

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
15 päivänä helmikuuta 1983
Lausunto n:o 18

Laki- ja talousvaliokunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 28 päivältä tammikuuta 1983 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 279 laiksi Ounasjoen erityissuojelusta sekä ed. Impiön lakialoitteesta n:o 153 laiksi Ounasjoen erityissuojelusta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Timo Kotkasari oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Matti Kekkonen maa- ja metsätalousministeriöstä, professori (emeritus) Matti Ylöstalo, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, varatuomari Seppo Tiinen, varatuomari Erkki Hissa Kemijoki Oy:stä, varatuomari Erkki Selkee Yhtyneet Paperitehtaat Oy:stä ja varatuomari Arno Lauroma Imatran Voima Oy:stä.

Käsiteltyään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että voimalaitoksen rakentamiseen Ounasjoessa, siihen laskevissa sivujoissa sekä Ounasjärveen laskevissa joissa ei saa myöntää vesilaisia (264/61) tarkoitettua lupaa ja että sanotusta kiellosta aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta säädetään myöhemmässä vaiheessa tarvittaessa erikseen. Tältä osin todetaan hallituksen esityksen perusteluissa, että Ounasjoen vesivoiman rakentamisen nimenomaisesta kieltämisestä aiheutuu vesivoiman omistajalle taloudellisia menetyksiä. Rakentamiskiellosta aiheutuvat korvauskysymykset on tarkoitettu selvittää erikseen samassa yhteydessä muiden suojeltavien vesistöjen tai niiden osien rauhoituksesta päättämisen yhteydessä kaikkien suojeltavien jokivesistöjen osalta yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti. Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on ehdotettu säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.

Edellä mainitussa lakialoitteessa ehdotetaan samoin säädettäväksi, että vesivoimaa hyväksi käyttävän voimalaitoksen rakentaminen on kielletty Ounasjoessa, siihen laskevissa sivujoissa sekä Ounasjärveen laskevissa joissa. Tämän lisäksi lakialoitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 ja 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vesivoiman omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle rakentamiskiellon johdosta käyttämättä jäävän vesivoiman arvosta korvausta sen luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lakiehdotuksessa tarkemmin säädettäväksi ehdotetuin edellytyksin ja tavalla. Lakialoitteen perusteluissa todetaan, että siihen sisältyvä lakiehdotus kuten hallituksen esityksin olisi säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska lakialoitteeseenkin sisältyvän lakiehdotuksen mukainen suojele tarkasti ottaen merkitsisi poikkeusta lunastuslain säätämästä täyden korvauksen periaatteesta.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallitusmuodon 6 § ilmaisee omaisuuden perustuslain suojaa koskevan periaatteen. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusoikeudellisia etuja, joihin kuuluu laajimpana oikeutena omistusoikeus. Omistusoikeus käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollakin 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. Mikäli omistusoikeuteen puuttuvat rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, voidaan rajoituksista hallitusmuodon 6 §:n estämättä säätää tavallisella lailla. Myös vähäisemmästä puuttumi-

sesta perustuslaissa turvattuihin kansalaisen oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää tavallisella lailla, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset tällaisiin kansalaisen oikeuksiin ovat mahdollisia vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kuitenkin mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta kansalaisen oikeuksiin voidaan säätää tavallisella lailla. Myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamisella on merkitystä arvioitaessa mahdollisuuksia säätää rajoitustoimenpiteistä tavallisella lailla.

Vallitsevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaan uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalla syntyneitä laillisia oikeussuhteita. Tavallisella lailla ei voida puuttua jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin perustuviin oikeussuhteisiin, ellei kysymyksessä ole hyvän tavan vastaisena tai muutoin kohtuuttomana pidettävä oikeussuhde, jolloin kohtuuttomien tai hyvän tavan vastaisten sopimusehtojen vaikutusten poistaminen on mahdollista tavallisella lailla.

Hallitusmuodon 6 §:n säännökset suojaavat sanamuotonsa mukaan vain luonnollisia henkilöitä, jotka ovat Suomen kansalaisia. Oikeushenkilön omaisuuden puuttuminen saattaa kuitenkin merkitä tosiasiasa välillistä puuttumista myös kansalaisten omaisuuteen. Valtion, kunnan, julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten omaisuus jää kuitenkin kokonaan hallitusmuodon 6 §:n suojan ulkopuolelle.

Lakiehdotukset

Hallituksen esityksen mukaan Ounasjoki on rakentamattomana, puhdasvetisenä ja lähes luonnontilaisena suurjokena maamme oloissa varsin merkittävässä asemassa. Viimeisenä vielä rakentamattomana suurena Kemijoen sivujokena Ounasjoki soveltuu tyyppivesistöksi, joka antaa kuvan Kemijoen vesistöalueen luonnonoloista ja vesistöjen suuresta merkityksestä Lapin asutuksen, kulttuurin ja luontaiselinkeinojen kehittymiselle. Ounasjoen valuma-alueen vaihtelevuus on myös luonut edellytykset varsin arvokkaiden ja monipuolisten luonnonalueiden esiintymiselle. Joen rakentaminen tulisi muuttamaan huomattavassa määrin sen luonnetta ja vesistöoloja sekä alueen luonnon- ja kulttuuriarvoja. Hallituksen esityksen tarkoi-

tuksena on, että Ounasjoen tila säilyisi nykyisellään kieltämällä voimalaitosten rakentamisen. Lakiehdotuksissa tarkoitettu järjestely merkitsee poikkeusta vesilain mukaisiin veden käyttöä koskeviin säännöksiin, koska vesilain mukainen suoje- ja rakentamisetujen välinen tapauskohtainen vertailu ei näytä mahdollistavan määrätyn koskialueen pysyvää suojelua vesilain mukaisessa järjestyksessä, joten järjestelystä on säädettävä erityislailla. Edellä esitetty huomioon ottaen voidaan katsoa, että lakiehdotuksissa tarkoitettu Ounasjoen erityissuoja on hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla yleisen edun vaatimaa.

Ounasjoen vesistön koskialueiden rakennusvirtaamaan perustuva energiateho on hallituksen esityksen mukaan 930 GWh vuodessa. Jokeen laaditun rakennussuunnitelman mukaan siihen olisi mahdollista rakentaa seitsemän voimalaitosta. Täten kyseisten vesistöjen ranta-alueilla ja koskien vesivoimalla on selvästi huomattavaa taloudellista merkitystä omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle. Perustuslakivaliokunta on katsonut koskivoiman kuuluvan omaisuuden suojan piiriin vesioikeuslain muuttamista koskeneesta lakiehdotuksesta antamissaan lausunnoissa n:o 5 ja 8 (1947 vp.). Vesivoima voi olla tilaan kuuluva etuus tai käyttöoikeuden kohteena erityisen oikeuden perusteella. Lisäksi on todettava, että vesivoimaa voidaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin taloudellinen merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon. Täten lakiehdotusten 1 §:ssä tarkoitettu pysyvä kierto käyttää Ounasjoen vesivoimaa energiantuotantoon merkitsee omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidetyn käyttötavan kokonaan kieltämistä, joka voidaan rinnastaa kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan voidaan säätää lailla. Lunastuslain (603/77) mukaan lunastettaessa suoritettava korvaus on käyvän hinnan mukainen täysi korvaus, ja lunastamisena pidetään mm. sitä, että oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta rajoitetaan pysyvästi tai määräajaksi. Valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 §:n määräys siitä, että lakiehdotuksessa tar-

koitetusta rakentamiskiellosta aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta säädetään tarvittaessa erikseen, on lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen arvioinnin kannalta merkityksetön. Lakialoitteeseen n:o 153 sisältyvän lakiehdotuksen säännökset vesivoiman omistajille aiheutuvan vahingon korvauksesta täyttävät hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin edellyttämän täyden korvauksen vaatimukset.

Hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Ounasjoen vesistön vesivoimasta 96 % omistaa Kemijoki Oy ja 4 % pääasiassa joko yksityiset henkilöt tai jakokunnat. Kemijoki Oy:n osakkaina ovat Imatran Voima Oy (42,47 %), valtio (37,01 %), Yhtyneet Paperitehtaat Oy (12,60 %), jonka osakkeista 37 % kuuluu yksityishenkilöille, Helsingin kaupunki (5,17 %), Veitsiluoto Oy (1,54 %) ja Oy Tampella Ab (1,21 %), jonka osakkeista 37 % kuuluu yksityishenkilöille. Täten noin 5,10 % Kemijoki Oy:n varallisuudesta kuuluu yksityishenkilöille. Näiden ja edellä mainittujen yksityisten omistajien osuus Ounasjoen vesistön vesivoimasta nousee lähes 10 %:iin. Ne yksityiset, jotka omistavat Ounasjoen vesistöä neljän prosentin osuuden, kuuluvat kiistatta hallitusmuodon 6 §:n soveltamispiiriin.

Kemijoki Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan, joka on alunperin vahvistettu kauppa- ja teollisuusministeriössä 15 päivänä lokakuuta 1954, osakkaat ovat panneet yhtiöön ottamiaan osakkeita vastaan useammassa erässä ja viimeksi 20 päivänä joulukuuta 1957 vesioikeuksia, joiden yhteiseksi arvoksi on vahvistettu 10 595 600 markkaa. Osakkaat ovat samalla yhtiöjärjestyksellä sopineet, että näitä vesioi-

keuksia vastaan annettu osake tuottaa omistajilleen oikeuden ostaa yhtiön voimalaitoksissa kulloinkin kehitettävästä sähkövoimasta yhtiöön panemiaan vesioikeuksia vastaavan suhteellisen määrän yhtiöjärjestyksessä määriteltyyn hintaan ja että ylijäävä sähkövoima myydään kohtuulliseen käypään hintaan Imatran Voima Oy:lle. Valtion osallistumisesta omistamallaan vesivoimalla säädettiin hallitusmuodon 74 §:n 1 momentin tarkoituksessa annetulla lailla valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa perustettavalle Kemijoki Oy -nimiselle osakeyhtiölle valtion Kemijoessa ja sen lisäjoissa omistamia vesivoimaoikeuksia (458/52). Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöön pannusta rakentamiskelpoiseksi arvioidusta vesivoimasta noin 16 % sijaitsee Ounasjoen vesistössä, jonka rakentaminen lisäisi Kemijoki Oy:n voimantuotantoa runsaalla neljänneksellä. Tämän vuoksi on katsottava, että lakiehdotuksella puututtaisiin jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voida pitää hyvän tavan vastaisina tai kohtuuttomina, joten lakiehdotukset tältä osin edellyttävät valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyä käsittelyjärjestystä.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen sisältyvät lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Häggblom, Knuutila, Laitinen, Luja-Penttilä,

Luttinen, Muroma, Männistö, Peltari, Pokka, Tuomaala, Zyskowitz ja Äikäs sekä varajäsen Anna-Liisa Jokinen.

Eriävä mielipide

Mielestämme hallituksen esitys laiksi Ounasjoen erityissuojelusta tulee säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan enemmistön kanta perustuslain säätämisyjärjestyksen edellyttämisestä merkitsee turvautumista "varmuuden vuoksi" vaikeutettuun säätämisyjärjestykseen, vaikka perusteita hallituksen esityksen tulkitsemiselle hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan vastaiseksi ei ole.

Käsittääksemme jo se, että hallitus ja eduskunnan enemmistö katsovat Ounasjoen suojelemisen siinä määrin yleisen edun vaatimaksi, että asiasta on tarpeen säätää erityislaki, osoittaa, että vesilain 2 luvun 5 §:ssä säädetty este luvan myöntämiselle voimalaitosrakentamiseen on olemassa. Näin ollen lain säätäminen ei merkitse puuttumista omistajan oikeuteen käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järjkeväällä tavalla.

Lisäksi haluamme viitata siihen, että on vähintäänkin kyseenalaista, onko osoitettavissa yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden asemaa laki heikentäisi siinäkin tapauksessa, ettei lain säätämisen katsottaisi osoittavan kaikilta osin vesilain 2 luvun 5 §:ssä säädetyn tilanteen olemassaoloa, siinä määrin, ettei heille koituvaa haittaa tai vahinkoa voida pitää vähäisenä. Ensinnäkin Kemijoki Oy:n osakkaina olevien osakeyhtiöiden yksityisille osakkaille koituvaa vahinkoa on pidettävä määrältään vä-

häisenä, kun se on suhteutettava Kemijoki Oy:n koko omaisuuden määrään. Toiseksi valiokunta ei ole saanut selvitystä, joka osoittaisi koskiosuuksien pienomistajien joukossa olevan yksityisiä omistajia, jotka täyttäisivät vesilain 2 luvun 7 §:ssä ja 3 luvun 9 §:ssä säädetty edellytykset vesivoiman käyttöönnotolle.

Edelleen haluamme todeta, että hallituksen esityksessä on kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta eikä hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua pakkolunastuksesta. Mielestämme muutenkin tiukaksi muodostunutta omaisuuden perustuslainsuojaa ei tulisi tulkintateitse laajentaa siten, että omaisuuden käyttörajoitukseen liitetään vaatimus omistajalle maksettavasta korvauksesta. Valiokunnassa ei tältä osin ole vielä kehittynyt riidatonta tulkintakäytäntöä.

Pidämme valiokunnan lausunnon lopussa esiintyvää kannanottoa, jonka mukaan hallituksen esitys puuttuisi perustuslain säätämisyjärjestyttä edellyttävällä tavalla ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, asiaan kuulumattomana. Sikäli kuin lain säätäminen aiheuttaa muutoksia sopimussuhteissa, tapahtuu se valtion vahingoksi. Muilta osin omistajien asemassa tapahtuvat muutokset liittyvät lain muihin vaikutuksiin ja on käsitelty edellä.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 1983

Lauha Männistö

Pentti Liedes

Anna-Liisa Jokinen