

Veli-Pekka Viljanen

HE 84/2026 vp laiksi vesilain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.9.2026

Olen ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä 11.6.2026 ja antanut asiassa valiokunnalle kirjallisen lausunnon. Tämän jälkeen käyttööni on toimitettu oikeusministeriön 22.6.2026 perustuslakivaliokunnalle antama lisäselvitys. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa käydyn keskustelun ja oikeusministeriön lisäselvityksen perusteella täsmennän aikaisempaa lausuntoani seuraavasti:

Olen aikaisemmassa lausunnossani tarkastellut lakiehdotuksen arvioinnin lähtökohtia ja todennut, että valtiosääntöoikeudellisesti kalatalousvelvoitteessa ja kalatalousmaksussa on kyse omaisuuden käyttörajoituksesta, johon sovelletaan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislauseketta: ”Jokaisen omaisuus on turvattu.” Käyttörajoitusten valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta on tältä osin arvioitava perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Sääntelyn tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan tukea vaelluskalakantojen elinolosuhteita turvaavien kunnostushankkeiden käynnistymistä (HE, s. 28). Tavoitteella on yhteys perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen, erityisesti sen 1 momenttiin, jonka mukaan vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Ehdotetun sääntelyn avulla voidaan arvioida osaltaan turvattavan luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota 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 sie-tämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta

on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville. Perustuslakivaliokunta on sittemmin muistuttanut, että perusoikeusuudistuksen esitöissä todetusti ympäristöperusoikeus toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan (ks. viimeksi PeVL 45/2026 vp, kappale 3).

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä sillä, että ehdotus – vesilain nykyisestä 3 luvun 14 §:n sääntelystä poiketen – kohdistuisi sellaisiin vesivoimalaitoksen luvanhaltijoihin, joiden lupaan ei sellaista sisälly. Kyse olisi siis asiallisesti tällaisten luvan perusteella toimivien vesivoimalaitosten lupaehtojen muutoksesta. Tällaista jälkikäteistä lupaehtojen muutosta, jolla puututaan luvanhaltijan omaisuudensuojan piirissä olevaan varallisuusasemaan, on lähtökohtaisesti arvioitava tiukemmin kriteerein kuin sellaista kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua, jotka asetetaan vesitaloushankkeelle sen käynnistymisen yhteydessä. Toisaalta on selvää, että ympäristölainsäädännön alalla ei voida yksiselitteisesti lähteä ajatuksesta, että vesivoimaloiden osalta lainsäädäntö pysyy muuttumattomana. Päinvastoin ympäristönsuojelun korostunut merkitys, joka ilmenee myös sen asemassa osana perusoikeusjärjestelmää (PL 20 §), merkitsee sitä, että jo käynnissä olevaan ympäristöön vaikuttavaan toimintaan voidaan kohdistaa uusia lainsäädännöllisiä vaatimuksia ilman, että se muodostuu ongelmalliseksi luvanhaltijan perusteltujen odotusten kannalta.

Olen antanut aikaisemmassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä hallituksen lakiehdotuksen sisältämille lisäkriteereille, jotka tulee ottaa huomioon kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua määrättäessä. Olen pitänyt perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä, että kalatalousvelvoitteesta tai kalatalousmaksusta ei saa aiheutua ”niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia” (21 a § 2 mom.).

Oikeusministeriön lisäselvityksessä on perustuslakivaliokunnan pyynnöstä arvioitu, estääkö vesilain 3 luvun 21 a §:n sanamuoto asettamasta vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle sellaista kalatalousvelvoitetta, joka estää voimalaitoksen käytön kokonaan. Oikeusministeriön lisäselvityksen mukaan on ”epätodennäköistä”, että laitoksen toiminta jouduttaisiin uuden velvoitteen vuoksi ajamaan kokonaisuudessaan alas (s. 2). Lisäselvityksen mukaan hallituksen esityksessä on tunnistettu tilanne, että kaikkein pienimmille toimijoille ei

välttämättä ole mahdollista asettaa velvollisuutta rakentaa kalatie ilman, että toimenpiteen toteuttaminen aiheutuisi luvan haltijalle kohtuuttomaksi. Tämä on tarkoitettu lisäselvityksen mukaan estää nimenomaisesti mainitulla kohtuullisuutta koskevalla vaatimuksella (s. 2-3).

Kun on kyse aikanaan myönnettyjen lupien mukaisesti toimiville vesivoimalaitoksille asetettavista uusista velvoitteista, tulee omaisuudensuojan näkökulmasta riittävällä tavalla varmistaa, ettei voimalaitoksen toiminta uusien velvoitteiden johdosta kokonaan esty tai muodostu taloudellisesti täysin kannattamattomaksi. Tältä kannalta ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin muotoilu ei ole nähdäkseni täysin ongelmaton. Ensinnäkin kohtuuttomien kustannusten kielto on kirjoitettu intressivertailun muotoon (”ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia”). Tältä osin kirjoittamistavan ongelmia lisää ”niillä saavutettavan hyödyn” käsitteellinen epämääräisyys. Oikeusministeriön lisäselvityksen mukaan käsitteellä tarkoitetaan ”kalakannalle aiheutuvaa hyötyä itseisarvona” (s. 2). Tällaisenaan intressivertailun muotoon kirjoitettu säännösehdotus ei riittävällä tavalla varmista kohtuuttomuuskiellon tarkoituksen toteutumista eli sen estämistä, että voimalaitoksille asetettavat uudet velvoitteet eivät saa estää kokonaan voimalaitoksen toiminnan jatkamista. Sääntelyä on siten tältä osin perusteltua omaisuudensuojaan liittyvien syiden vuoksi täsmentää.

Oikeusministeriön lisäselvityksessä viitataan siihen, että kohtuuttomuuslausekkeen tarkoituksena on estää tilanne, jossa hankkeesta vastaavalle asetettu velvoite rinnastuisi vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen (s. 3). Sinänsä perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen pakkolunastussäännös voi poikkeuksellisesti tulla sovellettavaksi myös sellaisten pitkälle menevien rajoitustyyppisten toimenpiteiden yhteydessä, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat omaisuuden pakkolunastukseen (ns. *de facto* -pakkolunastus). Yleisenä lähtökohtana tältä osin kuitenkin on, että pakkolunastussäännöksen soveltaminen muihin kuin varallisuus oikeuksien varsinaisiin siirtoihin on syytä suhtautua pidättyvästi ja säännöksen soveltamista voidaan pitää perusteltuna vain sellaisten hyvin pitkälle menevien rajoitustyyppisten toimien yhteydessä, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat omaisuuden poisottamiseen. Merkittäviäkään omaisuuden käyttörajoituksia ei normaalitilanteessa ole syytä tulkita omaisuuden pakkolunastukseksi, jos omistaja rajoituksesta huolimatta voi hyödyntää omaisuuttaan jollakin taloudellisesti mielekkäällä tavalla (ks. tarkemmin, Lämsineva, Omaisuudensuoja (PL 15 §), teoksessa Hallberg ym., Perusoikeudet (2011), s. 583-584).

Olen aikaisemmassa lausunnossani antanut valtiosääntöoikeudellista merkitystä myös 3 luvun 21 a §:n 3 momentin korvaussäännökselle, jonka mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus kotitalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä (21 a § 3 mom.). Omaisuudenkäyttörajoitusten yhteydessä perustuslakivaliokunta on yleisesti katsonut, että mahdollisessa korvaussääntelyllä on merkitystä juuri arvioitaessa rajoitusten oikeasuhtaisuutta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 5).

Oikeusministeriön lisäselvityksen mukaan korvausvelvollisuuden kynnys ”paikantuisi Lupa- ja valvontaviraston soveltamiskäytännön ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön myötä”. Lisäselvityksen mukaan korvattavuuden kynnyksellä on tavoiteltu voimassa olevaan lakiin (esim. vesilain 3 luvun 21 §:n 3 momentti ja 19 luvun 7 §:n 4 momentti) nähden korkeampaa kynnystä (s. 4). Kun otetaan huomioon korvauskysymyksen liityntä omaisuudensuojan rajoituksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen täyttymiseen, näyttäytyy ehdotetun 21 a §:n 3 momentin muotoilu melko epämääräiseltä. Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa ei ole riittävää, että korvaussäännöksen soveltamiskynnys jätetään käytännössä kokonaan myöhemmän soveltamiskäytännön varaan. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajoituksen kannalta laissa tulisi antaa soveltamiskäytäntöä varten merkittävästi selkeämmät kriteerit sille, milloin on kyse lainkohdan tarkoittamasta ”hyödyn olennaisesta vähentymisestä”, joka on korvauksen myöntämisen edellytyksenä. Sama täsmentämisvaatimus koskee momentin viimeisen virkkeen korvausten sovittelua koskevaa sääntelyä.

Olen aikaisemmassa lausunnossani todennut, että kun otetaan huomioon, että vesilain mukaan kalakantojen säilyttämiseksi määrättävät kalatalousvelvoitteet ja -maksut ovat jo pitkään olleet normaaleja, vesivoimaloiden luvanhaltijoille asetettuja lakisääteisiä velvoitteita, ei voida pitää yleisesti ottaen kohtuuttomana, että nämä kalakantojen säilyttämiseen tähtäävät velvoitteet ulotetaan myös sellaisiin vesivoimaloiden luvanhaltijoihin, joiden lupiin ei tähän saakka ole tällaisia velvoitteita sisältynyt.

Lakiehdotuksen taustalla on tärkeitä luonnon monimuotoisuuteen turvaavia perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti lähtenyt siitä, että lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan (ks. esim. PeVL 45/2026 vp, kappale 3). Edellä esitettyyn viitaten katson, että ehdotettu sääntely voidaan toteuttaa tavallisen lain

säätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että ehdotettua omaisuuden käyttörajoitusten oikeasuhtaisuutta varmistavaa sääntelyä (vesilain 3 luvun 21 a § 2 ja 3 momentti: kohtuuttomien kustannusten kieltä, korvaussääntely) täsmennetään esittämälläni tavalla.