

Lausunto Hallituksen esityksestä HE 84/2026 vp vesilain muuttamisesta

Lakiehdotuksessa kysymys on vesioikeudellisen luvan haltijalle, käytännössä voimalaitostoimijalle asetettavista sellaisista uusista kalatien tekemistä koskevista velvoitteista, joita voimassa olevan lain nojalla ei ole mahdollista asettaa takautuvasti. Näissä tilanteissa toimijalla on aiemmin myönnetty vesioikeudellinen rakentamislupa, mutta päätökseen ei sisälly tai ole katsottu sisältyvän kalatien tekemistä eikä muutakaan kalakannan turvaamista koskevaa velvoitetta. Tällaisia laitoksia on ryhdytty kutsumaan nollavelvoitelaitoksiksi.

Ensin kaksi yleisluontoista näkökohtaa. Mitä tulee sääntelyn tavoitteeseen luoda vaelluskalalle riittävät elinolosuhteet jokivesistöissä, se on kalastonsuojelustrategiana perusteltu sekä kansallisten ympäristötavoitteiden että ylikansallisten sopimusvelvoitteiden kannalta, kuten hallituksen esityksessä perustellaan. Kysymys on vesilain (VL) osalta siitä, millä tavoin tavoite on saatettavissa täytäntöön lupajärjestelmissä. Käytettävissä on uusien hankkeiden varsin laaja-alainen lupapäätösten kalanhoitovelvoitteiden (rakenteellisten ja maksun) tarkistamismahdollisuus asetetuissa rajoissa. Sitä ei sovelleta nollavelvoitelaitoksiin.

Toinen näkökohta on, että vesilainsäädännössä on jo vanhastaan ollut voimassa ns. vesien sulkemiskielto. Se on tarkoittanut suurten väylien eli valtaväylien osalta velvollisuutta pitää vesistö auki etenkin liikennettä ja kalankulkua varten. Jos väylää ei ole voitu tarkeyssyistä sulkea poikittain, tuli tehdä ohituksen mahdollistavia laitteita, esimerkiksi kalateitä tai kalahissejä. On oletettavaa, että kyseinen sulkemiskielto on ollut voimassa kulloisessakin muodossa myös nollavelvoitelaitosten luvallistamisen aikaan ja että tarvittavat määräykset olisi annettu, jos ne olisiko katsottu tarpeellisiksi ja teknisesti tarkoituksenmukaisiksi.

Hallituksen esityksen eräänä vaikutuksena on siis, että kyseisten laitosten osalta aikoinaan tehty vesien avonaisuutta koskeva harkinta otettaisiin jälkikäteen uudelleen arvioitavaksi nykyisten olosuhteiden ja laintulkintojen valossa. Perusoikeustarkastelu liittyy kysymykseen, missä määrin jälkikäteisestä uudelleen arvioinnista toiminnalle aiheutuvat rajoitukset ja menetykset merkitsevät kohteena olevan lupapäätöksen tarjoaman substanssisuojan heikennystä.

Lakiehdotuksen tavoite

Hallituksen esityksessä uudistuksen tavoite määritellään seuraavasti:

”Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on tukea vaelluskalakantojen elinolosuhteita turvaavien kunnostushankkeiden käynnistymistä erityisesti niissä tilanteissa, joissa hankkeen toteuttamisesta ei vallitse yhteisymmärrystä hankkeesta vastaavan ja kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimaketuksen välillä. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen ja

resurssien tehokkaan hyödyntämisen kannalta on tärkeää, että sääntely mahdollistaa erityyppisten ja erilaisin tavoin toteutettavien hankkeiden toteuttamisen.”

Perustuslain näkökulmasta sanamuodossa kysymys on luonteeltaan strategisesta ympäristöpoliittisesta ohjelmataavoitteesta, joka ei kohdistu välittömästi kansalaisiin tai elinkeinotoimintaan, ellei yksilöityjä kalatalousvelvoitteita saada asettaa. Tavoitetta saatetaan edistää myös muun lainsäädännön ja sopimusten avulla. Hallituksen esityksessä todetaankin, että useissa tapauksissa tavoite on voitu saavuttaa laitoksen omistajan ja ulkopuolisen tahon, viranomaisen tai järjestön kanssa tehdyllä sopimuksella. Tavoitetta ei muutoin ole mahdollista toteuttaa viranomaispääätöksin nollavelvoitelaitoksissa niitä koskevan pysyvyysuojan vuoksi. Kysymys ei siten ole voimassa olevan lain muuttamisesta tai päivittämisestä, vaan lisäsääntelystä, johon tulee soveltaa vesilain siirtymäsääntelyn (19 luku) vaatimuksia.

Taustaseikat

Arvioitaessa mikä lakiehdotuksen oikeudellinen vaikutus aikaisemman lain aikana annettuihin voimailaitoimintoihin on, on huomattava seuraavat nollavelvoitehankkeita koskevat seikat. Jaan ne kahteen ryhmään, yhtäältä kyseisiä laitoksia koskeviin ja toisaalta vesilain lupasääntelyä koskeviin seikkoihin.

Edellisessä suhteessa on nollavelvoitelaitoksen osalta todettavissa seuraavaa.

Kohta 1. Lupapäätökset ovat lainvoimaisia. Voimassa ei ole hanketta koskevaa velvollisuutta hakea toimintaa koskevaa uutta lupaa tai lupapäätöksen muuttamista.

Kohta 2. Hankkeeseen ei kohdistu olosuhdetta, jonka perusteella siihen voitaisiin kohdistaa viranomaisen aloitteesta hallintopakkoa luvan muuttamiseksi tai uusien lupamääräysten asettamiseksi VL 3:21).

Vesilain lupajärjestelmän kannalta on todettavissa:

Kohta 1. Lain soveltaminen perustuu oikeusharkintaan.

Kohta 2. Lain nojalla ei aseteta yksilöllisesti kohdennettuja suojeluvelvoitteita.

Kohta 3. Voimassa olevaa lakia ei sovelleta tietyin rajauksin hankkeisiin, joiden lupa perustuu aikaisempaan vesilain sääntelyyn. Tässä suhteessa voimassa olevassa laissa säädetään (19 luku), missä määrin vanhojen lakien aikaisten laitosten lupamääräyksiin voidaan tai ei voida puuttua (pysyvyysuoja).

Vesilain näkökulmasta oikeusharkinta merkitsee sitä, että jos tarkoitus on saattaa voimaan esimerkiksi kansainvälinen tai ympäristöllinen sopimusvelvoite, sen vaikutuksesta yksittäisen toiminnan lupajärjestelmään on säädettävä erikseen laissa. Näin on menetelty esimerkiksi, kun vesistön säännöstelyä koskevan päätöksen jälkikäteisestä tarkistamisesta annettiin säännökset.

Pysyvyysuojan ohittaminen on mahdollista kulloisenkin vesilain siirtymäsäännösten perusteella. Tässä suhteessa vesilain 19 luvun 4 §:n perusteella määräytyy aikaisemman lupapäätöksen muutettavuuden yleissääntö:

”Tässä laissa tarkoitettuun hankkeeseen tai toimenpiteeseen, jonka täytäntöönpano on laillisesti aloitettu ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä, jollei tässä luvussa muuta säädetä.”

Säännös soveltuu nollavelvoitelaitoksiin, koska niitä koskevissa lupapäätöksissä ei ole sellaista kalatalousmääräystä, jota voitaisiin hallituksen esityksen kalastrategisen tavoitteen toteuttamiseksi noudattaa. Siksi sovellettavaksi tulee siirtymäsäännös vesilain 19 luvun 5 §.

”Jollei tästä luvusta muuta johdu, Lupa- ja valvontavirasto voi hakemuksesta tarkistaa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun lupaan tai lupaan rinnastuvaan muuhun viranomaisen tekemään päätökseen sisältyviä määräyksiä tai antaa uusia määräyksiä noudattaen soveltuvin osin, mitä 3 luvun 21 §:ssä säädetään. [\(27.6.2025/572\)](#)“

Vesilain 3 luvun 21 §:n säännös ei siinä asetettujen edellytysten vuoksi sovellu nollavelvoitelaitoksiin pelkästään kalataloudellisen velvoitteen asettamiseksi. Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa:

”Nollavelvoitelaitosten tapauksessa luvan tarkistamiseen kalakantojen turvaamiseksi sovellettaviksi tulevat siten vesilain yleiset vesitaloushankkeen lupamääräysten tarkistamista koskevat 3 luvun säännökset. Koska nollavelvoitelaitosten luvat on myönnetty tyypillisesti ennen nykyisen vesilain (587/2011) voimaantuloa vuonna 2012, lupien muuttamiseen sovelletaan myös vesilain 19 luvun vanhoja hankkeita koskevaa siirtymäsääntelyä. Siirtymäsääntelyssä on tyypillisesti asetettu vanhojen hankkeiden osalta lisäedellytyksiä hankkeiden haltijoiden suojaksi.”

Johtopäätöksenä on, että kalatalousvelvoitteiden asettamiseksi esitettyä ratkaisua on arvioitava vesilain 19 luvun 5 §:n valossa, ei suoraan voimassa olevia vesilain säännöksiä soveltaen.

Omaisuuksensuojan merkitys

Hallituksen esityksessä todetaan asianmukaisesti:

”Lupa vesivoimalaitoksen rakentamiseen ja oikeus vesivoimaan kuuluvat omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n piiriin. Ehdotetut lainmuutokset mahdollistaisivat nykyistä sääntelyä pidemmälle menevien ja vesivoimalaitoksen omistajalle mahdollisesti huomattaviakin kustannuksia aiheuttavien velvoitteiden asettamisen, jonka voidaan katsoa heikentävän perustuslain 15 §:n toteutumista.”

Kysymys ei ole siitä, että nollavelvoitelaitosten lupapäätöksiin ei olisi mahdollista lisätä myöhemmin tarpeellisiksi arvioituja määräyksiä, vaan siitä missä vesilainsäädännön mukaisessa järjestyksessä ja minkälaisin oikeusvaikutuksin muutos toteutetaan. Kulloisessakin lainsäädäntövaiheessa vesilakiin on sisällytetty säännökset, siirtymäsäännökset siitä, millä edellytyksillä aikaisemman lainvoimaisen lupapäätöksen sisältöä voidaan muuttaa. Keskeisin edellytys on kohtuusharkinta.

Hallituksen esitys VL 3:21 a §:

”Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen

Lupa- ja valvontavirasto voi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta määrätä kalakantojen turvaamiseksi 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta.

Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.”

Esitystä perustellaan seuraavasti:

”Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat nykyiseen sääntelyyn verrattuna helpommin toteutettavan ja pidemmälle menevien kalataloudellisten lupamääräysten muuttamisen hankkeesta vastaavan tahdosta riippumatta. Laista ei välittömästi aiheudu hankkeesta vastaavalle tai viranomaiselle toimintavelvoitteita, eikä laissa säädettäisi ajasta, mihin mennessä lupamääräysten tarkistamiseen tulisi ryhtyä.”

Hallituksen esitys on siten sanamuodon perusteella luonteeltaan toimintaohjelma, ei välittömiä oikeusvaikutuksia omaava säädös. Ehdotuksesta ei johdu velvoitteita toiminnanharjoittajalle eikä viranomaiselle täsmällisiä toimintavaltuuksia. Esityksen perustelujenkin mukaan saattaa olla tulkinnanvaraista, sisältyykö vanhaan lupaan kalataloudellinen määräys vai ei. Näitä lupia on voitu myöntää eri säädösten (1868, 1902, 1961) nojalla erilaisin siirtymäjärjestelyin. Säännöksen soveltamista varten tarvittaisiin siis valituskelpoinen selvitys siitä, mitä lupapäätöksiä ehdotus koskisi.

Esityksen perusteella mitään rajoituksia toiminnoille ei välittömästi ole. Laitoksen vastaiseen toimintaan vaikuttaa kuitenkin olennaisesti epävarmuus siitä, tuleeko viranomainen käynnistämään menettelyn kalatalousvelvoitteiden määräämiseksi vai ei. Sanamuodon perusteella ainoa oikeusvaikutus olisi se, että

määräämättömänä odotusaikana viranomaisen harkinnassa on, käyttääkö se hakemusvaltuuttaan vai ei. Tämä ei täytä hallintopäätöksiltä edellytettävää varmuutta ja selkeyttä.

Velvoitteen laajuuden arvioinnissa vaikutuksena saattaa olla myös se, että kalatieharkinnassa joudutaan tekemään laitokseen tai patoon sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät uuden luvan hakemista. Tämä tilanne voi johtaa siihen, että lupaa ei myönnetä tai että käytettäväksi jäävä vesimäärä on riittämätön toiminnan harjoittamista varten siten kuin vesilain 19 luvun 12 §:ssä säädetään. Uuteen lupaan tai sen muuttamiseen sovelletaan vesilain voimassa olevia säännöksiä, mukaan lukien toimijalle syntyvää oikeutta korvaukseen tai oikeutta vaatia omaisuuden lunastamista koskevat säännökset (VL13:12)

Koska esitetyn säännöksen soveltamisala ja kohdentuminen eivät ole oikeusturvan kannalta riittävästi toiminnanharjoittajan ennakoitavissa, säännösheidotukseen tulisi lisätä määräaika selvityksen tekemiseksi siitä, mitä laitoksia sääntely eli lakiehdotus ylipäänsä koskee, sekä määräaika, jossa selvityksen perusteella valvontaviranomaisella olisi oikeus hakea velvoitteen määräämistä. Selvityksessä osoitettu lupamääräyksen puuttuminen vanhasta lupapäätöksestä olisi säännöksen soveltamisen suhteen ennakoedellytys.

Perusoikeusarvio

Voimassa olevan lain mukaan lupapäätösten kalatalousmääräyksiä voidaan tarkistaa ja antaa uusia määräyksiä. Aikaisemman lain nojalla annettujen lupapäätösten substanssisuoja ei aseta menettelylle estettä, kun määräysten antamisen edellytyksiä ja kohtuullisuutta arvioidaan oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen. Määräysten ei oikeuskäytännön perusteella katsota loukkaavan toimijoiden oikeusturvaa, kun rajoitusten tarpeellisuus on määritelty laissa ja rajoituksista aiheutuvat menetykset korvataan.

Kalatalousmääräysten antamista ja tarkistamista koskeva oikeuskäytäntö osoittaa, että rajoitukset eivät, jos ne ovat tarkkarajaisia ja kohtuullisia, loukkaa omaisuudensuojaa ja että niistä voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Siirtymäsäännösten perusteella voidaan puuttua aikaisemmin säädetyn lain aikana annettuun lupapäätökseen siirtymäsääntelyssä määrätyin korvausvelvoittein.

Koska kysymys on aikaisemman lain mukaisen lupapäätöksen pysyvyyssuojaan kajoamisesta, vesilain 19 luvun siirtymäsääntelyn soveltaminen on esitetyn vesilain 3 luvun 21 a §:n osalta tarpeen. VL 19 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista, jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla. Säännöstä ei esityksen mukaan sovellettaisi uusia määräyksiä nollavelvoitelaitokselle annettaessa toimijan korvauksensaantioikeuden osalta. Sen sijaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä ei ehdotuksen mukaan saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.

Asiantuntijalausunto
Erkki J. Hollo
Professori emeritus, OTT
Helsingin yliopisto
2.9.2026

Korvausvelvollisuuden ja lunastusvelvollisuuden rajaaminen pelkästään laitoksen luokitteluperusteella vaatisi eriteltyjä perusteita.

Yhteenvedona katson, että hallituksen esitystä on tarkennettava edellä mainituilla perusteilla, jotta se täyttäisi omaisuuden suojaan asetettavat tarkkarajaisuuden ja kohtuullisuuden vaatimukset.