Anne Kumpula
ympäristöoikeuden professori
ankumpu@utu.fi

6.3.2017

Perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Voimassa olevaa vesilakia (587/2011, VL) valmisteltaessa (HE 277/2009 vp) ei otettu tarkasteltavaksi sittemmin kumotun vuonna 1961 säädetyn vesilain käyttöoikeussääntelyä. Vaikka vesilain sallimat käyttöoikeudet ovat pääosin PL 15.1 §:n perusteella hyväksyttäviä käytönrajoituksia, vesilakiin sisältyy PL 15.2 §:n kannalta ongelmallisia säännöksiä, joissa ei ole tunnistettu eroa PL 15.1 §:n mukaisen hyväksyttävän käytönrajoituksen ja PL 15.2 §:n pakkolunastuksen tai siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen välillä. Lisäksi voimassa olevassa vesilaissa ei ole kaikkien lunastustilanteiden tai niihin rinnastettavien käyttöoikeuksien perustamisen nimenomaisena edellytyksenä yleisen tarpeen vaatimusta. Näistä syistä vuoden 1961 vesilain säätämisen yhteydessä laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961) jätettiin keskeisiltä osin edelleen voimaan. Perustuslakivaliokunta suhtautui ratkaisuun varsin kriittisesti ja katsoi lausunnossaan (PeVL 61/2010 vp) ratkaisun olevan valtiosääntöisesti epätyydyttävän muun ohella siitä syystä, että vuoden 1961 valtuuslaki peittää vesilain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikentää olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Hyväksyessään hallituksen esityksen eduskunta liitti vastaukseensa lausuman (EV 355/2010 vp), jonka mukaan hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (266/1961) kumoamiseksi siten, että lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017. Nyt arvioitavana olevan esityksen tarkoituksena on saattaa vesilain lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista

koskevat säännökset sopusointuun perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten kanssa.

Vesilain kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista koskevaa sääntelyä on tarkasteltu hallituksen esityksessä kokonaisvaltaisesti siten, että siinä on selvitetty vesilain käyttöoikeussääntelyn perustuslainmukaisuus kauttaaltaan sen arvioimiseksi miltä osin sääntelyyn on tarvetta esittää muutoksia. Tällä on merkitystä paitsi siitä syystä, että näin vesilain kaikki omaksi lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista koskevat säännökset tulevat arvioitaviksi, myös siitä syystä näin lain varsin mittava ja kompleksinenkin sääntely tulee paremmin tunnistettavaksi.

Esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat poikkeuksellisen laajat ja kattavat. Niissä on seikkaperäisesti ja perusteellisesti analysoitu vesilain omaksi lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista koskevan sääntelyn PL 15 §:n mukaisuus. Tämän perusteella katson, että hallituksen esitykseen vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi ei sisälly valtiosääntöisiä ongelmia ja ehdotetut vesilain muutokset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Otan seuraavassa arvioitavaksi vain keskeisimmät hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset.

Käyttöoikeuksien perustaminen

Vesilain mukaisiin vesitaloushankkeisiin liittyvillä käyttöoikeuksilla ja niiden toteuttamisella on huomattava merkitys hankkeiden toteuttamisen kannalta. Ehdotettu sääntely, jonka mukaan suoraan lakiin perustuvia käyttöoikeuksia ja viranomaisen päätökseen perustuvia käyttöoikeuksia koskevat säännökset on erotettu toisistaan, on aiempaa läpinäkyvämpi myös omaisuudensuojaulottuvuuden arvioinnin kannalta. Ehdotetussa sääntelyssä huomionarvoista on ensinnäkin, että ehdotetun VL 2 luvun 5 a §:n mukainen oikeus sijoittaa säännöksessä tarkoitettu johto toisen vesialueelle välittömästi lain nojalla, selkeyttäisi nykyistä käytäntöä, jossa korvauskäytäntö on jossain määrin vaihdellut. Samalla on kuitenkin todettava, että ehdotettu sääntely muuttaisi maanomistajan asemaa, koska jatkossa korvauksen saaminen edellyttäisi haittojen osoittamista sekä erillisen korvaushakemuksen tekemistä. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon ensinnäkin se, että säännös on tältä osin yhdenmukainen muiden yleiskäyttöoikeuksia koskevien säännösten kanssa, kuten hallituksen esityksessä todetaan.

Toiseksi myös näissä tilanteissa tulee sovellettavaksi VL 2 luvun 7 §:n mukainen yleinen velvollisuus, joka edellyttää muun ohella sitä, että hanke on toteuttava mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla ja toisen omaisuuteen on pidättäydyttävä puuttumasta tarpeettomasti. Tätä ehdotetaan täydennettävän VL 2 luvun 5a §:n 1 momenttiin sisällytettävällä rajauksella, jonka mukaan johdon sijoittamisesta ei saa aiheutua vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle.

Viranomaisen päätökseen perustuvien käyttöoikeuksien perustamisen PL 15 §:n mukaisuuden arvioinnin kannalta on perusteltua tehdä jako vähäisten käyttöoikeuksien ja niitä suurempien käyttöoikeuksien välillä. Ehdotettu vähäisten käyttöoikeuksien perustamista koskeva VL 2 luvun 12 § vastaa asiallisesti voimassa olevaa sääntelyä ja se tulee sovellettavaksi pääsääntöisesti pienimuotoisiin hankkeisiin ja sen soveltamisalaan kuuluvat vähäiset tai tilapäiset puuttumiset toisen omaisuuteen. Vähäistä suurempien käyttöoikeuksien osalta ehdotetun VL 2 luvun 13.1 §:n tyhjentävä luettelo yksilöi - hanketyyppien moninaisuus huomioon ottaen – varsin selkeästi ne kohteet ja käyttötarkoitukset, joita varten käyttöoikeus voidaan säännöksen nojalla perustaa. PL 15 §:n kannalta arvioiden merkityksellistä on, että näissä tilanteissa edellytetään aina VL 3 luvun 4.1 §:n 2 kohdan mukaista intressivertailua, jonka mukaan lupa voidaan myöntää vain, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Lisäksi voimassa olevan sääntelyn tapaan hakijalta edellytetään jo ennestään oikeutta suurimpaan osaan alueista ja että oikeuden perustaminen on ehdotuksen mukaan mahdollista ainoastaan osaan hankkeen toteuttamisen edellyttämistä alueista.

Omaisuudensuojasääntelyn kannalta ratkaiseva säännös on ehdotus VL 2 luvun 13 §:n 3 momentiksi. Ehdotettu säännös sisältää harkintakriteerit sen arvioimiseksi, onko kyse PL 15 §:n 1 momentissa tarkoitetusta sallitusta käyttörajoituksesta vai PL 15 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvasta tosiasiallisesti pakkolunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeudesta. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan arvioinnin lähtökohtana on rajoitusten hyväksyttävyyden kokonaisarviointi käyttörajoituksen kohteena olevan alueen omistajan kannalta. Lähtökohta on perusteltu jo siitä syystä, että käyttöoikeuksien moninaisuudesta ja erilaisista käyttöyhteyksistä johtuen niiden tyypittely ei ole mahdollista. Koska vesilain mukaiset hankkeet kattavat tavoitteiltaan ja kokoluokaltaan varsin erilaisia hankkeita, niitä koskevan sääntelyn tulee väistämättä olla melko yleistä ja se jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa huomioon sekä eri hanketyyppien että tapauskohtaiset erityispiirteet.

Säännös on tästä johtuen varsin joustava ja edellyttää lupaviranomaiselta tapauskohtaisesti perusoikeusherkkää arviointia. Vaikka ehdotettu muutos ei käytännössä ole välttämättä huomattava, se on periaatteellisesti merkityksellinen vesilain käyttöoikeussääntelyn perustuslain mukaisuuden arvioinnissa.

Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet

Kiinteän omaisuuden lunastamista ja siihen vaikutuksiltaan rinnastettavien käyttöoikeuksien perustamista koskevan sääntelyn kannalta merkityksellinen säännös on ehdotettu VL 2 luvun 13 a §, joka sisältää vesitaloushankkeita koskevan yleisen pakkolunastusperusteet. Aiemman sääntelyn tapaan lunastuksen edellytykseksi asetetaan yleinen tarve. Eräiden hanketyyppien osalta yleisen tarpeen vaatimuksesta ehdotetaan säädettäväksi ja täsmennettäväksi erikseen (VL 4 luvun 13 §, 8 luvun 5 § ja 10 luvun 7 §).

Voimassa olevan vesilain mukaan oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen voidaan myöntää, jos vesitaloushanke on yleisen tarpeen vaatima ja luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa. Tässä merkityksessä ehdotettu VL 2 luvun 13 a § ei merkitse käänteentekevää muutosta, mutta ehdotettu säännös ratkaisevalla tavalla täsmentäisi lunastamisen ja erityisesti siihen vaikutuksiltaan rinnastettavien käyttöoikeuksien perustamisen edellytyksiä. Säännöksen mukaan oikeus toisen alueeseen tai sen lunastamiseen voidaan myöntää kolmen edellytyksen täyttyessä: kyse on merkittävää yleistä etua edistävästä hankkeesta, vesilain mukaiset luvan myöntämisedellytykset täyttyvät, ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Kuten hallituksen esityksessä asianmukaisesti esitetään, yleisen tarpeen käsitteeseen ei ole tarjolla yleispäteviä kriteerejä ja arviointiin vaikuttaa myös se vesioikeudellinen sääntelykehys, jonka puitteissa arviointia tehdään. Ehdotuksen mukaan säännöksessä yleisen tarpeen vaatimusta täsmennetään kirjaamalla säännökseen tavanomaisimmat yleistä etua edistävät hankkeet, jotka saattavat täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, ja myös muut kuin luettelossa mainitut yleistä tarvetta palvelevat merkittävät hankkeet voisivat ehdotuksen mukaan oikeuttaa lunastamiseen tai oikeuksien perustamiseen.

Merkittävä osa hankkeista, joihin säännös tulee sovellettavaksi, edellyttää VL 3 luvun 4.1 §:n 2 kohdan mukaista intressivertailua eli hankkeesta saatavan hyödyn on oltava huomattava siitä aiheutuviin menetyksiin verrattuna. Toisin kuin ehdotetun VL 2 luvun 13.1 §:n tarkoittamissa käyttöoikeuden perustamista koskevissa tilanteissa, hankkeen hyödyllisyys tai edes sen yleistä

etua edistävä tavoite eivät sellaisenaan täytä yleisen tarpeen vaatimusta, vaan se tulee arvioitavaksi kunkin vesitaloushankkeen kohdalla tapauskohtaisesti erikseen. Hallituksen esityksessä nostetaan asianmukaisesti esiin se, että yleisen tarpeen edellytyksen arvioinnissa voidaan ja tulee ottaa huomioon erisuuntaisia yleisiä etuja ja arvioimaan niiden painoarvoa ratkaistaessa, vaatiiko yleinen tarve yksittäistapauksessa lunastamista tai käyttöoikeuden perustamista. Ympäristölliseltä kannalta tämä merkitsee myös sitä, että arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös luonnon- ja vesiensuojeluun ja vesistön virkistyskäyttöön liittyvät intressit.