

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (HE 84/2026 vp laiksi vesilain muuttamisesta)

Olen 11.6.2026 antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon käsitellä olevan esityksen HE 84/2026 vp johdosta. Uudistan siinä esittämäni, mutta esitän nyt lisäksi seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on 12.6.2026 pyytänyt oikeusministeriötä edellä mainitun esityksen johdosta

1) arvioimaan, estääkö ehdotetun vesilain 3 luvun 21 a §:n 2 momentin sanamuoto asettamasta vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle sellaista kalatalousvelvoitetta, joka estää voimalaitoksen käytön kokonaan;

2) selvittämään sääntelyyn sisältyvän kalatalousmaksun tehokkuutta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin sekä sitä, miten tämä tehokkuus otetaan huomioon arvioitaessa velvoitteen asettamista; sekä

3) selventämään ehdotetun 21 a §:n 2 ja 3 momentin välistä suhdetta ja erityisesti sitä, miten 3 momentissa tarkoitettua hyödyn vähentymisen olennaisuutta on tarkoitus arvioida.

Oikeusministeriö on 22.6.2026 antanut näihin kysymyksiin valiokunnalle vastauksensa, joihin olen saanut tilaisuuden tutustua. Vastaukset eivät käsitykseni mukaan anna aiheutta sanottaviin oikeudellisiin huomautuksiin. Esitän kuitenkin seuraavaa.

1. Vesilain 3 luvun 21 a §:n nojalla asetettavista velvoitteista

Oikeusministeriön vastauksessa kysymykseen 1 lausutaan muun ohella: "Hallituksen esityksessä on tunnistettu (esityksen s. 63 ensimmäinen kappale) tilanne, että kaikkein pienimmille toimijoille ei välttämättä ole mahdollista asettaa velvollisuutta rakentaa kalatie ilman että toimenpiteen toteuttaminen aiheutuisi luvan haltijalle kohtuuttomaksi. Tällä tarkoitetaan nimenomaisesti

tilannetta, että hankkeesta vastaavalle asetettu velvoite rinnastuisi vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tämä on tarkoitettu estää nimenomaisesti mainitulla kohtuullisuutta koskevalla vaatimuksella, jonka useat lausunnonantajat ovat katsoneet estävän kalatien rakentamisvelvoitteen asettamisen pienille voimalaitoksille.”

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Vastaava säännösrakenne on uusia laitoksia koskien ennestään vesilaissa, 3 luvun 14 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Vaikka tilanteet eivät olekaan identtisiä, tämän säännöksen soveltamiskäytännöllä voi osin olla merkitystä ehdotettua säännöstä sovellettaessa.

Kohtuuttomuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Hyötyyn liittyviä eri käytännön tilanteita on tarkasteltu esityksen perusteluissa. Luvanhaltijalle aiheutuvilla kustannuksilla tarkoitetaan oikeusministeriön mukaan velvoitteen toteuttamiskustannuksia (suunnittelu-, rakentamis-, käyttö- ja ylläpitokustannukset) sekä velvoitteesta aiheutuvaa voimataloushyödyn menetystä. Lainkohdan perusteluissa puhutaan luvanhaltijalle aiheutuvasta taloudellisesta rasituksesta. Kun kustannus ja menetys ovat pohjimmiltaan eri asioita, mainitun määrittelyn ottaminen lakitekstiin saattaisi olla selvälvää.

Kustannusten kohtuullisuusvaatimuksen sisältö jää ainakin jossakin määrin väljäksi, koska (rahassa mitattavat) kustannukset ja toimenpiteillä saavutettava hyöty eivät ole yhteismitallisia. Arvioitaessa toimenpiteen hyödyllisyyttä vaelluskalakannoille tulisi lainkohdan perustelujen mukaan painoarvoa antaa toimenpiteen merkitykselle vaeltaville ja uhanalaisille kalakannoille. Erityisesti uhanalaisia kalakantoja hyödyttävien toimenpiteiden osalta kohtuullisina pidettävien kustannusten kynnyksen voitaisiin perustelujen mukaan katsoa asettuvan korkeammalle kuin yleisesti esiintyvien kalalajien osalta.

Kohtuullisuusharkinnassa on kyse siis eräänlaisesta punninnasta, jossa fokus kuitenkin on nimenomaan laitoksen omistajalle

koituvien kustannusten kohtuullisuudessa. Kohtuullisuusharkin-taan päädytään vain, jos jo pykälän 1 momentti ei muodosta es-tettä velvoitteen asettamiselle. Jos kohtuullisuusharkinnoissa kiinnitettäisiin vähemmän huomiota kalakannan turvaamisen kul-loiseenkin tärkeyteen, kohtuuttomuus saattaisi periaatteessa saada hyvin laajan soveltamisalan. Jos taas hyödyllisyyttä tär-keille kalakannoille painotettaisiin, kohtuuttomuudesta ei yhtä helposti voisi olla kysymys. Ratkaisu olisi kuitenkin aina tapaus-kohtainen, ja näkökulma nimenomaan laitoksen haltijan kustan-nuksissa.

Kun otetaan huomioon kohtuullisuusvaatimuksen ohella myös eh-dotettu korvaussäätely, oikeussuojan prosessuaaliset takeet sekä vaelluskalakantojen turvaamisen merkitys perustuslain 20 §:n kannalta, ainakin valtaosassa ajateltavissa olevia käytännön tilanteita kysymys olisi omaisuuden käytönrajoituksesta, jonka sääntely täyttäisi perusoikeussäätelyn asettamat vaatimukset.

Jos kustannuksia yksittäistapauksessa pidettäisiin kohtuullisina, olisi epätodennäköistä, että velvoitteen asettaminen kuitenkin sa-malla voisi perustuslain 15 §:n kannalta merkitä valtiosääntöistä pakkolunastusta. Täysin mahdotonta ei kuitenkaan ole, että ole-ttavasti harvinaisessa yksittäistapauksessa pieneen voimalai-tokseen johdettava virtaama jäisi kalatievelvoitteen vuoksi niin vähäiseksi, että koneistoja ei olisi mahdollista käyttää, mutta sa-malla merkittävien kalakantojen kannalta vaellusesteen poistami-nen olisi erityisen tärkeää. Ratkaisu kohtuuttomuudesta voisi täl-löin olla vaikea ja ennakoimaton, vaikka pidänkin oikeusministe-riön lausunnossa esitettyä arviota todennäköisestä soveltamis-käytännöstä pääosin oikeana. Tällaisesta asetelmasta perustus-lain 15 ja 20 §:n välisessä suhteessa ei liene suoraan vertailukel-poista perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Jos valtiosääntöoikeu-dellisen pakkolunastuksen mahdollisuus halutaan kattavasti sul-kea pois, on tietenkin mahdollista täydentää kohtuullisuussään-nöstä siten, että voimalaitoksen käytön kokonaan estymistä kala-tievelvoitteen johdosta olisi aina pidettävä kohtuuttomana. Tämä vastaisi lopputulokseltaan esityksen perusteluissa ja oikeusminis-teriön lausunnossa tarkoitettua.

Aiemmassa lausunnossani olen todennut seuraavaa:

”Siihen, täyttääkö ehdotus kaikilta osin yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin asettamat vaatimukset, eivät ehdotukset anna varmaa vastausta,

koska velvoitteiden asettaminen jäisi viime kädessä riippumaan laitospohjaisesta harkinnasta. Tällainen tilanne voisi yksittäistapauksessa, ilman muuta sääntelyä, syntyä 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaisen kohtuuttomuusarvioinnin tuloksena, jos esimerkiksi pienelle, mutta kalan kulkua laajalti vesistössä estävälle laitokselle ei voitaisi asettaa muutoin tarpeellisenä pidettävää kalatievelvoitetta.”

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että vesilain mukaisen hankkeen yhteydessä Lupa- ja valvontavirasto voi vesilain voimassa olevan 2 luvun 14 §:n 1 momentin nojalla myöntää oikeuden poistaa, muuttaa tai hyväksikäyttää toiselle kuuluva rakennus, laitos tai muu rakennelma, jos se estää vesitaloushankkeen toteuttamista. Oikeuden edellytykset ovat saman luvun 13 ja 13 a §:n mukaiset, eli, jos kyse on rakennuksen, kuten voimalaitoksen tai muun padon lunastamisesta merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, on (vesitalous-)luvan myöntämisen edellytysten täytyttävä ja hanketta on voitava pitää yleisen tarpeen vaatimana. Tällainen yleinen tarve voi 13 a §:n mukaan liittyä: 1) energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamiseen; 2) yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen; 3) sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumiseen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaan; taikka 4) muuhun 1–3 kohdassa tarkoitettua vastaavaan merkittävään yleiseen etuun.¹ Näistä kohtien 2 ja 4 nojalla on ilmeistä, että merkittävässä luonnon vaelluskalakantaa turvaavassa ennallistamishankkeessa myös vesivoimalaitos voisi olla hankkeen toteuttamiseksi lunastettavissa ja siten poistettavissa. Tällainen hanke voisi olla esimerkiksi kalakantojen ennallistamista vesistössä tarkoittava laajempi toimenpidekokonaisuus, johon voimalaitoksen tai muun padon tai esteen poistaminen kuuluisi yhtenä osana.

Toisin sanoen vesilaki mahdollistaa merkittävien vaelluskalakantojen turvaamiseksi jo nyt vaellusestettä merkitsevän laitoksen poistamisen kokonaan, mutta (suostumuksen puuttuessa) vain lunastamalla ja vain osana laajempaa ennallistamishankkekokonaisuutta. Tämä on tietenkin paljon syvempää omistusoikeuteen puuttumista kuin pelkän kalatievelvoitteen asettaminen.

¹ Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin. Vesilain 2 luvun 13 a §:n sääntely on tältä kannalta riittävää ja asianmukaista, PeVL 8/2017 vp – HE 262/2016 vp.

Edellytyksenä lunastukselle on, että vesitalousluvan edellytykset, käytännössä etenkin vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukainen intressivertailuedellytys, täyttyvät kokonaishankkeen osalta, mikä käytännössä rajoittanee lunastusmahdollisuuden voimallistusten osalta vähäisiin laitoksiin. Laitoksen omistajan korvausuoja määräytyy tällöin vesilain 13 luvun 11 §:n mukaisesti, ei ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaan.

Nyt ehdotettu sääntely ei sisällä lunastusoikeutta eikä myöskään laitoksen omistajan vaatimuksesta toteutettavaa laitoksen lunastusvelvollisuutta. Vesilain 13 luvun 11 §:n säännös hakijan lunastusvelvollisuudesta ei näyttäisi suoraan soveltuvan nyt ehdotettuihin sääntelytilanteisiin.

2. Kalatalousmaksun tehokkuuden huomioon ottaminen suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin

Oikeusministeriön esittämien näkökohtien ohella voidaan huomiota kiinnittää vesilain 3 luvun 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan lupaviranomainen voi antaa kalatalousviranomaiselle määräyksiä maksun käytöstä. Tämän aiemmasta vesilaista tulleen säännöksen tarkoituksena on ollut pienentää välittömän toimenpidevelvoitteen ja maksuvaihtoehdon välistä eroa saavutettavia tuloksia ajatellen (millä on säännönmukaisessa velvoitetilanteessa merkitystä myös kalastollista haittaa kärsivien tahojen prosessuaalisen ja korvausoikeudellisen oikeussuojan kannalta). Jos vaelluskalakannat tai uhanalaiset kalakannat ovat keskeisenä perusteena maksun asettamiselle 3 luvun 21 a §:n nojalla, olisi näin ollen mahdollista suunnata maksun käyttö lupaviranomaisen määräyksellä erityisesti niiden turvaamiseen. Nyt tämän mahdollisuuden merkitys näyttää korostuvan.

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin ilmaisu ”kalakantojen turvaamiseksi” sinänsä merkitsee tavanomaisesta velvoitteesta poiketen myös sitä, että vesistölle luontaisesti vieraat kalalajit eivät tulisi kysymykseen sen enempää toimenpidevelvoitteen kuin maksunkaan kohteena (vrt. esim. KHO 2020:81, jossa säännönmukainen kalatalousvelvoite sisälsi muun ohella kirjolohen istutuksia).

3. Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 ja 3 momentin välisestä suhteesta ja hyödyn vähentymisen olennaisuuden arvioinnista

Oikeusministeriön vastaus ei anna aihetta huomautuksiin.