

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 61/2010 vp**

**Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 16 päivänä helmikuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö

- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Kalevi Laaksonen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Vihervuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Anne Kumpula
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksen tarkoituksena on vesilainsäädännön uudistaminen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vesilaki ja tehtäväksi muuhun lainsäädäntöön tästä johtuvat muutokset.

Vesilain mukaiset yleiskäyttöoikeudet säilyisivät entisellään. Vesitaloushankkeiden luvanvaraisuutta ja lupaharkintaa koskeviin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi vähäisiä tarkistuksia. Pienten vesitaloushankkeiden ennakoalvontaa ehdotetaan tehostettavaksi ilmoitusmenettelyn käyttöalaa laajentamalla.

Vesivoiman hyödyntämistä koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan. Veden ottamista koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta tehtä-

väksi merkittäviä muutoksia. Veden ottamista koskevaa etusijajärjestystä ehdotetaan kuitenkin tarkistettavaksi siten, että se korostaa paikallisten vedenottamistarpeiden ensisijaisuutta. Vedenottamoiden suoja-aluejärjestelmän käyttöä ehdotetaan laajennettavaksi. Vesioikeudellisia yhteisöjä koskevia säännöksiä ehdotetaan yhtenäistettäväksi. Viranomaisjärjestelmään ei ehdoteta tehtäväksi tarkistuksia. Katselmuksitoimituksesta ja lopputarkastuksesta ehdotetaan luovuttavaksi. Vesilain mukaiset menettelyt säilyisivät muutoin pääosin nykyisenlaisina. Vesitalouslupien jälkikäteistä tarkistamista ehdotetaan helpotettavaksi. Lakiin esitetään lisäksi si-

sällyttäväksi mahdollisuutta määrätä vesitalouslupa raukeamaan.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan puolen vuoden kuluttua niiden vahvistamisesta.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään vesilakiin sisältyvien erityyppisten oikeuksien suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan samoin kuin säännösehdoitusten suhdetta perustuslain 20 §:n 1 momentin sisältämään säännökseen vastuusta ympäristöstä ja saman pykälän 2 momentin säännökseen kansalaisten osallistumisesta. Lisäksi vesilakiehdotusta käsitellään perustuslain 10 §:ssä taatun kotirauhan suojan samoin kuin perustuslain 21 §:ään sisältyvän oikeusturväsäännöksen kannalta. Lisäksi käsitellään laa-

jahkosti voimassa olevaa eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista vuonna 1961 annettua lakia, joka on luonteeltaan valtuuslaki ja säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sen nojalla nykyinen vesilaki on voimassa tavallisena lakina. Hallituksen esityksessä pidetään mahdollisena valtuuslain säilyttämistä voimassa supistettuna ja sen perusteella katsotaan, että ehdotus uudeksi vesilaiksi ja muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen sisältyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Ehdotus uudeksi vesilaiksi**

##### *Yleistä*

Vesilaki on vesitalousasioiden yleislaki, joka sisältää säännökset erilaisten vesiympäristöön vaikuttavien hankkeiden toteuttamisen edellytyksistä. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 41) mukaan lain tarkoituksena on turvata vesivarojen ja vesiympäristön tarkoituksenmukainen ja järkevä käyttö erilaiset edut yhteensovittavalla tavalla. Lain toisena tavoitteena on vesivaroista ja vesiympäristöstä aiheutuvien erityyppisten haitallisten vaikutusten torjuminen. Kolmantena vesilain tavoitteena on vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantaminen.

Tällaiset yleisen tason tavoitteet sopivat hyvin yhteen perustuslain 20 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lähemmässä tarkastelussa ehdotus uudeksi vesilaiksi osoittautuu kuitenkin monessa suhteessa ongelmalliseksi.

##### *Vesilakiehdotuksen perusongelmat*

Vesilakiehdotuksen suurimpana ongelmana voidaan valiokunnan mielestä pitää sitä, että — kuten lakiehdotuksen perusteluista kautta linjan ilmenee — lakiehdotus on rakennettu voimassa olevan, vuonna 1961 säädetyn vesilain pohjalle (ks. hallituksen esityksen perustelut, s. 207). Säännöksiä lukiessa syntyy vaikutelma siitä, että lakiehdotusta laadittaessa ei myöskään ole tehty arviota kaikkien siinä säädeltävien vesitaloushankkeiden yhteiskunnallisesta tarpeesta nykyaikana eikä myöskään vertailtu hankkeiden toteuttajien ja esimerkiksi maa- ja vesialueiden omistajien etuja nykypäivän valossa. Lakia ei myöskään todellisuudessa ole pyritty sovittamaan yhteen 50 vuoden kuluessa tapahtuneen oikeudellisen ympäristön muutoksen kanssa. Käytännössä tämä näkyy siinä, että koko vesilain käsittely tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on jätetty 50 vuotta vanhan valtuuslain varaan. Tämä kaikki heijastuu vesilakiehdotuksen perustelujen tietyn kaltaisessa ylimalkaisuudessa. Kaikkiaan noudatettu menettely ei perustuslakivaliokunnan mielestä edusta nykyaikaista ja hyvää lainvalmistelua.

Vesilakiehdotuksen suurin sisällöllinen ongelma liittyy sen peruskäsitteeseen, joka on

"vesitaloushanke". Lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan sillä tarkoitetaan vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Käsitteen laajuus näkyy siinä, että lakiehdotus kattaa täysin yhteismitattomia hankkeita toisen vesialueelle ulottuvan laiturin tai venevajan rakentamisesta (vesilakiehdotuksen 2 luvun 5 §) aina suurten patorakennelmien kunnossapitovoitteisiin (vesilakiehdotuksen 2 luvun 9 § ja hallituksen esityksen perustelut, s. 52). Useinakaan sen paremmin pykälästä kuin sen perusteluista ei käy ilmi, saako hankkeen toteuttaa vain yleisessä vai myös yksityisessä intressissä. Kuten vesilakiehdotuksen 2 luvun 12 §:stä ja sen perusteluista (s. 54) käy ilmi, vesitalousluvut ovat pääsääntöisesti pysyviä, minkä vuoksi myös hankkeesta vastaavalle myönnettävä oikeus toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen on myös pääsääntöisesti pysyvä.

Valtiosääntöoikeudellisesti kaikki edellä esitetty yhdessä merkitsee sitä, että säännöksiä arvioitaessa liikutaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta omaisuuden käytön sääntelystä pykälän 1 momentin mukaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin, joita olisi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Kolmantena vastaan tulevat yleisen edun vuoksi toteutettavat, omaisuuden pakkolunastusta edellyttävät hankkeet, jotka jokseenkin selvästi kuuluvat perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen soveltamisalaan.

Neljäntenä kategoriana ovat sitten tilanteet, joissa syntyy käyttöoikeuden pysyvyyden vuoksi selvästi pakkolunastustyyppinen asetelma mutta joissa hankkeen toteuttaminen ei tapahdu yleisen edun vuoksi vaan yksityisessä intressissä. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi vesilakiehdotuksen 2 luvun 12 §:n tai 6 luvun 6 §:n nojalla. Tällaisia tapauksia on oikeuskirjallisuudessa nimitetty tosiasialliseksi pakkolunastukseksi. Oikeustieteessä on katsottu, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpi-

de 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 arvонmenetyks muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksellisuuden painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan.<sup>1</sup>

Perustuslakivaliokunta on käytännössään nojautunut tosiasiallisen pakkolunastuksen käsitteeseen lähinnä koskiensuojeluasioissa (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). 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. Valiokunta katsoi, että yleisen tarpeen vaatimukset täyttyivät kyseisissä tapauksissa. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota pakkolunastukseen olennaisesti liittyvään täyden korvauksen periaatteeseen.

Valiokunta on pannut merkille, että vesilakiehdotuksen 13 luvun 1 ja 11 §:n mukaan korvauksen tulee olla aina täyden korvauksen suuruinen — joissakin tapauksissa jopa enemmän. Valiokunta tekee kuitenkin aiempaan käytäntönsä viitaten kaksi huomautusta. Ensinnäkin edellä mainitut ratkaisut on annettu ennen nykyisen perusoikeusluvun ympäristöperusoikeuden säätämistä. Toiseksi valiokunta haluaa tähdentää, että täysi korvauskaan ei voi olla tae tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä, jos esimerkiksi omaisuuden lunastuksen edellytykset ovat kovin väljästi säännellyt (kuten esi-

<sup>1</sup> Ks. Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuus-suhteet. Jyväskylä 2002, s. 209 ss.

merkiksi vesilakiehdotuksen 2 luvun 12 §:ssä ne nyt valiokunnan mielestä ovat).

Kaikkiaan vesilakiehdotus sisältää eräänlaisen liukuvaksi asteikoksi luonnehdittavan säännösten omaisuudensuojaan puuttumiseksi. Koska valtioneuvosto ei ole yksityiskohtaisesti arvioinut lakiehdotusta suhteessa perustuslakiin, ei hallituksen esitys tarjoa riittävää pohjaa tehdä tällaista arviota enää eduskuntakäsittelyssä.

#### *Yksityiskohtaisia huomioita*

*Kotirauhan suoja.* Vesilakiehdotuksen 14 luvun 3 § sisältää säännökset tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta. Pykälän 1 momentissa säädetään niistä toimenpiteistä, joita valvontaviranomaisella tai sen määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus tehdä valvontaa varten. Momentin lista sisältää muun muassa oikeuden tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia sekä päästä paikkaan, jossa toimintaa harjoitetaan. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin listassa mainittu oikeus, siltä osin kuin siihen ei liity julkisen vallan käyttöä, on myös valvontaviranomaisen määräämällä muulla henkilöllä. Valiokunnan mielestä valvontatehtävän toteuttamiseen jo sinänsä "liittyy" aina julkisen vallan käyttöä, joten 2 momentti jää soveltamisalaltaan tyhjäksi. Siksi se on syytä poistaa pykälästä. Jos sitä kuitenkin katsotaan tarvittavan, on muun kuin virkamiehen asema säädettävä menettelyssä avustavaksi henkilöksi.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä saadaan tehdä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa vain, jos se on välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden, turvallisuuden tai ympäristön suojelemiseksi tai milloin valvontaviranomaisella on perusteltu syy epäillä, että ehdotetun lain tai sen nojalla annetuja säännöksiä tai määräyksiä on rikottu. Säännös on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuksi kotirauhan suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tähän nähden säännöstä on valtiosääntöoikeudellisista syistä aiheellista täsmentää kol-

messu suhteessa. Ensinnäkin turvallisuus on syytä sitoa perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyllä tavalla henkilökohtaiseen turvallisuuteen, koska yleinen turvallisuus ei ole perusoikeus. Toiseksi tarkastusoikeus on jälkiosaltaan parempi kiinnittää vain rangaistaviksi säädettyihin tekoihin. Lopulta kolmanneksi säännöstä on tarpeen selkeyttää niin, että tarkastuksen kotirauhan piirissä saa yksinään tehdä vain viranomainen (ks. PeVL 30/2010 vp, s. 10/I), koska tällainen tarkastus on merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan kuuluu vain viranomaiselle.

*Pakkojäsenyydet ja pakko-osallistuminen.* Vesioikeudellisista yhteisöistä säädetään vesilakiehdotuksen 12 luvussa. Tällaisia voidaan sen 1 §:n mukaan perustaa 5 luvun mukaista ojitusta, 6 luvun mukaista keskivedenkorkeuden pysyvää muuttamista, 7 luvun mukaista vesistön säännöstelyä ja 9 luvun mukaista puutavaran uittoa varten. Luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vesioikeudellisen yhteisön jäseniä ovat 1 §:ssä tarkoitettu hankkeesta hyötyä saavien kiinteistöjen omistajat, hankkeeseen liittyvien rakenteiden käyttäjät ja muut hyödynsaajat. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 150—151) huomautetaan, yhteisön jäsenyydestä eroaminen ei ole jäsenen vapaassa harkinnassa, vaan jäsenyyden päättyminen kytkeytyy nimenomaisesti hyödyn lakkaamiseen.

Kyse on siis yhteisön pakkojäsenyydestä, jota on arvioitava perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatuksi yhdistymisvapauden kannalta. Perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan kuitenkin yhdistymisvapauden koskevan ensisijaisesti niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää perustamasta julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voidaan säätää laissa. Perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä katsotaan perustuslainsäännöksen kuitenkin tällöinkin puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen (ks. HE 309/1993 vp, s. 60).

Vaikka vesilakiehdotuksen 12 §:n 1 momenttiin sisältyvässä vesitaloushankkeiden luettelos-

sa ei olekaan kyse suoranaisesti "julkisista tehtävistä", ovat ne kuitenkin tyypillisesti mittavia hankkeita. Siksi niihin voidaan katsoa liittyvän jo erilaisten ympäristöarvojen vuoksi siinä määrin julkista intressiä, että pakkojäsenyydestä säätäminen niissä ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

*Tarkkailuvelvoite.* Luvanvaraisia vesitalous-hankkeita koskevassa vesilakiehdotuksen 3 luvun 11 §:ssä säädetään tarkkailuvelvoitteesta. Sen 1 momentin mukaan luvassa on määrättävä luvanhaltija tarkkailemaan hankkeen toteuttamisen vaikutuksia. Edelleen saman momentin mukaan lupaviranomainen "tai sen määräämä viranomainen" voi määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta.

Tässä siis viranomaisen toimivalta voisi perustua yksinomaan toisen viranomaisen antamaan määräykseen. Tällainen sääntelytapa on ongelmallinen perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Siksi säännöstä on aiheellista täydentää maininnalla niistä muista viranomaisista, jotka momentissa tarkoitettun määräyksen voivat antaa (vrt. esim. PeVL 35/2008 vp, s. 3/II).

### **Valtuuslakiehdotus**

Voimassa oleva vesilaki säädettiin aikoinaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämän teki mahdolliseksi se, että samaan aikaan vesilain kanssa säädettiin laki eräistä vesien käyttämisistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961). Kyse on poikkeuslakina voimassa olevasta valtuuslaista, joka säädettiin sen vuoksi, että vesilaki oli useissa kohdin ristiriidassa silloisen hallitusmuodon 6 §:n (nykyisen perustuslain 15 §:n) omaisuuden suojausjärjestyksen kanssa.

Nyt lain 2 ja 3 § ehdotetaan tarpeettomina kumottaviksi. Sen sijaan voimaan jäisi lain 1 §, joka kuuluu seuraavasti:

"Laila voidaan säätää, että vesistön tai veden käyttämisestä tarkoitettavaa hyödyllistä toimenpidettä varten saadaan korvausta vastaan

toiselle kuuluva maa- tai vesialue sillä olevine laitteineen ja rakennelmineen saattaa veden

alle tai ottaa muutoin tarpeelliseen käyttöön taikka erityistä tarvetta varten lunastaa omaksi;

toiselle kuuluva laite tai rakennelma, joka esittää edellä tarkoitettua toimenpidettä, muuttaa tai poistaa;

voimalaitoksessa ottaa pysyvästi käyttöön toiselle kuuluvaa vesivoimaa varaamatta hänelle mahdollisuutta osallistua yritykseen, milloin hänen osuutensa on vähemmän kuin sadasosa laitoksen vesivoimasta; sekä

veden pilaantumisen estämiseksi rajoittaa pinta- ja pohjaveden ottamon ympäristöalueen käyttämistä."

Perustuslakiuudistuksen myötä valtiosääntöperiaatteeksi on vakiintunut uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämisen välttäminen (ks. viimeksi PeVL 57/2010 vp, 5/II; ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 16/I). Poikkeuslakimenettelyyn käyttöön suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I, PeVM 10/1998 vp, s. 22—23, PeVL 26/2004 vp, s. 5/II, PeVL 46/2004 vp, s. 3—4 ja PeVL 1/2008 vp, s. 2). Pysyväisluonteinen poikkeuslaki on perustuslakivaliokunnan arvion perusteella kuitenkin ollut säädettävissä metsänhoitomaksuun liittyvien metsätaloudellisten ja historiallisten erityispiirteiden vuoksi (PeVL 1a/1998 vp, s. 2/II). Päätöksentekojärjestelmän selkeys kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta päätettäessä on niin ikään puoltanut pysyväisluonteisen poikkeuslain säätämistä (PeVL 6/2006 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kaksi kertaa tarkastellut nyt esillä olevan kaltaista lainsäädännöllistä asetelmaa. Käsiteltäessä rakennuslain kokonaisuudistusta vuoden 1998 valtiopäivillä kyse oli tilanteesta, jossa asema-kaava-alueeseen sisältyvä yleisen tien tiealue siirtyi korvauksetta kunnan omistukseen kaavan

tullessa voimaan. Lisäksi kunta sai omistukseensa kiinteistötoimituksella katualueen silloin, kun asemakaava hyväksyttiin alueelle ensimmäisen kerran. Valiokunta totesi, että säännökset ovat aineellisessa ristiriidassa perustuslain kanssa. Olennaisilta osiltaan ne kuitenkin vastasivat jo silloin voimassa olleen lain ilmaisluovutusvelvollisuuksia, jotka oli voitu säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vuonna 1958 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyin valtuuslain (laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten) nojalla. Valiokunta sovelsi tuolloin ns. valtiosääntöoikeudellista aukkooteoriaa. Sen valossa kyse oli sellaisista epäolennaisista lisäyksistä ja muutoksista, joilla ei muutettu toisenlaiseksi valtuuslailla aikanaan perustuslakipoikkeuksena säädetyin kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä. Tämän ohella valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti keskeisenä seikkana sitä, että hallitusmuodon silloin uusi 12 §:n 2 momentti (nykyinen perustuslain 15 §:n 2 momentti) oli sanamuodoltaan täysin identtinen hallitusmuodon aiemman 6 §:n 3 momentin kanssa, josta valtuuslain oli katsottava tarkoittavan poikkeusta. Näistä syistä valiokunta katsoi, että mainitut säännökset eivät vuoden 1958 valtuuslain takia vaikuttaneet lain säätämisyjärjestykseen (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6—7).

Käsitellessään ehdotusta uudeksi yleisiä teitä koskevaksi laiksi, maantielaiksi, valiokunta puolestaan arvioi yleisen tielain säätämisen kanssa yhtäaikaan vuonna 1954 säädettyä valtuuslakia. Kyseinen laki koski vastikemaan luovutusta yleisiä teitä varten toimitetun tilusjärjestelyn yhteydessä. Vaikka yleisistä teistä säädettyä lakia ei käsiteltykään perustuslakivaliokunnassa, valiokunta totesi myöhemmin, ettei lunastuksen kohteeksi joutuneen kiinteistön omistajan intressi saada tiluksiaan eheyttävää maata toiselta maanomistajalta ollut yleinen intressi (ks. PeVM 14/1977 vp, s. 2/II). Valtuuslakia muutettiin vuonna 1971. Maantielakiehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta ei enää tukeutunut aukkooteoriaan vaan katsoi, että

maantietoimituksia mukaan lukien alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen voitiin pitää osana lunastuskokonaisuutta, joka täytti välillisesti yleisen tarpeen vaatimuksen. Siksi ehdotus voitiin siltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. PeVL 3/2005 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsillä olevassa tapauksessa vesilakiehdotuksen aineellisten ristiriitojen poistaminen suhteessa perustuslain 15 §:ään edellyttäisi lakiehdotukseen niin suuria muutoksia, että niitä ei voida ympäristövaliokunnassa tehdä. Siksi valiokunta pitää tässä tilanteessa mahdollisena, että vesilakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tilapäisesti perustetaan voimassa olevaan valtuuslakiin.

Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin varsin epätydyttävää, että tällä ratkaisulla yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudena-ala jää poikkeuslain varaan. Siksi perustuslakivaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta ottaisi mietintöönsä lausumaehdotuksen, jonka mukaan valtioneuvoston piirissä käynnistettäisiin valmistelutyö sen selvittämiseksi, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan saattaa nyt ehdotettua paremmin sopuun perustuslain 15 §:n kanssa ja että tälle työlle asetettaisiin — lain poikkeuksellinen laajuus huomioon ottaen — esimerkiksi kuuden vuoden määräaika. Tavoitteena tulee olla, että käsillä oleva valtuuslaki voidaan kumota kokonaan.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös siitä, että valtuuslakikonstruktio peittää sen takana olevan lain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikentää näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Valiokunnan mielestä valtuuslakikonstruktio ei enää sovellukaan nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 2 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Ulla Karvo /kok	Veijo Puhjo /vas
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd
	Hannes Manninen /kesk	vjäs. Raimo Piirainen /sd.
	Elisabeth Naucclér /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.