

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta, HE 84/2026 vp

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

- 1) Hallituksen esityksen tavoitteena on tarkistaa vesilakia (587/2011) siten, että niin sanotuille nollavelvoitelaitoksille voidaan jatkossa asettaa kalatalousvelvoitteita. Esityksellä pyritään elvyttämään kansallisia vaelluskalakantoja. Hallituksen esityksen mukaan vesilakiin lisättäisiin säännökset uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen omistajalle, jonka lupaan tällaisia määräyksiä ei ennestään sisälly.
- 2) Vesilaissa on säännökset vesitalouslupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun sekä lupamääräysten muuttamisesta. Käsillä olevan hallituksen esityksen kannalta merkityksellistä on, että ne vesilain edellytykset, joiden nojalla lainvoiman saaneen vesitalouslupan määräyksiin voidaan jälkikäteen puuttua, ovat erittäin tiukat. Tämä puolestaan on rajoittanut vaelluskalakantojen elvyttämiseen tähtäävien hankkeiden toteuttamista. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on pidetty epätyytyttävänä erityisesti edellä mainittujen nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on käytännössä osoittautunut vaikeaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta.
- 3) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestelyperustelut antavat lähtökohtaisesti hyvän kuvan niistä perusoikeuskysymyksistä, jotka ovat käsillä olevassa asiassa merkityksellisiä ja perusteluissa myös tarkastellaan asiassa relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huolellisesti. Rajoitusperuste linkittyy selvästi ympäristöperusoikeuteen ja se on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perusoikeusrajoituksen yhteydessä on huolehdittu myös riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
- 4) Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellista arviota hankaloittaa jossain määrin se, että vesivoimalaitokset eroavat toisistaan sekä kokonsa että omistuspohjansa osalta. Erityisesti kalatalousvelvoitteiden kohtuullisuutta arvioitaessa on merkitystä sillä, onko kyse suuresta vai pienestä vesivoimalaitoksesta ja onko omistajatahona esimerkiksi suuri osakeyhtiö vai yksityinen toiminnanharjoittaja. Tämä vaikeuttaa sääntelyn muotoilemista. Lisäksi ehdotuksessa tuodaan myös esiin se, että luonnonolosuhteet vaihtelevat eri laitosten vaikutuspiirissä. Joukossa voi olla vaelluskalojen kannalta erittäin tärkeitä reittejä ja myös sellaisia alueita, joilla kalakantaa ei tosiasiallisesti voi enää elvyttää. Kaikki nämä näkökohdat puhuvat sellaisten lainsäädäntöratkaisujen

puolesta, joissa voidaan riittävästi ottaa huomioon kunkin tilanteen tapauskohtaiset olosuhteet.

5) Perusoikeuksien rajoitusedellytysten osalta voidaan todeta, että rajoitusten eli kalatalousvelvoitteiden perusteista ja itse prosessista säädetään vesilaissa. Hallituksen esityksessä on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan nollavelvoitelaitoksille *voidaan* määrätä kalakantojen turvaamiseksi kalatalousvelvoite. Sääntelyn voimaantulo ei välittömästi velvoita toiminnanharjoittajaa muuttamaan toimintaansa, vaan muutokset vietäisiin läpi erillisessä vesilain mukaisessa menettelyssä tapauskohtaiset erityispiirteet huomioon ottaen. Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei esitetä myöskään säännöksiä siitä, minkä ajan kuluessa nollavelvoitelaitosten lupamääräykset tulisi saada tarkistettua. Esityksessä arvioidaan, että elinvoimakeskukset tulisivat panemaan vireille vuosittain noin 3-4 lupamääräysten muuttamista koskevaa asiaa. Nollavelvoitelaitosten määrään suhteutettuna tätä tavoitetta voidaan pitää vaatimattomana.

6) Ratkaisua voidaan puoltaa siitä näkökulmasta, että se vähentää omaisuudensuojaan puuttumisen intensiteettiä ja vaikuttaa siten rajoituksen oikeasuhtaisuuden arviointiin. Ratkaisulla vältetään myös se tilanne, että lakimuutos johtaisi *de facto* siihen, että joitakin vesilaitoksia olisi pakkolunastettava. Samalla ratkaisu luo tiettyä epävarmuutta oikeustilaan – toimijat eivät tiedä tullaanko toimintaan puuttumaan ja millä aikataululla – mikä ei ole toiminnanharjoittajien näkökulmasta täysin optimaalista.

7) Kun asiaa tarkastelee ympäristöperusoikeussäännöksen näkökulmasta, ratkaisua voidaan myös arvostella. Osa vaelluskalokannoista kuuluu ns. äärimmäisen uhanalaisiin lajeihin ja osa ns. erittäin uhanalaisiin. Kyse on siis lajeista, joiden suojelulle on erittäin suuri tarve. Tällaisessa tilanteessa julkiselta vallalta voisi edellyttää, perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristövastuun nojalla, tarkempaa aikataulua tarkistamiskohteista ja niiden keskinäisestä järjestyksestä. Nyt asia jätetään viranomaisten harkinnan varaan ilman mitään kriteerejä sille, missä aikataulussa, laajuudessa tai järjestyksessä akuuttiin ongelmaan tulisi puuttua. Tämä ei ole PL 20 §:n 1 momentin valossa paras mahdollinen ratkaisu, joskin ymmärrän, että taustalla on myös pula käytettävissä olevista viranomaisresursseista.

8) Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä 12.6.2026 tarkentavaa arviota kolmesta kysymyksestä. Ensimmäinen koskee sitä, estääkö ehdotetun vesilain 3 luvun 21 a §:n 2 momentin sanamuoto asettamasta vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle sellaista kalatalousvelvoitetta, joka estää voimalaitoksen käytön kokonaan. Ehdotettu momentti on sisällöltään seuraava:

”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.”

9) Sanamuoto – ”ei saa asettaa” – viittaa tulkintani mukaan siihen, että sellaista kalatalousvelvoitetta, joka estää voimalaitoksen käytön kokonaan ei saa asettaa, sillä tämä luonnollisesti aiheuttaisi luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia voimataloushyödyn menettämisen muodossa. Tällainen tilanne rinnastuisi vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Ymmärrän oikeusministeriön 22.6.2026 antaman lisäselvityksen siten, että se nimenomaan vahvistaa tämän tulkinnan (oikeusministeriön selvityksen s. 3, sivun ylimmäinen kappale). Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan hiljattain antaman lausunnon apteekkilainsäädäntöä muutettaessa (PeVL 46/2025 vp, kappaleet 15-18), tämänsuuntainen tulkinta lienee edellytyksenä sille, että laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

10) Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta on luonnollisesti ongelmallista, jos vesivoimalaitos saa jatkaa toimintaansa ilman kalatalousvelvoitteita, vaikka niitä uhanalaisen kalakannan suojaamiseksi tarvittaisiin. Tätä epäkohtaa liudentaa kuitenkin jossain määrin se, että vesivoimaintressillä on ympäristöperusoikeuteen kiinnittyviä yhteyksiä (ympäristöperusoikeuden ns. sisäinen kollisio). Vesivoima on uusiutuva energianlähde ja siten yksi keino torjua ilmastonmuutosta. Tätä kautta vesivoima turvaa laajemmin tarkastellen luonnon monimuotoisuutta, vaikka sen seuraukset yksittäisessä tilanteessa ovat luontoarvojen kannalta vahingolliset.

11) Totesin yllä kohdissa 6 ja 7, että lakiehdotuksessa on tiettyjä haasteita mitä tulee tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen. Ymmärtääkseni perustuslakivaliokunta on myös toivonut tältä osin selvennystä (kysymykset 1 ja 3). Ensimmäistä kysymystä käsittelin jo edellä. Toisen kysymyksen ytimessä on ehdotetun 21 a §:n 2 ja 3 momentin suhde. Selvyden vuoksi siteeraan myös viimeksi mainittua lainkohtaa tässä:

”Luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitettusta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.”

12) Ehdotetun lain 21 a §:n 2 momentin mukaan luvanhaltijalle ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle *kohtuuttomia* kustannuksia. Lain 21 a §:n 3 momentin mukaan puolestaan luvanhaltijalla olisi oikeus saada korvaus vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn *olennaisesta* vähentymisestä. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt selvennystä nimenomaan siitä, miten olennaisuutta on tarkoitus arvioida.

13) Elinkeinotoiminnan rajoituksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulisi ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Ennustettavuuden kannalta merkitystä on katsottu olevan muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan ja missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 13/2014 vp, s. 3; PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 46/2025 vp, kappale 6).

14) Sidotussa harkinnassa laki asettaa viranomaiselle tarkat reunaehdot ja kriteerit. Jos lakisääteiset kriteerit täyttyvät, viranomaisen on pakko tehdä tietynlainen päätös. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa laki puolestaan antaa viranomaiselle valtuudet käyttää omaa arviointiaan siitä, mikä ratkaisu on julkisen edun tai tilanteen kannalta järkevin, tarkoituksenmukaisin ja hyödyllisin.

15) Ehdotettu laki jättää kysymyksen olennaisuudesta Lupa- ja valvontaviraston sekä viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön varaan (oikeusministeriön selvitys, s. 4). Lähtökohtaisesti tämä ei tietenkään ole luvanhaltijan kannalta järkevää ennustettavaa. Toisaalta tässä yhteydessä täytyy kuitenkin ottaa huomioon sääntelyn konteksti. Luvanhaltijoiden joukko on hyvin moninainen ja sääntelyn piiriin kuuluvat laitokset ovat vaihtelevan kokoisia. Luonnonolosuhteet vaihtelevat samoin ja tuotannon arvon vähentymisen arvioiminenkin vaatii tapauskohtaista harkintaa. Mainittakoon myös, että hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa olennaisuus-kriteeriä avataan jossain määrin (HE 84/2026 vp, 63-64). Sääntelyn ennustettavuutta parantaisi se, jos näitä voitaisiin nostaa itse lakitekstiin.

16) Perustuslakivaliokunnan kolmas kysymys koskee sääntelyyn liittyvän kalatalousmaksun tehokkuutta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin sekä sitä, miten tämä tehokkuus otetaan huomioon arvioitaessa velvoitteen asettamista. Kyse on toisin sanoen siitä, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Oikeusministeriön selvityksessä tuodaan esiin, että kalatalousmaksu on luonteeltaan toissijainen eli ensi kädessä uusilla määräyksillä pyrittäisiin poistamaan kalojen vaellusesteet. Maksun suuruudesta päätettäisiin tapauskohtaisesti vesilain 3 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan, kuten nykyäänkin (oikeusministeriön selvityksen s. 3).

17) Kalatalousmaksu ei ole mikään uusi keksintö, eikä sitä voi järkevästi määrätä ilman kunkin tapauksen tilannekohtaista arviointia. Vesilain 3 luvun 14 §:n 4 momentissa lisäksi säädetään, että kalatalousmaksu käytetään vesilain 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan

sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Lupa- ja valvontavirasto voi lisäksi antaa kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle määräyksiä maksun käytöstä. Nähdäkseni nämä seikat varmistavat sen, että kalatalousmaksu ohjautuu nimenomaan sen tavoitteiden mukaisesti eli se ohjautuu tehokkaasti kalakantojen hyväksi.

Turku, 31.8.2026



Elina Pirjatanniemi