**Oikeusministeriölle**

**Lausunto**

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura (SYS) esittää vesilain (587/2011) käyttöoikeussääntelyn uudis­tamiseksi asetetun työryhmän mietinnöstä (OM 8/2016) lausuntonaan kunnioittavasti seu­raa­van.

*Yleistä*

Mietinnön tarkoituksena on työryhmän toimeksinnon mukaisesti laatia ehdotus perustuslain säätä­mis­­järjestyksessä säädetyn lain eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (226/1961) kumoamiseksi.

Lain 1 § kuuluu:

”Lailla voidaan säätää, että vesistön tai veden käyttämistä tarkoittavaa 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 estää 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."

Uudistuksen tavoitteena on, että vastedes voitaisiin perustaa käyttöoikeuksia yksinomaan perustus­lain 15 §:n mukaisin perustein ilman erityistä poikkeuslakia.

Sysäyksen toimeksiannolle on antanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto 61/2010 vp, jos­sa arvosteltiin sitä, että tuolloin vireillä ollut vesilain kokonaisuudistus HE 277/2009 vp perustui käyt­töoikeuksien osalta voimassa olleeseen edellä mainittuun poikkeuslakiin 226/1961.

Perustuslakivaliokunta lausui lausuntonsa lopussa seuraavan:

”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 sopusointuun 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.”

Mietinnön antaneen työryhmän toimeksianto on ollut haastava, koska se on selkeästi valtio­sääntöoikeudellinen eikä niinkään ympäristöoikeudellinen. Tämä painotus ei selkeästi hah­motu mietinnön rakenteesta ja perusteluista, erityisesti arvioitaessa mainitun erityislain ja perustus­lain kes­ki­näissuhdetta omaisuudensuojasääntelyn valossa. Mietinnöstä puuttuvat kattava, vuoden 1961 val­tuuslain säätämisen tarvetta ja syntymistä kuvaava historiallinen katsaus, kansainvälinen ver­tai­lu, varsinkin Ruotsin vesioikeusjärjestelmään, joka on ollut varsin samankaltainen kuin Suo­messa, sekä kattava katsaus siitä, miten vastaavanlaiset käyttöoikeusperusteet on Suomen muussa lain­sää­dän­nössä järjestetty.

Työryhmä esittää valtuuslain kumoamista ja on ottanut perusajatuksekseen sen, että perustuslain 15 §:n valossa olisi sallittua, että kiinteistön omistajan käyttöoikeutta voidaan lailla tietyssä määrin ra­joit­­taa toisen henkilön tarvitseman käyttöoikeuden hyväksi. Pakkolunastustyyppiset rajoitukset taas ovat sallittuja vain yleistä tarvetta varten. Mietinnön pohdiskelu pakkolunastus- ja lunastus­termi­no­logian merkityksellisyydestä valtuuslain kannalta ei ratkaise käyttöoikeustyyppisten lunas­tus­pe­rusteiden asemaa perustuslain 15 §:n kannalta, koska esimerkiksi lunastuslain lunastuskäsite on useim­miten samansisältöinen aikaisemman lainsäädännön pakkolunastuskäsitteen kanssa. Syynä sii­hen, ettei valtuuslaissa tai vesilaissa käytetä pakkolunastuksen käsitettä on paitsi ero sisällöl­li­sessä ulottuvuudessa ennen muuta yleisen tarpeen puuttumisessa, mikä on pakkolunas­tus­lain­sää­dän­nön perinteinen erottava tunnusmerkki, tosin eräin poikkeuksin. Tästä syystä sen ratkaiseminen, min­kä­lai­set vesilaissa säädetyt lunastustilanteet kuuluvat valtiosääntöoikeudellisen pakkolunas­tus­kä­sitteen ulottuvuuden alaan, on lainsäädännöllinen kysymys, joka lähtökohtaisesti vaatisi perustus­lain­­säätämisjärjestyksen. Mietinnössä on lähdetty kehittelemään mallia, jossa tunnistettaisiin tuon sään­te­lyn ulkopuolelle jätettävissä olevat käyttöoikeus- ja lunastustilanteet.

Tästä lähtökohdasta työryhmä on jakanut vesilain nojalla myönnettävät käyttöoikeudet kolmeen eri ryh­mään: 1) vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen, 2) vähäistä laajempi käyttöoikeus toisen aluee­seen ja 3) pakkolunastustyyppinen käyttöoikeus, joka on sallittu vain yleistä tarvetta varten.

*Vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen*

Työryhmän esitys vesilain 2 luvun 12 §:ksi on samansisältöinen kuin nykyinen paikkansa laissa vaihtava 2 luvun 13 §:n 2 momentti. Tavallisen lain säännökseltä poistuisi siten nykyisen valtuus­lain antama mahdollinen oikeutus. Tätä kysymystä ei ole mietinnössä enemmälti tarkasteltu. Kiin­teis­tön omistajalle koituva käyttöoikeuden rajoitus onkin niin vähäinen, ettei sitä voitane pitää pak­ko­lunastuksen kaltaisena. Lupaa myönnettäessä lupaviranomaisen tulee huolehtia siitä, ettei vaa­dit­ta­van käyttöoikeuden ala ylitä sallittua mittasuhdetta. On katsottavissa, ettei valtuuslain tar­vetta tältä osin ole.

*Vähäistä laajempi käyttöoikeus*

Työryhmän esitys vesilain 2 luvun 13 §:ksi saattaa osoittautua käytännössä haasteelliseksi soveltaa. Ky­­sy­myksessä on myös valtuuslain 1 §;ssä tarkoitettu oikeus, jonka siis on katsottu vaatineen pe­rus­tuslain säätämisjärjestystä. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, mitä tarkoitusta varten käyt­tö­oikeus voitaisiin myöntää. Toisessa momentissa taas määriteltäisiin käyttöoikeuden myöntämisen edel­­ly­tykset ja kolmannessa momentissa säädettäisiin käyttöoikeuden myöntämisen esteistä. Lähtö­kohtaisesti tätä säännöstä sovellettaisiin kaikkiin vesitaloushankkeisiin, lukuun ottamatta vesivoi­ma­­lai­tosta.

Merkittävimpiä vesitaloushankkeita ovat veden korkeuden nostaminen, veden korkeuden laskemi­nen, veden virtauksen säännöstely ja tekojärven rakentaminen. Kaikissa näissä hankkeissa yleensä tar­­vi­taan hankkeen toteuttamista varten käyttöoikeus toisen maa-alueeseen. Käytännössä esiinty­neis­sä hankkeissa hakija yleensä kykenee saamaan pykälän toisessa momentissa edellytetyn puolen osan hankkeen edellyttämästä alueesta, sillä hakija muuten tuskin panisi asiaa vireillekään. Merkit­tä­vim­mäksi kysymykseksi nousee siten lupaviranomaisen näkökulmasta se, muodostuuko esitetyn pykä­län 3 momentti esteeksi myöntää käyttöoikeus.

Esitetyn lainkohdan 2 momentissa tarkoitetaan puolta koko hankkeesta. Pykälän 3 momentissa sen sijaan tarkastellaan yksittäiselle kiinteistölle aiheutuvaa huomattavaa haittaa. Käytännössä merkittä­vis­sä vesitaloushankkeissa esiintyy vahingonkärsijöinä sekä suuria että pieniä kiinteistöjä. Pienelle kiin­­teis­­tölle aiheutuu esimerkiksi veden pinnan nostosta herkemmin huomattavaa haittaa kuin suu­rel­­le kiinteistölle. Jos siis yksikin tällainen kiinteistö sijaitsee hankkeen toteuttamisalueella, hank­keen toteuttamiseen tarvittavaa käyttöoikeutta ei voida myöntää. On epäiltävissä, että esitetyn lain­koh­dan soveltamisala jää verraten vähäiseksi merkittävimmissä vesitalousasioissa.

Pykälän 3 momentin 2 kohta on ongelmallinen. Siitä näyttäisi olevan luettavissa, että vaikka käyttö­oikeu­den perustaminen kokonaan estäisi omistajaa käyttämästä käyttöoikeuden kohteeksi joutunutta omai­­suutta, mutta tästä ei aiheutuisi huomattavaa haittaa omistajan muun alueen tai omaisuuden käyt­­­tä­­miseen, estettä käyttöoikeuden myöntämiseen ei olisi. Jos käyttöoikeuden kohteeksi joutu­nutta aluetta omistaja ei voi lainkaan käyttää, lienee kysymys pakkolunastukseen verrattava tilanne alueen osalta. Merkitystä ei perustuslain 15 §:n kannalta kuitenkaan ole alueen suuruudella tai mer­ki­tyk­­sellä osana omistajan kokonaisomaisuutta. Kysymys ei myöskään enää ole vain omaisuuden käy­­tön rajoittamisesta. Jos lainsäädäntöhanketta on aikomus jatkaa, tämä kohta, joka ilmeisesti tar­koit­taa sitä, että käyttöoikeuden kohteena on pienempi alue kuin saman momentin 1 kohdassa tar­koi­tettu alue, edellyttää täsmentämistä jo oikeusturvasyistä.

Vaikuttaa siltä, ettei ehdotettu pykälä täysin pysy niissä puitteissa, että sitä voitaisiin pitää muuna kuin pakkolunastukseen verrattavana käyttöoikeuden myöntämisenä. On joka tapauksessa selvää, et­tä tämän pykälän osalta lainkäyttäjälle tulisi huomattavia soveltamisongelmia. On muistettava, et­tä nykyään on yleistynyt se, että hankkeen vastustajat hankkivat omistukseensa pieniä maa-alueita hank­­keen vaikutusalueelta turvatakseen puhevaltansa asian käsittelyssä.

*Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet*

Ehdotettu vesilain 2 luvun 13 a § näyttäisi täyttävän perustuslain 15 §:n vaatimukset. Käyttö­oikeu­den myöntäminen olisi siis mahdollista, jos hanke on yleisen tarpeen vaatima. Ehdotetussa py­kä­lässä on erikseen lueteltu, minkälaisiin hankkeisiin pykälää voitaisiin soveltaa. Käytännössä luet­te­lo on niin kattava, että se täyttää kaikki ne hankkeet, joihin vesilain mukaisia lupia nykyään hae­taan. Vesilaissa on ennenkin ollut mahdollisuus myöntää käyttöoikeus tai lunastusoikeus toisen kiin­teis­töön yleisen tarpeen tyydyttämiseksi tarpeellista vesistöhanketta varten.

Lain soveltajan ongelmaksi jää, mikä hanke on yleisen tarpeen vaatima. Perinteisesti on katsottu, että yleisen tarpeen vaatimus voi täyttyä vain silloin, kun hankkeesta hyötyä saavia ei voida yksi­löidä. Hankkeella siis aikaansaadaan yhteistä hyvää. Jos hankkeesta hyötyä saavat voidaan yksilöi­dä, hanke ei ole yleisen tarpeen vaatima, vaikka hyötyä saavia henkilöitä olisi useita satojakin.

Niinpä esimerkiksi suuriakaan kuivatushankkeita, kun ne toteutetaan peltoviljelyn parantamiseksi, ei ole pidetty yleisen tarpeen vaatimina. Vedenpinnan nostoa, kun se on tapahtunut järven ympärillä ole­vien huvilakiinteistöjen virkistyskäytön parantamiseksi, ei ole pidetty yleisen tarpeen vaatimana. Vas­taavasti vesistön vedenjuoksun säännöstelyä, kun se on toteutettu vesivoimalaitosten vesi­voi­man lisäämiseksi, ei ole pidetty yleisen tarpeen vaatimana.

Tyypillisiä yleisen tarpeen vaatimina hankkeina on pidetty esimerkiksi liikenteen ja yhdyskuntaa palvelevien vedentarpeen tyydyttämiseksi sekä asutuksen turvaamiseksi tarpeellisia hankkeita.

Käytännössä yleisiä tarpeita on useita. Tyypillisesti vesistöhankkeissa erilaiset tarpeet ovat keske­nään ristiriitaisia. On otettava huomioon, että vesistöhanke aina muuttaa ympäristöä. Yhtäältä voi olla tarve säilyttää luonnon monimuotoisuus ja toisaalta voi olla tavoitteena toteuttaa haettu vesistö­hanke. Intressiharkinta saattaa näistä syistä olla laajempaa ja lunastuslain vastaavanlaisia harkinta­ti­lan­­tei­ta olennaisesti laajentavaa sekä samalla lupaviranomaisen toimivaltaa lunastusviranomaisena li­­sää­vää.

Jos lainsäädäntöhanke toteutetaan, lupaviranomainen joutuu siis nykyistä enemmän pohtimaan pe­rus­tuslain 15 §:n omaisuudensuojaa koskevan ja ympäristövastuuta koskevan perustuslain 20 §:n välis­tä suhdetta.

*Vesivoiman hyödyntäminen*

Mietinnön mukaan käyttöoikeus toisen alueeseen ja toiselle kuuluvaan vesivoimaan voitaisiin vesi­voi­malaitosta varten myöntää vain, jos hanke on yleisen tarpeen vaatima. Tyypillisesti vesivoi­ma­laitos pyrkii saamaa vesivoimalaitosta varten tarpeellisen alueen ja veden alle jäävän alueen sekä ve­­si­­voiman vapaaehtoisin kaupoin haltuunsa. Kun vesivoima usein on yhteistä, kaupassa nouda­te­taan yhteisaluelain kaupantekojärjestelmää.

Edel­leen kuitenkin saattaa olla tilanteita, tosin ilmeisesti harvoin, että ehdotetun vesilain 8 luvun 4 ja 5 § tulevat sovellettaviksi. Tällöin mietinnön mukaan vaatimuksena on, että hanke on yleisen tar­peen vaatima, käytännössä siis energiahuollon turvaamisen kannalta tarpeellinen. Tämä vaatimus täyt­ty­neen äärimmäisen harvoin, ehkä ei koskaan, koska energiahuolto voidaan yleensä turvata mo­nin eri tavoin. Yleensä vesivoimalaitoksen rakentamisessa kysymys on vesivoimayhtiön yksityi­ses­tä edusta ja hyödystä.

*Johdon sijoittaminen toisen vesialueelle*

Lisäksi työryhmä on esittänyt, että joen alittava johto voitaisiin sijoittaa toisen vesialueelle ilman erik­seen myönnettävää käyttöoikeuttakin. Oikeus perustuisi suoraan lakiin ja siitä olisi tehtävä vain etu­käteisilmoitus valvontaviranomaiselle. Tältä osin esitys uudeksi vesilain 2 luvun 5 a §:ksi on lähtö­­kohtaisesti kannatettava. Esitys vähentää byrokratiaa. Johtoa ei kuitenkaan yleensä sijoiteta yksin­­omaan joen alitse, vaan se jatkuu molemmin puolin rantaa. Siksi voisi olla perusteita lähteä siitä, että joen alittavan johdon sijoittaminen tapahtuisi samassa järjestyksessä kuin maa-alueelle. Tä­mä saattaisi esitettyä enemmänkin vähentää byrokratiaa.

Ongelmaksi johtojen osalta tulee useimmiten se seikka, että rantakiinteistön uudella omistajalla ei aina ole tietoa kaikista kiinteistön alueelle sijoitetuista johdoista. Niistä ilmoittaminen ja niiden mer­kitse­minen voi olla puutteellista. Lisäksi olisi aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että ranta­kiinteistön käyttömuoto saattaa muuttua. Olisi siis aiheellista säännellä myös sitä, kenellä on vel­vollisuus muuttuneissa oloissa siirtää johto.

*Lopuksi*

Olisi ollut toivottavaa, että mietinnössä esitettyä paremmin tuotaisiin esiin ne syyt, joiden vuoksi ku­­mot­­tavaksi esitetty vuoden 1961 laki aikoinaan säädettiin sekä ne muuttuneet seikat, joiden joh­dosta laki tulisi kumota, sekä se, mitä vaikutuksia käytännössä mietinnön toteuttamisesta aiheutuu. Muita kuin perustuslakivaliokunnan mietinnössä esittämiä muodollisia syitä lain kumoamiseksi ei ole lausuttu julki. Toisaalta esitys johtanee siihen, että valtuuslaissa määritelty pakkotoi­mi­oikeuk­sien suhde ja asema siirtyy perustuslakikysymyksenä lupaviranomaisen ratkaistavaksi erityisesti sen tul­ki­tessa yleisen tarpeen edellytystä perustuslain 15 §:n valossa. On siten jossain määrin epäselvää, muo­dostuisiko vesilain hankkeisiin sovellettava yleisen tarpeen harkinta erilaiseksi kuin lunas­tuslaissa, jolloin vesilain sääntely asiallisesti merkitsisi julkilausumatonta ja ehkä viranomais­toi­mivaltaa laajentavaa poikkeusta lunastuslain järjestelmään, siis ilman nykyisen valtuuslaain tarjoamaa selkänojaa. Tältä osin muutos siis olisi perus­tus­lail­lisesti erittäin merkittävä, koska vaik­ka aikaisemminkin vesilain nojalla on voitu soveltaa yleisen tarpeen edelly­tys­tä lunas­tus­tarkoi­tuksiin, tähän on ollut kumottavan lain antama valtuus lunastus­lainsäädäntöön katsomatta. Nyt tällaista selkänojaa ei enää olisi, mikä kansalaisten yhdenver­tai­suu­den ja muun oikeusturvan kan­nal­ta ei ole ongelmatonta, jos lupaviranomaisen päätöksellä tulisi mah­dolliseksi ohi perustuslain 15 §:n säännöksen lunastaa kevyemmin perustein kuin mikä lunas­tus­lain mukaan olisi mahdollista.

Käytännön vaikutusten osalta mietinnössä tyydytään toteamaan (s. 36), että lainmuutoshankkeella olisi vaikutuksia veden korkeuden nostamista ja vesivoimalaitosten rakentamista koskeviin hank­kei­­siin, joita ei enää kaikilta osin voitaisi toteuttaa. Vaikuttaa siltä, että työryhmä on vähätellyt muu­­tok­sen vaikutuksia.

Vuoden 1961 vesilain käyttöoikeusjärjestelmä toteutettiin aikoinaan sen vuoksi, että vesistöjen hyö­ty­käyttöä taloudellisiin tarpeisiin helpotettaisiin niin, että taloudellinen hyödyntäminen voisi ta­pah­tua myös yksityistä tarvetta varten. Mielenkiintoista olisi ollut lainmuuutosehdotuksen taustaksi selvittää, onko aika niin muuttunut, ettei täl­­laista tarvetta enää olisi. Selvää tämä ei mitenkään pysyvyysnäkökulmasta ole. Vaikuttaa siltä, että asia edellyttäisi kattavaa yhteiskunnallista tarkaste­lua arvioi­taessa ylipäänsä vesistöhankkeiden asemaa yksityisten ja yleisten etujen vuorovaiku­tus­ken­­tässä.

Lopuksi on vielä lausuttava, että kun valtuuslaki on aikoinaan säädetty perustuslain sää­tä­mis­jär­jes­tyk­sessä eräänlaisena lisäyksenä sil­loi­seen pakkolunastuslakiin, mie­tin­nössä olisi ollut aiheellista sel­vit­tää, missä lainsäätämisjärjestyksessä valtuuslaki voidaan kumota ja sen korvaavat eh­do­tetut ve­si­lain muutossäännökset saattaa voimaan. Täl­lai­nen omaisuudensuojasäännöksen oikeus­turva­ulot­tuvuuteenkin vaikuttava valtiosääntöoikeudellinen analyysi lainsäätämisjärjestyk­ses­tä peruste­lui­neen puuttuu mietinnöstä.

Helsingissä toukokuun 5 päivänä 2016

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura



Erkki J. Hollo

Puheenjohtaja

erkki.hollo@helsinki.fi