

Olli Mäenpää

11.6.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan vesilakiin lisättäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei sisälly. Säännöksillä täydennettäisiin vesipolitiikan puitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa. Niillä on tarkoitus tukea kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämistä ja luonnon monimuotoisuuden heikkene-
misen pysäyttämistä.

Sääntämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta keskeinen on vesilain 3 lukuun lisättäväksi ehdotettu 21 a §, jonka 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa nollavelvoitelaitoksen haltijalle jälkikäteen uusi kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän sisältävä lupamääräys. Lupamääräyksen tarpeellisuuden ja sen sisällön ratkaisisi vesilain mukaisissa lupa-asioissa toimivaltainen Lupa- ja valvontavirasto tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää merkityksellisenä lähinnä omaisuuden suojan, elinkeinovapauden, ympäristöperusoikeuden sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta.

Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan ”Jokaisen omaisuus on turvattu.” Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että momentin turvaamaan omaisuudensuojaan kuuluu paitsi valta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla (hallintavalta) myös valta määrätä siitä (disponointivalta) esimerkiksi myymällä se (esim. PeVL 49/2005 vp, s. 2).

Omaisuuden suojasta 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.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut valtiolla olevan lisäpöytäkirjan 1 artiklan puitteissa myös oikeus valvoa omaisuuden käyttöä oikeutetun päämäärän toteuttamiseksi (Sporrong & Lönnroth v. Ruotsi, 23.9.1982, § 61). Julkisen edun toteuttamiseksi tällaiset valvonnalliset rajoitukset voivat perustua muun muassa

luonnon ja ympäristön suojeluun (esim. Fredin v. Ruotsi (no. 1), 18.2.1991, 47–48 §). Tällaisen rajoituksen on perustuttava lakiin ja oltava oikeasuhtainen. Korvauksen maksaminen voi olla osa suhteellisuusarviota, mutta oikeutettuun intressiin perustuva valvonta ei sellaisenaan edellytä korvausta (Brosset-Triboulet ym. v. Ranska, 29.3.2010, 85-96 §).

Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 6/2026 vp). Uuden lupamääräyksen asettamista koskeva ehdotus on merkityksellinen tältä kannalta.

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 36/2013 vp, s. 2). Valiokunnan käytännössä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen muodostaa lähtökohtaisesti hyväksyttävän perusteen omaisuuden suojan rajoittamiselle.

Omaisuuksensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämättömän huomioon ottaminen voi muodostua säätämisympäristöön vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5). Niin ikään velvoittavan sääntelyn suhde omaisuuden suojaan voi muodostua perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi, jos sääntely puuttuu liian rajoittavasti yksityisten omistajien omaisuuden käyttöön (PeVL 30/2022, kappaleet 6-8).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi useaan otteeseen arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslain 15 §:n turvaamasta omaisuudensuojasta johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta sääntelyä, joka puuttuu yksityisoikeudelliseen sopimukseen tai varallisuusoikeudellisiin oikeussuhteisiin (esim. PeVL 102/2022 vp, s. 10 kohta). Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimus-suhteiden ja varallisuusoikeudellisten oikeussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti tällaisten suhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi.

Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa yksityisoikeudellisen sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3).

Valtiosääntöoikeudellinen perusteltujen odotusten suoja perustuu omaisuuden perusoikeussuojaan ja kohdistuu varallisuusoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Se ei sen sijaan välittömästi ja sellaisenaan koske hallintopäätöksellä, kuten ympäristö-

sääntelyn perusteella myönnetyllä luvalla perustettuja julkisoikeudellisia oikeussuhteita. Lähtökohtaisesti tällaiset hallintolupaan perustuvat oikeussuhteet jäävät perinteisen, omaisuuden suojaan tukeutuvan perusteltujen odotusten suojan soveltamisalan ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on hallintopäätösten ja julkisoikeudellisten oikeussuhteiden pysyvyyden arvioinnissa sen sijaan kiinnitetty huomiota hallinto-oikeudelliseen perusteltujen odotusten suojaan, joka perustuu hallintolain (2003/434) 6 §:ssä säädettyyn luottamuksensuojaperiaatteeseen. Sen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaate ei kuitenkaan sellaisenaan muodosta ehdotonta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan ja julkisoikeudellisiin suhteisiin. Hallinto-oikeudelliseen luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvien seikkojen ei myöskään ole katsottu yleisesti estävän puuttumasta lailla esimerkiksi hallintopäätöksiin kiinnittyviin oikeusasemiin (PeVL 12/2023 vp, kappale 10).

Vesilain nojalla myönnettyyn lupaan lisättävällä lupamääräyksellä ja maksuvelvoitteella voi olla vaikutuksia omaisuuden perusoikeussuojaan erityisesti siltä osin kuin ne sisältävät omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvoitteita tai rajoituksia. Ehdotettu uusi lupamääräys voitaisiin antaa kalakantojen turvaamiseksi. Siitä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käytövarmuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 36/2013 vp, s. 2 ja PeVL 6/2010 vp, s. 3). Kun otetaan huomioon säännösehdotuksessa tarkoitetun lupamääräyksen kiinteä kytkentä perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen ja siitä päätettäessä huomioon otettavat edellytykset, lupamääräystä koskevalle laintasoiselle määrittelylle voidaan katsoa olevan asianmukaiset ja yleisesti hyväksyttävät perusteet.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi vakiintuneesti pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana 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 97/2022 vp, kappale 13, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp).

Esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen mukaan suurten vesivoimalaitosten omistus Suomessa on pitkälti keskittynyt neljälle suurelle energia alan yhtiölle. Suuruusluokaltaan 1–10 MW laitokset kuuluvat usein paikallisille energiayhtiöille.

Alle 1 MW laitosten omistus on jakautunut laajalle joukolle, ja tällaisia vesivoimalaitoksia omistavat energiayhtiöiden lisäksi myös luonnolliset henkilöt suoraan tai välillisesti tätä tarkoitusta varten perustettujen yhtiöiden kautta. Voimalaitoksen omistajalle asetettavien lupamääräysten oikeusvaikutukset voivat siten kohdistua välittömästi myös luonnollisiin henkilöihin. Omaisuuden suojaa koskevalla näkökohdilla on siten erityistä merkitystä sovellettaessa uuden lupamääräyksen antamista koskevaa toimivaltaa siten, että se vaikuttaa luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaan.

Perustelujen mukaan ehdotetun sääntely puuttuisi syvällisimmin omaisuudensuojan tilanteessa, jossa kalatien vesittäminen edellyttäisi niin suurta osaa virtaamasta, että loppuosa ei riittäisi voimalaituskoneiston pyörittämiseen eikä toimintaa voisi harjoittaa edes supistetusti (s. 71). Tällaisessa tilanteessa olisi kuitenkin olennainen merkitys 21 a §:n 2 ja 3 momentin sääntelyllä, jota sovellettaessa on otettava huomioon myös luvanhaltijalle aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus, laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty ja vesivoiman menetyksestä johtuva hyödyn olennainen vähentyminen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Valiokunnan käytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on 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). Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu suojeluvastuu joutuu väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa (PeVL 6/2010 vp, s. 4/I, PeVL 20/2010 vp, s. 4).

Nämä näkökohdat huomioon ottaen ehdotetun lupasääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on olennainen merkitys sillä, että ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan laitoksen omistajalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus vesivoiman hyödyn olennaisesta vähenemisestä. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään toteuttamaan oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden ja toisaalta yleisen edun ja ympäristöperusoikeuden vaatimusten välillä. Lisäksi Lupa- ja valvontaviraston harkintavallan käyttöä rajoittaa myös hallintolain 6 §:ssä säädetty vaatimus, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Uuden lupamääräyksen aiheuttama vesivoiman käyttöoikeuden rajoitus ei näissä lainsäädännöllisissä puitteissa sovellettuna muodostu omaisuuden perustuslainsuojan kannalta kohtuuttomaksi tai muutenkaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Elinkeinovapaus

Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3, PeVL 13/2014 vp, s. 2). Valiokunta on arvioinut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen edellytyksiä ja muita elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvia rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, ennen muuta lailla säätämisen vaatimuksen, tavoitteen hyväksyttävyyden ja rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta.

Siltä osin kuin lailla ehdotetaan säädettäväksi elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (esim. PeVL 13/2014 vp).

Vastaavilla näkökohdilla voidaan katsoa olevan merkitystä myös määriteltäessä toimivaltaa asettaa vesilain nojalla luvanhaltijan lupaan uusia lupamääräyksiä. Tällaisessa tilanteessa erityisesti vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa ja elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 22/2013 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Uutta lupamääräystä koskeva sääntely ei sellaisenaan merkitse elinkeinotoiminnan luvanvaraistamista, vaan sitä lievempää luvanvaraisen toiminnan sääntelyä. Säännösehdotuksen mukainen uusi lupamääräys voi kuitenkin sisältää sellaisia elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvia rajoituksia, jotka ovat merkityksellisiä elinkeinovapauden perustuslainsuojan kannalta. Myös tällaisia rajoituksia on paikallaan arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Elinkeinovapauteen vaikuttavan sääntelyn tavoitteen hyväksyttävyyden kannalta voidaan arvioida säännösehdotuksen mukaiselle uuden lupamääräyksen asettamiselle olevan hyväksyttävät perusteet. Ne liittyvät keskeisesti myös toisen perusoikeuden, perustuslain 20 §:n ympäristövastuussäännöksen edistämiseen. Sääntelyn laintasoisuuden vaatimuksen kannalta voidaan lisäksi todeta, että ehdotettu sääntely perustuisi lakiin, jota voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Sääntelyä voidaan pitää myös riittävän ennakoitavana.

Elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden kannalta perustuslakivaliokunta on yleisesti katsonut, että elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, jos esimerkiksi elinkeinoluvan ehdot rajoittavat mahdollisuutta harjoittaa taloudellisesti kannattavasti luvan piirissä olevaa elinkeinoa (PeVL 13/2025

vp, kappale 4). Esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella uudella lupamääräyksellä ei olisi tällaisia vaikutuksia kuin poikkeuksellisesti. Tässäkin suhteessa on olennainen merkitys sillä, että ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan laitoksen omistajalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus vesivoiman hyödyn olennaisesta vähenemisestä.

Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 § sääntelee otsikkonsa mukaan vastuuta ympäristöstä. Säännöksen 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen oikeudellinen merkitys on sääntämisajankohdan ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. Säännös toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 66).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan 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 (HE 309/1993 vp, s. 66). Säännöksellä pyritään korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolia (HE 309/1993 vp, s. 66, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 10).

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). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä (PeVL 69/2018 vp, s. 3). Lisäksi valiokunnan mielestä lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan (PeVL 17/2025 vp, kappale 14).

Ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (esim. PeVL 67/2022 vp, kappaleet 7-15). 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 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2).

Uutta lupamääräystä määrittelevän säännösehdotuksen perustavana tarkoituksena on toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Lupamääräys turvaisi ympäristöperusoikeuteen perustuvien tavoitteiden toteutumista erityisesti luvanvaraisen vesilaitostoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä toteuttaisi osaltaan julkiselle vallalle, tässä tapauksessa lainsäätäjälle, perustuslain 22 §:n mukaan kuuluvaa velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Sääntelyyn ei ympäristöperusoikeuden kannalta arvioituna sisälly valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet

Hyvää hallintoa perusoikeutena määrittelevän perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa muussa viranomaisessa. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta edellyttää saman säännöksen mukaan se, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolaki on peruslaki, joka määrittelee hyvään hallinnon laadulliset takeet (PeVL 88/2022 vp). Niihin kuuluvat myös hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet, joita viranomaisen on noudatettava hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa. Näihin oikeusperiaatteisiin kuuluu luottamuksensuojaperiaate, jonka mukaan viranomaisen toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Luottamuksensuojaperiaate rajoittaa edunsuovien hallintopäätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Säännöksen perusajatuksena on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaistoimien oikeellisuuteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 56, PeVL 25/2013 vp, s. 3).

Hallinto-oikeudellinen luottamuksensuojaperiaate ei kuitenkaan sellaisenaan muodosta ehdotonta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan. Luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvien seikkojen ei myöskään ole katsottu yleisesti estävän puuttumasta lailla esimerkiksi hallintopäätöksiin kiinnittyviin oikeusasemiin (ks. PeVL 12/2023 vp, kappale 10, PeVL 59/2018 vp, PeVL 25/2013 vp). Ehdotettu sääntely ei tältä kannalta muodostu ongelmalliseksi hyvän hallinnon takeiden kannalta, joiden merkitystä on edellä tarkasteltu yksityiskohtaisemmin.

Hallintolain 6 § määrittelee myös suhteellisuusperiaatteen, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Niin ikään perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin kuuluu oikeasuhtaisuuden vaatimus. Tähän liittyy se yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin sisältyvästä suhteellisuusperiaatteesta johtuva vaatimus, ettei lupaehtojen muuttamisella saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa elinkeinoluvanhaltijan toiminnalle tai tämän jo tekemien investointien hyödyntämiselle (PeVL 44/2004 vp, s. 2). Ehdotuksessa sääntelyssä on otettu asianmukaisesti ja riittävästi huomioon nämä näkökohdat.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu keskeisesti myös riittävän ja tehokkaan oikeusturvan saatavuus. Tältä osin voidaan todeta, että Lupa- ja valvontaviraston on asiaa käsitellessään noudatettava hallintolakia ja vesilain menettelysäännöksiä. Luvanhaltija, jonka oikeutta tai velvollisuutta Lupa- ja valvontaviraston tarkistamistoimivallan käyttö koskee, voi lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (2019/808) perusteella saattaa viraston päätöksen lainmukaisuuden hallintotuomioistuimen arvioitavaksi ja hallintotuomioistuimella on toimivalta muuttaa tai kumota viraston lainvastainen päätös. Oikeusturvan saatavuuden ja tehokkuuden voidaan siten katsoa määräytyvän perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten edellyttämällä tavalla.

Lainsäädännön ala (PL 80 §) ja lupamääräyksen sisältö

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Muu viranomaisen voidaan pykälän 2 momentin mukaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Viranomaisen myöntämään hallintolupaan sisältyvät lupamääräykset eivät valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden sisällä perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja delegoidun lainsäädäntövallan alaan kuuluvia oikeussääntöjä. Lupamääräyksiä ja niiden antamista koskevaa viranomaisen toimivaltaa on sen sijaan arvioitava lähinnä hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta.

Lupamääräysten antaminen voi hallinnon lainalaisuusperiaatteen puitteissa perustua lakiin. Lainsäädäntövallan delegointia koskeva perustuslain 80 §:ään sisältyvä sääntely ei siten ole esteenä säännösehdotuksen mukaiselle uuden lupamääräyksen asettamista koskevan viraston toimivallan määrittelylle. Lupamääräystä koskevan toimivallan perusteet on kuitenkin säädettävä riittävän täsmällisesti lailla.

Lupaviranomaisella ei lainalaisuusperiaatteen mukaan voi olla itsenäistä, lainsäädännöstä riippumatonta toimivaltaa antaa määräyksiä sen paremmin luvan yhteydessä kuin irrallaan lupamenettelystä esimerkiksi lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä (ks. myös PeVL 11/1999 vp, s. 4-5). On lisäksi selvää, että lupamääräykset eivät voi sisältää yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (vrt. erityisesti asetuksentasoisen sääntelyn osalta esim. PeVL 38/2020 vp, PeVL 44/2010 vp, s. 4), vaan niistä on säädettävä lailla.

Myös uuden lupamääräyksen asettaminen on lakisidonnaista hallinnollisen toimivallan käyttämistä. Toimivaltaa säädännäisesti määriteltäessä on siten otettava huomioon, että tällaista toimivaltaa käyttävä virasto ei voi päättää lupamääräyksestä niin, että se sisältäisi lakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen sisältyvää yksilöityä ympäristönsuojeluvaatimusta ankaramman tai muuten velvoittavamman lupamääräyksen (PeVL 11/1999 vp, s. 4-5). Tältä osin voidaan todeta, että säännöshdotuksen mukaan uuden lupamääräyksen antaminen olisi sidottu 14 §:ssä säädettyihin tarkempiin edellytyksiin. Määräystoimivallan on siten pysyttävä vesilain rajoissa, eikä sitä käytettäessä voida asettaa lakiin perustumattomia velvoitteita tai rajoituksia. Säännösluonnos mukautuu siten tässä suhteessa perustuslain 80 §:n vaatimuksiin.

Joka tapauksessa on tärkeää, että Lupa- ja valvontavirasto ottaa huomioon kaikki relevantit perusoikeusnäkökohdat ja noudattaa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä myös lain soveltamisvaiheessa. Tällä vaatimuksella on keskeinen merkitys etenkin päätettäessä uuden lupamääräyksen asettamisesta ja lupamääräysten sisällöstä (ks. myös PeVL 61/2022 vp, kappale 6; PeVL 32/2010 vp, s. 3).