Oikeudellinen asiantuntijalausunto

Martti Häkkänen

Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori

Kalatalousvelvoitteen jälkikäteinen määrääminen vesitalousluvan haltijalle – valtiosääntöoikeudellinen arvio erityisesti omaisuudensuojan kannalta

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ I

1 Kysymyksenasettelu 2
2 Suunnitellut säännösmuutokset 3
3 Omaisuudensuoja ja sen soveltamisala 4
3.1 Omaisuudensuojan normipohja 4
3.2 Suojan piiriin kuuluva omaisuus 5
3.3 Suojan henkilöllinen ulottuvuus 6
3.4 Suhde elinkeinovapauteen ja ympäristövastuuseen 7
4 Minkälaisesta omaisuuteen puuttumisesta on kysymys? 9
5 Omaisuuteen puuttumisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta 11
5.1 Johdanto 11
5.2 Lailla säätäminen ja delegointikielto 12
5.3 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus 13
5.3.1 Yleiset vaatimukset 13
5.3.2 Maksuja ja veroja koskevat erityiset vaatimukset 15
5.4 Rajoitusperusteen hyväksyttävyys 19
5.4.1 Kalataloudelliset intressit 19
5.4.2 Vesivoimaan liittyvät intressit 20
5.4.3 Arviointia 21
5.5 Oikeasuhtaisuus 22
5.5.1 Välttämättömyys ja lievemmät keinot 22
5.5.2 Hyötyjen ja rasitusten kohdentuminen 23
5.5.3 Rajoitusperusteen painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään 23
5.5.4 Korvaus 26
5.5.4.1 Korvaamisen yleiset lähtökohdat 26
5.5.4.2 Kalatalousvelvoitteesta aiheutuvat menetykset 30
5.5.4.3 Korvaustason kytkeminen omistusajan pituuteen 33
5.5.4.4 Puuttumisen edellytysten suhde korvaukseen 34
5.6 Ydinalueen koskemattomuus 35
5.7 Oikeusturva 37
5.8 Kansainväliset velvoitteet 37
5.8.1 Johdanto 37
5.8.2 Ihmisoikeussopimus 38
5.8.3 EU:n perusoikeuskirja 44
5.8.4 Investointisuojasopimukset 47
6 Voiko kalatalousvelvoitteen jälkikäteinen määrääminen rinnastua vaikutuksiltaan pakkolunastukseen (*de facto* -pakkolunastus)? 48
7 Yhteenveto ja johtopäätökset 51

1 Kysymyksenasettelu

1. Oikeusministeriö on asettanut hallitusohjelmakirjaukseen perustuen vesilain tarkistamistyöryhmän (30.9.2022). Työryhmän toimeksiantona on laatia säännökset vesilain (587/2011) muuttamiseksi erityisesti siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin määrätä jälkikäteisesti sellaisen vesitalousluvan haltijalle, jonka lupaan tällaista ei entuudestaan sisälly. Kyse on ns. 0-velvoitelaitoksista[1], mutta työryhmän hankkeella on laajempaa merkitystä muidenkin vesivoiman hyödyntämiseen liittyvien vesilain tulkintojen osalta. Työryhmän työn tulee toimeksiannon mukaan perustua näitä kysymyksiä koskevaan vuonna 2018 laadittuun oikeusministeriön arviomuistioon sekä siitä saatuun lausuntopalautteeseen[2].

2. Arviomuistion mukaan vesitalousluvan jälkikäteiselle avaamiselle ja uusien lupamääräysten asettamiselle yleisen edun nimissä ei olisi perustuslaista johtuvia esteitä. Arviomuistiossa on kuitenkin todettu, että kalatalousvelvoitteen jälkikäteinen määrääminen saattaa johtaa huomattaviin toteuttamiskustannuksiin sekä rajoittaa vesitalousluvan haltijan mahdollisuutta vesivoiman tuotantoon tavalla, joka voi joissain tilanteissa rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen (PL 15.2 §) pakkolunastukseen. Arviomuistiossa on todettu, että jatkovalmistelussa nämä, erityisesti omaisuudensuojaan liittyvät ulottuvuudet tulee selvittää.[3]

3. Allekirjoittaneelta on pyydetty oikeudellista, erityisesti valtiosääntöoikeudellista ja omaisuudensuojaan keskittyvää arviota sääntelyyn liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Lausunnon laadinnan pohjana olen käyttänyt erityisesti edellä todettua arviomuistiota. Lausuntoa laatiessani käytössäni ei siten ole ollut konkreettista lakiesitystä, vaan ainoastaan tieto siitä, minkälaista sääntelyratkaisua vesilakiin mahdollisesti ollaan perusteiltaan sisällyttämässä. Näin ollen tässä lausunnossa esitettävät näkökannat ja arviot ovat eräänlaisia *suuntaviivoja tai kehyksiä*, jotka sääntelyn valmistelussa on nähdäkseni otettava huomioon.

[1] 0-velvoitelaitoksella tarkoitetaan sellaista vesivoimalalaitosta, jonka vesitalouslupaan ei ennestään sisälly lainkaan kalatalousvelvoitetta.
[2] Ks. Salila, Jari: Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle, Helsinki 2018.
[3] Ks. Salila 2018, tiivistelmä.

4. Muun muassa oikeuskirjallisuudessa on esitetty tulkintoja, joiden mukaan EU:n vesipuitedirektiivi[4] ja EU-tuomioistuimen eräät tuomiot[5] velvoittaisivat Suomen säätämään kansallisella tasolla voimaan säännökset, jotka mahdollistavat kalatalousvelvoitteiden määräämisen jälkikäteisesti vesitalousluvan haltijalle.[6] Tässä lausunnossani en kuitenkaan arvioi sitä, missä määrin eurooppaoikeudellisen sääntelyn voidaan katsoa velvoittavan tähän.

5. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

2 Suunnitellut säännösmuutokset

6. Kalatalousvelvoitteista ja -maksuista on säännökset nykyisen vesilain 3 luvun 14–15 §:issä. VL 3:14:n mukaan kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen toimenpide taikka näiden yhdistelmä. Kalatalousmaksu puolestaan voi olla kalatalousviranomaiselle tehtävä rahasuoritus, joka vastaa tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia. Kalatalousvelvoitteen ja -maksun määräämisen edellytyksenä on se, että vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastuksella vahinkoa. Ilmeisesti tarkoituksena olisi, että vesilakiin sisällytettävien uusien säännösten nojalla tämän sisältöisiä velvoitteita voitaisiin määrätä *takautuvasti* vesitalousluvan haltijalle.

7. Voimassa olevan vesilain sääntelyn mukaan kynnys puuttua takautuvasti vesitalouslupiin on yleisesti ottaen varsin korkea ja sidottu määräaikoihin. Edellytyksenä on muun muassa se, että lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa pääsäännön mukaan sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien lupamääräysten antamisesta aiheutuvista edunmenetyksistä, elleivät menetykset ole luonteeltaan vähäisiä. (VL 3:21.3) Yleisesti ottaen vesitalousluvilla on nähty olevan jo vesilainkin puitteissa varsin vahva pysyvyyssuoja. Säännösten valossa kynnys kalatalousvelvoitteiden jälkikäteiselle määräämiselle sellaisen vesitalousluvan haltijalle, jonka lupaan velvoitetta ei aiemmin sisälly, on siten korkealla.

[4] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000).
[5] Kyse on ns. Weser ja Schwarze Sulm -tapauksista. Ks. C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, ECLI:EU:C:2015:433 (Weser) ja C-346/14 Euroopan komissio v. Itävalta, ECLI:EU:C:2016:322 (Schwarze Sulm).
[6] Ks. aiheesta erityisesti Belinskij, Antti – Soininen, Niko: Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima, teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja, Joensuu 2017, s. 139 ss.

8. Kuten edellä tuotiin esille, ministeriön työryhmän toimeksiantona on valmistella säännösmuutokset vesilakiin, joilla edellä mainittuun sääntelyyn liittyvää korkeaa pysyvyyssuojaa murrettaisiin mahdollistamalla kalatalousvelvoitteiden ja mahdollisesti -maksun jälkikäteinen määräämien erityisesti niin sanottujen 0-velvoitelaitosten vesitalouslupien osalta.

9. Tässä lausunnossa ei kuitenkaan tarkastella vesivoimaoikeuden tai sen hyödyntämisen edellytyksenä olevan vesitalousluvan kiinteistö- tai ympäristöoikeudellista luonnetta. Sen sijaan erityistä huomiota kiinnitetään niihin Suomen perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuviin vaatimuksiin, jotka ovat keskeisiä suunnitellun sääntelyn kannalta. Erityistä huomiota kiinnitetään omaisuudensuojaan (PL 15 §), elinkeinovapauteen (PL 18 §) ja ympäristövastuuseen (PL 20 §). Niin ikään erityistä huomiota kiinnitetään 0-velvoitelaitoksia koskeviin kysymyksiin, mutta lausunnossa tarkastellaan laajemmin ja periaatteellisemminkin jälkikäteistä puuttumista lainvoimaisesti myönnettyihin vesitalouslupiin.

10. Kiinnitän lausunnossa erityistä huomiota asetelmaan, jossa vesitalousluvan haltijalle määrätään takautuvasti kalatalousvelvoite kalatien yms. rakentamisvelvoitteen muodossa, koska tähän liittyy arviomuistionkin mukaan keskeisimmät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.

3 Omaisuudensuoja ja sen soveltamisala

3.1 Omaisuudensuojan normipohja

11. Omaisuudensuojasta on säädetty perustuslain 15 §:ssä, ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa (jäljempänä ”P1A1”) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17. artiklassa. Omaisuuden suojasta sisältyy määräyksiä myös lukuisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin investointisuojasopimuksiin. Kaikilla näillä voi olla merkitystä tarkasteltaessa vesitalouslupien pysyvyyssuojaan liittyviä kysymyksiä Suomessa.

12. Perustuslain 15 §:ssä säädetty omaisuudensuoja koostuu ensimmäisen momentin yleislausekkeesta ”*Jokaisen omaisuus on turvattu*” ja toisesta momentista ”*Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla*”, joka koskee pakkolunastuksia. Ensimmäistä momenttia sovelletaan lähinnä omaisuuden käyttö- ja määräämisvallan rajoituksiin, mutta myös erilaisten maksuvelvoitteiden säätämiseen sekä muihin puuttumisen muotoihin. Puuttumisen hyväksyttävyyttä arvioidaan tällöin perustuslakivalio-

kunnan kehittämien perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta. Toisen momentin pakkolunastusvarausta sovelletaan melko muodollisesti vain sääntelyyn, joka tarkoittaa omistusoikeuden tai muun omaisuuden pakkotoimista siirtämistä henkilöltä toiselle. Kuitenkin siinä tapauksessa, että omaisuuden puuttuminen vaikutuksiltaan rinnastuu toisen momentin mukaiseen pakkolunastukseen, sovelletaan toisen momentin pakkolunastussäännöstä.[7]

13. Seuraavassa tarkastellaan ensin vesitalouslupien pysyvyyttä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta tuomalla kuitenkin esille samalla tiettyjä kansainvälisistä velvoitteista johtuvia vaatimuksia. Tämän jälkeen tarkastellaan asiaa ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan sekä investointisuojasopimusten vaikutusten kannalta.

3.2 Suojan piiriin kuuluva omaisuus

14. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvan omaisuuden käsite on varsin laaja sekä perustuslain 15 §:n että ihmisoikeussopimuksen P1A1:n tulkintatraditiossa. Periaatteellisena ja yleisenä edellytyksenä on, että omaisuudella on varallisuusarvoa ja se on hankittu oikeusjärjestyksen puitteissa laillisia keinoja käyttäen. Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan piiriin on katsottu kuuluvan kaikenlaiset varallisuusarvoa omaavat edut ja oikeudet. Varsin samalla tavoin ihmisoikeussopimuksen P1A1:n turvaamaan omaisuuden piiri on huomattavan laaja. Laajan omaisuuskäsitteen piiriin kuuluvat niin erilaiset velvoite- ja esineoikeudet, yhtiöosuudet, viranomaisluvat, immateriaalioikeudet, elinkeinoluvat kuin yrityksen asiakaskuntakin.[8]

15. Lainvoimaisesti myönnettyjen vesitalouslupien on vakiintuneesti katsottu tulevan arvioitavaksi omaisuudensuojasäännöksen piiriin kuuluvana omaisuutena, eikä asiasta vallinne näiltä osin epäselvyyttä.[9] Omaisuuskäsitteen tarkastelun kannalta on kuitenkin huomattava, että kysymys vesivoiman osalta ei ole ainoastaan *hallinnollisen* vesitalousluvan omaisuusstatuksesta, vaan myös sen taustalla olevasta *yksityisoikeudellisesta* oikeudesta vesivoiman hyödyntämiseen.[10] Oikeus vesivoiman hyödyntämiseen on määrättävyydeltään ja pysyvyydeltään rinnastettavissa omistusoikeuteen. Vesivoiman haltijan oikeusasema saa siten sisältönsä vesitalousluvan määräysten ja yksityisoikeudellisen oikeuden *yhteisvaikutuksena*.

[7] Ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2 ja PeVL 21/1996 vp.
[8] Ks. Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja. Teoksessa Perusoikeudet, 2., uud. painos, Helsinki 2011, s. 568–570, sekä European Court of Human Rights: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Strasbourg 2022, (jäljempänä "ECHR 2022"), s. 7–19.
[9] Ks. PeVL 18/1982 vp, s. 3 sekä Salila 2018, s. 40 ss.
[10] Ks. näin Salila 2018, s. 33.

16. Edellä mainitusta johtuu, että vesivoiman hyödyntämiseen oikeuttava vesitalouslupa ja tämän perustana oleva oikeus vesivoiman hyödyntämiseen ovat sekä PL 15 §:ssä että ihmisoikeussopimuksen P1A1:ssa tarkoitettua ”omaisuutta”. Huomionarvoista on, että omaisuutta ei siis ole vain hallinnollinen vesitalouslupa, vaan myös sen perustana oleva yksityisoikeudellinen omistusoikeus tai siihen rinnastuva oikeus. Tästä sinänsä ilmeisestä päätelmästä seuraa, että sääntelyä sovelletaan vesitalouslupiin tapahtuvien puuttumisten osalta.

3.3 Suojan henkilöllinen ulottuvuus

17. Perustuslain 15 §:n tuottamaa omaisuuden suojaa nauttivat lähtökohtaisesti *luonnolliset henkilöt*. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että myös *oikeushenkilöiden* omaisuus kuuluu omaisuudensuojan piiriin. Vakiintunut tulkintalinja on kuitenkin se, että julkisyhteisöjen omaisuus jää perusoikeussuojan ulkopuolelle. Puuttumisen hyväksyttävyyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kuitenkin saattanut antaa merkitystä oikeushenkilön ominaisuuksille. Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että rajoitusten osalta liikkumavara on laajempi niiden koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos rajoitusten vaikutukset muodostuisivat välittömiksi oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden aseman kannalta.[11] Mitä etäämpänä oikeushenkilö on luonnollisista henkilöistä ja mitä välillisempiä puuttumisen vaikutukset ovat yksilöiden taloudellisten etujen kannalta, sitä laajempi on liikkumavara.[12]

18. Ihmisoikeussopimuksen P1A1:ssa omaisuudensuojan henkilöllinen piiri on puolestaan määritelty toteamalla *nimenomaisesti* oikeushenkilöiden omaisuuden kuuluvan suojan piiriin.[13] Näin ollen vesitalouslupien ja vesivoimaoikeuksien omaisuudensuojatarkastelussa ei omaisuudensuojan *soveltamisalan* kannalta ole ratkaisevaa merkitystä sillä, onko kyseinen omaisuus luonnollisen henkilön vai oikeushenkilön omaisuutta. Oikeushenkilön ominaisuuksilla voi kuitenkin olla merkitystä erityisesti puuttumisen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.

[11] Ks. PeVL 9/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp s, 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 62/2002 vp, s. 3–4 ja PeVL 34/2000 vp, s. 2.
[12] Ks. PeVL 17/1997 vp, s. 3 ja PeVL 45/1996 vp, s. 2.
[13] Ks. P1A1, jonka mukaan ”Jokaisella luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä...”.

3.4 Suhde elinkeinovapauteen ja ympäristövastuuseen

19. Omaisuudensuojalla on liityntöjä useisiin muihinkin perus- ja ihmisoikeuksiin. Vesivoiman hyödyntämisen ja kalatalousvelvoitteiden osalta keskeisiä ”lähioikeuksia” ovat *ainakin* elinkeinovapaus (PL 18 §) ja ympäristövastuu (PL 20 §). Näin on siksi, että kysymys on yhtäältä liiketoiminnan muodossa harjoitettavasta vesienergian hyödyntämisestä, jota ei voida harjoittaa ilman kyseistä lupaa, ja toisaalta siksi, että toiminta kohdistuu ympäristöön.

20. Elinkeinovapaudesta on säädetty perustuslain 18.1 §:ssä. Säännöksen mukaan pääsääntönä on elinkeinonharjoittamisen vapaus, jota kuitenkin voidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa rajoittaa. Vesivoiman hyödyntämisen edellytyksenä on vesitalousluvan olemassaolo, joten luvassa on elinkeinotoiminnan sääntelyn piirteitä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti katsonut luvan peruuttamisen olevan toimenpiteenä yksilön oikeusasemaan jyrkemmin puuttuva kuin haetun luvan epääminen. Valiokunta onkin edellyttänyt, että luvan peruuttamisen mahdollisuus on tullut kytkeä vakaviin tai olennaisiin laiminlyönteihin, ja että annetut varoitukset tai huomautukset eivät ole johtaneet muutoksiin toiminnassa.[14] Valiokunta on sinänsä katsonut mahdolliseksi säätää mahdolliseksi tai muuttaa lupaa ja sen ehtoja vastoin luvanhaltijan suostumusta. Sääntely on kuitenkin voinut koskea lähinnä vain tilanteita, joissa muutokset ovat välttämättömiä. Toisaalta luvan haltijalla ei ole katsottu olevan oikeutta odottaa toimintaedellytysten pysyvän muuttumattomina.[15]

21. Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuudensuojan, ympäristövastuun ja elinkeinovapauden välisiä keskinäisiä punnintasuhteita esimerkiksi kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskeneesta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa. Siinä perustuslakivaliokunta punnitsi energialaitosten omistajien omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta suhteessa ympäristövastuuseen. Perustuslakivaliokunta katsoi lain sinänsä rajoittavan niin omaisuudensuojaa kuin elinkeinovapautta. Lain taustalla olevien ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvien perusteiden se katsoi kuitenkin olevan siinä määrin painavia, että sekä omaisuudensuojaa että elinkeinovapautta voitiin tässä tapauksessa rajoittaa. Perustuslakivaliokunta ei katsonut rajoituksen rinnastuvan vaikutuksiltaan pakkolunastukseen taikka edellyttävän korvauksen suorittamista voimalaitosten omistajille. Korvauksettomuuden kannalta ratkaisevaksi näytti muodostuneen se, että laissa säädettiin kiellolle varsin pitkä siirtymäaika.[16]

[14] Ks. esim. PeVL 65/2014 vp, s. 2–3, PeVL 13/2014 vp, s. 2–3, PeVL 43/2013 vp, s. 2–3, PeVL 23/2013 vp, s. 3–4, PeVL 9/2013 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s.2, PeVL 17/2012 vp, s.2, PeVL 10/2012 vp, s. 5.
[15] Ks. PeVL 36/2004 vp, s.4, PeVL 62/2002 vp, s. 3 ja PeVL 61/2002 vp, s. 2–3.
[16] Ks. PeVL 55/2018 vp.

22. Ympäristövastuusta on säädetty perustuslain 20 §:ssä. Sen ensimmäisessä momentissa säädetään *jokaiselle* kuuluvasta vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, ja toisessa momentissa *julkisen vallan* turvaamisvelvoitteesta terveellisen ympäristön ja vaikutusmahdollisuuksien osalta. Säännös on perusluonteeltaan julistuksenomainen, eikä siihen voidaan suoraan nojata arvioitaessa yksilöillä olevia oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan nämä määräytyvät muun lainsäädännön perusteella.[17] Perustuslakivaliokunta on kuitenkin usein todennut omaisuudensuojaa ja ympäristövastuuta keskenään punnitessaan, että ympäristövastuu ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se siten muodostu itsenäiseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuspunninnassa niillä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin silloin, kun lainsäädäntöesityksessä on kysymys ihmisen ja luonnon tasapainoa kestävällä tavalla edistävistä ratkaisuista.[18]

23. Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisesti 2000-lulla useita kertoja omaisuudensuojan ja ympäristövastuun välistä vaikutussuhdetta erilaisten ympäristöllisten päämäärien toteuttamiseksi annettujen lakiesitysten yhteydessä.[19] Vaikka se onkin toistanut lausunnoissaan edellä mainitut perusperiaatteet näiden välisestä suhteesta, niin varsinkin omaisuuden käyttörajoituksia arvioidessaan hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta se on antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoarvoa ympäristövastuuseen (PL 20 §) kiinnittyville perusteille.[20] Tämä yleisempi kehityskaari on merkityksellinen arvioitaessa myöhemmin omaisuudensuojan ja ympäristövastuun välistä suhdetta kalatalousvelvoitteiden tai -maksujen määräämisen kannalta. Syytä on kuitenkin jo tässä vaiheessa korostaa, että tästä lausuntokäytännön yleisemmästä kehityksestä ei kuitenkaan voida suoraan johtaa vastausta puuttumisen valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen, vaan nyt käsillä olevaa mahdollista vesilain sääntelyn tarkistamista on tarkasteltava sen erityispiirteet huomioon ottaen.

[17] Ks. HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVL 38/1998 vp, s. 2.
[18] Ks. PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 44/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 3 ja PeVL 21/1996 vp, s. 2.
[19] Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2020 vp, PeVL 6/2020 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp.
[20] Ks. PeVL 67/2022 vp, s. 2–3, PeVL 55/2018 vp, s. 2–4, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp.

24. Omaisuudensuojan, elinkeinotoiminnan ja ympäristövastuun kaltaiset punninta-asetelmat on tunnistettu myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja EU:n perusoikeuskirjassa. Ihmisoikeussopimus ei sisällä erityistä elinkeinovapautta tai ympäristövastuuta koskevaa sopimusartiklaa. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään arvioinut elinkeinotoimintaan liittyviä lupia P1A1:n omaisuudensuojan kautta. Samalla tavoin se on arvioinut omaisuudensuojan ja erityisesti siihen kuuluva julkisen edun vaatimuksen kautta omaisuuteen ympäristöllisistä syistä tapahtuvaa puuttumista. EU:n perusoikeuskirjassa tunnetaan puolestaan omaisuudensuojan (17. art.) ohella elinkeinovapautta (16. art.) ja ympäristön suojelua (37. art.) koskeva artiklat. Vaikka nämä kansainväliset instrumentit muodollisesti poikkeavat Suomen kansallisesta sääntelystä, niin samankaltaiset kysymyksenasettelut näyttäisivät tulleen tunnistetuiksi niiden tulkinta- ja soveltamiskäytännöissä.

4 Minkälaisesta omaisuuteen puuttumisesta on kysymys?

25. Omaisuuteen voidaan puuttua monella tavalla, kuten erilaisia rajoituksia, kieltoja tai maksuvelvollisuuksia asettamalla.[21] Kalatalousvelvoitteen tai -maksun määräämisen sisältönä olisi ilmeisestikin vesilain 3:14:ssä tarkoitetulla tavalla ensisijaisesti *kalatalousvelvoitteen* määrääminen. Kalatalousvelvoitteen ja -maksun määräämisen edellytyksenä on, että toimenpiteet ovat tarpeellisia ”kalakannoille tai kalastukselle” aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi. Säännöksen mukaan kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Kalatalousvelvoitteen sijaan tai ohella voitaisiin määrätä rahamääräinen *kalatalousmaksu*, joka vastaisi em. toimenpiteistä aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia.[22]

26. Pidän lausunnossa silmällä erityisesti sellaista jälkikäteistä kalatalousvelvoitteen määräämistä, joka tapahtuu kalatien ym. rakentamisvelvoitteen pakkotoimisella asettamisella. Nähdäkseni tähän liittyvät omaisuudensuojan kannalta keskeisimmät oikeudelliset jännitteet,

[21] Omaisuuteen voidaan puuttua omaisuudensuojan kannalta olennaisella tavalla myös esimerkiksi muuttamalla niitä yhteiskunnallisia ja oikeudellisia rakenteita ja instituutioita, joiden olemassaolo ja toimivuus ovat välttämättömiä omaisuudensuojan tehokkaalle toteutumiselle. Ks. esim. Länsineva 2011, s. 558.
[22] Vesioikeudellisen lupajuridiikan kannalta velvoitteiden takautuva määrääminen vesitalousluvan haltijalle voi sinänsä tapahtua usealla eri tavalla. Voimassa olevan sääntelyn kannalta kyse voi olla esimerkiksi täysin uudesta vesitalousluvasta, vesitalouslupaan jo sisältyvien tarkistamislausekkeiden nojalla tapahtuvasta määräämisestä tai hankkeen vaikutuksiin perustuvasta tarkistamisesta. Ks. Salila 2018, s. 16–23.

koska määräyksellä asetetaan suoraan luvanhaltijan varallisuusasemaan vaikuttavia velvoitteita rakentamiskustannuksen muodossa. Tämän sisältöinen velvoite myös käytännössä johtaa tarpeeseen muokata rakentamalla tai purkamalla jo olemassa olevia vesivoimarakenteita, mikä voi johtaa rakenteiden ja koneiden hyödyttömiksi käymiseen sekä useimmiten vesivirtaaman vähentymiseen ja siten myös vesienergian tuotantokyvyn heikkenemiseen.[23]

27. Puuttumisen vaikutukset vesitalousluvan haltijan oikeusasemaan riippuvat tietenkin siitä, minkä sisältöisenä kalatalousvelvoite ja/tai -maksu määrätään. Kalaportaan ym. rakentamisvelvoitteen osalta vaikutukset voidaan nähdäkseni jakaa ainakin kolmeen eri tyyppiin: 1) kalaportaan ja vesivoimarakenteiden muuttamisesta aiheutuvat suorat *rakentamiskustannukset*, 2) vesivoimarakenteiden muuttamisen tai purkamisen seurauksena hyödyttömiksi jääviin *rakennelmiin ja koneisiin sisältyvät taloudelliset menetykset* (jo tehdyt investoinnit) ja 3) vesivoimarakenteiden muuttamisen seurauksena vähentyvä turbiinien ym. kautta kulkevan veden määrä ja sitä myöden vesivoimalan *energiantuottokyvyn (osittainen) menetys*.

28. Vaikutusten osalta on huomattava myös se tärkeä seikka, että kalatalousvelvoitteen määräämisestä ei aiheudu mitään *taloudellisesti mielekästä* hyötyä vesitalousluvan haltijalle. Velvoitteen määrääminen ei siis lisää omaisuuden käyttömahdollisuuksia, eikä se johda omaisuuden arvon nousuun. Näin ollen kalatalousvelvoitteesta johtuvat taloudellinen rasitus jää sellaisenaan täysimääräisesti vesitalousluvan ja vesivoimaoikeuden haltijan kannettavaksi.[24]

29. Vaikutusten kannalta keskeinen ero koskee myös sitä, määrätäänkö kalatalousvelvoite uutta lupaa haettaessa vai liittämällä se jälkikäteisesti jo olemassa olevaan lainvoimaiseen lupaan. Ensin mainitussa tapauksessa vesivoiman omistaja ja luvanhakija voi suunnitella hankkeen tältä pohjalta ja halutessaan myös *vetäytyä* hankkeesta, jolloin kalatalousvelvoitetta ei synny. Luvanhakijalla on siis mahdollisuus välttää kustannukset. Sen sijaan määrättäessä kalata-

[23] Ks. myös arviomuistion s. 37, jossa todetaan omaisuudensuojan kannalta ongelmallisimmiksi tilanteet, joissa ” - - *kalatien rakentamiskustannukset nousisivat huomattavan korkeiksi ja kalatiehen johdettavan veden määrä pienentää energiantuotantomahdollisuuksia siten, että rakentamiskustannusten kattaminen toiminnasta saatavin tuotoin kestäisi hyvin pitkän aikaa*.".

[24] Huomionarvoista on se, että kalatalousvelvoitteiden määräämisellä tavoiteltavat biodiversiteettihyödyt eivät ainakaan kovin yksinkertaisesti ole muunnettavissa rahamääräisiksi. Tämä on tietenkin tyypillistä monien muidenkin ympäristöllisten tai sosiaalisten päämäärien osalta. Tästä seuraa kuitenkin nyt käsillä olevien vesitalouslupien osalta tietynasteista ongelmaa, koska kalatalousvelvoitteesta aiheutuvat taloudelliset rasitukset vesitalousluvan haltijalle ovat luonteeltaan ensisijaisesti ja vain rahamääräisiä. Nämä voidaan siis laskelmin osoittaa, eikä kyse ole jonkin sellaisen teoreettisen käyttömahdollisuuden menettämisestä, jonka tuottama hyödyn rahamääräiseksi muuntaminen edellyttäisi jonkinlaisen spekulatiivisen laskelman tekemistä.

lousvelvoite olemassa olevan voimalaitoksen eli vesitalousluvan haltijalle tällä *ei ole mahdollisuutta luopua tai vetäytyä hankkeesta* ja siten toimillaan välttää taloudellista rasitusta[25]. Tämä voi toki myydä voimalan, mutta määräys alentaa sen markkina-arvoa. Määrättäessä takautuvasti vesitalousluvan haltijalle taloudellisia velvoitteita tämän oikeusasemaan kohdistuu siten voimakkaita oikeusturvaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia.

30. Kalatalousvelvoitteen määräämisen kannalta olennaista on myös se, että vesivoiman hyödyntäminen on perusluonteeltaan taloudellista toimintaa. Vesivoimaoikeuden hyödyntäminen perustuu siten tavalla tai toisella siihen, että vesivoiman tuottaminen on taloudelliselta kannalta tuottavaa. *Viimeistään* siinä vaiheessa, kun vesivoiman tuottamisesta aiheutuvat kustannukset ylittävät siitä saatavat tuotot toiminnan harjoittaminen taloudelliselta kannalta päättyy. Kalatalousvelvoitteen määräämisellä puututaan siten taloudellisen toiminnan kannalta keskeiseen elementtiin vaikuttamalla hankkeen taloudelliseen kannattavuuteen.

31. Omaisuudensuojan kannalta edellä kuvatun kaltaisessa puuttumisessa ei ainakaan lähtökohtaisesti ole kysymys omaisuuden pakkolunastuksesta PL 15.2 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä, koska siinä ei siirretä omaisuutta subjektilta toiselle. Kalatalousvelvoitteen ja/tai -maksun määräämistä arvioidaan näin ollen lähtökohtaisesti PL 15.1 §:n omaisuudensuojan yleislausekkeen valossa. Yleislausekkeen mukaisten rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Eri asia on, kuten jäljempänä tuodaan esille, että sääntelyä voidaan tarkastella siltä kannalta, rinnastuuko se vaikutuksiltaan pakkolunastukseen, jolloin hyväksyttävyyttä arvioidaan pakkolunastusmomentin kannalta.

5 Omaisuuteen puuttumisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta

5.1 Johdanto

32. Kalatalousvelvoitteen määräämisessä vesitalousluvan haltijalle on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta lähtökohtaisesti kysymys PL 15.1 §:n yleislausekkeen kautta arvioitavasta puuttumisesta. Puuttumisen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioidaan tällöin perustuslakivaliokunnan kehittämien *perusoikeuksien rajoitusedellytysten* kautta. Näiden

[25] Päinvastoin on jopa niin, että vesivoiman hyödyntämistä koskevan vesitalousluvan haltijalla on velvollisuus pysyttää rakennelmat yms., eikä näiden muuttaminen ole mahdollista ilman uuttaa lupaa.

mukaan perusoikeuksiin puuttumisesta 1) tulee säätä lailla, 2) puuttumisen on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista, 3) puuttumisella on oltava hyväksyttävä päämäärä, 4) puuttumisen on oltava oikeasuhtaista, 5) puuttumisella ei saa kajota perusoikeuden ydinalueeseen, 6) puuttumisen kohteella tulee olla oikeusturvakeinot ja 7) puuttuminen ei saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ollakseen hyväksyttävä perusoikeusrajoituksen on täytettävä samanaikaisesti kaikki nämä vaatimukset.[26]

33. Omaisuuden käyttörajoitusten osalta on huomattava, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on tukeutunut pääasiassa perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta tapahtuvaan tarkasteluun, eikä ole antanut enää yhtä suurta painoarvoa valiokunnan aiemmin pitkään noudattamalle ns. *Kairan opille* normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä käyttötavasta.[27] Opin mukaan omaisuuteen ei voitu omaisuudensuojasäännöksen kannalta puuttua tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, ellei omistajalle jäänyt mahdollisuutta hyödyntää omaisuuttaa normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Edellä mainitusta kehityksestä huolimatta opilla on edelleen merkitystä omaisuudensuojan käyttörajoitusten arvioinnissa. Tämä johtuu siitä, että lainsäätäjä on perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todennut nimenomaisesti, että omaisuudensuojan osalta tarkoitus on ollut pysyttää tämä ennen perusoikeusuudistusta syntynyt tulkintakäytäntö.[28]

34. Seuraavassa tarkastellaan näitä vaatimuksia erityisesti omaisuudensuojan, ympäristövastuun ja elinkeinovapauden viitekehyksessä. Lisäksi myöhemmin luvussa 6 tarkastellaan kysymystä siitä, voiko kalatalousvelvoitteen määrääminen tulla joissain tapauksissa rinnastetuksi *vaikutuksiltaan* pakkolunastukseen (*de facto* -pakkolunastus), jolloin sen perustuslainmukaisuutta arvioidaan PL 15.1 §:n sijaan PL 15.2 §:n pakkolunastusvarauksen kannalta.

5.2 Lailla säätäminen ja delegointikielto

35. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus säätää rajoituksesta eduskuntatasoisella *lailla*. Vaatimus perustuu yhtäältä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, mutta toisaalta se on johdettavissa myös perustuslain 80 §:n säännöksestä. Säännöksen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.[29] Edellytyksenä on,

[26] Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Toisaalta kuten perustuslakivaliokunta toteaa, niin rajoitusedellytysten luettelo on siinä mielessä *esimerkinomainen*, että myös jotkin muut näkökohdat voivat olla merkityksellisiä.
[27] Ks. Länsineva 2011, s. 589.
[28] Ks. HE 309/1993 vp, s. 62.
[29] Ks. PeVL 26/2013 vp, s. 3–4.

että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee sisällyttää lainsoiseen sääntelyyn, eikä tällaista sääntelyvaltaa voida delegoida esimerkiksi asetuksenantovaltuuksin tai muulla tavoin taholle, joka ei käytä lainsäädäntövaltaa. Säännösten on myös oltava riittävän täsmällisiä, koska liian väljät säännökset siirtävät yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämisen lainsäädännön tason sijaan säännösten soveltamistasolle.[30]

36. Sikäli kuin kalatalousvelvoitteesta ja/tai -maksusta perusteineen otetaan säännökset lainsäädäntöön, lailla säätämisen vaatimus näiltä osin nähdäkseni täyttyy. Vaatimukseen sisältyy kuitenkin seuraavassa käsiteltävä täsmällisyyden- ja tarkkarajaisuuden vaatimus.

5.3 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus

5.3.1 Yleiset vaatimukset

37. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Vaatimuksen keskeisenä sisältönä on, että rajoituksen tai puuttumisen olennainen sisältö tulee säännöksistä riittävään selvästi esille. Edellytetty täsmällisyyden taso riippuu kuitenkin siitä, minkälaisesta omaisuuteen puuttumisesta on kysymys. Merkitystä on annettu myös sille, minkälaisesta oikeudellista sääntelytavasta on kysymys ja minkälainen on luonteeltaan sääntelytävä toiminta.[31] Tietynlaisena ääripäänä väljyyden osalta voidaan viitata kaavoitusta koskevaan oikeudelliseen ohjaukseen, jossa sallitaan varsin väljienkin säännösten käyttäminen maankäyttöön kohdistuvien rajoitusten ja kieltojen asettamisen osalta.[32] Toisaalta säädettäessä esimerkiksi verotuksella taloudellisia velvoitteita yksilöille perustuslain 81.1 §:stä johtuu vakiintunut vaatimus, jonka mukaan sääntelyn tulee olla niin tarkkaa, että verovelvollinen voi suoraan laista lukemalla päätellä maksettavakseen tulevan veron suuruuden[33]. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden tarkoituksena on myös edistää sääntelyn ennakoitavuutta.

38. Kuten edellä jo todettiin, kalatalousvelvoite ja/tai -maksu voidaan määrätä monen sisältöisenä, jolloin myös sen vaikutukset voivat vaihdella merkittävästi. Sikäli kuin kalatalousvelvoite määrätään kalatien yms. rakentamisvelvoitteena, sillä puututaan nähdäkseni kolmeen vesivoiman hyödyntämisen ja vesitalousluvan haltijan aseman kannalta keskeiseen element-

[30] Ks. HE 1/1998 vp, s. 131–132 ja PeVL 41/2014 vp.
[31] Ks. Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Helsinki 2002, s. 246–247.
[32] Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 4.
[33] Ks. Saraviita, Ilkka: Perustuslaki, 2., uud. painos, Helsinki 2011, s. 710–711.

tiin. Velvoitteella yhtäältä (1) asetetaan pakkotoimisesti taloudellinen rakentamis- ym. velvoite, jolla on *suora ja välitön vaikutus tahon varallisuusasemaan*. Toiseksi toimenpiteellä voi olla (2) *epäsuoria taloudellisia vaikutuksia* siinä tapauksessa, että rakentamistoimenpiteiden seurauksena jotkin jo rakennetut rakennelmat tai koneet jäävät hyödyttömiksi esimerkiksi siksi, että niitä ei voida käyttää energiantuotannossa. Kolmanneksi rakentamisvelvoite voi vaikuttaa vesivirtaaman heikentymiseen ja siten energiatuotantokapasiteetin pienentymiseen, jolloin tahon (3) *mahdollisuus hyödyntää omaisuutta taloudellisesti* heikentyy.

39. Nähdäkseni täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu vaatimus siitä, että nämä erityyppiset vesivoimaoikeuden ja vesitalousluvan haltijan oikeudelliseen asemaan vaikuttavat taloudelliset elementit (1) *tunnistetaan ja erotellaan lainsäädännössä*. Säännöksistä tulee siten käydä ilmi, miten lainsäätäjä on tarkoittanut ratkaista näistä johtuvat taloudelliset vaikutukset yhtäältä luvanhaltijan, mutta toisaalta julkista intressiä edustavan tahon välillä. Nähdäkseni sääntelytapa, jossa perusteiltaan erilaiset taloudelliset vaikutukset niputettaisiin samaan arvioon erilaisten avointen ja tulkinnanvaraisten haitta- tai hyötykäsitteiden kautta tapahtuvaksi, ei ole ongelmaton täsmällisyyden ja -tarkkarajaisuuden kannalta. Kuten ministeriön arviomuistiossakin on todettu, väljien säännösten käyttäminen jättää soveltavalle viranomaiselle huomattavan harkintavallan velvoitteen määräämisen edellytysten ja suoritettavien korvausten osalta, mikä voi muodostu valtiosäännön kannalta ongelmalliseksi[34].

40. Tunnistamisen ja erottelun ohella säännökset tulee nähdäkseni kirjoittaa myös (2) *sisällöllisesti* siinä määrin tarkoiksi ja täsmällisiksi, että säännösten perusteella luvanhaltija kykenee päättelemään ja ennakoimaan säännösten pohjalta riittävällä tavalla sen, millä tavoin kalatalousvelvoitteen määrääminen tulee vaikuttamaan tämän taloudelliseen asemaan. Tämä johtuu siitä, että kalatalousvelvoitteen määräämisellä puututaan varsinkin rakentamis- ym. kustannusten muodossa suoraan luvanhaltijan varallisuusasemaan tätä heikentävästi. Myös vaikutukset vesivoiman hyödynnettävyyden vähenemiseen ja olemassa olevien rakennelmien ja koneiden käyminen hyödyttömiksi voivat vaikuttaa varsin jyrkästi luvanhaltijan asemaan.

[34] Ks. Salila 2018, s. 44.

5.3.2 Maksuja ja veroja koskevat erityiset vaatimukset

41. Kalatalousvelvoitteen määrääminen voinee usein tulla tapahtumaan taloudellisen rakentamisvelvoitteen asettamisena tai kalatalousmaksun määräämisenä. Sääntelytavan osalta on näiltä osin kiinnitettävä yleisten perusoikeuksien rajoittamisedellytysten lisäksi huomiota perustuslain 81 §:ään. Säännöksen mukaan valtion verosta tulee säätää lailla, jonka tulee sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista tulee säännöksen mukaan säätää lailla.[35] Puututtaessa perustuslain 15 §:ssä suojattuun omaisuuteen siihen kohdistuvin rajoituksin tai maksuvelvoittein on vaatimus otettava huomioon osana perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvien lailla säätämisen sekä täsmällisyyden- ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.[36]

42. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ratkaisevaa maksujen ja verojen erottelun kannalta ei ole nimike, jolla maksua, veroa tai muuta suoritetta laissa kutsutaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä PL 81 §:n kannalta verona on voitu pitää myös suoritteita, joita laissa on nimitetty maksuksi.[37] Maksun ja veron erottelun kannalta ratkaisevaa on se, onko laissa säädetty suoritus vastikkeellinen eli vastaako suoritettua maksua jokin maksun suorittajan saama palvelu tai suorite. Jos maksua suoritetaan yleisesti viranomaiselle aiheutuvan kustannuksen kattamiseksi, on maksua kuitenkin usein pidetty verona. Toisaalta rahasuorituksen maksunluonteisuuden edellytyksenä ei ole maksun täysi kustannusvastaavuus. Kuitenkin mitä suuremmaksi maksu muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen katsominen valtiosääntöiseksi veroksi PL 81 §:n kannalta.[38]

43. Suoritteen katsominen PL 81 §:n kannalta veroksi tarkoittaa, että sen säätämiseen tulee tapahtua niin tarkasti, että laista käy ilmi yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. *Säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veron määräämisen*

[35] Kunnallisista veroista puolestaan säädetään perustuslain 121 §:n 3 momentissa. Kunnallisista maksuista sen sijaan ei ole perustuslaissa säännöksiä. Kunnallisista maksuista voi kuitenkin olla olemassa erityisiä lain-tasoisia säännöksiä, mutta niiden määräämistä on pidetty mahdollisena suoraan kunnallisen itsehallinnon (PL 121.1 §) nojalla. Kalatalousvelvoitteen määräämisessä maksuna on kysymys pääasiassa valtion määräämästä maksusta tai taloudellisesta velvoitteesta, joten kunnallinen sääntely ei muodostune keskeiseksi.
[36] Ks. PeVL 53/2002 vp, s. 2.
[37] Ks. esim. PeVL 61/2002 vp, s. 6, PeVL 66/2002 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 44/2005 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 29/2005 vp, PeVL 36/2005 vp.
[38] Ks. HE 1/1998 vp, s. 134–135.

suhteen on sidottua harkintaa.[39] Vastaavasti *verovelvollisen tulee kyetä laista itsekin päättelemään suoritettavakseen tulevan veron määrä*. Toisaalta on huomattava, että vaikka suoritetta pidettäisiin maksuna, on siitäkin säädettävä tarkasti. Sääntelystä on käytävä muun ohella ilmi, perustuuko maksu omakustannusarvoon vai esimerkiksi liiketaloudellisten perusteiden noudattamiseen.[40] Jos kustannusvastaavuudesta halutaan poiketa kytkemällä maksun määräytyminen esimerkiksi siten, että sen suuruus määräytyy maksuvelvollisen tulojen tai varallisuuden mukaan, maksua pidetään valtiosääntöoikeudelliselta kannalta verona.[41]

44. Kalatalousvelvoitteen määräämisessä takautuvasti, varsinkin jos se tapahtuu kalatalousmaksun määräämisenä, on nähdäkseni *vähintään* läheinen liityntäpinta PL 81 §:stä johtuviin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksiin. Voimassa olevan vesilain 3:14–15:ien säännöksiin sisältyvät sinänsä jo nyt säännökset kalatalousvelvoitteesta ja -maksusta. Säännöksiä voimaan saatettaessa maksujen ja verojen erotteluun PL 81 §:n valossa liittyvää näkökohtaa ei ole kuitenkaan käsitelty kyseisiä säännöksiä koskevassa hallituksen esityksessä[42].

45. Nähdäkseni varsin vahvan lähtöolettaman näyttäisi muodostavan se, että kalatalousvelvoitteen tai -maksun suorittamalla vesitalousluvan haltija ei saa suorituksen vastikkeena mitään palvelua, suoritetta tai muutakaan hyötyä. Näyttäisi siten siltä, että varsinkin kalatalous*maksua* olisi tältä kannalta katsoen pidettävä PL 81 §:n valossa pikemmin verona kuin maksuna. Toisaalta siltä osin kuin kalatalousvelvoite sisältää kalatalousmaksun sijaan rakentamisvelvoitteen, tästä aiheutuvat rakentamiskustannukset nähdäkseni *tosiasiassa* tarkoittavat näitä koskevien luvanhaltijan varojen siirtämistä yleisen edun mukaiseen käyttöön. Asia voi tällöin tulla arvioitavaksi verotuksen sijaan myös pakkolunastuksen (PL 15.2 §) kannalta.

46. Edellä mainitusta nähdäkseni johtuu vaatimus siitä, että kalatalousvelvoitteen tai -maksun määräämistä koskeva säännökset tulisi laatia niin tarkoiksi, että vesitalousluvan muuttamisesta päättävän viranomaisen harkintavalta on sidottua. Vastaavasti vesitalousluvan haltijan tulee säännöksistä kyetä päättelemään maksuvelvollisuutensa suuruus. Sääntelytarkkuuden osalta jonkinasteisena esimerkkinä voidaan viitata esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain

[39] Ks. HE 1/1998 vp, s. 134 ja esim. PeVL 45/2005 vp, s. 3.
[40] Ks. HE 1/1998 vp, s. 135.
[41] Ks. Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas, Helsinki 2013, s. 217.
[42] Kalatalousvelvoitteita ja -maksuja koskeva sääntely sisällytettiin nykyistä vesilakia edeltäneeseen vesioikeuslakiin (kumottu) 1.8.1994 tehdyllä lainmuutoksella (ks. HE 17/1994 vp). Nykyisen perustuslain 81 §:ää vastaava sääntely sisältyi tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 61–62 §:iin. Hallituksen esityksestä ei pyydetty tuolloin perustuslakivaliokunnan lausuntoa, eikä nykyistä vesilakia säädettäessä myöskään arvioitu kalatalousmaksun luonnetta maksujen ja verojen erottelun osalta (ks. PeVL 61/2010 vp).

12 a lukuun, joka sisältää säännökset julkisoikeudellisesta kehittämiskorvauksesta. Säännöksissä on määritelty muun muassa maksuvelvollisuuden syntyperusta (MRL 91 a §), maksun määrä (MRL 91 c §), maksun perustana olevat kustannukset (MRL 91 d §) ja maksuvelvollisen suojaksi säädetty maksun prosenttipohjainen yläraja (MRL 91 f §). Lukuun sisältyvät myös seikkaperäiset ja erityiset menettely-, maksuunpano- ja maksamissäännökset.[43]

47. Sikäli kuin kalatalousvelvoitteessa katsottaisiin olevan kyse PL 81.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla *verosta*, eikä *maksusta*, on otettava huomioon myös verotukseen liittyvät omaisuudensuojanäkökohdat. Verotuksesta on säädetty nimenomaisesti perustuslaissa, joten verotus *itsessään* ei ole perustuslain tai omaisuudensuojan vastaista[44]. Verotusta ei siten arvioida esimerkiksi PL 15.2 §:n pakkolunastusmomentin kannalta, eikä verolakeja muutoinkaan pääsääntöisesti arvioida omaisuudensuojan yleislausekkeenkaan (PL 15.1 §) kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa omaisuudensuojalla voi kuitenkin olla merkitystä erityisesti silloin, kun verotus muodostuu luonteeltaan ns. konfiskatoriseksi.[45]

48. Valtiolla on sinänsä laaja liikkumavara verotuksen sisällön suhteen perustuslain sitä estämättä. Konfiskatorisen verotuksen kielto kuitenkin asettaa valtiosääntöisen rajoituksen tälle harkinnalle. Mahdollisen konfiskatorisuuden osalta merkitystä on perustuslakivaliokunnan käytännössä annettu veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle.[46]

49. Kysymys konfiskatorisuudesta on ollut esillä esimerkiksi kana- ja sikatalousyrityksiltä kannettavien markkinointimaksujen sekä pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksujen yhteydessä. Ensin mainitun markkinointi*maksun* osalta perustuslakivaliokunta katsoi sen olevan luonteeltaan *vero*. Maksu määräytyi progressiivisesti suhteutettuna kana- ja sikatalouden yhteenlaskettuun tuloon. Valiokunta kiinnitti konfiskatorisuuden osalta huomiota siihen, että maksu saattoi joissain yksittäistapauksissa kohota huomattavan korkeaksi, mutta se ei kuitenkaan pitänyt veroa konfiskatorisena ja siten omaisuudensuojan vastaisena. Valiokunnan

[43] Ks. MRL 12 lukua säädettäessä perustuslakivaliokunta arvioi kehittämiskorvausta PL 81 §:n maksuja ja veroja koskevan erottelun sekä sääntelytarkkuusvaatimuksen kannalta. Ks. PeVL 55/2002 vp, s. 2–3.
[44] Valtion veroista on säädetty PL 81.1 §:ssä ja kunnallisista veroista PL 121.3 §:ssä.
[45] Ks. Tikka, Kari S.: Verolakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tuomioistuimissa. Lakimies 1999, s. 982–994, erityisesti s. 992.
[46] Ks. PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp ja PeVL 9/1978 vp.

mukaan ratkaisevaa oli se, että verovelvollisena oleva tuottaja *kykeni* tuotantoaan sopeuttamalla *vaikuttamaan suoritettavakseen tulevan maksun (veron) määrään*. Valiokunta antoi keskeistä merkitystä myös sille, että sääntelyn voimaantulolle annettiin *siirtymäaika*.[47]

50. Rakennusmaamaksu luonnehdittiin niin ikään veroksi.[48] Konfiskatorisuuden osalta keskeiseksi muodostui kysymys siitä, että vuosittaisen rakennusmaamaksun enimmäissuuruus oli puolet maapohjan verotusarvosta. Viidessä vuodessa rakennusmaamaksua olisi siten suoritettu maapohjan verotusarvon verran. Valiokunnan mukaan kertasuoritteena maksua ei voitu pitää konfiskatorisena, mutta konfiskatorisuus voi tulla kyseeseen suoritettaessa maksua useammalta vuodelta. Perustuslakivaliokunta antoi arviossaan keskeistä merkitystä sille, että rakennusmaan omistaja *kykeni välttämään* maksun rakentamalla veron kohteena olevalle kiinteistölle taikka luovuttamalla kiinteistöön kolmannelle. Valiokunta edellytti kuitenkin lisäksi, että verovelvollisille tuli antaa riittävä toiminta-aika ennen rakennusmaamaksun suoritusvelvollisuuden syntymistä, koska rakentaminen taikka luovuttaminen eivät esimerkiksi työvoiman tai markkinatilanteen takia välttämättä olleet aina mahdollisia.[49]

51. Edellä mainitut näkökohdat koskevat nähdäkseni erityisesti jälkikäteen vesitalousluvan haltijalle määrättävää kalatalous*maksua*. Näiltä osin säännösten viranomaisille jättämä harkintavalta tulee olla luonteeltaan sidottua siten, että maksuvelvollisena oleva luvanhaltija kykenee säännöksistä pitkälti päättelemään suoritettavakseen tulevan maksun suuruuden. Mahdollisen konfiskatorisuuden osalta on huomattava, että vesitalousluvan haltija ei voi omilla toimillaan – ilmeisestikään – vaikuttaa maksettavakseen määrättävän kalatalousmaksun suoritusvelvollisuuden syntymiseen tai sen määrään, kuten ei välttää omilla toimillaan maksun suorittamista. Sama koskee myös kalaportaan ym. rakentamisvelvollisuutta. Kun kustannukset esimerkiksi kalatien rakentamisesta voivat kohota varsin suuriksi, on sääntelyyn sisällytettävä varaventtiilit sen estämiseksi, että puuttuminen muodostuu konfiskatoriseksi.

[47] Ks. PeVL 12/1986 vp, s. 1–2.
[48] Rakennusmaamaksun tarkoituksena oli edistää rakentamattomien rakennuspaikkojen rakentamista ja se vastaa sääntelyfunktioltaan nykyistä rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroa. Ks. kiinteistöverolain (587/2011) 12 a–12 b §:t.
[49] Ks. PeVL 5/1988 vp, s. 2–3.

5.4 Rajoitusperusteen hyväksyttävyys

5.4.1 Kalataloudelliset intressit

52. Omaisuudensuojaan puuttuminen edellyttää perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti sitä, että puuttumisella on hyväksyttävä peruste. Varsinkin omaisuudensuojan osalta erilaisten hyväksyttävien rajoitusperusteiden kirjo on kuitenkin laaja. Jonkinasteista tulkinnallista epäselvyyttä kuitenkin liittyy siihen, missä määrin rajoitusperusteen on kiinnityttävä perusoikeusjärjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen.[50] Oikeusministeriön arviomuistiossa on todettu, että kalatalousvelvoitteita ja -maksuja koskevalla sääntelyllä pyrittäisiin turvaamaan vaelluskalakantoja ja edistämään näiden elpymistä. Muistiossa on niin ikään todettu, että tällaista intressiä voidaan yleisellä tasolla ja erityisesti PL 20 §:n ympäristövastuun kannalta pitää hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Ympäristövastuun ohella muistiossa on viitattu laajemminkin vesienhoidon suunnittelun merkityksen lisääntymiseen sekä kansallisiin vaelluskalastrategioihin.[51] Toisaalta muistiossa on kuitenkin huomautettu, että pelkästään kalastusmahdollisuuksien lisääntymistä ei sellaisenaan voida pitää tällaisena hyväksyttävänä perusteena suojan kohteena olevaan omaisuuteen puuttumiselle.[52]

53. Irrotettaessa tämä tavoite muista oikeudellisista tarkasteluista voidaan sanoa, että tavoite nähdäkseni on hyväksyttävä rajoitus- ja puuttumisperuste *sinänsä*. Rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ei kuitenkaan seuraa sellaisenaan vastausta siihen, miten juuri vesitalouslupien osalta asiaa on arvioitava. Liioin siitä ei seuraa vastausta siihen, minkälaisin *keinoin* päämäärää on mahdollista tavoitella valtiosäännön kannalta. Huomioitava on lisäksi se, että intressin hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, missä määrin kyseisestä intressiä on *tosiasiassa* mahdollista edistää esimerkiksi siinä tapauksessa, että kalakantoja ei ylipäänsä ole kosken alueella olemassa. Minulla ei ole mahdollisuuksia tässä yhteydessä arvioida sitä, missä määrin sääntelyllä voidaan saavuttaa sille asetettuja tavoitteita.

54. Huomionarvoinen rajanveto hyväksyttävän päämäärän osalta liittyy myös siihen, että vaelluskalakantojen turvaamisen voidaan sinänsä nähdä olevan hyväksyttävä puuttumisperuste. Sen sijaan sikäli kuin kyse on pikemmin virkistyskalastusintressien turvaamisesta ja tällais-

[50] Ks. Länsineva 2011, s. 599–600.
[51] Ks. Salila 2018, s. 24–29. Ylikansallisista velvoitteista keskeisin on Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY) sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ns. Weser- ja Schwarze Sulm -tapaukset. Kansalliselta tasolta keskeisin on valtioneuvoston periaatepäätös (8.3.2012) kansallisesta kalatiestrategiasta.
[52] Ks. Salila 2018, s. 44.

ten kalastusmahdollisuuksien kohentumisesta, puuttumisella ei nähdäkseni voida katsoa olevan *lähtökohtaisesti* hyväksyttävää perustetta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, ettei tällainen virkistyskalastusintressi nauti perustuslainsuojaa.[53] Jos intressi itsessään ei nauti perustuslainsuojaa, ei sitä nähdäkseni ainakaan sellaisenaan voida käyttää hyväksyttävänä perusteena puuttua perustuslain suojaamaan omaisuuteen.

5.4.2 Vesivoimaan liittyvät intressit

55. Kalatalousintressien ohella on huomattava, että sääntelyllä toisaalta rajoitetaan tai ainakin johonkin pisteeseen saakka puututaan vesivoiman tuotantoedellytyksiin Suomessa. Vaikka 0-velvoitelaitosten merkitys energiantuotannossa ei yhteiskunnan tasolla olisi kovin suuri, on tällä näkökannalla laajempaa ja periaatteellisempaa merkitystä vesilain kannalta.

56. Vesivoima energiantuotantomuotona voidaan nähdä ilmastoystävällisenä ja uusiutuvana energiantuotantomuotona, jonka ei ainakaan tältä kannalta katsoen voida nähdä olevan ympäristöllisesti haitallista, vaikka sen tuotanto sinänsä vaikuttaakin edellä todettuihin ympäristöllisesti merkityksellisiin kalatalousintresseihin. Tältä kannalta on huomioon otettava se, että nähdäkseni jonkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä jopa vesivoiman edistämistä koskevat lainsäädäntöhankkeet ja näihin sisältyvät mahdolliset vesivoiman edellyttämien perusoikeusrajoitusten kohdentumiset muiden tahojen oikeusasemiin voitaisiin nähdä PL 20 §:n ympäristövastuuseen kiinnittyvänä hyväksyttävänä rajoitusperusteena. Niin ikään on huomattava, että PL 20 §:stä voidaan nähdä jopa johtuvan tietynasteista velvollisuutta lainsäätäjälle uusiutuvan ja ilmastoystävällisen energiantuotannon edistämiseen Suomessa. Toisin sanoen uusiutuvan energian käyttömahdollisuuksien edistäminen on jo *itsessään* sellainen kokonaisvaltainen luontoa ja ympäristöä koskeva tavoite, jota säännöksessä tarkoitetaan.

57. Perustuslain 20 §:n ympäristövastuuseen kiinnittyvien seikkojen ohella on huomattava, että vesivoima tuottaa yhtäältä sähköenergiaa, mutta toisaalta se tuottaa myös sähköntuotannossa keskeistä ns. säätövoimaa, jolla tasataan sähköverkossa muiden sähköntuotantomuotojen kapasiteeteissa tapahtuvia vaihteluita. Tähän liittyy keskeisesti kysymys huoltovarmuudesta ja energiaomavaraisuudesta, joka on noussut voimakkaasti esille Venäjän Ukrainaan kohdista-

[53] Ks. PeVL 20/2010 vp, s. 2 ja PeVL 14/2010 vp, s. 2/II, PeVL 8/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 13/1989 vp, s. 1/II.

man hyökkäyssodan ja siihen liittyvien kehityskulkujen seurauksena. Ylipäänsä sähköenergian merkitys huoltovarmuuden kannalta on tunnistettu esimerkiksi valmiuslain (1552/2011) 5 luvun sääntelyssä. Myös esimerkiksi huoltovarmuuden tavoitteista tehdyn valtioneuvoston päätöksen (1048/2018) 6 luvussa todetaan energia-alan varautumisen osalta, että ”Säätökykyisellä ja hyvin ennustettavalla vesivoimalla on suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmässä. Säätövoiman tarpeellisuus korostuu entisestään tulevaisuudessa, kun sääriippuvaisten energiamuotojen käyttö lisääntyy ilmastonmuutosta torjuttaessa.”[54].

5.4.3 Arviointia

58. Sekä kalatalous- että vesivoimaintressit kiinnittyvät nähdäkseni perusoikeusjärjestelmään erityisesti PL 20 §:n ympäristövastuun kautta. Myös muilla kuin perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvillä painavilla yhteiskunnallisilla tarpeilla on katsottu olevan merkitystä perusoikeuksien rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä arvioitaessa[55]. Molempien intressien tueksi löytyy myös varsin paljon institutionaaliselta velvoittavuudeltaan eri tavoin sitovia säännöksiä sekä muuta materiaalia. Toisaalta on huomattava, että rajoitusperusteen hyväksyttävyyden arviointi sisältää väistämättä jossain määrin myös ei-oikeudellista arviointia, vaikka kyse on kuitenkin oikeudellisesta rajoitusperusteesta.[56] Huomionarvoista on erityisesti myös se, että rajoitusperusteen hyväksyttävyysarvio on perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta periaatteellisesti eri asia kuin jäljempänä käsiteltävä oikeasuhtaisuusarvio, jossa varsin samankaltaiset intressit saavat punninnallista merkitystä suhteessa toisiinsa. Jos hyväksyttävyysvaatimuksen katsotaan jäävän täyttymättä, tällöin puuttuminen omaisuuteen *ei ylipäänsä ole mahdollista*. Kyse ei tällöin ole punnintaan perustuvasta suhteellisuudesta.

---

[54] Ks. vertailun vuoksi esim. TaVM 33/2018 vp, s. 5, jossa talousvaliokunta on arvioinut kivihiilen, joka siis päinvastoin kuin vesivoima ei ole ilmastollisesti kestävä energiantuotantoraaka-aine, käytön kieltämistä koskeneen lakiesityksen osalta huoltovarmuusnäkökohtia seuraavasti: ”Kivihiili on sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuden ja toimitusvarmuuden kannalta merkittävä polttoaine. Se on helposti varastoitavaa, ja sitä on saatavilla useista lähteistä. Nyt käsiteltävässä esityksessä on pyritty turvaamaan hiilen käyttö myös 1.5.2029 jälkeen tilanteissa, joissa lämmön tai sähkön tuotannon huoltovarmuus tai toimitusvarmuus tätä edellyttää. Esityksen mukaan lakia ei sovellettaisi, kun viranomaisten poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet ovat käytössä valmiuslain 2 luvun nojalla, eikä tehoreservijärjestelmään hyväksytyissä laitoksissa. Samoin laissa on huomioitu se, että sähkön tai lämmön tuotannon turvaaminen vakavassa häiriötilanteessa tai lämmön toimitusvarmuuden turvaaminen ylivoimaisen esteen vallitessa voi edellyttää hiilen energiakäyttöä. Esityksen ei ole välittömästi arvioitu vaikuttavan sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuteen ja toimitusvarmuuteen. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluissakin todettuun seikkaan, jonka mukaan hiilen käytön väheneminen yleisesti ja riippumatta nyt säädettävästä kiellosta voi vaikuttaa huolto- ja toimitusvarmuuteen: hiilen maahantuonnin vähentyessä maahantuojien velvollisuus varastoida hiiltä vähenee. Tämän yleisen kehityksen vuoksi talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää, millaisia uusia mekanismeja tarvitaan varmistamaan kotimaisten polttoaineiden huoltovarmuus.”.

[55] Ks. Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Helsinki 2001, s. 184–190.

[56] Ks. erilaisista tulkinnoista näiltä osin Viljanen 2001, s. 126–128.

59. Nähdäkseni tässä yhteydessä johtopäätöksenä voidaan esittää se, että ottaen huomioon vesivoimaan liittyvät perusoikeusjärjestelmäänkin kiinnittyvät intressit, ei kalatalousintressien voida *itsestään selvästi* katsoa täyttävän hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimusta. Oikeudelliselta kannalta on tarpeellista perustella rajoitusperusteen hyväksyttävyys suhteessa sääntelyn kohteena olevan toiminnan pysyvyyteen liittyviin hyväksyttäviin päämääriin.

5.5 Oikeasuhtaisuus

5.5.1 Välttämättömyys ja lievemmät keinot

60. Puuttumisen oikeasuhtaisuuteen liittyy vaatimus siitä, että rajoitus on *välttämätön* sinänsä hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseksi.[57] Kuten ministeriön arviomuistiossa todetaan, vesivoiman hyödyntämiseen käytettävät rakennelmat koskissa muodostavat fyysisen esteen mahdollisten vaelluskalojen etenemiselle.[58] Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida sitä, millä kaikilla teknisillä toteuttamistavoilla tällaisia fyysisiä kalan etenemisen estäviä rakennelmia voitaisiin sinänsä korvata. Sikäli kuin kalojen kulkua nähdään perustelluksi edistää sääntelyn kohteina olevissa koskissa, on varmaankin niin, että joitain muutoksia on välttämätöntä tehdä nimenomaan näihin vesivoiman käyttöön liittyviin rakenteisiin.

61. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa myös vaatimus siitä, että puuttumisella tavoiteltavaa päämäärää ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus ja sen suhde rajoitettavaan oikeushyvään.[59]

62. Nyt suunniteltu puuttumiskeino tai -tapa on sellainen, jossa kalataloudellisten intressien edistäminen toteutettaisiin – ilmeisesti – vesitalousluvan haltijalle jälkikäteen pakkotoimisesti määrättävällä kalatalousvelvoitteella ja/tai -kalatalousmaksulla. Sääntelytavassa näistä velvoitteista johtuvat taloudelliset rasitukset kohdennettaisiin – mahdollisesta korvaussääntelystä riippuen – ilmeistikin yksinomaan yksittäisen vesitalousluvan haltijan kannettaviksi toimenpiteistä aiheutuvien kalataloushyötyjen koituessa ikään kuin yleisen tahon hyödyksi.

[57] Ks. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1 ja PeVL 8/2013 vp, s. 3/I.
[58] Ks. Salila 2018, esim. s. 44.
[59] Ks. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3 ja PeVL 8/2006 vp.

63. Arviomuistiossa on tarkasteltu sitä, millä eri sääntelytavoin velvoitteiden pakkotoiminen toteuttaminen voitaisiin toteuttaa.[60] Pakkotoimisen määräämisen sijaan vastaavia tavoitteita voi olla mahdollista edistää myös lievemmillä keinoilla. Näitä voisivat olla esimerkiksi erilaiset kalateiden rakentamiseen yms. toimenpiteiden toteuttamiseen pakon sijaan *kannustavat* verotukselliset tai investointitukiin perustuvat sääntelytavat. Arviomuistiossa on sinänsä viitattu näihin keinoihin, mutta rajattu niiden tarkastelu arviomuistion ulkopuolelle.[61]

5.5.2 Hyötyjen ja rasitusten kohdentuminen

64. Suhteellisuusarvion kannalta olennaista on kiinnittää huomiota siihen, miten kalatalousvelvoitteesta ja/tai -maksusta aiheutuvat taloudelliset rasitukset ja hyödyt jakautuvat yhtäältä vesitalousluvan haltijan ja toisaalta muiden tahojen kesken. Kalatalousvelvoitteesta ja/tai -maksusta aiheutuvat taloudelliset rasitukset tulisivat – säännösten muotoilusta riippuen – kohdistumaan ilmeisesti yksinomaan vesitalousluvan haltijalle. Sen sijaan velvoitteen seurauksena syntyvä biodiversiteettihyöty kalakantojen elpymisen muodossa kohdistuu tietyllä tavalla yleisesti, eikä hyödyn saajalla ole tältä kannalta selvää ”saajatahoa”. Tämä ei nähdäkseni *sinänsä* ole ongelmallista tai epätyypillistäkään erilaisten ympäristöllisten päämäärien edistämiseen tähtäävien lainsäädäntöhankkeiden osalta. Suhteellisuusarvion kannalta olennaista kuitenkin on, että vesitalousluvan haltija ei ilmeisesti itse saa velvoitteen täyttämisestä mitään järkevää tai kohtuullistakaan taloudellista tai muuta mielekästä hyötyä.[62]

5.5.3 Rajoitusperusteen painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään

65. Kuten edellä rajoitusperusteen hyväksyttävyyden osalta jo todettiin, vaelluskalakantojen edistämisen voidaan sinänsä nähdä kiinnittyvän PL 20 §:n ympäristövastuusäännökseen ja olevan tältä kannalta katsoen hyväksyttävä päämäärä rajoitukselle. Sääntelyn voidaan nähdä

[60] Ks. Salila 2018, s. 36–39.
[61] Ks. Salila 2018, s. 12.
[62] Mahdollisen kalatien yms. rakentamisen seurauksena syntyvät rakennelmat sinänsä varmaankin useimmissa tapauksissa sijoittuisivat vesivoimaoikeuden haltijan hallitsemalle alueelle ja olisivat tämän omistuksessa. Näin ollen rakentamisen seurauksena syntyvät rakennelmat tulisivat kylläkin oikeudenhaltijan omistuspiiriin. Ongelmallista kuitenkin on, että näitä rakennelmia ei voitane käyttää taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla, vaan niiden rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuu pääasiassa kustannuksia niiden omistajalle.

edistävän kalatalouden biodiversiteettivoitteiden toteutumista. Tietynasteista varaumaa liittyy kuitenkin siihen, että ainakaan käytössäni olleen arviomuistion valossa ei voida kovin konkreettisesti arvioida sitä, missä määrin mahdollisella kalatalousvelvoitteen ja/tai -maksun määräämisellä voidaan *tosiasiassa ja kaikissa* tapauksissa myös aidosti edistää tämän päämäärän toteutumista, vaikka päämäärä itsessään olisikin hyväksyttävä. Suhteellisuusarvion kannalta kalakantojen elpymisen edistämisen painoarvo määräytyy nähdäkseni sillä perusteella, kuinka painavasta biodiversiteettihyödystä on yleisemmällä tasolla kysymys, sekä toisaalta sillä perusteella, kuinka merkittävällä tavalla tätä hyötyä on konkreettisesti mahdollista kalatalousvelvoitteiden muodossa tapahtuvalla puuttumisella *de facto* edistää.

66. Rajoitettavana oikeushyvänä puolestaan on yhtäältä vesitalousluvan haltijan omaisuusinstressit, mutta toisaalta myös vesivoiman tuotantoon liittyvät yhteiskunnalliset intressit. Ympäristövastuun kannalta on huomattava, että puuttumisen kohteena oleva vesivoima on samalla ilmastoystävällinen ja uusiutuva energiantuotantomuoto, jonka voidaan nähdä osaltaan myös edistävän ympäristövastuuseen ja siten perusoikeusjärjestelmään kiinnittyviä päämääriä. Perustuslakivaliokunta on todennut ilmastotavoitteiden olevan sellaisia tavoitteita, jotka sisältyvät ympäristövastuuta koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen:

67. > ”Esityksen tavoitteet liittyvät esityksen perusteluiden mukaan paitsi kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmastosopimukseen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikkaan. Tällaiset tavoitteet sopivat perustuslakivaliokunnan mielestä hyvin yhteen perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kanssa. Säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”[63]

68. Voidaan siis sanoa, että varsinkin vesivoimaan liittyvät yhteiskunnalliset ja ilmastonmuutokseen liittyvät perusteet ovat rajoitettavina oikeushyvinä painoarvoltaan merkittäviä.

69. Suhteellisuusarviossa punnittavat perusoikeudet ovat tässä tapauksessa erityisesti ympäristövastuu (PL 20 §) ja omaisuudensuoja (15 §). Varsin ongelmallista kuitenkin on, että punninta-asetelmille tyypillinen perusoikeuskollisio ei muodostu tällöin vain näiden kahden perusoikeuden välille[64], vaan ympäristövastuun osalta näyttäisi syntyvän esikysymyksenä eräänlainen sisäinen kollisio: ympäristövastuusta näyttäisi samanaikaisesti johtuvan vaatimuksia keskenään ristiriitaisten kalatalous- ja vesivoimapäämäärien edistämiseksi. Riippuen

[63] Ks. PeVL 55/2018 vp, s. 2.
[64] Ks. perusoikeuskollisioista esim. Viljanen 2001, s. 136–140

siitä, millä tavalla tämä ympäristövastuun sisäinen kollisio ratkaistaan, on lopputuloksella vaikutusta siihen, muodostuuko ylipäänsä kollisiota suhteessa omaisuudensuojaan. Vasta silloin, jos ympäristövastuun sisäisen kollision ratkaisemisessa päädyttäisiin asettamaan kalataloudelliset intressit vesivoimaa painavammiksi, voi muodostua punninta-asetelma suhteessa omaisuudensuojaan. Jos kolliosio ratkaistaan painottamalla vesivoimaintressejä, ei kolliosiota muodostu suhteessa omaisuudensuojaan nähdäkseni ainakaan samalla tavoin.

70. Edellä mainitusta ympäristövastuun sisäisestä kolliosiosta johtuen perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö ympäristövastuun ja omaisuudensuojan välisestä punnintasuhteesta ei sellaiseen sovellu kalatalousvelvoitteiden arviointiin.[65] Punninta-asetelma ei ole kalatalousvelvoitteiden osalta samanlainen kuin useimmissa näissä aiemmissa lausunnoissa.

71. Perusoikeuksien optimointivaatimuksen kannalta perustelluimman lähtökohdan muodostaa tällaisessa asetelmassa nähdäkseni se, että ympäristövastuun sisäisen kollision ratkaisemisessa pyrittäisiin löytämään ratkaisu, joka mahdollisimman vähän rajoittaa muita perusoikeuksia. Tältä kannalta perustelluin *lähtökohta* olisi mielestäni tulkita ympäristövastuusäännöstä siten, että siinä suurempi painoarvo annettaisiin vesivoimaan liittyville ympäristöllisille intresseille kuin kalataloudellisille intresseille. Tällainen tulkinta johtaisi samalla siihen, että vesitalousluvan haltijan suojattuun varallisuuspiiriin ei olisi tarvetta kajota.[66] Yleisellä tasolla saavutettavat perusoikeushyödyt olisivat tällöin kokonaisuutena suurimmat.

72. Toisin sanoen tässä arviossa vesivoima rajoitettavana oikeushyvänä on *yleisellä tasolla* painavampi kuin rajoituksen perusteena oleva vaelluskalakantojen edistäminen. Tästä ei kuitenkaan vielä sellaisenaan seuraa sitä, että kalatalousvelvoitteita koskevaa sääntelyä ei voitaisi lainkaan saattaa voimaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Sen sijaan se tarkoittaa sitä, että puututtaessa vesitalousluvan haltijan asemaan on suhteellisuusvaatimus turvattava erityisesti luvanhaltijalle suoritettavalla korvauksella ja kalatalousvelvoitteen jälkikäteiselle määräämiselle asetettavalla varsin korkealla *tapauskohtaisella* kynnyksellä.

[65] Ks. näistä edellä luku 3.4.
[66] Ks. Viljanen 2001, s. 139, jossa hän toteaa, että ympäristövastuu ja omaisuudensuoja voivat molemmat myös puoltaa samansuuntaista tulkintaa.

5.5.4 Korvaus

5.5.4.1 Korvaamisen yleiset lähtökohdat

73. Kun kyse on PL 15.2 §:ssä tarkoitetusta pakkolunastuksesta, on korvauksen vastattava täyden korvauksen mukaista korvausta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että täyden korvauksen vaatimus täyttyy ainakin silloin, kun korvauksen määräämiseen sovelletaan lunastuslain korvaussäännöksiä.[67] Sen sijaan PL 15.2 §:ään ei sisälly nimenomaista vaatimusta korvauksen suorittamisesta silloin, kun kyse on PL 15.1 §:n kautta tapahtuvasta arvioinnista. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että omaisuuden käyttöä voitaisiin aina rajoittaa tai siihen voitaisiin aina puuttua suorittamatta lainkaan korvausta. Päinvastoin korvauksen suorittamisen tarve riippuu useista eri osatekijöistä, ja liikuttaessa käytönrajoituksen osalta esimerkiksi lähellä pakkolunastusta, korvauksen tarve on suurempi kuin vähäisissä puuttumisissa.[68]

74. Perustuslain 15.1 §:stä ei johdu yleisellä tasolla vaatimusta korvata omaisuuden haltijalle mitä tahansa käyttörajoitusta tai muuta puuttumista, eikä täyden korvauksen vaatimusta silloin, kun korvausta katsotaan tarpeelliseksi ylipäänsä suorittaa. Sen sijaan korvauksen suorittaminen on (vain) yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa laajemmin perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä.[69] Toisaalta perustuslaista ei myöskään johdu estettä tätä paremman korvaussääntelyn säätämiselle. Korvaustason ylärajana on kuitenkin pidetty sitä, että korvaustaso ei saisi rajoittaa *olennaisesti* mahdollisuuksia edistää PL 20.1 §:ssä tarkoitetun luonnon tai kulttuuriperinnön vastuun kannalta tarpeellisen suojelun toteuttamista. Huomionarvoista on myös se, että perustuslaista ei toisaalta johdu estettä asettaa haitta- tai muuta kynnystä korvauksen suorittamiseksi.[70]

75. Korvaus on siis yksi suhteellisuusarvioon vaikuttava tekijä, jolla on vaikusta sääntelyn kokonaisuutta arvioitaessa perustuslain kannalta. Kalatalousvelvoitteen määräämistä koskevassa oikeusministeriön selvityksessä kysymystä korvauksesta ei ole tarkasteltu.[71] Huomi-

[67] Ks. PeVL 4/2000 vp, s. 4 ja PeVL 53/2001 vp, s. 2.
[68] Ks. esim. Länsineva 2011, s. 585, joka toteaa PL 15 §:n yleislausekkeen ja pakkolunastusmomentin välisestä vuorovaikutuksesta johtuvan, että pakkolunastussäännös (ja siihen sisältyvä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimus) vaikuttaa myös yleislausekkeen tulkintaan ainakin silloin, kun omaisuuteen puuttuminen ankaruudeltaan lähestyy pakkolunastusta. Heijastusvaikutuksesta johtuen kysymys korvauksesta nousee tällaisten puuttumisten osalta keskeisempään asemaan kuin lievempien puuttumisten osalta.
[69] Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 5, PeVL 24/2012 vp, s. 2–3, PeVL 6/2010 vp, s. 4 ja PeVL 38/1998 vp, s. 3.
[70] Ks. PeVL 20/2010 vp, s. 4, PeVL 6/2010 vp, s. 4 ja PeVL 21/1996 vp, s. 3.
[71] Ks. Salila 2018, s. 39.

onarvoista on, että korvauskysymys voi koskea kolmea varsin erilaista taloudellista menetystä: 1) kalatalousvelvoitteen edellyttämien rakennelmien ym. suoria *rakentamiskustannuksia*, 2) näiden rakentamistoimenpiteiden seurauksena mahdollisesti *hyödyttömiksi jääviä* voimalaitosrakennelmia ja koneita eli aiemmin tehtyjä *investointeja* sekä 3) rakennelman takia vähenevän veden virtaaman aikaansaamaa *vesivoimaenergian menettämistä*.

76. Kuten edellä todettiin, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö omaisuudensuojan ja ympäristövastuun välisessä punninnassa on kehittynyt viimevuosina suuntaan, jossa ristiriitatilanteissa painoarvoa on enenevissä määrin annettu ympäristövastuulle. Näiltä osin voidaan viitata esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntoon vuoden 2014 ympäristönsuojelulainsäädäntöä koskevasta lakiesityksestä. Lakiesitykseen sisältyi erityinen turvetuotannon kieltävä säännös, jonka osalta valiokunta lausui korvaussääntelystä seuraavasti:

77. > ”Ympäristölupien epäämisestä ei sen paremmin voimassa olevan kuin ehdotetunkaan ympäristönsuojelulain perusteella makseta korvauksia. Perustuslakivaliokunta pitää tätä ratkaisua perusteltuna. Kenellekään ei voida katsoa perustuslaista johtuvista syistä muodostuvan oikeutta saada korvausta siitä, että omistaja ei voi käyttää omaisuuttaan toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä. Toisaalta valiokunta huomauttaa, ettei perustuslaista toisaalta seuraa estettäkään kohdennetulle korvaussääntelylle. Lainsäätäjällä on harkintavaltansa puitteissa mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi se, että julkisen vallan kyky vastata suojelun kustannuksista voi olla yksityishenkilöä parempi. Toisaalta korvaussääntelyn rajoituksena on se, että odotettavissa olevien korvausten määrä ei tämän vuoksi saa nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan (vrt. PeVL 20/2010 vp, s. 4 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4/I).”[72]

78. Perustuslakivaliokunta katsoi, että korvausta turvetuotannon kieltämisestä ei tarvinnut perusoikeuksien rajoitusedellytysten nojalla suorittaa, eikä sääntelyä tullut katsoa tosiasialliseksi pakkolunastukseksikaan, joka olisi edellyttänyt täyden korvauksen suorittamista. Varsin samalla tavoin perustuslakivaliokunta argumentoi arvioidessaan korvauskysymystä kivihiilen käytön kieltämistä koskeneesta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta antoi lisäksi merkitystä sille lausuntokäytännössään aiemmin omaksumalleen tulkinnalle, jonka mukaan lainsäätäjän liikkumavara on suurempi sääntelyn kohdistuessaan varallisuusmassaltaan suuriin toimijoihin, kuten pörssiyhtiöihin:

79. > ”Hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön nojaten, että perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan,

[72] Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 5.

> joka ei täytä laissa ilmastonmuutoksen ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiantuotannon rajoituksia ja vaatimuksia. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluihin sisältyvässä kokonaisarvioinnissa on merkitystä annettu sille perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä useasti todetulle seikalle, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp).”[73]

80. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaisuuden käyttörajoituksen korvauksellisuuden tai korvauksettomuuden arvioinnissa näyttäisi merkitystä olevan sillä, millä tavalla sääntely kohdistuu eri toimijoihin ja kuinka pitkä siirtymäaika uuden sääntelyn osalta annetaan.[74] Esimerkiksi kivihiililausunnossaan valiokunta totesi antaneensa ” - - *erityistä merkitystä sille, että rajoitus kohdistuu kaikkiin energialaitoksiin yleisesti ja lain voimaantulo ajoittuu noin 10 vuoden päähän, vuoteen 2029. Kyse on siis pitkästä siirtymäajasta, joka mahdollistaa toiminnan uudelleenjärjestämisen ennen rajoitusten voimaantuloa*.”.[75]

81. Nähdäkseni nyt käsillä olevassa kalatalousvelvoitteita koskevassa asiassa ei kuitenkaan ole kyse näiden lausuntojen kanssa ainakaan täysin rinnasteisesta asetelmasta. Näin on ainakin siksi, että kysymys vesivoiman tuottamisessa ei ole samalla tavoin varsin selkeästi ympäristöllisesti haitallisen toiminnan harjoittamisesta, vaan toiminnasta, jonka voidaan katsoa jo itsessään kuuluvan valtion edistämisvelvoitteen piiriin ympäristövastuuta koskevan perustuslain 20 §:n säännöksen sekä ilmastotavoitteita koskevien velvoitteiden kannalta. Toisin sanoen määrätäänpä vesitalousluvan haltijalle kalatalousvelvoitteita tai ei, vesivoiman tuottaminen toimintana tuottaa ympäristövastuuseen kiinnittyvällä tavalla myös yleistä hyötyä. Keskeisenä erona on myös se, että vesivoimalaitoksen ”raaka-aineena” olevaa vettä ei voida korvata muilla energiantuotantomuodoilla toisin kuin esimerkiksi kivihiilivoimaloiden osalta on asiantila, jotka voivat korvata kielletyn kivihiilen muilla energiaraaka-aineilla.

[73] Ks. PeVL 55/2018 vp, s. 3.
[74] Ks. myös PeVL 26/2020 vp, s. 2. Ks. myös ns. jätevesiasetusta koskeva lausunto PeVL 44/2010 vp, jossa oli kyse kiinteistönomistajan ikään perustuvan sääntelyn lieventämisperusteen hyväksyttävyydestä.
[75] Ks. PeVL 55/2018 vp, s. 4

82. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös lausuntoja, joissa korvaamista on pidetty tarpeellisena silloinkin, kun puuttumisella on PL 20 §:n ympäristövastuuseen kiinnittyviä tavoitteita. Valiokunta on arvioinut kiinteistönomistajalle PL 20 §:n ympäristövastuun nimissä asetettavia erilaisia taloudellispitoisia velvollisuuksia *esimerkiksi* rakennussuojelulainsäädännön ja sähköautojen latauspisteistä annetun lain säätämisen yhteydessä.

83. Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) nojalla kiinteistön omistajaan voidaan kohdistaa varsinaisen suojelun eli käyttörajoituksen ohella omistajan taloudelliseksi rasitukseksi tulevia rakennuksen kunnossa- ja ylläpitovelvollisuuksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut sääntelyn tavoitteiltaan kiinnittyvän perustuslain 20 §:n ympäristövastuuseen ja sillä siten olevan hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita. Omistajaan kohdistuvien velvollisuuksien perustuslakivaliokunta katsoi olevan oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksyttäviä ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevan intressin painavuus sekä suojelukohteen omistajalle annettu oikeus saada korvausta suojelun seurauksena.[76] Lain 13 §:n mukaan rakennuksen omistajalla on oikeus *täyteen korvaukseen*, jos suojelusta aiheutuu tälle *merkityksellistä vahinkoa tai haittaa*. Vaikka valiokunta ei siihen kantaa ottanutkaan, rakennussuojelulain 45–46 §:issä säädetään rakennuksen omistajalle myönnettävästä avustuksesta sen hoitoa ja kunnossapitoa varten, jolla on myös voinut olla osaltaan merkitystä.

84. Sähköautojen latauspisteistä annetulla lailla[77] velvoitetaan varustamaan tietyt rakennukset muun muassa sähköautojen latauspisteillä ja -valmiuksilla. Pakottavaa sääntelyä sovelletaan vain silloin, kun kyse on uudisrakentamisesta tai rakennusten korjaamisesta. Vaikka rakentamalla tulevat latauspisteet- ja valmiudet tulevat kiinteistönomistajan hyödyksi, näistä aiheutuu tälle kustannuksia. Sääntelyllä pyritään rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen ja ilmastonmuutoksen hillintään. Perustuslakivaliokunta totesi sääntelyllä olevan perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita. Valiokunta katsoi, että sääntely ei muodostunut oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi, koska rakentamisvelvollisuus oli rajattua ja laissa oli säädetty siirtymäajasta. Lakiesityksessä ei esitetty kiinteistönomistajalle suoritettavaksi korvausta tälle laista johtuvista kustannuksista. Valiokunta kuitenkin totesi, että omaisuudensuojan kannalta korvauksen suorittaminen ”olisi parempi ratkaisu”.[78]

[76] Ks. PeVL 6/2010 vp, s. 2–3.
[77] Laki rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latausvalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä (733/2020).
[78] Ks. PeVL 22/2020 vp.

85. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei voida yleisellä tasolla tehdä selkeitä johtopäätöksiä siitä, milloin omaisuuteen puuttumisesta tulisi suorittaa korvausta ja milloin ei, taikka minkä tasoisena korvaus tulisi suorittaa, jos sitä suoritetaan. Korvaaminen ylipäänsä, kuten myös korvauksen mahdollinen taso tai korvauksen saamiseen kytketyt erilaiset haitta- tai muut kynnykset ovat vain yksi kokonaisarvioon vaikuttava tekijä. Valiokunta näyttäisi kuitenkin antavan erityistä painoarvoa sille, kuinka painava intressi rajoituksen taustalla on. Mitä painavampi on intressi, sitä pienemmät perustelut korvaukselle ovat olemassa ja päinvastoin. Toisaalta näyttää myös siltä, että erilaisilla siirtymäajoilla sekä rajoituksen vaikutusten kohdentumisella ja rajaamisella on arviossa keskeistä merkitystä.

5.5.4.2 Kalatalousvelvoitteesta aiheutuvat menetykset

86. Kalatalousvelvoitteiden määräämiseen liittyvän korvaussääntelyn tarpeellisuuteen ja sisältöön vaikuttaa siten ainakin se, sisällytetäänkö sääntelyyn jonkinlainen *siirtymäaika*. Merkitystä voidaan myös antaa sille perustuslakivaliokunnan omaksumalle kannalle, jonka mukaan lainsäätäjällä on laajempi liikkumavara puuttumisen suhteen silloin, kun sääntelyn kohteena on *varallisuusmassaltaan suuri* toimija, kuten pörssiyhtiö. Nähdäkseni mahdollisen korvauksen osalta *lähtökohdat* muodostuvat kuitenkin seuraavien tekijöiden varaan.

87. Vesitalousluvan haltija ei voi toiminnallaan välttää tälle takautuvasti ja pakkotoimisesti määrättävää kalatalousvelvoitetta ja siitä aiheutuvia rakentamiskustannuksia. Vaikka kyse ei olisikaan pakkolunastuksesta PL 15.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, tällainen pakkotoiminen ja suoraan luvanhaltijan varallisuusasemaan kohdistuva sääntely on sisällöllisesti hyvin lähellä pakkolunastusta: sääntelyllähän *de facto* siirretään varat rakentamisvelvoitteen kautta ”yleiseen” käyttöön esimerkiksi kalaportaan rakentamisen muodossa.[79] Näiltä osin sääntely olisi nähdäkseni valtiosääntöoikeudelliselta kannalta varsin ongelmallinen, ellei siihen sisällytetä jonkinlaista *yleisen tarpeen* ja *täyden korvauksen* suorittamisen vaatimusta. Korvauksen määrittelyn perustan muodostaisivat tällöin todelliset rakentamiskustannukset.[80]

[79] Ks. Länsineva 2011, s. 585.

[80] Nähdäkseni tässä on tietynasteista tulkinnasta harmaata aluetta sen suhteen, tulkitaanko tällainen varojen pakkotoiminen siirtäminen PL 15.2 §:n vai verotuksen (PL 81 §) soveltamisalaan kuuluvaksi. Varojen omistusoikeus ja rakentamalla syntyvät rakennelmat eivät sinänsä siirry valtion tai muunkaan kalatalousvelvoitteen määräävän tahon varallisuuspiirin. Tämän takia kyse ei muodollisesti ottaen voine olla pakkolunastuksesta (omistusoikeus ei siirry), vaikkakin järjestely sisällöllisesti tähän nähdäkseni rinnastuu.

88. Vastaavasti kalatalousvelvoitteen määräämisen seurauksena mahdollisesti hyödyttömiksi käyvien vesivoimarakenteiden ja koneiden osalta liikutaan varsin lähellä näiden omaisuuserien pakkolunastusta, vaikka muodollisesti siitä ei PL 15.2 §:n kannalta kyse olisikaan. Tämä johtuu nähdäkseni siitä, että rakenteet ja koneet lienevät useimmissa tapauksissa luonteeltaan siinä määrin rakenteellisesti paikkaan ja vesivoiman hyödyntämiseen käytettävyydeltään teknisesti sidottuja, että niillä ei voida ajatella olevan luovutettavuutta tai vaihtoehtoista käyttömahdollisuutta. Kun hyödyttömäksi käyminen on myös kiinteässä syy-yhteydessä kalatalousvelvoitteen määräämiseen, lähestyy asetelma jo siinä määrin tosiasialliselta luonteeltaan pakkolunastusta, että sääntelyyn olisi nähdäkseni syytä näiltäkin osin sisällyttää luvanhaltijan oikeusturvan kannalta oikeus vaatia (esimerkiksi tietyn haittakynnyksen ylittyttyä) rakenteiden lunastamista *täyttä korvausta* vastaan. Korvauksen määrittelyssä tulisi huomioon otetuiksi rakennelmien ja koneiden teknistaloudellinen käyttöikä ja arvo.

89. Sen sijaan kysymys korvauksesta kalatalousvelvoitteen määräämisen seurauksena vähentyvän vesivoiman taloudellisen hyödyntämiskapasiteetin perusteella on monimutkaisempi. Pääsääntö nykyisen vesilain 19:7.3:n mukaan on se, että säännöstelyhankkeiden osalta vesitalousluvan jälkikäteinen muuttaminen oikeuttaa vesitalousluvan haltijan saamaan muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä korvauksen soveltaen soveltuvin osin vesilain 13 luvun säännöksiä korvauksesta. Vesilain 13:9.1 4 kohdan mukaan korvaus vesivoimaoikeuden menetyksestä on oltava *täyden korvauksen* mukainen ja se on suoritettava VL 13:11.4:n mukaan *puolitoistakertaisena* korotettuna. VL 19:7.3:n poikkeuksen mukaan säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä näiden säännösten mukaisesti maksettavia korvauksia voidaan kuitenkin sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

90. Korvaamista voidaan yhtäältä lähestyä siltä kannalta, että vesitalousluvan haltijalla on jo em. vesilain 19:7.4 §:n nojalla velvollisuus sietää *vähäisiä* edunmenetyksiä[81]. Myöskään elinkeinolupia koskevan tulkintakäytännön mukaan luvanhaltijalla ole oikeutta odottaa toiminnanharjoittamisen edellytysten pysyvän täysin muuttumattomina[82]. Useimmissa tapauksissa kyse ei ilmeisestikään olisi vesivoiman hyödyntämismahdollisuuden täydellisestä, vaan osittaisesta menettämisestä. Toisaalta kysymys olisi kuitenkin luonteeltaan pysyvästä menetyksestä, jolloin sen taloudelliset vaikutukset aiheutuvat kumuloituvasti pitkän ajan kuluessa tulevaisuudessa. Niin ikään huomioon on otettava, että kalatalousvelvoitteen toteuttamisesta

[81] Ks. Salila 2018, s. 38–39 ja 41–42.
[82] Ks. edellä luku 3.4.

ei aiheudu vesitalousluvan haltijalle mitään järkevää taloudellista hyötyä, joka voitaisiin vastaavasti ottaa huomioon arvioitaessa mahdollisten menetysten ja hyötyjen yhteisvaikutusta.

91. Vesivoiman hyödyn vähentymisessä on otettava huomioon myös se, että vesivoiman hyödyntäminen energiantuotannossa on siinä mielessä liiketaloudellista toimintaa, että jos siitä saatava hyöty on yhtä suuri tai se alittaa siitä aiheutuvat kustannukset, ei toiminnan harjoittaminen ole taloudelliselta kannalta kannattavaa. Näin pitkälle menevä puuttuminen tarkoittaisi siten liiketaloudelliselta kannalta toimintaedellytysten katoamista ja toiminnan loppumista (jopa konkurssia), vaikka jotain hyötyä sinänsä olisikin edelleen saatavissa. Tältä kannalta katsoen *viimeistään* siinä vaiheessa, kun kalatalousvelvoitteesta aiheutuvat vesivoiman menetykset aiheuttaisivat liiketaloudellisen kannattamattomuuden, vesivoiman omistajalla tulisi nähdäkseni olla oikeus vaatia voimalaitoksen lunastamista *täyttä korvausta* vastaan. Huomioon on tässä arviossa otettava myös se, että vesivoiman hyödyntämiseen tehtävät investoinnit ovat takaisinmaksuajaltaan varsin pitkäkestoisia ja ne lienevät usein tehty pitäen silmällä nimenomaan vesivoimasta pitkällä aikavälillä saatavaa taloudellista hyötyä[83].

92. Korvaamisella on tässä tapauksessa siten vesivoiman hyödyntämismahdollisuuksien turvaamiseen ja siten omaisuudensuojaan liittyvä ulottuvuus, mutta myös ympäristövastuuseen sikäli kiinnittyvä ulottuvuus, että toiminnan harjoittamisen loppuminen vähentäisi ilmastoystävällisen ja uusiutuvan energian tuotantoa Suomessa. Toisaalta kysymys on vaelluskalakantojen turvaamisesta, jolloin korvauksen taso tulisi nähdäkseni jollakin tavalla tasapainottaa myös punnitsemalla ilmastollisia ja kalataloudellisia intressejä keskenään.

93. Vesivoiman tuottaman hyödyn korvaustasoon en voi tässä enemmälti ottaa kantaa. Nähdäkseni näiltä osin korvaussääntelyn muotoilussa on kuitenkin lisäksi otettava huomioon edellä käsitelty perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus. Kalatalousvelvoitteen vaikutus vesivoiman menetykseen voidaan selvittää arvioimalla vesivoiman tuottokykyä ennen ja jälkeen kalatalousvelvoitteen määräämistä ja toteuttamista. Näiltä osin vesivoiman määrä voidaan määritellä *esimerkiksi* tukeutumalla koskiensuojelu-

[83] Ks. kysymys on tunnistettu 1.8.1994 voimaan tulleessa vesioikeuslain muutoksessa, jossa mahdollistettiin takautuva puuttuminen vesitalouslupiin. Ks. HE 17/1994 vp, s. 31, jossa todetaan muun ohella, että ” Korvauksia määrättäessä otettaisiin kuitenkin huomioon myös voimalaitoksen uusimis- ja täydennysinvestoinnit. Voimalaitoksen rakenteiden poistoaika verotuksessa on 40 vuotta. Rakennusten poistoaika on samoin hyvin pitkä. Ainoastaan koneilla se on lyhyt. 20 vuoden käytön jälkeen voimalaitosinvestoinneista on poistamatta noin 20-30 %, ja 30 vuoden jälkeen noin 10-15%. Siten vanhimpien voimalaitosten säännöstelyhyötyä koskeva sovittelumahdollisuus olisi olennaisesti laajempi kuin vastaava mahdollisuus uusilla laitoksilla.”.

lain 1 §:ssä määritellyllä tavalla arvioimalla se vesivoiman luonnolliseen nimellistehoon perustuvan käyvän hinnan mukaan ennen ja jälkeen kalatalousvelvoitteen toteuttamisen. Näin muodostuva erotus on se vesivoimamenetyksen määrä, josta asiassa on kysymys.

94. Korvaussääntelyssä tulisi pyrkiä varsin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määrittelemään se, kuinka paljon näin arvioidusta menetyksestä tulee korvattavaksi. Jos täyttä menetystä ei korvata, tulisi korvaussäännöksissä pyrkiä määrittelemään esimerkiksi prosentuaalisesti tai muutoin tarkkarajaisesti se, kuinka suuri osa menetyksestä tulee korvattavaksi.

5.5.4.3 Korvaustason kytkeminen omistusajan pituuteen

95. Kiinnitän lopuksi vielä huomiota VL 19:7.3:n yksityiskohtaan, jossa todetaan, että pääsäännön mukaan vesivoiman menetyksestä suoritettavan täyden korvauksen *sovittelun* yksi arviointikriteeri on ” - - aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen”. Kriteeri tulee siis sovellettavaksi siinä täyden korvauksen *pääsääntöön* nähden *poikkeuksellisessa* tilanteessa, että korvauksen määrää *sovitellaan*. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vanhoille voimalaitoksille saisi aiheutua selvästi enemmän korvaamatta jäävää hyödyn menetystä kuin uudemmille voimalaitoksille.[84]

96. Pidän tällaista sääntelytapaa, jossa omistusoikeuden korvausoikeudellinen suoja kytketään *omistusajan pituuteen*, varsin ongelmallisena. Omistusoikeus on Suomen oikeusjärjestyksessä yleisten oppien mukaan pysyvä sikäli, että se ei vanhene, eikä sitä voida irtisanoa tai purkaa. Tämä erottaa sen rajoitetuista oikeuksista. Eri asia on, että omistusoikeuden *käyttömahdollisuudet* saattavat lainsäädäntömuutosten tai viranomaispäätösten seurauksena ajan myötä muuttua. Nähdäkseni sääntelytapa, jossa omaisuuden korvausoikeudellinen suoja kytketään ennen korvaussääntelyn voimaantuloa syntyneisiin seikkoihin – kuten omistusoikeuden hankintahetkeen – merkitsee eräänlaista taannehtivaa puuttumista omaisuuteen.[85] Sääntelytapaan sisältyy riski myös siitä, että sen soveltamiskäytäntö voi muodostua varsin ennakoimattomaksi ja sisällöltään oikeudelliselta kannalta vaikeasti kontrolloitavaksi.

[84] Ks. HE 17/1994 vp, s. 31.
[85] Yleiseltä kannalta taannehtivalla lailla tarkoitetaan lakia, jolla arvioidaan uudella tavalla sellaisia tosiseikkoja tai olosuhteita, jotka ovat syntyneet aiemman lainsäädännön mukaisessa järjestyksessä. Taannehtivuuden kiellon taustalla on ajatus perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3 ja PeVL 33/2002 vp, s. 3.

97. Tällainen arviointikriteeri voinee ehkä tulla kyseeseen *vähäisten* edunmenetysten osalta, mutta tätä suurempien vesivoiman menetysten osalta sääntelytapa olisi mielestäni varsin ongelmallinen. Vaikka muodollisesti omistusoikeuteen ei puututtaisi, niin sääntelyllä omaisuuteen kohdistuvat vaikutukset (korvaus) määräytyisivät takautuvasti ennen sääntelyn voimaantuloa syntyneiden asiaintilojen – omaisuuden hankintahetki – perusteella. Tällöin omistaja ei ole voinut huomioida tätä omaisuutta hankkiessaan tai siihen investoidessaan. Tämän takia ongelmattomampi sääntelytapa olisi nähdäkseni sellainen, jossa korvausarviointi kytketään niihin todellisiin menetyksiin, jotka vallitsevat omaisuuteen *puuttumisen hetkellä*.

5.5.4.4 Puuttumisen edellytysten suhde korvaukseen

98. On huomattava, että kalatalousvelvoitteiden määräämisestä aiheutuvaa mahdollista vesivoiman tuotantokapasiteetin vähentymistä ei voida korvauksella ”oikaista”. Vesivoiman hyödyntämismahdollisuuden ja siten vesivoimaan perustuvan energiantuotantokapasiteetin vähentymisellä on samalla omaisuudensuojaan, mutta myös ympäristövastuuseen liittyvä ulottuvuus. Vesivoiman hyödyntämismahdollisuuden vähentymisellä on vaikutusta yhtäältä luvan haltijan taloudelliseen asemaan sitä heikentävästi. Toisaalta vesivoiman tuotantokapasiteetin vähentyminen tarkoittaa samalla ilmastoystävällisen ja uusiutuvan energiatuotantokapasiteetin vähentymistä yhteiskunnallisella tasolla. Omaisuudensuojan kannalta korvauksella voidaan hyvittää menetykset vesivoimaoikeuden haltijan kannalta. Puolestaan energiatuotantokapasiteetin vähentymistä ja tähän liittyvää *yhteiskunnallista ja ympäristöllistä intressiä* ei voida *luvanhaltijalle* suoritettavalla korvauksella ylipäänsä ”hyvittää”.

99. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta tulisikin mahdollisesta korvauksesta riippumatta näiltä osin asettaa varsin korkea *sisällöllinen* kynnys puuttumiselle, jossa tulisi edellyttää punnittavaksi kalataloushyötyjä suhteessa vesivoiman yhteiskunnallisiin ja ympäristöllisiin hyötyihin nähden. Kynnyksen tavoitteena ei niinkään olisi omaisuudensuojan edistäminen, vaan sen varmistaminen, että kalatalousintressin nimissä ei toisaalta aiheuteta vesivoimaan liittyvien ja niin ikään ympäristövastuuseen kiinnittyvien intressien heikentymistä enempää kuin mitä hyötyä saadaan vaelluskalakantojen elpymisellä[86]. Niin ikään sääntelyssä tulisi

[86] Ympäristövastuun (PL 20 §) kannalta ei voine olla ongelmatonta, jos sen nimissä tehtävillä vaelluskalakantojen elvyttämistoimenpiteillä yhtäältä edistetään biodiversiteettiä, mutta toisaalta heikennetään samalla niin ikään ympäristövastuun kannalta keskeisen vesivoiman tuotantoa tätä enemmän siten, että ympäristövastuun kannalta lopputuloksena *ympäristölliset kokonaisvaikutukset* ovat periaatteellisesti yhteenlaskettuina negatiiviset. Näiden eri suuntaan ohjaavien intressien vertailua vaikeuttaa tietenkin se, että ne eivät ole muunnettavissa kaikilta osin yhteismitallisiksi eli käytännössä rahassa mitattaviksi taloudellisiksi arvoiksi.

nähdäkseni edellyttää, että kalatalousvelvoitteen määräämisellä todella voidaan juuri *puuttumisen kohteena olevan luvan* kannalta konkreettisesti edistää kalakantojen elpymistä.[87]

5.6 Ydinalueen koskemattomuus

100. Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluu ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Sen mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta siten, että rajoitus tai puuttuminen käytännössä mitätöisi oikeuden sisällön. Perusoikeuden ydinalueen määrittely ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti tehtävissä. Omaisuudensuojan osalta määrittely, varsinkin yleisellä tasolla, on vielä erityisen vaikeaa. Kirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että mitä keskeisempään perusoikeuden käyttömuotoon rajoitus kohdistuu ja mitä voimakkaammasta puuttumisesta on kysymys, sitä painavampi tulee olla intressin, jota varten rajoitus toimeenpannaan. Omaisuudensuojan osalta erityistä huomiota on kiinnitettävä sen varallisuusoikeuden luonteeseen, johon perusoikeusrajoituksella puututaan.[88]

101. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on sikäli ehdoton, että jos puuttumisen katsotaan kovertavan oikeuden ytimen tyhjäksi, sitä ei *ylipäänsä* voida saattaa voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ydinalueen loukkaaminen ei myöskään ole luonteeltaan suhteellisuusarviota, vaan tietyllä tavalla absoluuttinen kielto rajoituksen voimaan saattamiselle.

102. Vesivoimaoikeuden osalta on huomattava, että sen yksityisoikeudellisena oikeusperusteena voivat olla varsin monenlaiset eri oikeudet. Kyse voi olla yhteiseen vesialueeseen kohdistuvista yhteisalueosuuksista, kosken suorasta omistusoikeudesta, yhteisistä erityistä etuuksista tai sopimuksin taikka vesilain säännöksin pakkotoimin perustetuista oikeuksista. Oikeusperustana voi olla myös näiden eri oikeustyyppien yhdistelmä. Yhdistävänä tekijänä kaikille on se, että oikeustyypit ovat joko varallisuusoikeudelliselta luonteeltaan kiinteään omaisuuteen kohdistuvaa omistusoikeutta tai omistusoikeuteen ominaisuuksiltaan rinnastuvia rajoitettuja oikeuksia. Tällaisen varallisuusoikeuden erityisluonne on se, että sillä ei tosiasiassa

[87] Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 5. Ympäristönsuojelulakiin sisällytetyn korvauksettoman turvetuotannon kiellon yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä sille, että luvan epäämiselle oli asetettu luonnonarvojen merkittävyyteen ja haitallisuuden asteeseen liittyvä korkea kynnys. Merkitystä oli valiokunnan mukaan myös sillä, että epäämisperuste ei ollut ehdoton, koska lupa olisi mahdollista myöntää muun muassa silloin, jos luvan myöntäminen ei vaarantaisi luonnonarvojen säilymistä ja sen myöntäminen johtaisi yleisen edun kannalta tärkeän hankkeen toteutumiseen. Merkitystä oli myös rajoituksen kohdistumisella vain yhteen – joskin taloudellisesti keskeisimpään – omaisuuden käyttömuotoon.
[88] Ks. Viljanen 2001, s. 219–220 ja Länsineva 2002, s. 249 ja 252–255.

ole muita *taloudellisesti mielekkäitä* käyttömuotoja varsinaisen vesivoimakäytön lisäksi. Teoriassa on tietysti ajateltavissa vesialueen käyttöä liikkumiseen tai kalastukseen.

103. Perustuslakivaliokunta on arvioinut vesivoimaoikeuden luonnetta 1980–1990 luvuilla antamissaan lausunnoissaan koskiensuojelulaeista.[89] Vaikka lausunnoissa esitetyt tulkinnat ja perustelut saattaisivatkin tämän päivän perusoikeusympäristössä tulla painotetuiksi hieman toisella tavalla, valiokunnan tietyt lausunnoissaan esittämät näkemykset pitävät nähdäkseni oikeudelliselta kannalta edelleen paikkansa. Perustuslakivaliokunta totesi yhtäältä, että se oli katsonut koskivoiman kuuluneen omaisuuden suojan piiriin jo vesioikeuslain muuttamista koskeneesta lakiesityksestä antamissaan lausunnoissa n:o 5 ja 8 (1947 vp). Toisaalta se totesi, nähdäkseni tämänkin päivän valtiosääntöarvion kannalta olennaisella tavalla, että

104. > ” - - vesivoimaa voidaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin taloudellinen merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon.”[90]

105. Vaikka tämän päivän valtiosääntöympäristössä koskiensuojelulainsäädäntöön sisältyviä voimalaitosten rakentamisoikeuksien rajoituksia saatettaisiinkin arvioida toisenlaisen arviointikehyksen kautta, tämä valiokunnan toteamus vesivoimaoikeuden luonteesta pitää edelleen paikkansa. Kalatalousvelvoitteiden määräämisellä vaikutetaan siten vesivoimaoikeuden käytön kannalta *keskeisimpään ja käytännössä ainoaan käyttömahdollisuuteen.* Kun vesivoimaoikeudella ei ole käytännössä muita mielekkäitä hyödyntämismahdollisuuksia, puuttuminen vesivoiman hyödyntämismahdollisuuteen on tavallaan suoraa puuttumista oikeuden ”ytimeen”, vaikka puuttuminen ei olisikaan ”ytimeen puuttumista” siinä merkityksessä, että rajoitusta ei voitaisi saattaa voimaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa.

106. Tässä ei voida *yleisellä* tasolla arvioida sitä, voiko kalatalousvelvoitteen ja/tai -maksun määrääminen itsessään kovertaa vesivoimaoikeuden ydinalueen tyhjäksi sellaisella tavalla, jolla rajoitusta ei voitaisi ydinalueen loukkauksen vastaisena säätää voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ydinalueen koskemattomuuden kiellosta johtuu nähdäkseni kuitenkin vaatimus, jonka mukaan *sääntelyn ei tulisi ylipäänsä mahdollistaa sellaista puuttumista vesivoimaan, että sen hyödyntäminen tehtäisiin taloudellisesti kannattamattomaksi*. Sääntelyyn on syytä sisällyttää näiltä osin tätä vesivoimaoikeuden ydintä suojaavat säännökset.

[89] Ks. PeVL 21/1993 vp, PeVL 4/1990 vp, PeVL 8/1986 vp ja PeVL 18/1982 vp.
[90] Ks. PeVL 18/1982 vp, s. 3.

5.7 Oikeusturva

107. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus riittävistä oikeusturvatakeista. Vaikka omaisuudensuojan osalta perusoikeuksien rajoittamisedellytykset muutoin mahdollistavatkin tietynasteista joustavuutta, oikeusturvatakeita koskevat vaatimukset ovat varsin ehdottomia. Tämä johtuu yksinomaan jo PL 21 §:n oikeusturvaperusoikeudesta sekä ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6. artiklasta. Näihin sisältyy muun ohella vaatimus siitä, että myös omaisuutta koskevista viranomaispäätöksistä tulee olla lähtökohtaisesti mahdollisuus valittaa ja saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi.[91]

108. Arviomuistion mukaan kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrääminen tapahtuisi ilmeisestikin vesitalousluvan muuttamista koskevassa menettelyssä. Niin ikään viranomaisen aloitteesta vireille tulevan muuttamishakemuksen yhteydessä vesitalousluvan haltijalla ja muilla asianosaisilla olisi mahdollisuus lausua näkemyksenä hakemuksen johdosta. Heillä olisi myös mahdollisuus hakea päätökseen muutosta valittamalla tai tekemällä oikaisuvaatimus vesilain 15 luvussa säädetyllä tavalla. Valitus voitaisiin tehdä Vaasan hallinto-oikeudelle sekä sieltä edelleen korkeimmalla hallinto-oikeudelle, jos tämä myöntää valitusluvan.[92]

109. Oikeusturvavaatimuksen osalta voitaneen todeta, että jos kuvatun kaltainen muutoksenhakuväylä on avoinna, niin näiltä osin sääntely täyttänee perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Huomionarvoista kuitenkin on, että oikeusturvavaatimukset eivät aina kaikilta osin täyty vain pelkän muodollisen muutoksenhakumahdollisuuden olemassaololla, vaan huomiota on kiinnitettävä myös *hallinnollisen toiminnan* kannalta riittävän tarkkoihin säännöksiin sekä päätöksentekoa harjoittavien henkilöiden koulutukseen, sopivuuteen ja pätevyyteen.[93]

5.8 Kansainväliset velvoitteet

5.8.1 Johdanto

110. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu myös vaatimus siitä, että rajoitustoimenpide ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Omaisuudensuojan kannalta keskeisimmän kansainvälisen velvoitteen muodostaa ihmisoikeussopi-

[91] Ks. Länsineva 2002, s. 251.
[92] Ks. Salila 2018, s. 45.
[93] Ks. PeVL 28/2001 vp, s. 5, PeVL 24/2001 vp, s. 4 ja PeVL 17/1998 vp, s. 2–3.

muksen omaisuudensuoja-artikla (P1A1) ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään kehittämät periaatteet sekä EU:n perusoikeuskirja. Edellä on jo tuotu osin esille näistä johtuvia vaatimuksia. Seuraavassa kuitenkin avataan näitä vielä hieman tarkemmin. Lisäksi kiinnitetään lyhyesti huomiota investointisuojasopimusten omaisuudensuoja-artikloihin.

5.8.2 Ihmisoikeussopimus

111. Edellä on jo tuotu esille eräitä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvia vaatimuksia esille. Kalatalousvelvoitteiden jälkikäteisen määräämisen kannalta keskeisen lähtökohdan muodostaa ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla P1A1:

> **1 ARTIKLA**
>
> **Omaisuuden suoja**
>
> ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.
>
> Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

112. Ihmisoikeussopimuksen sisältö ja sopimusartiklan tulkinta perustuvat ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin erottelee artiklan soveltamisessa 1) omaisuuden ”riiston” eli pakkolunastuksen, 2) käytön sääntelyn ja 3) muun puuttumisen (”*peaceful enjoyment*”). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kalatalousvelvoitteen määräämisessä ei ole nähdäkseni ainakaan lähtökohtaisesti kyse omaisuuden "riistosta”, vaan ”omaisuuden käytön sääntelystä” ja ”oikeudesta nauttia rauhassa omaisuudestaan”. Kyse on tällöin sopimusartiklan ensimmäisen säännön ”*Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan*” ja kolmannen säännön ”*Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen*

edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.” tulkinnasta. Säännöt eivät ole toisistaan erillisiä, vaan ne vaikuttavat toistensa tulkintoihin.[94]

113. Ihmisoikeussopimuksen tulkintaan liittyy oppi valtion laajasta harkintamarginaalista.[95] Vaikka ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklassa edellytetään puuttumiselta julkisen/yleisen edun mukaista perustetta, ihmisoikeustuomioistuin on vain harvoin todennut jonkin puuttumisen P1A1:n vastaiseksi yksin julkisen edun puuttumisen perusteella, jos julkisesta edusta on säädetty kansallisessa laissa ja valtio on tähän vedonnut. Kalatalousvelvoitteiden osalta kysymys siitä, annetaanko ”etusija” kansallisessa sääntelyssä kalatalous- vai vesivoimaintressille, ei siten nähdäkseni ainakaan lähtökohtaisesti muodostu sellaisenaan *ihmisoikeussopimuksen kannalta* erityisen ongelmalliseksi. Tästä ei kuitenkaan seuraa, etteikö rajoituksen taustalla olevalla intressillä olisi lainkaan merkitystä P1A1:n tulkinnassa. Näin on siksi, että ihmisoikeustuomioistuin antaa usein rajoituksen taustalla olevan julkisen edun luonteelle ja sen ilmentämälle ”intressille” merkitystä suhteellisuusarviossaan[96].

114. Kuten edellä todettiin, vesivoiman hyödyntämisoikeus vesitalouslupineen epäilemättä kuuluu P1A1:n omaisuuskäsitteen piiriin. Samoin suojan henkilöllinen piiri kattaa sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden omaisuuden jo sopimustekstinkin mukaan. Kaiken suojan piiriin kuuluvaan omaisuuteen puuttumisen tulee tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 1) perustua lakiin (”*lawfulness*”), 2) toteuttaa hyväksyttävää päämäärää (”*legitimate aim*”) sekä 3) toteuttaa oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä (”*fair balance*”).[97] Kalatalousvelvoitteita koskeva sääntely täyttänee lakisidonnaisuuden ja valtion laajasta harkintamarginaalista johtuen hyväksyttävän päämäärän vaatimukset[98]. Kysymys koskeekin nähdäkseni suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä.

115. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä keskeisessä asemassa on sen oikeuskäytännössään kehittämä suhteellisuusperiaate. Sen mukaan kaiken omaisuuteen tapahtuvan puuttumisen tulee toteuttaa oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä (”*fair balance*”). Suhteellisuusarviossaan tuomioistuin ensin arvioi, millä

[94] Ks. Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (1982), kohta 61.
[95] Ks. Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6., uud. painos, Helsinki 2018, s. 349–365.
[96] Ks. ECHR 2022, s. 36.
[97] Ks. Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (1982), kohta 69.
[98] Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että erilaiset ympäristönsuojelulliset päämäärät ovat sinänsä hyväksyttäviä perusteita omaisuuteen puuttumiselle. Ks. ECHR 2022, s. 28–29. Näiltä osin erityiskysymys koskee kalatalousvelvoitteiden osalta edellä kuvattua ympäristövastuuseen liittyvien päämäärien sisäistä ristiriitaisuutta ja siten sitä, miten tällaista päämäärien jännitteisyyttä on P1A1:n kannalta arvioitava.

tavalla ja kuinka syvälle käyvällä tavalla henkilön omaisuuteen on puututtu sekä vertailee tätä asetelmaan, jossa omaisuuteen ei olisi puututtu. Tämän jälkeen tuomioistuin punnitsee tätä vaikutusta suhteessa sen intressin painavuuteen, jolla puuttumista perustellaan.[99]

116. Pääsääntö on se, että omaisuudensuoja-artiklasta ei sellaisenaan johdu esimerkiksi velvollisuutta suorittaa korvausta omaisuuden käytön sääntelyn tai muun puuttumisen taikka riistonkaan osalta. Oikeuskäytännössä korvauksen suorittaminen tai suorittamatta jättäminen on kuitenkin yksi suhteellisuusarvioon olennaisella tavalla vaikuttavat tekijä.[100] Näiltä osin on huomattava, että esimerkiksi pakkolunastustapauksissa ihmisoikeustuomioistuin näyttäisi viime vuosina painottaneen varsin usein täyden korvauksen pääsääntöistä vaatimusta[101].

117. Omaisuuden käyttörajoitusten osalta käytäntö on vaihtelevaa ja varsin tapauskohtaista. Varsin usein ongelmallisina P1A1:n kannalta on oikeuskäytännössä pidetty pitkälle meneviä ja pysyväisluontoisia korvauksettomia omaisuuden käyttörajoituksia, joskaan oikeuskäytäntö ei näiltä osin ole täysin poikkeukseton. Ihmisoikeustuomioistuin korostaa oikeuskäytännössään sitä, että puuttuminen ei saa johtaa yksilöllisen ja kohtuuttoman (”*individual and excessive burden*”) taakan asettamista yksilölle. Puuttumisessa tulee aina vallita oikeudenmukainen tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä. Puuttumisen keinojen tulee olla myös olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.[102]

118. Näiltä osin oikeuskäytännöstä on vaikea tehdä suoria ja kovin jyrkkiä johtopäätöksiä kalatalousvelvoitteiden määräämisen osalta. Nähdäkseni kalatalousvelvoitteiden määräämisessä voi kuitenkin olla tapauskohtaisesti kysymys varsin jyrkästä puuttumisesta vesivoimaoikeuden haltijan asemaan. Erityistä huomiota on tällöin kiinnitettävä suhteellisuusvaatimuksen toteutumiseen ja siihen, että velvoitteella ei aseteta oikeudenhaltijalle kohtuutonta taakkaa. Oikeudenmukaisen tasapainon säilyttämisessä korvaussääntelyllä on keskeinen asema.

[99] Ks. ECHR 2022, s. 31.
[100] Ks. ECHR 2022, s. 36–39.
[101] Ihmisoikeustuomioistuin edellyttää pääsääntöisesti, että pakkolunastuksesta tulee suorittaa omaisuuttaan menettävälle korvausta, joka on järkevässä (”*reasonable*”) suhteessa omaisuuden arvoon. Oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan johdu velvollisuutta suorittaa pakkolunastuksista aina täyden korvauksen mukaista korvausta, vaan julkiseen etuun kiinnittyvät sosiaaliset, taloudelliset tai poliittiset uudistukset voivat oikeuttaa poikkeamaan tästä alaspäin. Tuomioistuin on kuitenkin omaksunut tulkinnan, jonka mukaan lähtökohtaisesti järkevässä suhteessa on vain omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Ks. esim. Pincová and Pinc v. Tsekki [SJ] (2002), kohta 52, sekä Vistiņš ja Perepjolkins v. Latvia [SJ] (2012), kohta 110.
[102] Ks. esim. Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (1982), Skibinscy v. Puola (2006) ja Buczkiewicw v. Puola (2008), joissa erilaiset pitkäaikaiset käyttörajoitukset muodostuivat omaisuudensuojan vastaisiksi.

119. Myös ihmisoikeustuomioistuin on tunnistanut oikeuskäytännössään *de facto* -pakkolunastuksen, mutta kynnys puuttumisen katsomiseksi tällaiseksi on varsin korkealla. Ihmisoikeustuomioistuin on useissa tapauksessa saattanut arvioida *de facto* -pakkolunastuskriteeristön täyttymistä, mutta on päätynyt kuitenkin arvioimaan puuttumista P1A1:n ensimmäisen säännön eli ns. yleissäännön (”*peaceful enjoyment*”) kannalta. Näyttää siltä, että ihmisoikeustuomioistuin edellyttää oikeuskäytännössään *de facto* -pakkolunastukselta omaisuuden käyttömahdollisuuksien melko kokonaisvaltaista menettämistä. Näiltä osin se usein viittaa oikeuskäytännössään tapauksessa *Papamichalopoulos v. Kreikka* (1993) toteamaansa[103]:

> “ - - the applicants were unable either to make use of their property or to sell, bequeath, mortgage or make a gift of it; - -“ ja “ - - the loss of all ability to dispose of the land in issue, taken together with the failure of the attempts made so far to remedy the situation complained of, entailed sufficiently serious consequences for the applicants de facto to have been expropriated in a manner incompatible with their right to the peaceful enjoyment of their possessions. - - ”[104]

120. *Papamichalopoulos* -tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin antoi valtiolle langettavan tuomion ja edellytti omistajalle suoritettavaksi *de facto* -pakkolunastuksen perusteella korvausta. Toisaalta esimerkiksi tapauksessa *Depalle v. Ranska* (2010) valittajat olivat ostaneet vilpittömin mielin talon, joka sijaitsi rannikolla. Ranskan kansallisen lain mukaan tällainen merialue oli julkista omaisuutta, jolle voitiin rakentaa vain viranomaisen luvalla. Lupa antoi samalla sekä oikeuden hallita aluetta että rakentaa sille. Rakennus oli aikanaan rakennettu luvallisesti, mutta viranomainen oli myöhemmin peruuttanut luvan ympäristönsuojelullisista syistä ja vaatinut valittajia purkamaan rakennuksen ilman korvausta. Ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut asetelman rinnastuvan pakkolunastukseen, eikä todennut omaisuuden suojan loukkausta, vaikka rakennus oli ollut paikoillaan noin 120 vuoden ajan. Tässä äkkiseltään katsottuna varsin jyrkän ja poikkeuksellisen oloisessa tapauksessa ratkaisevaksi näytti kuitenkin muodostuneen se, että Ranskan kansallisen lain mukaan koko heidän omistusaikansa oli ollut selvää, että lupa voitiin peruuttaa tai jättää uusimatta korvauksetta, ja että asianosaiset olivat olleet tästä tietoisia, eikä kysymys ollut siten takautuvasta sääntelystä.[105]

---

[103] Tapauksessa Kreikan valtio oli ottanut vuonna 1967 valittajien arvokkaan merenrannassa sijaitsevan maa-alueen haltuunsa maassa vallinneen diktatuurin aikana ja luovuttanut sen laivastolle, joka perusti alueelle laivastotukikohdan. Laivasto rakensi alueelle myös vapaa-ajan asuntoja sotilaille ja heidän perheilleen. Omistajat olivat tätä ennen saaneet vuonna 1963 rakennusluvat hotellien rakentamiselle kyseiselle alueelle ja he olivat aloittamassa yritystoimintaa juuri ennen haltuunottoa. Valittajilla säilyi alueeseen omistusoikeus, mutta he eivät voineet käyttää sitä millään tavalla, eivätkä myydä sitä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan asetelmassa oli kysymys tosiasiallisesta (*de facto*) pakkolunastuksesta ja arvioi asiaa tältä pohjalta.

[104] Ks. kohdat 43 ja 45.

[105] Ks. Depalle v. Ranska [SJ] (2010), erityisesti kohta 91.

121. Uudemmassa oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuin näyttää korostaneen myös P1A1:n *yleissäännön* osalta erilaisten lunastus- ja korvaussäännösten tarpeellisuutta silloin, kun omaisuuteen puututaan muutoin syvälle käyvällä tavalla ilman, että kyse kuitenkaan olisi P1A1:n toisen säännön eli pakkolunastussäännön mukaisesta asetelmasta.

122. Esimerkiksi tapauksessa *Bugajny ja muut v. Puola* (2007) ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valtion kieltäytyminen valittajien omaisuuden pakkolunastamisesta korvauksen suorittamiseksi muodosti heille suhteettoman rasituksen ja siten P1A1:ssa tarkoitetun omaisuuden suojan loukkauksen. Tuomioistuin korosti perusteluissaan sitä, että tietyissä tapauksissa myös *pakkolunastamatta jättäminen* voi muodostua omaisuudensuojan loukkaukseksi:

> " - - It further reiterates that it is not excluded that a refusal to expropriate might entail such restrictions on the effective enjoyment of one's possessions as to make them fall within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1. It has, for example, found a violation of Article 1 of Protocol No. 1 in a case where the applicants remained the lawful owners of the properties concerned, but the refusal to expropriate them in return for compensation was considered in the circumstances to have imposed a serious burden on them - - ."[106]

123. Tapauksessa kunta oli "julistanut" tielinjauksen ja rakentanut tien valittajien kiinteistön alueelle ilman, että se olisi pakkolunastanut aluetta itselleen. Tie tuli julkiseen käyttöön, mutta valittajien tuli ylläpitää sitä kustannuksellaan. Kansallinen korkein oikeus oli katsonut, että kunnan lunastusvelvollisuutta koskeva sääntely ei soveltunut tapaukseen, koska tietä "ei ollut merkitty kaavaan". Kunnalla oli ollut mahdollisuus hankkia kiinteistö omistukseensa, mutta se ei ollut mahdollisuutta käyttänyt. Omistusoikeus alueeseen säilyi valittajilla, vaikka he menettivät kaikki kiinteistönsä käyttömahdollisuudet. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kyse oli P1A1:n ensimmäisen säännön ("*peaceful enjoyment*") loukkauksesta.[107]

124. Myös esimerkiksi tapauksessa *Kutlu ja muut v. Turkki* (2016) ihmisoikeustuomioistuin katsoi varsin samalla tavoin omaisuuteen kohdistuvien voimakkaiden käyttörajoitusten edellyttävän valtion joko lunastavan kiinteistön tai korvaavan tästä omistajille aiheutuvat menetykset. Tapauksessa valittajien kiinteistöt olivat jääneet veden saartamiksi padon rakentamisen takia, ja kiinteistöihin oli kohdistunut samanaikaisesti voimakkaita käytönrajoituksia. Valtio

[106] Ks. kohta 69.
[107] Ks. kohdat 57–61.

oli kieltäytynyt lunastamasta kiinteistöjä, vaikka omistajat olivat sitä vaatineet. Ihmisoikeustuomioistuimessa ei kyse ollut korvauksen määrästä, vaan siitä, oliko valtion kieltäytyminen pakkolunastuksesta loukannut omistajien oikeutta nauttia rauhassa (”*peaceful enjoyment*”) omaisuudestaan. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valtiolla olisi ollut velvollisuus näissä olosuhteissa turvata heidän asemansa lunastamalla tai muulla vastaavalla menettelyllä.

125. Huomionarvoista on myös se, että ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt useissa tapauksissaan elinkeinonharjoittamisen edellytyksenä olevia erilaisia lupia P1A1:ssä tarkoitettuna omaisuutena. Ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyssä olleissa valitusasioissa on usein ollut kyse tällaisen elinkeinoluvan peruuttamisesta ja tähän liittyvistä menettelykysymyksistä. Usein kysymys on ollut omaisuudensuoja-artiklasta (P1A1) tai oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (6. art.) taikka syrjintää (14. art.) koskevista väitteistä. Oikeuskäytännön valossa ihmisoikeustuomioistuin näyttäisi varsin usein antaneen näistä langettavia tuomioita.[108] Yksityiskohtana voidaan kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi tapauksessa *Gospodaria Taraneasca Chiper Terenti Grigore v. Moldova* (2020) ihmisoikeustuomioistuin arvioi kaivosluvan peruuttamisen edellytyksiä elinkeinolupia koskevan oikeuskäytäntönsä pohjalta.

126. Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kehitys tapahtuu yksittäisten tapausten pohjalta. Oikeuskäytännön perusteella on siksi vaikea sanoa *yleisellä* tasolla, voiko jokin kansallinen lainsäädäntöratkaisu lakien kansallisessa, varsin *yleisen tason ennakkovalvonnassa* muodostua ensin mainitun vastaiseksi. Kansallisen sääntelyn ja ihmisoikeussopimuksen suhteen osalta on pikemmin kiinnitettävä huomiota perustuslain 22 §:stä ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvaan vaatimukseen siitä, että valtion on pyrittävä siihen kohdistuvien ns. *positiivisten velvoitteiden* takia luomaan riittävät oikeusturva- ja omaisuudensuojamekanismit mahdollisten yksittäistapauksellisten kohtuuttomuuksien poistamiseksi[109].

127. Nähdäkseni kalatalousvelvoitteiden jälkikäteiseen määräämiseen voi liittyä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännönkin kannalta tarpeita varmistaa sekä omaisuuden käyttörajoitusten että pakkolunastukseen läheisesti rinnastuvien menetysten osalta se, että kansalliseen sääntelyyn sisällytetään näiltä osin tarpeelliset korvaus- ja lunastussäännökset mahdollisten yksittäistapauksellisten kohtuuttomuuksien poistamiseksi tai niiden lieventämiseksi.

[108] Ks. esim. langettavista tapauksista Megadat.com SRL v. Moldova (2008), Bimer S.A. v. Moldova (2007), Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. v. Poland (2005), Capital Bank AD v. Bulgaria (2005), Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden (1989), Vékony v. Hungary (2015), Fredin v. Sweden (no. 1) (1991), Malik v. the United Kingdom (2012) ja vapauttavista tuomioista NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova (2022).
[109] Ks. ECHR 2022, s. 39–46.

5.8.3 EU:n perusoikeuskirja

128. Omaisuudensuojatarkastelussa on edellä todettujen näkökohtien lisäksi otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjan (C 363/22) 17. artiklaan sisältyvä omaisuudensuoja. Niin ikään huomionarvoista on myös se, että EU:n perusoikeuskirjassa turvataan myös elinkeinovapaus (16. artikla) ja ympäristönsuojelu (37. artikla). Nämä eri perusoikeudet ja vaatimukset muodostavat kokonaisuuden, joita on arvioitava ja punnittava suhteessa toisiinsa.

> 17 artikla
>
> **Omistusoikeus**
>
> 1. Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.
>
> 2. Teollis- ja tekijänoikeudet turvataan.

> 16 artikla
>
> **Elinkeinovapaus**
>
> Elinkeinovapaus tunnustetaan yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

> 37 artikla
>
> **Ympäristönsuojelu**
>
> Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

129. EU:n perusoikeuskirjan omaisuudensuoja-artiklalla ei kuitenkaan ole *suoraa sovellettavuutta* säädettäessä voimaan tai sovellettaessa puhtaasti kansallista sääntelyä. Perusoikeuskirjan 51. artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin,

kun ne soveltavat unionin oikeutta. EU-tuomioistuin onkin useasti arvioinut sitä, milloin jäsenvaltiot ”soveltavat” unionin oikeutta artiklassa tarkoitetulla tavalla.[110] Huomionarvoista on, että EU:n perusoikeuskirja on eurooppaoikeudellisessa hierarkiassa ylemmän asteinen normisto kuin perussopimusten nojalla annettu muu EU-oikeudellinen sääntely eli niin sanottu ”johdettu oikeus”. Tästä eurooppaoikeudellisesta systematiikasta johtuen direktiivitasoinen sääntely ei siten saa muodostua ristiriitaiseksi perusoikeuskirjan kanssa. Vaatimus koskee niin EU-oikeuden valmistelua kuin täytäntöönpanoa kansallisella tasolla.[111]

130. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan vesipuitedirektiivi ja erityisesti EU-tuomioistuimen tuomiot *Weser*[112] ja *Schwarze Sulm*[113] muodostaisivat tarpeen tarkistaa kansallista vesilainsäädäntöä siten, että kalatalousvelvoitteiden jälkikäteinen määrääminen vesitalouslupien haltijoille mahdollistuisi.[114] Tämä eurooppaoikeudellinen mahdollinen velvoittavuus on rajattu lausuntoni tarkastelukulman ulkopuolelle. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että jos tällainen vesilain muuttaminen nähtäisiin eurooppaoikeudellisen sääntelyn kansallisena täytäntöönpanona tms., on täytäntöönpanossa otettava huomioon laajemmin myös muun eurooppaoikeudellisen sääntelyn ohella EU:n perusoikeuskirja.

131. Lisäksi on huomattava, että perusoikeuskirjan omaisuudensuoja-artiklalla on rakenteellinen yhteys Suomen perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen ja sen tulkintoihin. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että perusoikeuskirjan 52. artiklan 3. kohdan mukaan EU:n perusoikeuskirjan määräykset antavat *saman suojan* kuin ihmisoikeussopimuksen artiklat siltä osin kuin nämä vastaavat toisiaan. Tämä koskee myös omaisuudensuojaa. Toisin sanoen ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskeva P1A1 ja sitä koskeva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö asettavat rakenteellisen vähimmäissuojatason myös eurooppaoikeudellisessa yhteydessä perusoikeuskirjan tulkinnalle.[115] Vastaavasti Suomen kansallisen perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan on katsottu antavan *vähintään saman* suojan kuin ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskevan P1A1:n tulkinnassa on edellytetty[116].

[110] Ks. Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus, 2., uud. painos, Helsinki 2020, s. 324–325.
[111] Ks. Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas, Helsinki 2013, s. 46–47.
[112] Ks. C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, ECLI:EU:C:2015:433 (Weser).
[113] Ks. C-346/14 Euroopan komissio v. Itävalta, ECLI:EU:C:2016:322 (Schwarze Sulm).
[114] Ks. Belinskij – Soininen 2017, s. 139 ss.
[115] Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 302/02), 14.12.2007, s. 23, jossa on todettu nimenomaisesti perusoikeuskirjan 17. artiklan vastaavan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa tarkoitettua omaisuudensuojaa. Selityksessä omaisuudensuojan on todettu olevan kaikille kansallisille perustuslaeille yhteinen perusperiaate. Niin ikään todetaan yhteisöjen tuomioistuimen vahvistaneen monet kerran sen, erityisesti Hauer-tuomiossa (13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727).
[116] Tämä johtuu perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rajoitusedellytysten on oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

EU:n perusoikeuskirjan taikka ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojavaatimukset eivät kuitenkaan estä säätämästä kansallisesti *näitä paremmasta* omaisuudensuojan tasosta.

132. Edellä mainitusta rakenteellisesta suhteesta voidaan tehdä ainakin se johtopäätös, että *vaikka* eurooppaoikeudellinen normisto edellyttäisi kalatalousvelvoitteen määräämismahdollisuuden voimaan saattamista kansallisella tasolla, on täytäntöönpanossa kuitenkin otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjasta ja ihmisoikeussopimuksesta johtuvat omaisuudensuojavaatimukset. Toisin sanoen direktiiviä ei voida tulkita irrottaen se perusoikeuskirjan kontekstista. Kuten jo edellä todettiin, perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset on otettava huomioon esimerkiksi silloin, kun kansallisella tasolla valmistellaan lainsäädäntöä EU-direktiivin täytäntöönpanemiseksi.[117] Näin ollen direktiivin täytäntöönpanossa tulisi noudattaa myös suhteellisuuden vaatimusta, jossa arviossa esimerkiksi korvauksilla on keskeinen asema.

133. Kun vesivoimaoikeus on epäilemättä omaisuutta (”*possessions*”) P1A1:n merkityksessä, on se lähtökohtaisesti sitä myös perusoikeuskirjan 17. artiklan kannalta. Perusoikeuskirjan 52. artiklan 1. kohdan mukaan omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja omaisuudensuojan olennaista sisältöä noudattaen. Rajoitusten tulee artiklan kohdan mukaan noudattaa suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojelle muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Näin ollen edellytykset omaisuuteen puuttumiselle ovat myös EU:n perusoikeuskirjan omaisuudensuoja-artiklan kannalta varsin samankaltaiset kuin ihmisoikeussopimuksen P1A1:n osalta.

134. Arvioitaessa vesipuitedirektiivistä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä mahdollisia johtuvia vaatimuksia Suomen kansallisen vesilain tarkistamiselle kalatalousvelvoitteiden määräämisen osalta ei ensin mainittuja voida siten tarkastella *irrallaan* tästä EU-oikeuden laajemmasta viitekehyksestä, jossa EU:n perusoikeuskirja ja sen omaisuudensuoja-artikla muodostavat keskeisen huomioon otettavan eurooppaoikeudellisen vaatimuksen.

[117] Ks. Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas, Helsinki 2013, s. 46–47.

5.8.4 Investointisuojasopimukset

135. Ehkä hiukan sivujuonteena, mutta kuitenkin periaatteellisesti keskeisenä seikkana on nostettava esiin Suomea sitoviin kansainvälisiin investointisuojasopimuksiin sisältyvät omaisuudensuojamääräykset. Suomi on osapuolena lukuisissa kahdenvälisissä sekä EU:n investointisuojasopimuksissa. Investointisuojasopimukset voivat vaihdella sisällöltään, mutta lähtökohtaisesti niihin kaikkiin sisältyy jonkinlaisia ulkomaista omaisuutta – siis investointia – suojaavia artikloja. Omaisuudensuoja-artiklat asettavat oikeudellisia reunaehtoja ulkomaisen omaisuuden pakkolunastamiselle sekä muulle omaisuuteen kohdistuvalle puuttumiselle. Investointisuojasopimusten omaisuudensuoja-artiklat ovat herättäneet tulkintoja erityisesti erilaisten luonnonvarojen käyttöön ja energiaan liittyvien sääntelyhankkeiden osalta.

136. Keskeistä on se, että investointisuojasopimuksissa tunnistetaan sekä pakkolunastuksen että tosiasiallisen pakkolunastuksen määritelmät. Myös pitkälle menevät sääntelyratkaisut voivat siten rinnastua pakkolunastukseen ja laukaista investointisuojasopimuksen. Mahdolliset tulkintaerimielisyydet ratkaistaan kansainvälisessä välimiesmenettelyssä. Olennaista on, että investointisuojasopimuksissa on saatettu asettaa osin tiukempia edellytyksiä omaisuuden pakkolunastamiselle kuin kansallisessa lainsäädännössä. Investointisuojasopimusten omaisuudensuoja-artiklojen mukaan pakkolunastukseen voidaan usein ryhtyä vain yleisen edun sitä vaatiessa ja syrjimättömästi. Korvauksen on puolestaan vastattava sijoituksen todellista markkina-arvoa ja sen tulee olla täysin realisoitavissa ja se on maksettava viipymättä. Korvauksen saajalla on lisäksi oikeus viivästyksen aiheuttamista kuluista.[118] Samat vaatimukset koskevat *de facto* -pakkolunastusta eli pakkolunastukseen rinnastuvaa puuttumista.

> **5 artikla**
> **Pakkolunastus**
>
> (1) Sopimuspuolen sijoittajien sijoituksia isäntäsopimuspuolen alueella ei saa kansallistaa tai pakkolunastaa eikä niihin saa soveltaa toimenpiteitä, joilla on sama vaikutus (jäljempänä "pakkolunastus"), jollei toimenpiteisiin ryhdytä yleisen edun vuoksi syrjimättömyyden pohjalta. Toimenpiteet tulee suorittaa asianmukaisen oikeudellisen menettelyn mukaisesti ja niihin tulee liittää nopea, riittävä ja tosiasiallinen korvaus.
>
> (2) Korvauksen tulee vastata pakkolunastetun sijoituksen sellaista asianmukaista markkina-arvoa, joka sillä oli välittömästi ennen kuin pakkolunastus tai uhkaamassa oleva pakkolunastus tuli yleiseen tietoon siten, että se vaikuttaa sijoituksen arvoon.

[118] Ks. esim. HE 263/2002 vp, s. 5.

> (3) Asianmukainen markkina-arvo lasketaan vapaasti vaihdettavassa valuutassa tämän artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuna ajankohtana kyseisen valuutan osalta vallitsevan markkinakurssin perusteella. Korvaukseen tulee sisältyä myös Lontoon pankkienvälisen tarjouskoron (Libor) mukaan laskettava korko pakkolunastuspäivästä varsinaiseen maksupäivään.[119]

137. Kysymys on ollut esillä *esimerkiksi* säädettäessä lakia hiilen energiakäytön kieltämisestä (416/2019). Hallituksen esityksessä todettiin, että hiilen energiakäytön kiellon vaikutuspiirissä olisi ollut myös yksi Etelä-Afrikan pörssissä listattu yhtiö. Esityksessä todettiin Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välillä olevan voimassa vuonna 2001 valtionsisäisesti voimaan tullut sopimus sijoitusten edistämisestä ja vastavuoroisesta suojaamisesta (SopS 7–8/2001). Hallituksen esityksessä pääteltiin, että kivihiilen käytön kieltäminen ei muodostunut sopimuksen vastaiseksi, *koska ehdotettu sääntely ei ollut syrjivää*.[120] Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin arvioitu sitä, voisiko ehdotettu laki tarkoittaa kyseisen investointisuojasopimuksen kannalta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaa puuttumista.

138. Sikäli kuin vesitalouslupien haltijoina on mahdollisia ulkomaisia toimijoita tai näiden sijoituksia, voi investointisuojasopimusten kautta tapahtuva tarkastelu muodostua olennaiseksi. Nähdäkseni olennaiseksi ei ehkä niinkään muodostu syrjimättömyyden vaatimus, jos sääntely kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin samankaltaisiin laitoksiin. Sen sijaan ongelmalliseksi kalatalousvelvoitteita koskeva sääntely voi muodostua silloin, jos kalatalousvelvoitteen rasittavuus kasvaa luvanhaltijan kannalta niin suureksi, että se rinnastuu investointisuojasopimuksissa tarkoitetulla tavalla pakkolunastukseen. Tiedossani ei kuitenkaan ole sitä, onko tällaisia ulkomaisia sijoituksia suoraan tai välillisesti suomalaisissa vesivoimalaitoksissa.

6 Voiko kalatalousvelvoitteen jälkikäteinen määrääminen rinnastua vaikutuksiltaan pakkolunastukseen (*de facto* -pakkolunastus)?

139. Edellä todetulla tavalla kalatalousvelvoitteen jälkikäteisessä määräämisessä vesitalousluvan haltijalle on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kysymys lähtökohtaisesti omaisuudensuojansäännöksen ensimmäisen momentin eli niin sanotun yleislausekkeen kautta arvioitavasta

[119] Ks. esimerkiksi sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Etelä-Afrikan tasavallan hallituksen välillä sijoitusten edistämisestä ja vastavuoroisesta tunnustamisesta (SopS 7–8/2001) 5. artikla.
[120] Ks. HE 200/2018 vp, s. 47.

puuttumisesta. Puutumista arvioidaan tällöin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta edellä todetulla tavalla. Tietynasteinen erityiskysymys liittyy kuitenkin siihen, että vesitalousluvan haltijalle jälkikäteen määrättävä velvoite voi tulla arvioitavaksi myös tosiasiallisena eli *de facto* -pakkolunastuksena, jos puuttuminen menee ns. liian pitkälle. Jos puuttuminen tulkitaan tosiasialliseksi pakkolunastukseksi, sääntelyä arvioidaan yleislausekkeen sijaan PL 15.2 §:ssä säädetyn pakkolunastusmomentin kautta. Tällöin rajoituksen tulee olla *yleisen tarpeen* edellyttämää ja siitä tulee suorittaa rajoituksen kohteelle *täysi korvaus*.

140. Kysymyksenasettelu vesivoiman kannalta on ensinnä sikäli olennainen, että aikanaan koskiensuojelulakeja 1980- ja 1990-luvuilla säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi koskien energiakäytön täysin kieltävien lakien rinnastuvan *vaikutuksiltaan* pakkolunastukseen. Perustuslakivaliokunta katsoi yleisen tarpeen sinänsä vallitsevan, mutta edellytti vesivoimaoikeuden haltijoille suoritettavan *de facto* -pakkolunastuksen takia *täyden korvauksen*.[121] Vesivoimaoikeuden erityispiirteiden takia täyden korvauksen sisältö määriteltiin ja määritellään tälläkin hetkellä koskiensuojelulaeissa samankaltaisesti seuraavalla tavalla:

> ”Vesivoiman omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle, joka sen johdosta mitä 1 §:ssä on säädetty ei voi käyttää hyväksi omistamaansa tai hallitsemaansa vesivoimaa, suoritetaan omistajan tai käyttöoikeuden haltijan niin vaatiessa valtion varoista korvaus, joksi on määrättävä vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.”[122]

141. Kalatalousvelvoitteen määräämistä koskevassa arviomuistiossa on tunnistettu kysymys *de facto* -pakkolunastuksesta. Muistiossa on todettu, että kalatalousvelvoitteen määräämisen rinnastumista vaikutuksiltaan PL 15.2 §:ssä tarkoitettuun pakkolunastukseen ei voida sulkea pois. Tällainen tilanne voi olla muistion mukaan käsillä esimerkiksi silloin, jos

142. > ” - - kalatien rakentamiskustannukset nousisivat huomattavan korkeiksi ja kalatiehen johdettavan veden määrä pienentää energiantuotantomahdollisuuksia siten, että rakentamiskustannusten kattaminen toiminnasta saatavin tuotoin kestäisi hyvin pitkän aikaa."[123]

143. Muistiossa on todettu, että lakiesityksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä saattaa edellyttää korvaussäännösten sisällyttämistä kohtuuttomien kustannusten va-

[121] Ks. 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.
[122] Ks. esim. koskiensuojelulain (35/1987) 2 §.
[123] Ks. Salila 2018, s. 38.

ralta tai mahdollisuudesta vaatia hyödyttömäksi jäävien rakenteiden ym. lunastamista. Toisaalta muistiossa todetaan, ettei siinä ole voitu antaa tyhjentävää vastausta luvan haltijan oikeudesta vaatia korvausta vesivoiman *hyödyntämismahdollisuuden* supistumisesta.[124]

144. Perustuslakivaliokunta on tukeutunut tosiasiallisen pakkolunastuksen kriteeristöön lähinnä koskiensuojelulaeista antamissaan lausunnoissa.[125] Myöhemmin valiokunta on tiivistänyt *de facto* -pakkolunastuksen kriteeristön muun ohella vesilainsäädännön uudistamista koskevasta lakiesityksestä vuonna 2010 antamassaan lausunnossa toteamalla seuraavasti:

145. > ”- - ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on aina kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa se, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan.”[126]

146. On kuitenkin huomattava, että jonkin rajoitustoimenpiteen rinnastumista vaikutuksiltaan pakkolunastukseen voidaan tarkastella sekä lakien *ennakollisessa* perustuslainmukaisuuden arvioinnissa että *jälkivalvonnassa* sovellettaessa voimaan saatettuja säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä kynnystä rajoituksen katsomiseksi *de facto* -pakkolunastukseksi on pidetty varsin korkealla. Oikeuskirjallisuudessa tulkintaa on sinänsä pidetty perusteltuna pääosin sillä perusteella, että ennakkovalvonta on luonteeltaan abstraktia normikontrollia, jossa ei ylipäänsä voida loppuun saakka pohtia kaikkia mahdollisia soveltamistilanteita. Jos kynnys olisi matalalla, yksittäinen potentiaalinen soveltamistilannekohtuuttomuus voisi äärimmillään estää sinänsä yleisemmin perusteltavissa olevan lainsäädännön voimaan saattamisen. Sen sijaan on korostettu tarvetta antaa puuttumisen kohteeksi joutuneille tehokkaat *jälkikäteiset oikeusturvakeinot* mahdollisten liian pitkälle menevien puuttumisten osalta. Tämä voidaan useimmiten toteuttaa säätämällä voimaan erilaisia korvaus- tai lunastussäännöksiä, joiden avulla yksittäinen kohtuuttomuus on mahdollista poistaa jälkikäteen.[127]

---

[124] Ks. Salila 2018, s. 38–39. Muistiossa on edunmenetyksen osalta viitattu vesilain 19:7:ään, jonka mukaan ” - - vesitalousluvan haltija on velvollinen sietämään toimintaedellytysten heikentymisestä aiheutuvia edunmenetyksiä, jos hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä pidemmän aikaa hyväkseen.”

[125] Ks. kuitenkin PeVL 7/2018 vp, s. 3, jossa perustuslakivaliokunta katsoi tieoikeuden perustamisen kiinteistölle omistusoikeuden pysyessä sen omistajalla rinnastuvan vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Ks. myös vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamisen yhteydessä annettu lausunto PeVL 8/2017 vp, s. 3–6, jossa tosiasiallisen pakkolunastuksen kriteereitä on arvoitu usean eri vesilain säännöksen kannalta.

[126] Ks. PeVL 61/2010 vp, s. 3.

[127] Ks. Länsineva 2002, s. 218–219.

147. Tässä lausunnossa en voi sinänsä arvioida sitä, voisiko kalatalousvelvoitteen tai -maksun jälkikäteinen määrääminen vesitalousluvan haltijalle muodostua *yleisesti* vaikutuksiltaan niin merkittäväksi puuttumiseksi, että se vaikutuksiltaan rinnastuisi pakkolunastukseen. Näin on erityisesti siksi, että säännösten soveltamistilanteet voivat vaihdella tapauskohtaisesti. Toiseksi *de facto* -pakkolunastuksen kriteeristö on siten väljää ja punnintaa edellyttävää, että ilman konkreettista säännösehdotusta – jota käytössäni ei ole – arviointi on haasteellista. Totean kuitenkin, kuten ministeriön arviomuistiossakin on todettu, että *yleisellä tasolla ei voida pois sulkea* mahdollisuutta siitä, että joissain tapauksissa kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrääminen voi vaikutuksiltaan rinnastua PL 15.2 §:n pakkolunastukseen.

148. Kuten jo tuotiin esille korvauksen osalta perusoikeuksien rajoitusedellytysten yhteydessä luvussa 5.5.4, sääntelyllä nähdäkseni joka tapauksessa liikutaan hyvin lähellä vaikutuksiltaan PL 15.2 §:n pakkolunastusta tarkoittavien toimenpiteiden äärellä. Vaikka kalatalousvelvoitteen määrääminen ei vaikutuksiltaan täyttäisi aivan *de facto* -pakkolunastuksen kriteereitä, puuttuminen voi jo ”pelkkänä” perusoikeusrajoituksena kuitenkin olla jyrkkyydeltään varsin lähellä tätä, jolloin korvaaminen on tarpeellista suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Kun riski tällaisesta on tunnistettu, on korostettava näiltäkin osin valtion positiivisia toimintavelvoitteita perus- ja ihmisoikeusasioissa. Näistä johtuu vaatimus sisällyttää sääntelyyn riittävät lunastus- ja korvaussäännökset jälkikäteisten kohtuuttomuuksien poistamiseksi.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

149. Olen lausunnossani toimeksiannon mukaisesti arvioinut osin yleisellä, osin yksityiskohtaisemmalla tasolla kalatalousvelvoitteiden jälkikäteiseen määräämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä erityisesti omaisuudensuojan kannalta. Käytössäni ei ole ollut varsinaista säännösehdotusta, vaan olen pitkälti tukeutunut arviomuistiossa esitettyyn. Olen kiinnittänyt erityistä huomiota ns. 0-velvoitelaitoksiin, eli tilanteeseen, jossa vesitalouslupaan ei sisälly lainkaan kalatalousvelvoitemääräystä. Lausunnossa on hahmoteltu kuitenkin huomattavasti laajemmin niitä kehyksiä ja oikeudellisia suuntaviivoja, joita vesitalouslupien pysyvyyssuojan murtamiseen kalatalousvelvoitteiden määräämisen yhteydessä liittyy.

150. Lausunnossa ei kuitenkaan ole tarkasteltu sitä, missä määrin eurooppaoikeudellinen sääntely mahdollisesti velvoittaa tai ei velvoita muuttamaan kansallista vesilainsäädäntöä näiltä osin.

151. Huomionarvoista on myös se, että lausunto on laadittu sitä silmällä pitäen, että mahdolliset muutokset sääntelyyn toteutettaisiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslain säätämisjärjestyksessä on tietenkin mahdollista säätää voimaan muutoksia tätä laajemmin.

152. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on nähdäkseni erityistä huomiota kiinnitettävä kalatalousvelvoitteiden määräämiseen liittyvän intressin painavuuteen. Nähdäkseni ei ole ainakaan itsestään selvää, onko vaelluskalakantojen turvaaminen ja siihen liittyvä kalatalousvelvoitteiden tai -maksujen määräämistä koskeva sääntely sellainen painava intressi, jonka nojalla voidaan ylipäänsä puuttua niin ikään ympäristövastuusäännökseen kiinnittyvään vesivoimaan, johon nähdäkseni liittyy myös tärkeitä yhteiskunnallisia huoltovarmuuden ja energiantuotannon kannalta tärkeitä intressejä. Sikäli kuin perusoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa halutaan optimoida, on näiden eri suuntaan vetävien institutionaalista tukea nauttivien päämäärien punninnan kannalta nähdäkseni hieman perustellumpaa katsoa, että *yleisellä* tasolla ilmastoystävälliseen ja uusiutuvaan energiaan liittyvät näkökohdat ovat painavampia kuin vaelluskalakantojen turvaamiseen liittyvät päämäärät. Näin tulkittaessa ei ylipäänsä synny tarvetta puuttua vesitalousluvan haltijan suojattuun varallisuuspiiriin, jolloin myös yhteiskunnallisesti ja laajemmin ottaen perusoikeushyödyt olisivat kokonaisuutena suurimmat. *Yksittäistapauksissa* voi punninnan lopputulos kuitenkin olla päinvastainen.

153. Edellä mainitusta ei kuitenkaan johdu, etteikö kalatalousvelvoitteita tai -maksuja koskevaa sääntelyä voitaisi saattaa voimaan taikka että kalatalousintressit väistyisivät täysin. Sen sijaan siitä nähdäkseni johtuu vaatimus siitä, että sääntelyn tulisi perusteiltaan rakentaa niin, että pääsääntö siinä olisi puuttumiselle asetettu korkea yksittäistapauksellinen kynnys sekä puuttumisesta vesivoimaoikeuden haltijalle aiheutuvien menetysten korvaaminen. Nähdäkseni vain siinä tapauksessa, että kalatalousvelvoitteen määräämisellä voidaan konkreettisesti osoittaa olevan olennaisia hyötyjä samalla, kun vesivoimalle aiheutuvat edunmenetykset ovat vain vähäisiä, voitaisiin puuttuminen oikeuttaa suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Suhteellisuusvaatimuksen vastainen puuttuminen voidaan kuitenkin oikaista korvauksella.

154. Jos kalatalousvelvoitteita ja/tai -maksuja koskevaa sääntelyä saatetaan jossain muodossa voimaan, omaisuudensuojan kannalta keskeiseksi muodostuu kysymys korvauksesta. Olen kiinnittänyt erityistä huomiota asetelmaan, jossa kalatalousvelvoite määrättäisiin kalaportaan ym. rakentamisvelvoitteen muodossa vesitalousluvan haltijalle. Kalatalousvelvoitteella

voi olla nähdäkseni *ainakin* kolmentyyppisiä taloudellisia vaikutuksia vesivoiman hyödyntämisen ja siten vesitalousluvan haltijan aseman kannalta, joihin laissa tulisi ottaa kantaa. Ensinnä kyse voi olla mahdollisen rakentamisvelvoitteen aiheuttamista 1) *rakentamiskustannuksista*. Toiseksi kysymys voi olla kalatalousvelvoitteen seurauksena 2) *taloudellisesti hyödyttämiksi jäävistä rakennelmista ja koneista*. Kolmanneksi kysymys voi olla velvoitteen täyttämisestä aiheutuvan 3) *vesivoiman energiantuottokyvyn ja -hyödyn vähentymisestä*.

155. Lähtökohdan korvaussääntelylle muodostaa se, että kalatalousvelvoitteessa ei ainakaan perusteiltaan ole kysymys pakkolunastuksesta PL 15.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Näin ollen mahdollista korvaamista arvioidaan PL 15.1 §:n yleislausekkeen ja siten perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta. Näiltä osin lähtökohdan muodostaa se, että perustuslaista ei johdu velvollisuutta suorittaa täyttä korvausta tai muutakaan korvausta *yleisesti* omaisuuteen puuttumisen seurauksena. Korvauksen suorittaminen tai suorittamatta jättäminen muodostaa vain yhden osatekijän perusoikeuksien rajoittamisen kokonaisarvioinnissa sekä perusoikeuspunninnassa. Valtiosäännön kannalta korvauksen suorittamistarpeeseen, sen määrään sekä suorittamisen muihin edellytyksiin vaikuttavat useat eri tekijät.

156. Ilmeisesti kalatalousvelvoite määrättäisiin takautuvasti ja pakottavasti ilman, että vesivoimaoikeuden haltija voisi omilla toimillaan vaikuttaa velvoitteen määräämiseen. Kalatalousvelvoitteen määräämisestä ei myöskään aiheudu sen kohteelle mitään taloudellista hyötyä. Kyseessä on siten varsin jyrkkärajainen ja suora puuttuminen luvanhaltijan omaisuuspiiriin, jossa taloudelliset rasitukset kohdentuvat yksin ja täysimääräisesti vesitalousluvan haltijalle mahdollisten hyötyjen eli vaelluskalakantojen elpymisen kohdistuessa ns. yleiseen tahoon. On siten selvää, että tämäntyyppinen sääntelyratkaisu synnyttää oikeudellisia jännitteitä.

157. Lupaan puuttumisen ankaruutta voidaan sinänsä lieventää esimerkiksi säätämällä puuttumisen edellytykset korkeahkolle tasolle tai pitkähköistä siirtymäajoista. Korvauskysymys näyttäisi kuitenkin muodostuvan tässä tapauksessa monestakin näkökulmasta keskeiseksi.

158. Vaikka kalatalousvelvoitteen määräämisessä ei olisikaan kysymys PL 15.2 §:ssä tarkoitetusta pakkolunastuksesta, varsinkin kalatalousvelvoitteesta johtuvien rakentamiskustannusten tai muiden kustannusten pakkotoiminen määrääminen luvanhaltijan suoritettavaksi on vaikutuksiltaan varsin lähellä omaisuuden pakkolunastamista: Sääntelyllä *de facto* siirretään luvanhaltijan varallisuutta rakentamisvelvoitteen kautta ”yleiseen käyttöön” esimerkiksi ka-

laportaan tai muun kustannuksia aiheuttavan toimenpiteen kautta. Näiltä osin olisi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta varsin ongelmallista, jos sääntelyyn ei näiden *kustannusten* osalta sisällytettäisi *jonkinlaista* yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimusta.

159. Nähdäkseni varsin samankaltainen asetelma vallitsee sellaisten vesivoiman hyödyntämiseen liittyvien rakenteiden ja koneiden osalta, jotka kalatalousvelvoitteen määräämisen seurauksena käyvät taloudellisesti hyödyttömiksi. Näitä ei useinkaan ole mahdollista irrottaa tai myydä kiinteistöltä, eikä niitä ilmeisestikään voida käyttää muulla tavoin. Kun taloudellisesti hyödyttömäksi käyminen on myös syy-yhteydessä kalatalousvelvoitteen määräämiseen, asetelma rinnastuu nähdäkseni siinä määrin läheisesti PL 15.2 §:ssä tarkoitettuun pakkolunastukseen, että lakiin olisi tarpeellista ottaa säännökset näiden omistajan oikeudesta vaatia niiden lunastamista täyttä korvausta vastaan. Korvausta määrättäessä tietysti otettaisiin huomioon rakennelmien ja koneiden teknistaloudellinen arvo. Sinänsä lunastusvelvollisuuden edellytykseksi voidaan säätää jonkinlaisen haitta- yms. kynnyksen ylittyminen.

160. Vesivoiman menetyksen korvaamisen osalta asia on monitahoinen. Näiltä osin voidaan viitata edellä luvussa 5.5.4.2 laajemmin todettuun. Tiivistettynä voidaan kuitenkin todeta, että jonkinasteista *vähäistä* edunmenetystä voidaan katsoa luvanhaltijan joutuvan sietämään. Ylitettäessä tämä vähäisyyden kynnys kysymys korvauksesta tulee kuitenkin esille. Näiltä osin on korostettava myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Korvaussääntelyssä tulisi määritellä se, miten vesivoiman menetys yhtäältä määritellään. Näiltä osin tulisi vertailla vesivoiman tuottokykyä ennen ja jälkeen kalatalousvelvoitteen toteuttamisen. Korvausta koskevassa sääntelyssä tulisi ottaa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kantaa siihen, korvataanko koko menetys vaiko vain osa siitä. Täsmällisyyttä voitaisiin tavoitella esimerkiksi prosenttipohjaisella ilmaisutavalla.

161. Keskeistä on kiinnittää huomiota myös kalatalousvelvoitteen määräämisen *aineellisiin edellytyksiin* ja näiden suhteeseen korvaussääntelyyn. Korvaussääntelyllä voidaan sinänsä kompensoida vesivoiman haltijaa tämän kohtaamien taloudellisten menetysten osalta. Sen sijaan vesivoimatuotannon mahdollista vähenemistä Suomessa ja tähän liittyvää yhteiskunnallista ja ympäristöllistä menetystä ei voida ”oikaista” luvanhaltijalle tai kenellekään muulle suoritettavalla korvauksella. Korvauksella voi toki olla osarooli vesivoiman tuotannon taloudellisten edellytysten turvaamisessa. Kalatalousvelvoitteen määräämisen aineelliset edellytykset tulisi tältä kannalta säätää siinä määrin korkeiksi ja lupakohteiden erityispiirteet tunnis-

taviksi, että menettelyssä voidaan ja tulisi punnita tapauskohtaisesti keskenään kalatalous-hyötyjä suhteessa vesivoiman yhteiskunnallisiin ja ympäristöllisiin hyötyihin nähden. Tavoiteltavien hyötyjen tulee edellyttää olevan myös selvitykseen perustuen konkreettisia. Tätä puoltaa myös se, että ympäristövastuusäännöksestä itsestään ei voida johtaa selvää vastausta siihen, onko ”etusija” punninnassa annettava vesivoima- vai kalatalousintresseille.

Helsingissä 9. päivänä helmikuuta 2023



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
oikeustieteen tohtori, KTM

Oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto

+ 358 50 404 8411
martti.hakkanen@utu.fi