Valiokunnan lausunto PeVL 54/2026 vp– HE 84/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta (HE 84/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Mari Pihalehto, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- professori Erkki Hollo
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Elina Pirjatanniemi
- oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2027.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Hyväksytty
3.2

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Vesilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen omistajalle, jonka lupaan tällaisia määräyksiä ei ennestään sisälly (nollavelvoitelaitos). Lainmuutoksen myötä nollavelvoitelaitoksen lupaan voidaan kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta liittää nykyistä helpommin kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskeva määräys. Muutosten tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja ja osaltaan vaalia Suomen arvokasta luontoa.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden kannalta.

(3) Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Esityksessä tavoiteltu vaelluskalakantojen turvaaminen toteuttaa säännöksessä ilmaistua vastuuta luonnon monimuotoisuuden suojaamisesta.

(4) Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on sittemmin muistuttanut, että perusoikeusuudistuksen esitöissä todetusti ympäristöperusoikeus toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 66/I). Lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan (PeVL 17/2025 vp, kappale 14).

(5) Perustuslain esitöiden mukaan omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 62/II). Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp).

Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2).

Kalatalousvelvoitteen asettaminen ja kohtuullisuus

(6) Lakiehdotuksen 3 luvun 21 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta asettaa nollavelvoitelaitoksen haltijalle jälkikäteen uusi kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän sisältävä lupamääräys. Asetettava määräys perustuu laintasoiseen säännökseen, mutta rajoituksen tarpeellisuuden ja sen sisällön ratkaisisi vesilain mukaisissa lupa-asioissa toimivaltainen Lupa- ja valvontavirasto tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Momentin toisessa virkkeessä säädetään määräyksen asettamisessa huomioon otettavista näkökohdista (kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet, laitoksen merkitys sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta). Lupaviranomaisen suorittaman harkinnan on katsottu olevan kauttaaltaan oikeusharkintaa, vaikka vesilain mukaiset punnintatilanteet joustavine oikeusnormeineen jättävätkin viranomaiselle laajasti harkintavaltaa erilaisten intressien keskinäisen painotuksen ja punninnan suhteen.

(7) Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n erilaisten soveltamistilanteiden tarkastelun pohjalta on hallituksen esityksessä päädytty arvioon, jonka mukaan voimalaitoksen luvan haltijalle jälkikäteen asetettavaa kalatien rakentamisvelvollisuutta on lähtökohtaisesti pidettävä perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen alaan sijoittuvana toimena. Hallituksen esityksen (s. 71) mukaan arvioinnissa ei kuitenkaan ole voitu poissulkea mahdollisuutta, että eräissä tilanteissa luvanhaltijalle jälkikäteen asetettava kalatien rakentamisvelvoite merkitsisi niin huomattavaa taloudellista rasitusta, että välittömästi tai välillisesti sellaisenaan luonnolliseen henkilöön kohdistuvana, se voitaisiin vaikutustensa perusteella rinnastaa perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tämän vuoksi ei ole pidetty mahdollisena sääntelyä, joka velvoittaisi kaikissa tilanteissa asettamaan luvan haltijalle velvollisuuden rakentaa voimalaitoksen yhteyteen kalatie, ja 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kalatalousvelvoitteen ja -maksun määräämistä rajoittavista kriteereistä. Lisäksi mainitun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi luvan haltijan oikeudesta saada eräissä tilanteissa korvausta vesivoiman käyttömahdollisuuden rajoituksesta.

(8) Perustuslakivaliokunta on katsonut koskivoiman kuuluvan omaisuudensuojan piirin (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, PeVL 8/1947 vp, PeVL 5/1947 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään koskiensuojeluasioissa nojautunut tosiasiallisen pakkolunastuksen käsitteeseen. Valiokunta on siten aiemmin katsonut ehdotettujen koskiensuojelusäännösten merkinneen omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidettävän käyttötavan kokonaan kieltämistä ja omaisuuden pakkolunastusta tuolloisen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä (PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp, ks. myös PeVL 8/2017 v, s. 5). Näissä tilanteissa valiokunta on katsonut, että tällainen lailla asetettava omaisuuden käyttöä ja hyödyntämistä koskeva kielto tuli vaikutuksiltaan rinnastaa omaisuuden

pakkolunastukseen, koska se merkitsi kyseisen omaisuuden taloudellisesti merkittävimmän käyttömuodon kieltämistä tietyissä vesistöissä kokonaan ja pysyvästi (PeVL 61/2010 vp, s.3/II).

(9) Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena oli säilyttää omaisuudensuojan aikaisempi tulkintakäytäntö (HE 309/1993 vp, s. 62/II ks. myös PeVL 38/1998 vp, s. 3/I). Uudistuksen esitöiden mukaisesti hallitusmuodon 6 §:n tulkinnat tarjoavat siten perustan myös perustuslain 15 §:n tulkinnalle.

(10) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain 15 §:n pakkolunastussäännöksen soveltamisala ei rajoitu ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa omistusoikeus siirtyy subjektilta toiselle. Niinpä omaisuuden käyttörajoitus voi olla niin merkittävä, että se rinnastuu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Tällöin sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta (esim. PeVL 6/2026 vp, PeVL 35/2020 vp, PeVL 7/2018 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp). Tällainen tilanne on käsillä erityisesti silloin, kun käyttörajoitus estää kokonaan omaisuuden käyttämisen pääasialliseen käyttötarkoitukseensa.

(11) Perustuslakivaliokunta on lisäksi apteekkisääntelyn osalta pitänyt perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena sääntelyä, jonka arvioitiin johtavan siihen, että apteekkitoiminta muodostuu sitä nykyisin apteekkiluvan perusteella harjoittavien kannalta taloudellisesti kannattamattomaksi ja useiden apteekkien osalta selvästi tappiolliseksi (PeVL 46/2025 vp, kappale 17).

(12) Perustuslakivaliokunta yhtyy esityksessä esitettyyn arvioon yhtäältä siitä, että yleensä ehdotetun säännöksen perusteella asetettavia velvoitteita on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuuden suojan yleislausekkeen kannalta ja toisaalta siitä, että joissain tilanteissa luvanhaltijalle jälkikäteen asetettava kalatien rakentamisvelvoite voi merkitä niin huomattavaa taloudellista rasitusta, että se voitaisiin vaikutustensa perusteella rinnastaa perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Pakkolunastukseen kytkeytyy vaatimus paitsi yleisestä tarpeesta myös täydestä korvauksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 15 §:n 2 momentti ei mahdollista korvaustason harkintaa esimerkiksi sen perusteella, kuinka painavaan yleiseen tarpeeseen lunastuksesta säädetään (PeVL 16/2025 vp, kappale 11).

(13) Sääntelyssä on kyse aikanaan myönnettyjen lupien mukaisesti toimiville vesivoimalaitoksille asetettavista uusista velvoitteista. Kyse olisi siis asiallisesti tällaisten luvan perusteella toimivien vesivoimalaitosten lupaehtojen muutoksesta. Sääntelyssä tulee omaisuudensuojan näkökulmasta riittävällä tavalla varmistaa, ettei voimalaitoksen toiminta uusien velvoitteiden vuoksi kokonaan esty tai muodostu taloudellisesti täysin kannattamattomaksi.

(14) Tältä kannalta ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 ja 3 momentin muotoilu on perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallinen. Säännös on kirjoitettu intressivertailun muotoon, eikä sen sanamuoto siten poissulje sitä, että voimalaitoksille asetettavat uudet velvoitteet voisivat joissain tilanteissa estää kokonaan voimalaitoksen toiminnan jatkamisen. Sääntelyä on omaisuudensuojaan liittyvien syiden vuoksi välttämätöntä joko täsmentää siten, että

siitä käy ilmi, että voimalaitoksen käytön kokonaan estymistä ja kannattamattomaksi muuttumista kalatievelvoitteen vuoksi on aina pidettävä kohtuuttomana, tai täydentää siten, että sääntely täyttää 15 §:n 2 momentin vaatimukset lunastuksen yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hyödyn vähentymisen olennaisuus

(15) Lakiehdotuksen 3 luvun 21 a §:n 3 momentin mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus kotitalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan pitää merkityksellisenä ennen kaikkea luvanhaltijan omaisuudensuojaan kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta.

(16) Ehdotettuun säännökseen sisältyvä tuotannon arvon vähentymisen olennaisuuden arviointi jättää avoimuudessaan varsin laajan harkintavallan korvauksesta päättävälle hallintoviranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole omaisuudensuojan näkökulmasta riittävää, että korvaussäännöksen soveltamiskynnys jätetään säännöstasolla käytännössä kokonaan myöhemmän soveltamiskäytännön varaan. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi laissa tulee säätää merkittävästi nyt ehdotettua selkeämmät kriteerit sille, milloin on kyse hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Sama täsmentämisvaatimus koskee momentin viimeisen virkkeen korvausten sovittelua koskevaa sääntelyä. Nämä muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan täsmentäminen saattaisi olla mahdollista esimerkiksi sisällyttämällä säännökseen esityksen perusteluissa (s. 63—64) esiin nostettuja kriteerejä.

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (s. 64) mainitaan hyödyn vähentymisen olennaisuutta arvioitaessa huomioon otettavana seikkana myös se aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää vesivoimaa hyödykseen. Valiokunnan mielestä kyseisestä edellytystä ei tulisi soveltaa korvauksen sovittelussa, kun otetaan huomioon vesivoiman erityinen luonne omaisuutena. Perustuslakivaliokunnan mukaan vesivoimaa voidaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin taloudellinen merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon (PeVL 18/1982 vp, s. 2/II).

Tarkistusten aikataulu

(18) Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä siitä, minkä ajan kuluessa nollavelvoitelaitosten lupamääräykset tulisi saada tarkistettua, eikä esityksestä toisaalta ilmene myöskään tältä osin omaksuttuja yleisiä ratkaisuja. Sääntely jättää viranomaiselle tältä osin harkintavaltaa, joka laitosten omistajien näkökulmasta luo tiettyä epävarmuutta ja ennakoimattomuutta, kun toimijat eivät tiedä tullaanko toimintaan puuttumaan ja millä aikataululla. Tilannetta ei voida pitää erityisen hyvänä myöskään perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksessä olisi tämän vuoksi perusteltua täsmentää sitä, minkälaisin kriteerein lupamääräysten tarkistamisiin ryhdyttäisiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan 3 luvun 21 a §:n 2 ja 3 momentin täsmentämisestä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomiot otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 11.9.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen