

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys-yksikkö
Lsn Jari Salila

11.6.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta (HE 84/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia. Vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei sisälly. Esityksessä tällaisista laitoksista käytetään nimitystä nollavelvoitelaitos.

Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamisen kalatalousasioiden osalta nykyistä helpommin. Säännösten tarkoituksena on tukea kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämistä ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä. Ehdotetut muutokset täydentävät yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallista täytäntöönpanoa.

1. Uudistuksen tausta ja nykytilaa koskevia huomioita

Esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvä kirjaus, jonka mukaan ”Hallitus päivittää vesilakia siten, että vanhojen vesilupien päivityksen lisäksi niin sanotuille nollavelvoitelaitoksille voidaan asettaa kalatalousvelvoitteita.” Hanke on osa toimenpidekokonaisuutta, joiden tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen vaalia Suomen arvokasta luontoa.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Vaelluskalojen luontainen elinkierto edellyttää koski- ja virtapaikkoja lisääntymistä ja poikasvaiheen kasvua varten sekä kulkumahdollisuutta jokien poikasalueiden ja järven tai meren syönnösalueiden välillä. Jos vaelluskalat eivät vaellusesteen vuoksi pääse nousemaan lisääntymisalueilleen tai laskeutumaan syönnösalueille, niiden luontainen elinkierto katkeaa.

Tyypillisiä vaellusesteen muodostavia vesirakenteita ovat vesivoimalaitokset niihin liittyvine rakenteineen, säännöstelypadot, pohjapadot ja erilaiset tierummut. Hankkeen toteuttamistavasta riippuu, millaista haittaa vesirakenteesta aiheutuu vesiluonnolle yleensä tai vaelluskalakannoille erityisesti. Uudempien hankkeiden luparatkaisuisissa vesiluonnolle ja vaelluskalakannoille aiheutuvat vaikutukset on tyypillisesti tunnistettu ja niiden ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi hankkeesta vastaavalle on asetettu erilaisia lupamääräyksiä. Puutteita sisältyy yleensä vanhoihin hankkeisiin, joiden kalakantoja turvaavat määräykset saattavat olla hyvin yleisluonteisia tai puuttua kokonaan.

Valtio on pyrkinyt elvyttämään vaelluskalakantoja tukemalla eri tavoin näiden elinolosuhteiden parantamiseen tähtääviä hankkeita. Nämä hankkeet on tyypillisesti toteutettu yhteistyössä hankkeesta vastaavien kanssa. Kaikki luvanhaltijat eivät kuitenkaan ole olleet valmiita osallistumaan tällaisten hankkeiden toteuttamiseen yhteisymmärryksessä, vaan viranomaisen on tullut hakea luvan muuttamista.

Nykyinen vesilaki sisältää säännökset vesitalouslupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun sekä lupamääräysten muuttamisesta. Vesilain edellytykset, joiden nojalla lainvoiman saaneen vesitalouslupan määräyksiin voidaan jälkikäteen puuttua, ovat tiukat. Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa pääsääntöisesti sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä.

Hankkeesta vastaavan asema jälkikäteistä vesitalouslupaan puuttumista vastaan on huomattavan vahva. Tämä on rajoittanut vaelluskalakantojen elvyttämiseen tähtäävien hankkeiden toteuttamista. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on pidetty epätyytyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on käytännössä osoittautunut hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta.

Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden heikentyminen osana yleisempää luonnon monimuotoisuuden köyhtymiskehitystä ja altistumista ilmastonmuutokselle korostaa alkupe-
räisen luonnon suojaamisen tarvetta ja vastuuta myös olemassa olevien toimintojen
osalta. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden heikentyminen on seurausta useista eri te-
kijöistä. Silti voidaan todeta, että vesivoimalaitosten rakentamisella on ollut suuri merkitys
vaellusyhteyksien katkeamisessa ja luontaisten elinympäristöjen heikentymisessä.

Kokoavasti hankkeesta vastaavan asemaa suhteessa toimintaan kohdistuvaan jälkikä-
teiseen puuttumiseen voidaan luonnehtia turvatuksi tavalla, joka ei vastaa muuttunutta
yhteiskunnallisesta arvoasetelmaa ja oikeudellista viitekehystä. Nollavelvoitelaitosten lu-
pamääräysten tarkistamista koskevaa sääntelyä tulisi tämän vuoksi muuttaa.

Vesilainsäädäntö on perinteisesti suojannut vahvasti hankkeesta vastaavaa jälkikätei-
seltä puuttumiselta luvan sisältöön. Oikeuskirjallisuudessa asiasta on käytetty ilmausta
vesitalouslupan pysyvyyssuoja. Tämä ei kuitenkaan muodosta kategorista estettä luvan
muuttamiselle. Jo vuoden 1961 vesilain (264/1961) nojalla oli mahdollista puuttua sano-
tun lain ja aiemmin voimassa olleen lain nojalla annettuihin lupapäätöksiin laissa säadet-
tyjen edellytysten täytyessä (2 luvun 28–29 §). Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huo-
miota myöskään vesilain 2 luvun 22 §:n muutokseen 467/1987 (HE 266/1984 vp ja sitä
koskeva PeVL 11/1985 vp, s. 2), joka mahdollisti kalatalousmääräysten tarkistamisen
olosuhteiden muuttumisen perusteella.

3. Esityksen keskeiset ehdotukset

Vesilakiin esitetään lisättäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalous-
maksun määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen omistajalle, jonka lupaan tällaisia
määräyksiä ei ennestään sisälly. Lainmuutoksen myötä nollavelvoitelaitoksen lupaan voi-
taisiin kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakokeskuksen hakemuksesta liittää nykyistä hel-
pommin kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskeva määräys. Asian ratkaisisi
Lupa- ja valvontavirasto.

Määräyksen sisällöstä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja
vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut
vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjär-
jestelmän käyttövarmuuden kannalta. Luvan haltijan asemaa turvattaisiin rajoittamalla
kustannuksiltaan kohtuuttomien kalatalousvelvoitteiden määrittämisestä. Luvan haltijalla

olisi eräissä tilanteissa oikeus saada valtiolta korvausta, jos velvoitteesta aiheutuisi vesivoiman menetyksen vuoksi hyödyn olennaista vähentymistä.

Uuden lupamääräyksen asettamista koskeva asia käsiteltäisiin vesilain mukaisena hakemusasiassa, jonka käsittelyyn sovelletaan hallintolain ohella vesilain 11 luvun säännöksiä. Mainitun luvun säännöksiä sovelletaan jo nykyään lupamääräysten tarkistamiseen. Mahdollisten kalatalousvelvoitteen asettamisesta sähköntuotannolle ja sähköjärjestelmän käyttövarmuudelle aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi menettelyllistä sääntelyä täydennettäisiin erityissäännöksellä järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta pyydetystä lausunnosta.

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita

Lakiehdotukseen sisältyvistä säännöksistä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta ovat merkityksellisiä lakiin uutena pykälänä lisättäväksi ehdotettu 3 luvun 21 a § ja siihen liittyvät 19 luvun 5 ja 12 §:n muutokset. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, omaisuuden suoja koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n, vastuuta ympäristöstä ja kansalaisten osallistumisesta koskevan 20 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Ehdotettu 3 luvun 21 a § on merkittävä erityisesti omaisuuden suoja koskevan 15 §:n ja vastuuta ympäristöstä ja kansalaisten osallistumisesta koskevan 20 §:n kannalta. Lakiehdotuksen säännösten suhdetta perustuslain perusoikeusäännöksiin on tarkasteltu esityksen sivuilla 67-78.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei koske oikeushenkilöitä tai kuntia (ks. PeVL 37/2010 vp ja PeVL 9/2015 vp). Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Ehdotetun sääntelyn sisältöä yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan arvioida toisaalta hankkeesta vastaavien, toisaalta hankkeiden vaikutusalueiden kiinteistönomistajien näkökulmasta.

Lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset ovat pääsääntöisesti varallisuusmassaltaan erilaisten oikeushenkilöiden omistamia. Eräät pienet laitokset saattavat olla myös luonnollisten henkilöiden välittömässä omistuksessa, jolloin laitoksille mahdollisesti asetettavat velvoitteet kohdistuvat välittömästi luonnollisiin henkilöihin. Laitoksen omistuspohjalla ei olisi merkitystä sääntelyn soveltamisalan kannalta, eli tässä suhteessa sääntely kohtelisi vesivoimalaitoksen omistajatahoja tasapuolisesti. Ehdotetun sääntelyn voidaan myös katsoa edistävän toiminnanharjoittajien keskinäistä yhdenvertaisuutta siinä suhteessa, että sääntelyn myötä myös nollavelvoitelaitosten omistajat voitaisiin velvoittaa osallistumaan nykyistä kattavammin vaelluskalakantojen turvaamiseen.

Toisaalta samansisältöisten velvoitteiden asettaminen kaikenkokoisille laitoksille voisi osoittautua yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmalliseksi. Tämä koskee erityisesti tilanteita, jossa hakemus kohdistuu yhden tai useamman luonnollisen henkilön välittömästi omistamaan tai välillisesti oikeushenkilön kautta omistettuun laitokseen. Vaikka näissä tilanteissa kyse on tyypillisesti pienistä voimalaitoksista, saattavat varsinkin kalatien rakentamiskustannukset ja käyttökustannukset energiantuotannon rajoitukset huomioon ottaen nousta näidenkin laitosten osalta korkeiksi. Sääntelyn hyväksyttävyyttä kuitenkin tasapainottaa ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia sekä myös laitoksen omistajan mahdollisuus saada vesivoiman vähenemisestä johtuvasta hyödyn menetyksestä korvausta valtiolta.

Vesivoimalaitosten toimintaa ohjaavat velvoitteet vaikuttavat hankkeiden vaikutusalueiden asianosaisten (käytännössä vesialueiden omistajien) asemaan vesistön tilan kautta. Vaeltavien kalakantojen elinvoimaisuudella on merkitystä vesialueen luontoarvojen sekä virkistyskäytön kannalta, ja vaellusesteiden poistamisen voidaan arvioida parantavan vesialueiden omistajien keskinäistä yhdenvertaisuutta.

Omaisuuksensuoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä (HE 309/1993 vp, s. 23). Perusoikeussuoja kuuluu lähtökohtaisesti luonnollisille henkilöille, mutta suoja saattoi ulottua myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeuksiin

silloin, kun oikeushenkilön oikeuksien kajoaminen välillisesti johti luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kajoamiseen (ks. esim. PeVL 5/1978 vp ja 18/1982 vp).

Perustuslakivaliokunnan on lausunut perusoikeussuojan tason vaihtelevan sen mukaan, koskeeko perusoikeusrajoitus lähinnä oikeushenkilöä omistajana niin, että vaikutukset luonnollisiin henkilöihin ovat enintään välillisiä (ks. esim. PeVL 17/1997 vp, s. 3). Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa silloisen hallitusmuodon 12 §:ssä turvatuun yksilöiden omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp).

Ehdotetut muutokset kohdistuvat vesivoimalaitoksen ja laitoksessa käytettävän vesivoiman omistajaan. Lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset ovat pääsääntöisesti varallisuusmassaltaan erilaisten oikeushenkilöiden omistamia. Nämä oikeushenkilöt voivat olla esimerkiksi pörssiyhtiöitä tai kuntia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp). Lupamääräyksen jälkikäteisellä asettamisella voidaan katsoa olevan enintään vähäinen ja välillinen vaikutus kiellon kohteena olevien energiayhtiöiden osakkeita omistavien luonnollisten henkilöiden konkreettisiin varallisuusarvoisiinsa etuihin.

Kaikkein pienimmät laitokset saattavat olla luonnollisten henkilöiden (tai heidän omistamiensa oikeushenkilöiden) välittömässä omistuksessa, jolloin laitokselle asettavat velvoitteet kohdistuvat käytännössä välittömästi luonnollisiin henkilöihin.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta edeltävässä lausuntokäytännössään arvioinut eri yhteyksissä vesivoimaa ja sen hyödyntämistä omaisuudensuojan piiriin kuuluvana varallisuusarvoisena omaisuusosana. Tässä lähtökohdassa ei ole tapahtunut muutosta. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään eri yhteyksissä todennut (ks. esim. PeVL 55/2018 vp s. 2), että luvun ja käyttörajoituksen välistä suhdetta koskeva perustuslakivaliokunnan

käytäntö on muuttunut merkittävästi perusoikeusuudistuksen myötä. Perustuslakivaliokunta on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp). Merkityksellisenä on pidettävä ennen muuta ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sisällyttämistä perustuslakiin.

Perustuslain 15 §:n 1 momentti turvaa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp ja PeVL 6/2010 vp). Vesivoiman omistusoikeuden sisällön kannalta olennainen merkitys on omistajan mahdollisuudella käyttää sitä sähköntuotantoon. Oikeus käyttää vesivoimaa sähköntuotantoon ei kuitenkaan ole vesivoiman omistajan subjektiivinen oikeus, ja vesivoiman sähköntuotantoon valjastaminen edellyttää vesilain mukaista lupaa. Uudelle vesivoiman hyödyntämistä koskevalle hankkeelle voidaan asettaa yleisten ja yksityisten etujen suojaksi erilaisia rajoituksia tai evätä lupa kokonaan ilman että omistajalle syntyy oikeutta saada korvausta tästä miltään taholta.

Niin ikään vesivoiman hyödyntämiseen oikeuttavaan lupaan voidaan jälkikäteen puuttua. Olemassa olevan toiminnan sääntelyä ei kuitenkaan voida kaikissa suhteissa rinnastaa uuden toiminnan sääntelyyn. Hankkeesta vastaavan saatua luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja vesivoiman käyttämiseen sähköntuotantoon lain mukaisissa puitteissa ja luvan määrittelemässä laajuudessa, hänelle on syntynyt perusteltu odotus luvan keskeisen sisällön pysyvyydestä. Toisaalta perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistusta edeltävässä, vesilain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 11/1985 vp) katsonut, että myös toteutetun hankkeen lupamääräyksiä voidaan tarkistaa. Perustuslakivaliokunnan kannanotto koski vuoden 1961 vesilain 2 luvun 22 b §:ää (nykyisen vesilain 3 luvun 22 §).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen jälkikäteen ei muuta vesivoiman tai sen käyttämiseksi tarpeellisen vesivoimalaitoksen omistussuhteita, vaan saattaa velvoittaa luvan haltijaa esimerkiksi toteuttamaan rakenteen voimalaitoksen yhteyteen ja rajoittamaan voimalaitoksen käyttämistä aiempaan verrattuna. Kyse on lähtökohtaisesti perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta. Perustuslain 15 §:n 2 momentti koskee lähtökohtaisesti tilanteita, joissa varallisuus oikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle (ks. esim. PeVL 16/2025 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään eräissä tilanteissa rinnastanut omaisuuden käytönrajoituksen vaikutukset valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen niiden merkittävyyden perusteella (ks. esim. PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 16/2025 vp ja PeVL 8/1986 vp). Muunlaisissa tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitettäessä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää (PeVL 38/1998 vp).

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen kysymys on, voiko hankkeesta vastaavalle jälkikäteen asetettava toimintavelvoite ja vesivoiman käytön rajoitus joissain tilanteissa rinnastua vaikutuksiltaan tosiasiallisesti valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tilanteen erityispiirteistä ja Lupa- ja valvontaviraston päätöksen sisällöstä riippuen jälkikäteen määrättävän kalatalousvelvoitteen toteuttamiskustannukset saattavat nousta sinänsä merkittävän suuruiseksi. Esimerkiksi pienen laitoksen osalta kalatien rakentamisen kustannukset saattavat ylittää moninkertaisesti laitoksen vuosittain tuottaman sähköenergian arvon. Kalatien vesittäminen saattaa edellyttää suurten vesivoimalaitosten osalta 2–3 %:n, ja pienten vesivoimalaitosten osalta mahdollisesti yli 10 %:n virtaaman ohjaamista voimalaitoskoneistojen ohitse, joka siis olisi poissa energiantuotantokäytöstä. Syvällisimmin ehdotetun sääntelyn on katsottava puuttuvan omaisuudensuojaan tilanteessa, jossa kalatien vesittäminen edellyttäisi niin suurta osaa virtaamasta, että loppuosa ei riittäisi voimalaitoskoneiston pyörittämiseen eikä toimintaa voisi harjoittaa edes supistetusti.

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n erilaisten soveltamistilanteiden tarkastelun pohjalta on päädytty arvioon, jonka mukaan voimalaitoksen luvan haltijalle jälkikäteen asetettavaa kalatien rakentamisvelvollisuutta on lähtökohtaisesti pidettävä perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen alaan sijoittuvana toimenä. Eräissä tilanteissa luvanhaltijalle jälkikäteen asetettava kalatien rakentamisvelvoite saattaa merkitä niin huomattavaa taloudellista raskautta joko välittömästi tai välillisesti luonnolliseen henkilöön kohdistuvana, että se voitaisiin vaikutustensa perusteella rinnastaa perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tämän vuoksi ei ole pidetty mahdollisena sääntelyä, joka velvoittaisi kaikissa tilanteissa asettamaan luvan haltijalle velvollisuuden rakentaa voimalaitoksen yhteyteen kalatie. Tämän vuoksi

ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kalatalousvelvoitteen ja -maksun määräämistä rajoittavista kriteereistä.

Kalatalousvelvoitteen tai –maksun jälkikäteistä määräämistä koskeva sääntely perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen valossa

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) määritellyt seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: 1) rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, 4) lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, 5) rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, 6) perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä, eivätkä 7) rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ehdotetussa 21 a §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa nollavelvoitelaitoksen haltijalle jälkikäteen uusi kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän sisältävä lupamääräys. Asetettava rajoitus perustuisi laintasoiseen säädökseen, mutta rajoituksen tarpeellisuuden ja sen sisällön ratkaisisi vesilain mukaisissa lupa-asioissa toimivaltainen Lupa- ja valvontavirasto tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin määräyksen asettamisessa huomioon otettavista näkökohdista (kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä/muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet/laitoksen merkitys sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta). Lupaviranomaisen suorittaman harkinnan on katsottu olevan kauttaaltaan oikeusharkintaa, vaikka vesilain mukaiset punnintatilanteet joustavine oikeusnormeineen jättävätkin viranomaiselle laajasti harkintavaltaa erilaisten intressien keskinäisen painotuksen ja punninnan suhteen.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia. Tällöin erityistä huomiota on kiinnitetty perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin

erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut 2010-luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin erityisesti uhanalaisia vaelluskalakantoja. Vaelluskalakannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat järviolhi ja ankerias. Erittäin uhanalaisia (EN) ovat meritaimen, Etelä-Suomen taimenkannat ja merialueen vaellussiika. Muista kalakannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat Vuoksen alueen nieriä ja harjuksen merikannat. Näiden lajien turvaamista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Vaelluskalakantoja on vuosikymmeniä ylläpidetty pääosin istutuksin. Laitoksessa kasvatettujen kalanpoikasten kyky menestyä luonnonvesissä istutuksen jälkeen on kuitenkin tutkimusten mukaan todettu heikentyneen. Kalastrategioissa on tämän ja geneettisen monimuotoisuuden turvaamisen vuoksi siirretty painopistettä istutuksista luontaisen lisääntymisen edistämiseen. Luontainen elinkierto edellyttää kulkumahdollisuutta jokien poikasalueiden ja järven tai meren syönnösalueiden välillä. Jos vaelluskalat eivät vaellusesteen vuoksi pääse nousemaan lisääntymisalueilleen tai laskeutumaan syönnösalueille, niiden luontainen elinkierto katkeaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on katsottava, ottaen samalla huomioon Suomea sitovat Euroopan unionin oikeudesta johtuvat velvoitteet, että jälkikäteisellä puuttumisella vesivoimalaitoksen toimintaan on esitettävissä perustuslain 20 §:n ympäristövastuussäännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita.

Luvan avaamisella ja toiminnalle jälkikäteen asetettavilla määräyksillä on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Omaisuuden suojaan kohdistuvia rajoituksia, ottaen huomioon hankkeesta vastaavan perusteltuja odotuksia turvaavan 3 luvun 21 a §:n 2 ja 3 momentin säännökset, voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävinä, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omistusoikeuteen puuttumiseen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen osalta on todettava kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen edellyttävän, että hankkeesta vastaavalle tulee voida asettaa sisällöllisesti vaativiakin velvoitteita. Nollavelvoitelaitoksen lupamääräysten tarkistamisen tarpeellisuus ja annettavien määräysten sisältö ratkaistaan aina tapauskohtaisesti, minkä vuoksi viranomaiselle tulee jättää riittävä harkintavalta lupamääräyksen sisällön suhteen. Lupa- ja valvontaviraston harkintavaltaa rajavat huomioon otettavat muut näkökohdat (muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta). Vaelluskalakantojen elinolosuhteisiin vaikuttavat vaellusesteiden lisäksi monet muut tekijät. Harkinnassa tulisi sen vuoksi kiinnittää huomiota muualla vesistössä toteutettaviin toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi muiden vesistössä sijaitsevien vaellusesteiden poistamiseen tai ohittamiseen tai poikastuotantoalueiden kunnostamiseen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee huomiota kiinnittää siihen, että ehdotettu sääntely saattaa eräissä tilanteissa johtaa vesivoimalaitoksesta saatavan taloudellisen hyödyn supistumiseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu omaisuuden käytönrajoituksiin liittyvistä korvauksista, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta sovelleta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valiokunnan mukaan vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp).

Perustuslain 20 § korostaa toiminnanharjoittajan täysimääräistä vastuuta toiminnasta ympäristöön aiheutuvista vaikutuksista, perustuslain 15 § puolestaan turvaa toiminnanharjoittajan perusteltuja odotuksia. Ehdotuksessa on, eri näkökohtia punniten päädytty siihen, että toiminnanharjoittajalle tulisi voida myös jälkikäteen asettaa verraten pitkälle meneviä velvoitteita. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden on kuitenkin katsottava edellyttävän säännöstä, joka rajoittaisi kalatalousvelvoitteen määräämistä kohtuuttomana pidettävien tilanteiden ehkäisemiseksi. Tästä säädettäisiin ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa. Lisäksi mainitun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi luvan haltijan oikeudesta saada eräissä tilanteissa korvausta vesivoiman käyttömahdollisuuden rajoituksesta. Kohtuullisuudelle ei ole mahdollista asettaa laintasolla yksiselitteistä

euromääräistä rajaa, vaan kohtuullisuutta olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Kyse olisi yhdenlaisesta joustavasta normista, joiden käyttö on ympäristöoikeuden alalla sinänsä yleistä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa huomiota tulee lopuksi kiinnittää myös siihen, että sääntelyn voimaantulo ei välittömästi velvoita toiminnanharjoittajaa muuttamaan toimintaansa, vaan toimintaedellytyksien muutoksista päättäminen tapahtuu erillisessä vesilain mukaisessa menettelyssä asian tapauskohtaiset erityispiirteet huomioon ottaen. Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi myöskään säännöksiä siitä, minkä ajan kuluessa nollavelvoitelaitosten lupamääräykset tulisi saada tarkistettua. Lainmuutosten vaikutusten arvioinnissa on lähdetty siitä, että elinvoimakeskukset tulisi panemaan vuosittain vireille arviolta yhteensä 4–6 lupamääräysten muuttamista koskevaa asiaa.

Elinkeinovapaus

Jälkikäteinen lupamääräyksen asettaminen vesivoimalaitokselle vaikuttaa lähtökohtaisesti tällaisen laitoksen taloudelliseen kannattavuuteen. Lupamääräyksen asettaminen saattaa eräissä tapauksissa synnyttää myös tilanteen, jossa sähköntuotanto voimalaitoksessa ei olisi enää taloudellisesti kannattavaa. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten nähdä omaavan liittymäkohdan myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Vesivoimalaitoksen vesitalousluvassa voidaan nähdä siinä suhteessa elinkeinoluvan piirteitä, että toimintaa ei voida harjoittaa ilman sitä. Varsinaisena elinkeinolupana vesitalouslupaa ei kuitenkaan voida pitää. Vesitalousluvassa ei ole kyse hakijan oikeudesta tuottaa sähköä, vaan toiminnan harjoittamisen julkis- ja yksityisoikeudellisista edellytyksistä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinoluvan jälkikäteistä muuttamista mahdollisena, edellyttäen kuitenkin puuttumisessa verraten korkeaa kynnystä (ks. PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3 ja PeVL 61/2002 vp, s. 2–3). Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään eri yhteyksissä todennut, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on perustuslain säätämisaikojen jälkeen merkittävästi vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä. Ympäristöperusoikeuden turvaamat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 20 §:n säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Valiokunta toteaa myös, että yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (PeVL 32/2010 vp, s. 8/II, HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Esityksessä tavoiteltu vaelluskalakantojen turvaaminen toteuttaa perustuslain 20 §:ssä ilmaistua vastuuta luonnon monimuotoisuuden suojaamisesta. Vastuun suojan kohteina on paitsi nykyisten ja tulevien sukupolvien ihmiskeskeinen etu myös säännöksen perustelujen mukaisesti luonnon ja sen osien itseisarvoinen etu (HE 309/1993 vp, s. 66). Toisaalta perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristövastuusäännökseen kuuluu myös vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, joita myös ilmastonmuutos uhkaa. Vesi-voiman tuotannolla ja sen käytöllä voidaan osaltaan hillitä ilmastonmuutosta ja näin saada aikaan myös perustuslain 20 §:n suojan kohteiden kannalta suotuisia vaikutuksia. Perustuslain 20 §:n ympäristövastuun kannalta ehdotuksessa tarkoitetuilla laitoksilla on siten yhtäältä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen kannalta negatiivista, toisaalta

ilmastonmuutoksen hillinnässä myös yhdenlaista positiivista merkitystä. Kun nollavelvoitelaitoksilla voi lisäksi olla kulttuurihistoriallista merkitystä, on esityksellä merkitystä myös kulttuuriperintönä nähdyn ympäristön kannalta.

Vaelluskalakantojen turvaamisen tavoitteen ja vesivoimalaitoksen omistajien perusteltujen odotusten keskinäisessä punninnassa korostuu perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan keskinen suhde. Säännösten välistä suhdetta on arvioitu esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossa (PeVL 10/2014 vp s. 4/II). Valiokunnan mukaan perustuslain 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toisensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Sääntelyn oikeasuhtaisuutta on siten punnittava toisaalta luonnon turvaamistavoitteen, toisaalta hankkeesta vastaavien perusteltujen odotusten näkökulmasta.

Kalatalousveloitteen tai kalatalousmaksun jälkikäteistä määräämistä koskevan 3 luvun 21 a §:n tavoitteena on vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaaminen. Perustuslakivaliokunta on muun muassa luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossaan antanut merkitystä luontotyyppien harvinaisuudelle ja haavoittuvuudelle arvioidessaan sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain 15 §:n kannalta (PeVL 67/2022 vp s. 4).

Kalakantojen suojelun tarpeellisuus perustuslain 20 §:n näkökulmasta ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lohenkalastuksen määräaikaista kieltämistä Tenojoen vesistössä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 56/2022 vp) antamassa lausunnossa. Koska lohikantojen tila oli arvioitu niin heikoksi, että mereltä kohti jokea palaava lohimäärä ei täyttänyt kestävän kalastuksen lähtökohtia, kalastuksen kieltämistä koskevalle sääntelylle oli

perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet (PeVL 27/2022 vp s. 3).

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukaan tarpeellisten toimenpiteiden laajuus tulisi tapauskohtaisesti harkittavaksi. Lupa- ja valvontaviraston määrätessä jälkikäteen vesivoimalaitoksen omistajalle kalatalousvelvoitetta tai maksua koskevan määräyksen, puututaan samalla vesivoimalaitoksen omistajan omaisuuteen. Hankkeesta vastaavan kannalta merkittävienkin velvoitteiden asettamista on pidettävä perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttävänä, mutta niille on voitava esittää kalakantojen turvaamisen tavoitteeseen kiinnittyvät perustelut. Näiden toimenpiteiden sisältöä ei ole mahdollista määritellä sitovasti yleisellä tasolla ennalta.