunastuslaki 603/1977), jota voidaan pitää pakkolunastusjärjestelyjen perussäädöksenä, lähdetään siitä (1 ja 2 §), että lunastus voi koskea myös erityisiä oikeuksia, joilla laissa tarkoitetaan käyttö -, rasite-, irrottamis- ja näihin verrattavaa oikeutta ”toisen omistamaan kiinteistöön ….”. Pidän tällaista PL 15 §:n soveltamista tapauksittain hyvin perusteltuna , ellei välttämättömänä. Samalla kun on syytä lähteä siitä, että PL 15,2 §:n säännöstä ei erityistilanteita koskevana säännöksenä tule tulkita laajentavasti, samalla on pidettävä kiinni siitä, että säännöksen määräyksiä yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta ei voida kiertää siten, että (pelkkä) muodollinen omistusoikeus jätetään edelleen omistajalle.

Lakiehdotuksessa on pyritty muuttamaan vesilain ja ympäristönsuojelulain säännöksiä niin, että vuoden 1961 poikkeuslain valtuuksia ei enää tarvita ja se laki voidaan kumota. Lakiehdotusten tarkastelussa voi mainittu poikkeuslakikin olla kiinnostava, mutta periaatteessa ei kysymys tässä ole sen tarkistamisesta, onko poikkeuslakiin sisältyvät valtuututukset nyt tehty tarpeettomiksi, vaan siitä, ovatko ehdotetut lainmuutokset (ja niiden myötä syntyvä lakikokonaisuus) sopusoinnussa perustuslain kanssa. Minusta ehdotetut muutokset näyttävät ainakin pääasiassa täyttävän tämän ”säännökset jo itsessään perustuslainmukaisiksi”-tavoitteen. Pidän tässä aiheellisena esittää vain joitakin ehdotuksen eräisiin yksityiskohtiin liittyviä näkökohtia.

- - - - - - -

Esityksen perustelujen säätämisjärjestystä koskevan jakson alussa (s. 39) viitataan niihin vesilain säännöksiin, joita on tarkemmin käsitelty jaksossa 2.4. ja joiden katsotaan olevan sopusoinnussa PL 15 §:n kanssa niin, että niitä ei tarvitse tässä yhteydessä muuttaa. Tähän käsitykseen perustuslainmukaisuudesta voidaan nähdäkseni (pääpiirteisen tarkastelun pohjalta) yhtyä. Eräs yksityiskohta voi kuitenkin herättää kysymyksiä. Vesilain 5 luvun 9 § koskee oikeutta ojittaa toisen alueella. Säännöksen 1 momentin 2 kohdan kuvailussa, s.15, esitetään, että kohdan mukainen oikeus tehdä oja tai ojitusta varten tarpeellinen suojapenger tai pumppuasema toisen alueelle merkitsee yleensä pienimuotoisia käyttöoikeuksia, joiden omistajan käyttövaltaa rajoittava vaikutus on vähäinen. Jatkoksi todetaan:

> ”Ojitusasiana saattaa kuitenkin tulla ratkaistavaksi laajoja peruskuivatushankkeita, joihin liittyvät uomat, rakenteet ja laitteet saattavat muodostua tavanomaista suuremmiksi ja niiden edellyttämät käyttöoikeudet vastaavasti laajemmiksi.”

Tämän jälkeen kohdassa lausutaan , että näissäkin tilanteissa rajoitukset ovat

”pääsääntöisesti ” katsottavissa perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi sallituksi käytönrajoitukseksi. En tunne käytännön tilanteita. Perustuslain kannalta on kuitenkin selvästi kiinnostavaa, jos jokin lain mahdolliseksi tekemä järjestely vain ”pääsääntöisesti” pysyy perusoikeussäännöksen osoittamissa puitteissa.

Vesilakiin ehdotettu uusi 2 luvun 13 § koskee oikeutta toisen alueeseen tai rakennukseen. Säännöksen tarkoitusta ja sisältöä on laajahkosti tarkasteltu sekä yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 28-29) että säätämisjärjestysperusteluissa (s. 45-47). Minulla ei ole näihin tarkasteluihin (soveltamisohjeisiin) yleisempää huomautettavaa. Minusta on kuitenkin aiheetonta ja ehkä virheellisiä käsityksiäkin synnyttävää se, miten yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 28 alhaalla) sanotaan säännöksen 3 momentin rajaavan pois mahdollisuuden perustaa pykälän nojalla vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuva oikeus toisen omaisuuteen. Minusta momentti ei sisällä välillisestikään määrittelyä siitä, mikä olisi pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeutta, eikä momentin rajoittavan sisällön kuvaaminen vaadi tällaista kytkentää.

Vesilain ehdotettu uusi 2 luvun 13 a § koskee yleisen tarpeen edellyttämiä hankkeita. Säännöksen sisältöä on tarkasteltu sekä yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 29-31) että säätämisjärjestysperusteluissa (s. 47-48). Se, miten säännöksessä ja perusteluissa käsitellään yleistä tarvetta antaa mielestäni aihetta joihinkin kommentteihin. Kun perustuslaissa asetetaan pakkolunastuksen yhdeksi edellytykseksi yleinen tarve, ei nähdäkseni ole mitenkään selvää, että pakkolunastusmahdollisuutta koskevassa tavallisessa laissa on paikallaan itse lakitestissä pyrkiä määrittelemään yleisen tarpeen sisältöä (antamaan jonkinlaista ko. sektoria koskevaa legaalimääritelmää) tai esim. osoittamaan , minkälaisissa yhteyksissä yleinen tarve saattaisi esiintyä. (Vrt. Lunastuslain 4 §:n alku: ”Lunastaa saadaan kun yleinen tarve sitä vaatii.”) Minusta on myös kyseenalaista , onko PL 15 §:n ”yleiseen tarpeeseen”- määrittelyä perusteltua ymmärtää niin, että kyseessä on (”yleiseen etuun” ehkä jotenkin rinnastuva) erisuuntaisten intressien yhdessä tapahtuvan punninnan lopputulos . (Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan nyt (s. 47 viimeisen kappaleen alussa): ”Yleisen tarpeen edellytys ei ilmennä ainoastaan hankkeen toteuttamista vaativan intressin voimakkuutta, vaan erisuuntaiset yleiset edut saatetaan joutua tasapainottamaan ratkaistaessa sitä, vaatiiko yleinen tarve lunastamista tai oikeuden perustamista.”)

Vesilain muutosehdotusten voimaantulosäännöksen 4 momentissa tehdään mahdolliseksi 8

luvun 5 §:ssä tarkoitetun pysyvän käyttöoikeuden - siis PL 15,2 §:ssä tarkoitetun lunastusmahdollisuuden - myöntäminen siinäkin tapauksessa, että hanketta ei olisi pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Mahdollisuus koskisi vain aikaisemman lainsäädännön nojalla luvan saaneita vesivoimalaitoksia. Säätämisjärjestysperustelujen (s. 49) mukaan tarkoituksena on estää haittoja, joita voi syntyä tilanteessa, jossa vesistön ranta-alueet ovat mukautuneet voimalaitoksen toiminnan mukaisiin vesistöoloihin ja jossa, jos hankkeesta vastaavalla ei olisi enää oikeutta toimintaansa, voitaisiin johtua merkittäviin vesistöolojen muutoksiin ja vastuusuhteiden uudelleenjärjestelyihin. Näin rajatussa tilanteessa ja näin merkittävistä syistä tällaista luopumista yleisen tarpeen vaatimuksesta voidaan ehkä pitää hyväksyttävänä . Minusta olisi kuitenkin tarpeen, että perusteluissa esitetyn kaltaiset syyt (torjuttavat epäkohdat) asetetaan edellytyksiksi jo säännöstekstissä.