

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

21 päivänä lokakuuta 1986

Lausunto n:o 8

Laki- ja talousvaliokunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 4 päivänä huhtikuuta 1986 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa säätämisyjärjestystä koskevilta osin hallituksen esityksestä n:o 25 koskiensuojelulaiksi ja kirjeellään 4 päivänä tammikuuta 1984 ed. von Bellin ym. lakialoitteesta n:o 187/1983 vp. laiksi vesilain 2 luvun 5 ja 11 §:n muuttamisesta sekä laiksi Iijoen ja Koutajoen vesistöalueiden käytöstä ja suojelusta samoin kuin kirjeellään 28 päivänä helmikuuta 1984 ed. Almgrenin ym. lakialoitteesta n:o 16/1984 vp. laiksi Kymijoen Pernoonkoskien, Siikakosken ja Kokonkosken käytöstä ja suojelusta.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina ministeri Matti Ahde, kansliapäällikkö Lauri Tarasti ja vanhempi hallitussihteeri Taru Hallberg ympäristöministeriöstä, kansliapäällikkö Raimo Pekkanen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Matti Kekkonen maa- ja metsätalousministeriöstä, oikeusneuvos Väinö Riihelä korkeimmasta oikeudesta, eläkkeellä oleva oikeuskansleri Kai Korte, varatuomari Erkki Hissa Kemijoki Oy:stä, varatuomari Ensio Kahanpää Suomen Voimalaitosyhdistys ry:stä, ympäristönsuojeluasiamies Jukka Luokkamäki Teollisuuden Keskusliitosta, asianajaja Reijo Savia, professori Mikael Hidén, professori E.J. Hollo, professori Veikko O. Hyvönen, tutkijaprofessori Antero Jyränki, apulaisprofessori Vesa Majamaa, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja apulaisprofessori Pekka Vihervuori.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on suojella arvokkaita virtaavat vedet ja kosket voimalaitosrakentamisel-

ta. Lakiehdotuksen mukaan luvan myöntäminen uuden voimalaitoksen rakentamiseen kielletään 53:een ehdotuksessa mainittuun vesistöön tai vesistön osaan.

Ehdotus muodostaa kokonaisuuden, jolla on virtaavien vesien suojelun kannalta valtakunnallinen merkitys. Kaikissa suojelukohteissa voimalaitoksen rakentaminen aiheuttaisi vesilaissa tarkoitettuja vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonosuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa.

Lakiehdotuksen mukaan vesivoiman omistajille ja käyttöoikeuden haltijoille suoritetaan vesivoiman hyväksikäytön estymisen johdosta vaatimuksesta korvaus, joksi määrätään vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysikorvaus. Lisäksi korvattaisiin vesivoiman käyttöönottamisen tarpeellisista suunnittelu- ja muista erityisistä toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset eräin edellytyksin. Korvaukset määrättäisiin siinä järjestyksessä kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta annetussa laissa on säädetty.

Vastaavaa korvausperiaatetta ja -menettelyä sovellettaisiin myös niihin vesistöihin, joissa luvan myöntäminen voimalaitoksen rakentamiseen on kielletty Ounasjoen erityissuojelusta annetulla lailla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

Koskiensuojelulakiehdotus on esityksen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyllä tavalla. Esityksen mukaan säätämisyjärjestykseen vaikuttaa muun muassa se, että yksittäistapauksen sijasta koskiensuojelulaki sisältäisi omistusoikeuden käytön yleisen rajoituksen, joka koskisi yhtäläisesti kaikkia kysymyksen tulevia vesivoiman omistajia ja käyttöoikeuden haltijoita. Rajoituksesta maksettaisiin korvaus, joka määrätään vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukai-

seksi täydeksi korvaukseksi. Korvauserusteet olivat samat, joita lakialoitteessa n:o 153/1982 vp. ehdotettiin ja joiden perustuslakivaliokunta lausunnossaan n:o 18/1982 vp. katsoi täyttävän hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen. Lisäksi esityksessä todetaan, että koskiensuojelulaki ei koskisi Kemijoki Oy:n sisäisiä yksityisoikeudellisia suhteita eikä muita tapauksia, joissa valtio on tehnyt vesivoiman rakentamisesta sopimuksen.

Lakialoitteet

Ed. von Bellin ym. edellä mainitun lakialoitteen tarkoituksena on parantaa vesien käytön suunnitelmallisuutta ja vesiluonnon suojelua sekä suojella Iijoen ja Koutajoen vesiä vesirakentamiselta. Lakialoitteeseen sisältyvän toisen lakiehdotuksen mukaan ei voimalaitoksen rakentamiseen Iijoen ja Koutajoen vesistöihin saa myöntää vesilaissa tarkoitettua lupaa. Lakialoitteeseen sisältyvät lakiehdotukset on johtolauseen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyllä tavalla.

Ed. Almgrenin ym. edellä mainitun lakialoitteen tavoitteena on Kymijoen alueella olevien Pernoonkoskien, Siikakosken ja Kokonkosken suojeleminen ja luonnonvaraisena säilyttäminen. Lakialoitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan voimalaitoksen rakentamiseen mainituissa koskissa ei saa myöntää vesilaissa tarkoitettua lupaa. Lakiehdotus on johtolauseen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyllä tavalla.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esitys

Omaisuuksien perustuslainsuoja ilmenee hallitusmuodon 6 §:stä, jonka 1 momentissa säädetään, että jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu muun muassa omaisuuden puolesta. Lainsäädäntökäytännössä on katsottu, että omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennettäessä tai rajoitettaessa puututaan myös omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine säilyykin sinänsä koskemattomana. Jos omistusoikeuteen puuttuvat rajoitukset eivät kuitenkaan loukkaa omistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla, voidaan rajoituksista säätää hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin estämättä tavallisella lailla.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut koskivoiman kuuluvan omaisuuden suojan piiriin (PeVL n:o 5 ja 8/1947 vp.). Valiokunta on lisäksi todennut, että vesivoimaa voidaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin merkitys omistajalle ta käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon (PeVL n:o 18/1982 vp.). Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 1 §:n tarkoittama pysyvä kielto myöntää rakentamislupaa uutta voimalaitosta varten pykälässä nimeltä mainituissa vesistöissä tai vesistön osissa merkitsevä omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidettävän käyttötavan kokonaan kieltämisestä. Tällainen kielto voidaan rinnastaa kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä.

Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan voidaan säätää lailla. Hallituksen esityksessä mainittujen vesistöjen ja vesistön osien rauhoittamista uusien voimalaitosten rakentamiselta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana, koska on useista esityksistä mainituista syistä tärkeää säilyttää jäljellä oleva virtaavat vedet ja kosket.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan vesivoiman omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle suoritetaan vesivoiman hyväksikäytön estymisen johdosta valtion varoista korvaus, joksi on määrättävä vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täyskorvaus.

Ehdotetun korvaussäännöksen osalta valiokunta viittaa lausunnossa n:o 18/1982 vp. ottamaan sa kantaan ed. Impiön lakialoitteesta n:o 153/1982 vp. Valiokunta katsoi lakialoitteeseen sisältyneen korvaussäännöksen täyttävän hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa edellytetyn täyden korvauksen vaatimuksen. Koskiensuojelulakiin ehdotettu korvaussäännös noudattaa mainituissa lakialoitteissa omaksuttua korvauseriaa ja on niin muodoitin säädetävissä tavallisena lakina.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, puuttuisiko lakiehdotus valtiosääntöoikeudellisesti merkitsevällä tavalla yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa. Saadun selvityksen mukaan lakiehdotuksen tarkoittamien vesistöjen tai vesistöjen osien osalta ei ole olemassa vesilain mukaisesti voimalaitosrakentamisesta sellaisia sitovia sopimuksia, joihin laki puuttuisi taannehtivasti. Siksi

lakiehdotus voidaan tältäkin kannalta arvioituna säätää tavallisena lakina.

Lakialoitteet

Aiemmin mainittuihin lakialoitteisiin sisältyvissä lakiehdotuksissa suojeltaviksi ehdotetut vesistöt tai vesistön osat sisältyvät hallituksen esityksen mukaan rauhoitettaviin kohteisiin. Edellä todetun mukaisesti on siten katsottava hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin vaatimuksen yleisestä tarpeesta täyttyvän. Koska lakialoitteiden mukaan vesivoiman hyväksikäytön estymisestä ei kuitenkaan suoriteta korvausta, on ed. von Bellin ym. lakialoitteeseen sisältyvä toinen lakiehdotus ja ed. Almgrenin ym. lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyllä tavalla.

Muita seikkoja

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 1 §:ssä viitataan vesilain 2 luvun 5 §:n 1 momenttiin siinä muodossa kuin se on vesilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE n:o 266/1984 vp.). Tällainen viittaus on valiokunnan mielestä asiallisesti tarpeeton ja lakiteknisesti epäonnistunut. Se on syytä poistaa siitäkin syystä, että koskiensuojelulain voimaantulo ei jäisi riippuvaiseksi vesilain muutosesityksen käsittelystä. Valiokunnan käsityksen mukaan 1 §:ssä on aihetta todeta rakentamisluvan myöntämiskiellon ohella, ettei mainituissa vesistöissä ja vesistön osissa saa myöskään rakentaa uutta voimalaitosta.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan korvataan vesivoiman omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle ne kustannukset, jotka ovat aiheutuneet vesivoiman käyttöön ottamiseksi tarpeellisista suunnittelu- ja muista erityisistä toimenpiteistä, jos ne ovat tarkoittaneet voimalaitoksen rakentamista lakiehdotuksen mukaan rauhoitettavaan vesistöön. Korvauksen saaminen edellyttäisi sitä, että koskiensuojelulain tullessa voimaan on vireillä vesilain mukainen voimalaitoksen rakentamislupahakemus.

Valiokunnan käsityksen mukaan suunnittelukustannusten korvaaminen on tavanomaisesta poikkeava järjestely. Se saattaa johtaa spekulatii-

viisiinkin lupahakemuksiin. Tämä mahdollisuus voi korostua sen vuoksi, että korvauksen saamista ei ole sidottu esimerkiksi lupahakemuksen vireilläoloon hallituksen esityksen antamisajankohtana esityksessä ehdotetun lain voimaantulohetken asemesta. Suunnittelukustannukset korvattaisiin sellaiselle suojeltavan vesistön vesivoiman omistajalle, jolla on lupahakemus vireillä vesioikeudessa, kun taas ilman tätä korvausta jäisivät esimerkiksi ne yksityiset vesialueen omistajat, jotka eivät ole voineet tehdä lupahakemusta vesilain 3 luvun 9 §:n rajoitusten tähden. Lakiehdotuksen 3 § johtaa korvausten maksamiseen suunnittelukustannuksista lähinnä voimayhtiöille, joilla on vireillä voimalaitossuunnitelmia suojeltavissa vesistöissä, vaikka mitään suunnittelukuluja ei korvattaisi, jos lupahakemus evättäisiin vesilain nojalla.

Lakiehdotuksen mukaan korvaus vesivoiman käytön estymisestä ja suunnittelukustannuksista määrätään siinä järjestyksessä kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/77) on säädetty. Tämä merkitsee sitä, että lunastustoimituksen kustannukset jäävät valtion maksettaviksi. Edunvalvontakustannukset eli lähinnä oikeudenkäyntikulut on sen sijaan lunastuslain 82 §:n 1 momentin mukaan määrättävä hakijan maksettaviksi. Koska vesivoiman omistajan tai käyttöoikeuden haltijan on itse haettava lakiehdotuksen mukaan korvaustoimitusta, ei hän saa korvausta niistä välttämättömistä kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet hänen oikeutensa valvomisesta. Valiokunta pitää tällaista järjestelyä epäkohtana oikeusturvan kannalta.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus ja ed. von Bellin ym. lakialoitteeseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että ed. von Bellin ym. lakialoitteeseen sisältyvä toinen lakiehdotus ja ed. Almgrenin ym. lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio, Anttila, Hämäläinen, Jansson, Kärhä, J. Mikko-

la, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Kettunen, Rajamäki ja Roos.

Eriäviä mielipiteitä

I

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan niiltä keskeisiltä osin, kuin valiokunta on lausunnossaan katsonut, että koskiensuojelulakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan enemmistö on kantansa tueksi katsonut lakiehdotuksen 2 §:n korvaussäännösten täyttävän hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen vetoamalla valiokunnan lausuntoon n:o 18/1982 vp. Tuossa lausunnossaan valiokunta totesi hallituksen lakiehdotuksen ohessa, että silloin myös esillä ollut lakialoite oli korvaussäännösten osalta hallitusmuodon mukainen. Mielestämme valiokunnan tuolloin pääasian eli hallituksen esityksen sivussa ilmaisema kanta ei voi muodostaa sellaista vakiintunutta käytäntöä, johon vedoten nyt voitaisiin muodostaa sääntämisyjärjestyksensä. Aiemman lausunnon tässä suhteessa vähäistä ennakkopäätösarvoa osoittaa sekin, että lakialoitetta koskeva sääntämisyjärjestyslausuma esitettiin ilman asiantuntijoiden käsityksiä lakialoitteen korvaussäännöksistä. On myös huomattava, että kyseinen lausunto valmistui aivan silloisen vaalikauden loppuvaiheessa ja valiokunnan huomion kohdistuessa käytännöllisesti katsoen kokonaan hallituksen esityksen tarkasteluun.

Käsityksemme mukaan koskiensuojelulakiehdotuksen 2 § ei täytä täyden korvauksen vaatimusta. Korvauseruste on kaavamainen, eikä se ota huomioon sitä, että kosket eroavat toisistaan rakentamiskelpoisuutensa puolesta. Mielestämme on kiistatonta, että rakentamiskelpoisuudeltaan hyvän vesivoiman ja jo rakennetun voimalaitok-

sen omistaja saisi lakiehdotuksen mukaan korvauksen, joka ei täysimääräisesti vastaa vesivoiman hyväksikäytön estymisestä aiheutuvaa taloudellista menetystä. Tämän vuoksi lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Perustuslain vaatimukset täyttyisivät tältä osin, jos korvaus myös suuruutensa eikä vain menettelynsä osalta säädetään määrättäväksi lunastuslain (603/77) mukaan. Tätä korvauserustetta sovellettaessa jäisi lisäksi maksamatta sellainen perusteeton korvaus, johon lakiehdotus johtaa, koska korvausta sen mukaan maksetaan siitä riippumatta, voisiko vesivoiman omistaja tosiasiallisesti rakentaa voimalaitoksen vai ei.

Valiokunnan enemmistön mukaan ei ole olemassa sellaisia yksityisoikeudellisia sopimuksia, joihin koskiensuojelulaki puuttuisi taannehtivasti. Käsityksemme mukaan tilanne kuitenkin on ainakin Kemijoki Oy:n omistuksessa suojeltavissa kohteissa olevan vesivoiman osalta siinä määrin rinnasteinen ns. Ounasjokilaissa esillä olleeseen tilanteeseen, että sääntämisyjärjestyksen arvioiminen taannehtivuuskiellon kannalta olisi tullut ottaa huomioon.

Valiokunnan enemmistö on käsitellyt laajasti lakiehdotuksen 3 §:n säännöksiä suunnittelukustannusten korvaamisesta. Mielestämme tämän osalta riittää huomautus siitä, että korvauksen saamista ei ole sidottu esimerkiksi lupahakemuksen vireilläoloon hallituksen esityksen antamisajankohtana esityksessä ehdotetun lain voimaantulohetken asemesta.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 1986

Sampsä Aaltio
Lea Kärhä

Iiro Viinanen

Sirkka-Liisa Anttila
Impi Muroma

Pentti Kettunen
Einari Nieminen
Ben Zyskowitz

II

Vesilain perusteella voimalaitosrakentamiseen tarvitaan lupa.

Jos lupa evätään, siitä ei seuraa minkäänlaista korvausta vesivoiman omistajalle. Sen vuoksi kos-

kiensuojelulakiin ei tulisi sisällyttää korvauspykälää. Myös ed. von Bellin ja ed. Almgrenin lakialoitteet voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 1986

Arvo Kemppainen

Kati Peltola

