Valiokunnan lausunto PeVL 8/2017 vp– HE 262/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi (HE 262/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Vesa Majamaa
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Anne Kumpula
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vesilakia ja ympäristönsuojelulakia. Lisäksi eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki ehdotetaan kumottavaksi. Esityksen mukaan vesitaloushankkeiden toteuttamiseen liittyvä kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely uudistettaisiin. Esityksen tarkoituksena on saattaa vesilain omaksi lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset sopusointuun perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten kanssa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan neljän kuukauden kuluttua niiden vahvistamisesta.

Valmis
5.0

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja perustuslain asetuksen antamista ja säädösvallan siirtämistä koskevan 80 §:n kannalta. Esityksen yleisperusteluihin sisältyy lisäksi laaja jakso, jossa arvioidaan perustuslain kannalta sellaisia vesilain säännöksiä, joita ei ehdoteta muutettaviksi.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Taustaa

Nykyisen vesilain valmisteluvaiheessa vesitaloushankkeiden toteuttamiseksi tarpeellisia käyttöoikeuksia koskeva sääntely päätettiin jättää vuonna 1961 poikkeuslakina säädetyn eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (ns. valtuuslaki) varaan. Tällä tavoin pyrittiin siihen, että vesilaki olisi säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta totesi voimassa olevaa vesilakia arvioidessaan (PeVL 61/2010 vp), että valtiosääntöoikeudellisesti on varsin epätyydyttävää, että valitulla sääntelyratkaisulla yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jää poikkeuslain varaan. Siksi perustuslakivaliokunta esitti, että ympäristövaliokunta ottaisi mietintöönsä lausumaehdotuksen, jonka mukaan valtioneuvoston piirissä käynnistettäisiin valmistelutyö sen selvittämiseksi, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan saattaa ehdotettua paremmin sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa, ja että tälle työlle asetettaisiin esimerkiksi kuuden vuoden määräaika. Tavoitteena tuli olla, että mainittu valtuuslaki voidaan kumota kokonaan.

Perustuslakivaliokunta huomautti myös siitä, että valtuuslakikonstruktio peitti sen takana olevan lain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikensi näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Valiokunnan mielestä valtuuslakikonstruktio ei enää sovellu nykyiseen valtiosääntöjärjestelmään. Valiokunta piti kuitenkin mahdollisena, että vesilakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä tilapäisesti perustetaan voimassa olevaan valtuuslakiin (PeVL 61/2010 vp).

Hyväksyessään vesilakiehdotuksen eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain kumoamiseksi siten, että lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017 (EV 355/2010 vp). Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen on tarkoitus täyttää tämä toimeksianto.

Arvioinnin lähtökohtia

Vesitaloushankkeiden toteuttamiseksi tarpeellisia käyttöoikeuksia koskeva sääntely on merkityksellistä omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojaa koskevan perussäännöksen, jonka mukaan jokaisen omaisuus on

turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään 15 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin vesilakia arvioidessaan todennut lain sisältävän eräänlaisen liukuvaksi asteikoksi luonnehdittavan säännöstön omaisuudensuojaan puuttumiseksi. Sääntely oli valiokunnan mukaan jaoteltavissa neljään erilaiseen tyyppiin: omaisuuden käytön sääntelyyn, sellaisiin omaisuuden suojan rajoituksiin, joita olisi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa, yleisen edun vuoksi toteutettaviin, omaisuuden pakkolunastusta edellyttäviin hankkeisiin ja pakkolunastustyyppisiin asetelmiin, joissa hankkeen toteuttaminen ei kuitenkaan tapahdu yleisen edun vuoksi vaan yksityisessä intressissä. Valiokunta ei pitänyt tuolloin mahdollisena arvioida yksityiskohtaisesti lakiehdotusta suhteessa perustuslakiin (PeVL 61/2010 vp).

Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa vesilain mukaisia käyttöoikeuksia tarkastellaan asianmukaisesti ja varsin seikkaperäisesti perustuslain omaisuudensuojan kannalta. Hallituksen esitykseen sisältyy myös laaja jakso (2.4) niistä säännöksistä, joita on hallituksen käsityksen mukaan pidettävä perustuslain mukaisina ja joita ei ehdoteta muutettaviksi. Perustuslakivaliokunta arvioi seuraavassa vain esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia.

Vesilain sääntelytapa

Vesitaloushankkeen käsite on keskeinen vesilain käyttöoikeussääntelyn kannalta. Vesitaloushankkeella tarkoitetaan vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön (vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohta). Perustuslakivaliokunta on pitänyt sisällöllisesti ongelmallisena, että käsitteen laajuudesta johtuen hankkeet voivat olla yhteismitattomia (PeVL 61/2010 vp).

Vesitaloushankkeiden tavoitteiden ja kokoluokan eroavaisuudet ovat valiokunnan mielestä omiaan vaikuttamaan siihen, että hankkeita koskeva sääntely muodostuu väistämättä melko yleiseksi ja jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa huomioon sekä eri hanketyyppien että tapauskohtaiset erityispiirteet. Tämänkaltaisessa lainsäädännössä korostuukin lain yksittäistapauksellinen soveltaminen. Perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena painottaa myös perustuslain 15 §:stä johtuvien vaatimusten huomioon ottamista sovellettaessa lain säännöksiä yksittäistapauksissa.

Käyttöoikeuden luovuttaminen ja pakkolunastus

Perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3). Valiokunta on myös todennut oikeustieteessä katsotun, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, 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 (PeVL 61/2010 vp).

Omaisuudensuojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Sen 1 artiklan mukaan 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.

Omaisuudensuojaa koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta, myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (Papamichalopoulos ym. v. Kreikka (1993), kohdat 43—45, Vasilescu v. Romania (1998), kohdat 51—53).

Oikeus toisen alueeseen tai rakennukseen

Vesilain 2 luvun 13 §:n mukaan hakijalle voidaan myöntää käyttöoikeus toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen, jos alue on toteutettavan vesitaloushankkeen vuoksi tarpeen säännöksessä erikseen mainittua tarkoitusta varten. Edellytyksenä käyttöoikeuden myöntämiselle on yleisten vesitaloushankkeiden edellytysten täyttymisen lisäksi myös se, että käyttöoikeuden hakija hallitsee omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta tai, jos kysymys on hakijalle ja muille yhteisesti kuuluvasta alueesta, toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei ole sanottavasti suurempi kuin hakijan osuus yhteisestä alueesta. Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi esteistä käyttöoikeuden myöntämiselle. Käyttöoikeutta ei voida myöntää, jos oikeus kohdistuu vähäistä laajempaan alueeseen ja siitä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan mahdollisuudelle käyttää oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen tai oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle.

Esteitä koskevan sääntelyn tarkoituksena on rajata käyttöoikeuden myöntämistä niin, ettei 2 luvun 13 §:n nojalla ole mahdollista perustaa vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeutta toisen omaisuuteen. Tällainen rajaus on perustuslain 15 §:stä johtuen välttämätön, sillä käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä 2 luvun 13 §:ssä ei ole yleinen tarve.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kysymystä pakkolunastuksesta ja omistusoikeuden rajoittamisesta muun muassa kaivoslainsäädännön yhteydessä. Kaivoslain 19 §:n 2 momentin mukaan kaivoksen apualueeksi voidaan määrätä sellainen kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten. Laissa on lisäksi asetettu eräitä yleisiä välttämättömyyteen liittyviä edellytyksiä apualueen perustamiselle. Lain perustelujen (HE 273/2009 vp, s. 85) mukaan laajoja infrastruktuurihankkeita varten ei ole mahdollista perustaa kaivoksen apualueita. Perustuslakivaliokunnan mukaan

apualueen osalta kyse on sellaisista lähinnä rasitteiksi luonnehdittavista rajoituksista, jotka eivät siinä määrin merkittävästi vaikuta omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että niitä voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastuvina puuttumisina. Sääntelyä arvioitiin siten perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kannalta (PeVL 32/2010 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momentin 2 kohdan sääntely esteestä perustaa käyttöoikeus (oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle) mahdollistaa varsin pitkälle menevät alueiden käyttörajoitukset. Kuitenkin kokonaisuutena tarkasteltuna vesilain 2 luvun 13 §:n sääntelyssä on perustuslakivakiokunnan käsityksen mukaan kyse omaisuuden suojan rajoittamisesta, ei pakkolunastuksesta (ks. myös PeVL 38/2012 vp, PeVL 32/2010 vp). Säännöksen nojalla perustettavien käyttöoikeuksien laajuus on rajoitettu, eikä alueen omistaja valiokunnan mielestä menetä käyttöoikeuden johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaisen esteperusteen soveltamiskynnystä tulisi kuitenkin madaltaa esimerkiksi lisäämällä myös säännöstekstiin perusteluissa (s. 29) mainittu edellytys käyttöoikeuden kohdistumisesta vähäiselle alueelle. Perustuslakivaliokunta korostaa lisäksi tarvetta ottaa perustuslain 15 §:n sääntely huomioon arvioitaessa käyttöoikeuden myöntämistä yksittäisessä tilanteessa.

Vanhojen voimalaitosten luvat

Vesivoimalaitoksen rakentamista koskevan luvan myöntämisen yhteydessä voidaan vesilakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n mukaan myös myöntää oikeus käyttää muiden vesivoiman osakkaiden osuuksia, jos hanke on energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatima. Eräiden vanhojen voimalaitosten osalta ehdotetaan kuitenkin poikettavaksi yleisen tarpeen vaatimuksesta. Lain voimaantulosäännöksen 4 momentin mukaan hankkeesta vastaavalle, jolle on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla lupa voimalaitoksen rakentamiseen ja oikeus käyttää määräajan toiselle kuuluvaa vesivoimaa, voidaan myöntää oikeus yhteisen vesivoiman käyttämiseen siinäkin tapauksessa, että hanketta ei ole pidettävä energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatimana. Oikeus voidaan myöntää myös, jos oikeus käyttää määräajan toiselle kuuluvaa vesivoimaa on perustunut asianosaisten väliseen sopimukseen.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 48—49) mukaan vesivoimaan kohdistuvan pysyvän käyttöoikeuden on katsottava tosiasiallisesti rinnastuvan vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Perusteena tälle ovat ennen muuta perustuslakivaliokunnan koskiensuojelulainsäädännön yhteydessä antamat lausunnot. Perustuslakivaliokunta on tuolloin todennut, että vesivoiman suurin merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon. 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).

Perustuslain 15 §:n 2 momentin säännös pakkolunastuksesta vastaa sanamuodoltaan perusoikeusuudistusta edeltänyttä hallitusmuodon 6 §:n 3 momenttia. Omaisuudensuojaa koskeva tulkintakäytäntö yleisesti on kuitenkin sittemmin osin muuttunut. Perustuslakivaliokunta on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoituksien arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut, että koskiensuojelua koskevat lausunnot on annettu ennen nykyisen ympäristöperusoikeussäännöksen säätämistä (PeVL 61/2010 vp).

Nyt ehdotettu sääntely poikkeaa kuitenkin koskiensuojelua koskevista säännöksistä. Sääntelyssä on etupäässä kysymys toiselle annetun käyttöoikeuden jatkamisesta eikä vesistön suojelemisesta. Kuitenkin säännöksen tarkoitus kiinnittyy sen perustelujen valossa myös siihen, että vesistön ranta-alueet ovat mukautuneet toiminnan mukaisiin vesistöoloihin ja hankkeesta vastaavan menettäessä oikeuden jatkaa toimintaansa saattaisi aiheutua merkittäviä vesistöolojen muutoksia.

Ehdotuksen perusteluissa (s. 49) on tehty selkoa virtavesiin liittyvistä muista käyttömuodoista, kuten virkistyskäytöstä. Perusteluissa on kuitenkin lähdetty siitä, että vesivoiman hyödyntäminen on lähes aina taloudellisesti merkittävin vesialueen käyttömuoto.

Ottaen huomioon vesialueiden muutkin käyttömuodot ja omaisuuden laadun perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsillä olevassa, varsin rajatussa tilanteessa ei ole syytä arvioida, että voimaantulosäännöksen 4 momentin nojalla myönnettävä käyttöoikeus vesivoimaan muodostaisi perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun pakkolunastuksen. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että käyttöoikeuden myöntämistä harkittaessa otettaisiin huomioon säännöksen perusteluissa mainittujen ranta-alueisiin ja vesistöoloihin kohdistuvien epäsuotuisten muutosten välttäminen.

Yleisen tarpeen yksilöinti

Yleisen tarpeen edellyttämistä hankkeista ehdotetaan säädettäväksi vesilain 2 luvun 13 a §:ssä. Sen mukaan hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Yleinen tarve voi säännöksen mukaan liittyä energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamiseen, yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen, sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumiseen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaan taikka muuhun vastaavaan merkittävään yleiseen etuun.

Sääntely on merkityksellistä sen perustuslain 15 §:n 2 momentin säännöksen kannalta, jonka mukaan pakkolunastuksen edellytyksenä on täyden korvauksen lisäksi lunastuksen tapahtuminen yleiseen tarpeeseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 32/2010 vp, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 28/2000 vp, s. 4/I). Valiokunnan mukaan tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 32/2010 vp, s. 5/II, PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 53/2001 vp, s. 2/I). Vesilain 2 luvun 13 a §:n sääntely on tältä kannalta riittävää ja asianmukaista.

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 16.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala