

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite OM 5/41/2015

Asia **Vesilain käyttöoikeussäntelyn uudistaminen**

Oikeusministeriö pyytää Museoviraston lausuntoa vesilain käyttöoikeussäntelyn uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä 22.4.2016 mennessä.

Esityksen tarkoituksena on saattaa vesilainsäädännön kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskeva säntely sopusointuun perustuslain kanssa. Työryhmä on myös esittänyt vesilain mukaan luvanvaraisten hankkeiden piiriä eräiltä osin supistettavaksi ja näiden hankkeiden ohjaamista ilmoitusmenettelyyn.

Museovirasto antaa työryhmän mietinnöstä seuraavan lausunnon.

#### *Lähtökohdat*

Museovirasto pitää hyvänä työryhmän mietinnön tavoitetta vesilain käyttöoikeussäntelyn saattamisesta sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa. Samoin väylänalitusten luvanvaraisuuden keventäminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa.

Museovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että käyttöoikeussäntelyn uudistaminen pelkästä omaisuudensuojan näkökulmasta on yksipuolista. Vesilain uudistuksissa tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota perustuslain 20 §:ään, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Vesirakentamisella ja vesien käytöllä on olennainen yhteys kulttuuriperintöön ja -ympäristöön liittyviin näkökohtiin: virtavesien käyttö on luonut huomattavan määrän rakennus- ja kulttuuriperintöä, vesistöjen säännöstelyllä on usein suuri merkitys kulttuurimaisemassa, muinaisjäännökset sijaitsevat usein ranta-alueilla ja myös vesistöjen alle ja jokien pohjiin sedimenttien peittoon on jäänyt muinaisjäännöksiä.

Paljon arkeologisia kohteita on tullut esiin sattumalta vesilainsäädännön mahdollistamien vesitaloushankkeiden, kuten ojituksen ja järvenkuivatuksen yhteydessä. Vesi- ja kosteikkoympäristöistä on löytynyt orgaanisia esineitä jo vanhemmalta kivilaudelta alkaen: veneitä, ruuhia, suksia sekä pienesineitä. Kosteikot ovat kätkeneet myös kivilaudisia asuinpaikkoja ja kiinteitä rakenteita kuten pyyntilaitteita. Jäännöksiä yhdistävänä tekijänä on niiden erinomainen säilyneisyys kosteissa vähähappisissa olosuhteissa tai kokonaan veden alla. Täten niillä on erityisen suuri tutkimuksellinen ja tiedollinen arvo, mutta uutena tutkimuskohteena vesi- ja kosteikkoympäristöissä on tehty vain vähän arkeologisia tutkimuksia.

Vesilain mukaisten käyttöoikeuksien myöntämisellä ja myöntämistä koskevalla menettelyllä on suuri merkitys kansallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja siten perustuslain kulttuuriperintöä koskevan sääntelyn kannalta. Kuitenkin vesilain sääntelytradition johdosta vesien käytöstä saatava taloudellinen hyöty ja vesien käyttöön liittyvät yksityisoikeudelliset sekä tehokkuuskysymykset ovat painottuneet lainsäädännössä. Tämä näkyy myös siinä, ettei lausunnoilla olevassa työryhmämuistossa sivuta lainkaan kulttuuriympäristöä tai -perintöä arvioitaessa vesilain säännösten perustuslainmukaisuutta.

#### *Käyttöoikeuden sääntelyn perustuslainmukaisuudesta*

Työryhmän mietinnön mukaan tavoitteena on, että laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961) kumottaisiin ja käyttöoikeuksien myöntämisestä säädettäisiin perustuslain (731/1999) edellyttämällä tavalla. Museovirastolla ei sinänsä ole huomautettavaa mietinnössä esitettyyn lakitekniiseen ratkaisuun tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

Vesitaloushankkeiden ja kulttuuriympäristön sekä -perinnön yhteyden johdosta Museovirasto kuitenkin kiinnittää oikeusministeriön huomiota siihen, että vesitaloushankkeita koskevien käyttöoikeuksien perustuslainmukaisuuden käsittelyn yhteydessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, miten hankkeiden vaikutukset kulttuuriympäristölle ja -perinnölle huomioidaan.

Kun lunastuksenomaisiin pakkotoimiin ryhdytään, on keskeistä arvioida, että lunastamisesta aiheutuva haitta ei ole suurempi kuin siitä saatava hyöty. Osana tätä arviota tulee kiinnittää huomiota siihen, että vesitaloushankkeen yhteydessä saadaan asianmukaisella tavalla arvioitua hankkeen negatiiviset vaikutukset yleiselle edulle, jonka yhteydessä tulisi käsitellä myös vaikutukset kulttuuriympäristölle ja -perinnölle. Lähtökohtana on, että vesitaloushankkeissa tämä intressivertailu toteutetaan osana vesilain 3 luvun 4 §:n mukaista intressivertailua. Vastaava intressivertailuedellytys huomioidaan myös yleisen lunastusperusteen käytön yhteydessä.

Voimassa olevassa vesilainsäädännössä taikka sen esitöissä ei ole millään tavalla otettu kantaa siihen, miten kulttuuriympäristöön ja -perintöön liittyvät näkökohdat tulisi arvioida käyttöoikeuksia myönnettäessä vesitaloushankkeisiin. Asiassa on muistettava, että vesistöjen ja kosteikkojen kulttuuriperintöä ei ole riittävästi tutkittu. Lisäksi käytännössä vesitaloushankkeen yhteydessä myönnettävän alueen käyttöoikeuden myöntämisen yhteydessä ratkaistaan hankkeen maantieteellinen sijoittuminen, ilman, että sijoittumisen vaikutuksia olisi tutkittu muun suunnittelun yhteydessä. Myös tilanteessa, jossa käyttöoikeus myönnetään hankkeeseen, joka sinänsä on yleiseltä kannalta kannatettava – kuten vesistön kunnostus – sillä voi huonosti valmisteltuna olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia kulttuuriperintöön.

Yllä esitetyn johdosta käyttöoikeussääntelyn uudistamisen yhteydessä tulisi käsitellä myös sitä, miten kulttuuriympäristö ja -perintö huomioidaan osana käyttöoikeuden myöntöharkintaa. Keskeistä tästä näkökulmasta on harkinnan perustuminen riittäviin selvityksiin hankkeen vaikutuksista kulttuuriympäristöön ja -perintöön. Erityistä huomiota tältä osin tulee kiinnittää tilanteisiin, joissa käyttöoikeus myönnetään suoraan lain nojalla, ilman tapauskohtaista harkintaa.

#### *Väyläanalitusten luvanvaraisuus*

Työryhmän mietinnön mukaan väyläanalituksia koskevien hankkeiden toteuttamistavat ovat pitkälti samantyyppisiä ja niiden ympäristövaikutukset työnaikaisina pääasiallisesti ohimeneviä. Edelleen, valtaväyläanalituksista yhä suurempi osa toteutetaan suuntaporauksena, jossa johto sijoitetaan vesialueen pohjan alapuolelle pohjaan koskematta. Tämän johdosta työryhmä on päättänyt esittämään, että väyläanalitusten tarvitsema käyttöoikeuden myöntäminen muuttuisi erillisestä lupamenettelystä ilmoituksenvaraiseksi.

Museovirasto toteaa, että sen kokemuksen mukaan väyläanalituksia tehdään edelleen siten, että vesialueen pohjaan lasketaan painotettuja kaapeleita, taikka niitä kaivetaan syvänteisiin rantautumiskohdissa. Edellä mainitut väyläanalitusten toteuttamistavat voivat johtaa kulttuuriperinnön vaurioitumiseen taikka tuhoutumiseen. Esimerkiksi painotetun kaapelin laskeminen muinaismuistolailla (295/1963) rauhoitetun hylyn päälle taikka rantautumiskohdan kaivaminen rauhoitetun kivistä asuinpaikan läpi johtavat epätyytyttäviin lopputuloksiin.

Museovirasto pitää mietinnössä käsitellyjä tunnelihankkeita vaikutuksiltaan väyläanalituksia kulttuuriperintövaikutuksiltaan vastaavina. Tunnelleita voidaan toteuttaa esimerkiksi laskemalla tunnelin betonirakenteita vesialueen pohjaan. Myös vesialueen alle louhittavan tunnelin osalta on syytä kiinnittää huomiota tunnelin alku- ja loppupisteisiin sekä hätäpoistumisteiden järjestelemiseen kulttuuriperinnön kannalta. Museovirasto pitää todennäköisenä, että tunnelihankkeiden kulttuuriympäristöön ja -perintöön kohdistuvat vaikutukset yleensä käsitellään kaavoituksen yhteydessä, toisin kuin muut väyläanalitukset.

Työryhmän esityksen mukaan väyläanalituksia koskeva sääntely esitetään järjestettäväksi siten, että lakiin lisätään säännökset oikeudesta sijoittaa johto toisen vesialueella ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta ilmoittaa hankkeesta vesilain valvontaviranomaiselle. Viranomaisen tulisi ilmoituksen perusteella tehdä merkintä hankkeesta ja sen sijainnista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään sekä lähettää merkinnästä tieto käyttöoikeuden kohteena olevan alueen omistajille tai haltioille.

Väyläanalituksen luvanvaraisuuden poistaminen voi vaikuttaa negatiivisesti kulttuuriympäristöön ja -perintöön. Tämä tulisi huomioida käyttöoikeussääntelyn uudistamisen yhteydessä asianmukaisella tavalla. Hyvä tapa negatiivisten vaikutusten vähentämiseksi olisi metsälain (1093/1996) järjestelmässä ja metsänkäyttöilmoitusten käsittelykäytännössä noudatettua ilmoitusmenettelyä vastaava väyläanalitusten ilmoitusten käsittelyjärjestelmä.

Järjestelmässä valvova viranomainen velvoitettaisiin tarkastamaan muinaisjäännösrekisteristä ilmoituksen tarkoittamalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä (noin 200 m) sijaitsevat tunnetut muinaisjäännökset ja ilmoittamaan havaitsemansa kohteet sekä ilmoittajalle että Museovirastolle jatkotoimia varten. Tunnettujen muinaisjäännöskohteiden tiedot ovat saatavilla muinaisjäännösrekisteristä ([kulttuuriymparisto.nba.fi](http://kulttuuriymparisto.nba.fi)) ja kohteiden tiedot ovat saatavilla myös paikkatietoaineistona.

Lisäksi kulttuuriympäristön- ja perinnön näkökulmasta väyläanalituksen suunnittelija tulisi edellyttää selvittämään väyläanalituksen vaikutukset lailla suojattuun kulttuuriperintöön sekä muuhun kulttuuriympäristöön ennen väyläanalitusilmoituksen laatimista. Mikäli selvityksen perusteella kävisi ilmi, että alueella tai sen läheisyydessä on arkeologista kulttuuriperintöä, valvovan viranomaisen tulisi ilmoituksen käsittelyn yhteydessä ilmoittaa asiasta Museovirastolle.

Osastonjohtaja

Mikko Härö

Lakimies

Juha Maaperä

