Ympäristöjuridiikka 1–2/2021 s. 7–42

OTT *Matti Hepola* – OTT *Antti Belinskij*[*] – OTT *Tapio Määttä*

AJAT OVAT MUUTTUMASSA – YMPÄRISTÖ-PERUSOIKEUDEN EVOLUUTIO VESIVOIMA-LUPIEN PYSYVYYDEN NÄKÖKULMASTA[**]

Tiivistelmä

Artikkelissa käsitellään vesivoimalupien muuttamisen valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja. Aihe kytkeytyy viime vuosina käytyyn keskusteluun vesilain tarkistamisesta, vanhojen vesitalouslupien pysyvyyssuojasta ja lupien muuttamisesta ympäristöllisillä perusteilla. Artikkeli keskittyy erityisesti omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisen punninnan evoluutioon.

Artikkeli rakentuu siten, että johdannon jälkeen 2 luvussa käsitellään lupien pysyvyyssuojaa vesioikeuden kannalta. Tämän jälkeen 3–4 luvussa siirrytään lupien pysyvyyden ja omaisuuden käyttörajoitusten valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun. Luvuissa analysoidaan laajasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ympäristöasioissa 1940-luvulta nykypäivään asti. Luvussa 5 arvioidaan vesivoiman omaisuudensuojan kehitystä ja vesivoiman käyttöä rajoittavien lainsäädäntömuutosten edellytyksiä.

Artikkelissa esitetään, että perustuslain reunaehdot vesilain muuttamiselle ympäristöperusteilla ovat selvästi väljentyneet ympäristöperusoikeuden säätämisen jälkeen. Ympäristöperusoikeuden painoarvo on jatkuvasti vahvistunut perusoikeuksien punnintatilanteissa, ja omaisuuden käyttöä on voitu ympäristöperusteilla rajoittaa merkittävästi ilman korvausten maksamista omistajalle tai luvanhaltijalle. Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä on merkkejä siitä, että ympäristöperusoikeus alkaa vahvasti ohjata lainsäädännön kehittämistä ja että sille on syntymässä eräänlainen ydinalue. Mahdollisten vesilain muutosten tarkastelussa on kuitenkin kiinnitettävä edelleen tarkasti huomiota omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten oikeasuhtaisuuteen ja niiden vaikutuksiin luvanhaltijoille.

[*] Antti Belinskij toimii Suomen Akatemian rahoittaman SusHydro-hankkeen (332189) johtajana sekä Strategisen tutkimuksen neuvoston BlueAdapt-hankkeen (312650) tutkijana. Hän ei ole osallistunut artikkelin käsittelyyn lehden toimituksessa.

[**] Kirjoitus on referee-artikkeli.

1 Johdanto

Tämän artikkelin tutkimuskysymyksenä on, minkälaiset ovat vesilain (587/2011, VL) mukaisten vesivoimalupien[1] muuttamisen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot. Tarkastelemme nykyistä oikeustilaa ja hahmotamme sääntelyn kehittämisen näköaloja. Vesivoimalupien pysyvyyssuojan ymmärtämistä ja uudelleenarviointia varten analysoimme myös pysyvyyssuojan taustalla olevia vesioikeuden kehityskaaria, mutta kirjoituksen pääpaino on perustuslaillisissa kysymyksissä.

Aihe on ajankohtainen, koska vesilain mukaista pysyvyyssuojaa on tarkasteltu viime vuosina useasta näkökulmasta. Oikeusministeriössä vuonna 2018 tehdyssä selvityksessä arvioidaan vesilain säännösten riittävyyttä vaelluskalakantojen turvaamiseksi ja todetaan, että koska vesien käytön tavoitteet ovat muuttuneet, ei vesitalousluvan pysyvyyssuojan ylläpitäminen nykyisessä laajuudessa ole perusteltua.[2] Yhtenä syynä tälle ovat EU:n vesipuitedirektiivistä aiheutuvat vaatimukset muuttaa ympäristöllisiä lupia vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Näitä vaatimuksia käsitellään Suomen ympäristökeskuksen raportissa vuodelta 2019.[3] Artikkelin kirjoitushetkellä ovat vireillä myös laajat hakemukset useiden Iijoen ja Kemijoen vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamiseksi.[4]

Vesivoimalaitoksen rakentaminen samoin kuin laitoksen sellainen muuttaminen, joka vaikuttaa vesioloihin, edellyttää vesitalouslupaa (VL 3:3).[5] Vesivoimahankkeen luvanvaraisuus perustuu paitsi hankkeiden merkittäviin vesistövaikutuksiin myös tarpeeseen järjestää vesivoiman käyttö hakijan ja asianosaisten kesken. Vesivoimahanke ja vesistön säännöstelyhanke liittyvät usein kiinteästi toisiinsa.[6]

---

1 Vesivoimaluvalla tarkoitamme vesilain 8 luvun mukaista lupaa vesivoiman käyttöön ja vesivoimalaitoksen rakentamiseen.

2 Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 36/2018: Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle, s. 7. (Oikeusministeriö 2018)

3 Antti Belinskij – Matti Hepola – Erkki Hollo – Jussi Kauppila – Milla Mäenpää – Tapio Määttä, Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella: Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet, LupaMuutos-hankkeen loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 26/2019. (Belinskij ym. 2019)

4 Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Iijoen Raasakan, Maalismaan, Kierikin, Pahkakosken ja Haapakosken voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttaminen: Vesilain 3 luvun 22 §:n mukainen hakemus. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 27.10.2017, dnro PSAVI/3111/2017; Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttaminen: Vesilain 2 luvun 22 §:n mukainen hakemus. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 17.3.2017, dnro PSAVI/932/2017.

5 Ks. vesitalousluvista esim. Erkki J. Hollo, Vesioikeus. Edita 2014, s. 119–120 ja vesitalouslupien kehityksestä Matti Hepola, Oikeusvoimaopin transformaatio – Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edita 2005, s. 418 ss. ja Hannele Pokka, Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Suomalainen lakimiesyhdistys 1991, s. 89 ss.

6 Hollo 2014, s. 275.

Vesivoimalla tarkoitetaan joen keskivirtaaman ja sitä vastaavan putouskorkeuden perusteella tietylle vesistönosalle laskettavaa tehoa (VL 1:3), joka muuntuu vesivoimalaitoksessa sähköenergiaksi. Vesivoima on vesialueen omistusoikeuteen sisältyvä etuus, mutta se voidaan luovuttaa erikseen tai oikeus vesivoiman käyttöön ratkaista vesitalousluvassa pakkotoimioikeutena. Yhteiseen vesialueeseen kuuluvasta koskesta voidaan myös muodostaa kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 20 §:n nojalla koskitila.[7] Vesivoimaluvan pysyvyyden kannalta niin omistus- kuin käyttöoikeutta vesivoimaan tarkastellaan samanlaisin perustein.

Vesivoimalla on merkittävä rooli Suomen energiajärjestelmässä, mutta se on muuttunut olennaisesti viimeisten vuosikymmenten aikana. Kun 1960-luvun lopulla lähes 70 % sähköstä tuotettiin Suomessa vesivoimalla, on sen osuus 2000-luvun sähköntuotannosta ollut 12–25 % vuoden mukaan.[8] Nyttemmin vesivoiman merkitys on korostunut säätövoimana, jolla tasataan päivittäisiä sähkön tuotannon ja kysynnän eroja, ja säätövoimatarpeen ennustetaan korostuvan entisestään esimerkiksi tuulivoiman ja aurinkovoiman tuotannonvaihtelujen myötä. Vain osa Suomen yli 220 vesivoimalaitoksesta osallistuu säätövoiman tuottamiseen.[9] Vesivoiman kiivaan rakentamisen aikana noin vuosien 1940–1980 välillä vesivoimakäyttö oli vaelluskaloihin ja ympäristöön verrattuna selvästi ensisijainen intressi.[10]

Arvioitaessa perustuslain (731/1999, PL) mukaisia reunaehtoja vesitalouslupien pysyvyydelle on huomiota kiinnitettävä erityisesti omaisuudensuojan (PL 15 §) ja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) väliseen punnintaan. Tulemme esittämään, että perustuslakivaliokunnan punninnassa ympäristönäkökohdat ovat korostuneet jo pitkän aikaa ja erityisesti viimeisten vuosien aikana. Ympäristöperusoikeuden evoluutio vaikuttaa olennaisesti vesitalouslupien pysyvyyden valtiosääntöoikeudellisiin reunaehtoihin.

Artikkeli rakentuu siten, että käsittelemme ensin 2 luvussa vesivoimalupien pysyvyyttä vesioikeudessa. Tämän jälkeen 3–4 luvuissa siirrymme pysyvyyssuojan valtiosääntöoikeudelliseen ja erityisesti perustuslakivaliokunnan ympäristöllisten lupien pysyvyydestä antamien lausuntojen tarkasteluun. 5 luvussa arvioimme vesivoimalupien pysyvyyssuojaa ja vesilainsäädännön mahdollista muuttamista tässä suhteessa valtiosääntöoikeuden kannalta.

---

[7] Ks. esim. Marja-Liisa Löyttyjärvi, Vesivoima omaisuutena ja virtavesi elinympäristönä. Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 30-60, 31–33.

[8] Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012: Kansallinen kalatiestrategia., s. 13–14; Sari Väisänen – Lauri Ahopelto (toim.), Vesivarojen arvo Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 23/2016, s. 37–39.

[9] Ks. Väisänen – Ahopelto 2016, s. 37–39; ÅF-Consult Oy, Vesivoiman merkitys Suomen energiajärjestelmälle. ZETVESF loppuraportti 2019 <https://energia.fi/files/3427/Vesivoimaselvitys_FINAL-rev1_20190206.pdf>. (28.5.2021)

[10] Antti Belinskij – Niko Soininen, Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Ympäristöpolitiikan- ja oikeuden vuosikirja X (2017), s. 89–150, 96–105.

2 Pysyvyyssuoja vesioikeudessa

2.1 Hallinto-oikeudellinen tausta

Vesitalouslupien muuttaminen määräytyy vesilain sääntelyn sekä hallinto-oikeudellisten *oikeusvoimaopin* ja *luottamuksensuojaperiaatteen* perusteella. Vesilaissa keskeinen luvan muuttamisen edellytys on *olosuhteiden muutos* (VL 3:21–22).

Hallinto-oikeudellisten ratkaisujen oikeusvoimasta keskustellaan erityisesti vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa.[11] Vesioikeuteen omaksuttiin 1900-luvulla siviilioikeudesta oikeusvoiman negatiivinen vaikutus eli se, että oikeusvoima estää uuden samaa oikeusseuraamusta tarkoittavan vaateen käsittelyn uudessa prosessissa.[12] Käsitykseen vesitalousluvan oikeusvoimasta on suhtauduttu myös kriittisesti sillä perusteella, että lainsäädäntö on aina mahdollistanut (vaikkakin tiukoin edellytyksin) lupaan puuttumisen.[13] Sittemmin vesi- ja ympäristöoikeudessa on alettu tarkastella luparatkaisun muuttamisen mahdollisuuksia oikeusvoimaopin ohella ja sijaan aineellisen lainsäädännön perusteella.

Luottamuksensuoja on taas yksi hallintolain (434/2003) mukaisista hallinnon oikeusperiaatteista. Keskeistä sen kannalta on, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa hallintopäätöksen pysyvyyteen ja saa suojaa viranomaistoiminnan muutoksia vastaan. Vesitalouslupiin liittyvä luottamuksensuoja tarkoittaa käytännössä sitä, että lupaan puuttumisen on perustuttava lain säännöksiin. Luottamuksensuoja on oikeusvoimaopin taustalla oleva tavoite, mutta se on ensisijaisesti aineellinen, kun taas oikeusvoima on lähinnä prosessuaalinen periaate.[14]

Vesivoimaluvat vaikuttavat tyypillisesti lukuisten asianosaisten oikeuksiin ja niiden aikajänne on pitkä, helposti sadan vuoden mittainen. Kun ympäristön olosuhteet, yhteiskunnan arvostukset ja lainsäädäntö väkisin muuttuvat tällaisella aikajänteellä, joudutaan arvioimaan olosuhteiden muutosta lupien pysyvyyssuojan kannalta.

---

[11] Oikeusvoimaopin siirtymisestä ja muuttumisesta ks. esim. Erkki Hollo, Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Suomalainen lakimiesyhdistys 1976, s. 397–402; Pokka 1991, s. 118 ss.; Hepola 2005, s. 418–426; Löyttyjärvi 2013, s. 30–60, 42.

[12] Ks. Hepola 2005, s. 447. Vesilainsäädäntöön jo varhain sisältyneet säännökset, jotka mahdollistivat oikeusvoimasta huolimatta ratkaisuun puuttumisen, selitettiin poikkeuksiksi.

[13] Jorma Pietilä, Vesioikeus. Lakimiesliiton kustannus 1973, s. 198. *Hollo* (1976, s. 398) puolestaan suhtautuu oikeusvoimaan hieman myönteisemmin. Hänen mukaansa oikeusvoima toimii eräänlaisena kehyksenä, jonka lävitse ratkaisujen pysyvyyttä ja niiden muuttamismahdollisuuksia voidaan tarkastella. Ks. myös Hepola 2005, s. 434–436 sekä oikeusvoimaopista hallinto-oikeuden kannalta yleisesti esim. Jaakko Uotila, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Suomalainen lakimiesyhdistys 1963; Eero Vilkkonen, Hallintotoimen mitättömyydestä. Suomalainen lakimiesyhdistys 1970; Hepola 2005, s. 310–312.

[14] Ks. luottamuksensuojasta ja sen kehityksestä esim. Seppo Laakso, Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1990, s. 230–235; Outi Suviranta, Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7–8/2004, s. 1421–1436, 1425–1426; Hepola 2005, s. 373 ss.; Mikael Koillinen, Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Suomalainen lakimiesyhdistys 2012, s. 73 ss.

Arvioitaessa vesitalousluvan pysyvyyssuojaa on erotettava toisistaan luparatkaisu ja luvan määräykset. *Luparatkaisun* pysyvyyden arvioinnilla on vesioikeudessa pitkät perinteet. *Haataja* toi jo 1950-luvulla esille, että vesitalousluvissa oli erotettava yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen puoli. Voimalaitosluvissa oikeus rakentaa perustui hänen mukaansa jo kosken (vesivoiman) omistusoikeuteen.[15] Voimalaitoslupien omaisuudensuojakysymykset ovat monia muita julkisoikeudellisia lupia ja sääntelytilanteita monimuotoisempia.[16] Nykyisin voidaan kuitenkin todeta, että omistuksen sijaan vesitalouslupa muodostaa luvanhaltijalle mahdollisuuden lain ja lupamääräysten puitteissa käyttää voimalaitosta.

Vesitalouslupa muodostaa jatkumon, jossa ratkaistaan 1) luvan myöntäminen (sallittavuusarviointi), 2) lupaan sisällytettävät *lupamääräykset* sekä 3) korvaus-, pakkotoimija täytäntöönpanoasiat. Luvan myöntäminen itsessään sekä yksityisoikeudelliset vahingonkorvaukset ja pakkotoimet pyritään ratkaisemaan luvassa pysyvästi, ja oikeusvoimaoppi soveltuu näihin ratkaisuihin.[17] Toimintaa sääntelevien lupamääräysten muuttamisen perusteena voivat sen sijaan olla muuttuneet olosuhteet, joita tulee verrata luvan myöntämisen aikaisiin olosuhteisiin.[18] Tulkinnoissa on kuitenkin huomattava, että luvan ja lupamääräysten raja on kuin veteen piirretty viiva.

2.2 Lupamääräysten muuttaminen

Pääsääntönä vesilaissa on, että lainvoimainen lupapäätös turvaa toiminnan jatkumisen ja lupaan puuttuminen on poikkeuksellista. Lupapäätös nauttii pysyvyyssuojaa, mutta sitä on lievennetty vähin erin.[19] Nykyisen vesilain valmistelussa todettiin, että luvan pysyvyyden suojaamiseen ei ollut yhtä suurta tarvetta kuin vuoden 1961 vesilain valmistelun aikaan ja että vesistöjen ekologisen tilan parantamiseksi tulee olla riittävät oikeudelliset keinot. Lupien pysyvyyttä on siten pyritty suhteuttamaan muihin intresseihin.[20]

---

[15] Kyösti Haataja, Vesioikeus. 3, Rakentaminen vesialueelle. Suomalainen lakimiesyhdistys 1959, s. 168–169.

[16] Vesivoiman omistuskysymyksiin kytkeytyvät epäselvyydet ovat usein sitä yleisempiä, mitä vanhemmasta luvasta on kysymys. Ks. esim. ratkaisuja KHO 26.10.2005 t. 2681 (vanhan vesilain (264/1961) 3:17.2:n mukaisen menettelyn käynnistäminen, Rautjärvi, Hiitolanjoki) ja KHO 24.8.2018 t. 3850–3852 (kysymys pysyvän käyttöoikeuden myöntämisestä em. ratkaisun perusteella). Ks. Pekka Vihervuori, Voimalaitosyhtiön rakennekysymyksiä, s. 283–302 teoksessa Kalevi Laaksonen (toim.), Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999. Lakimiesliiton kustannus 1999, s. 295–296.

[17] Ks. tarkemmin Hepola 2005, s. 529–531. Tämä tilanne myös havainnollistaa selkeästi sen, että vesitalouslupien kaikkia pysyvyysongelmia ei voida ratkaista pelkästään soveltamalla luottamuksensuojaperiaatetta. Luottamuksensuoja ei sovellu esim. yksityisoikeudellisen vahingonkorvausratkaisun pysyvyyden arviointiin.

[18] Ks. vesioikeudellisesta intressivertailusta esim. Niko Soininen, Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016, s. 65–70.

[19] Hollo 2014, s. 169–170.

[20] Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/

Vesilain säännökset luvan muuttamisesta mahdollistavat lainvoimaisen vesitalousluvan lupamääräyksiin puuttumisen. VL 3:21:ssä on yleiset säännökset vesitalousluvan muuttamisesta. Lainkohta on lähes identtinen kuin vanhan vesilain (264/1961, VVL) 2:27 ja 2:28, minkä takia myös aikaisemmalla oikeuskäytännöllä on merkitystä pysyvyyssuojan tulkinnassa.[21] Lisäksi vesilaissa säädetään erikseen kalatalousmääräysten (VL 3:22), tarkkailumääräysten (VL 3:11.3) ja vanhojen säännöstelymääräysten (VL 19:7) muuttamisesta.

VL 3:21 on portaittainen vesitalousluvan pysyvyyssuojan kannalta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan ja 2 momentin perusteella selvät ennakoimattomat haitalliset vaikutukset voidaan ottaa huomioon ja muuttaa lupamääräyksiä ilman korvausta 10 vuoden määräajan kuluessa, ellei lupamääräyksissä ole aikarajasta toisin todettu.[22] Määräajan kulumisen jälkeen lupamääräyksiä voidaan VL 3:21.1:n 2–4 kohtien perusteella tarkistaa, jos hankkeen toteuttamisesta aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muuten voida riittävästi vähentää, jos turvallisuussyyt edellyttävät tarkistamista tai jos tulvista ja kuivuudesta voi aiheutua yleistä vaaraa tai suurta vahinkoa, eikä näitä vaikutuksia voida muutoin riittävästi vähentää.

Vesitalousluvan pysyvyyssuoja ilmenee erityisesti VL 3:21:n 3 momentista, jossa edellytetään, että lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 10 vuoden määräajan jälkeen ei *saa sanottavasti vähentää* hankkeesta saatavaa hyötyä ja että muutoksen hakijan on korvattava muut kuin vähäiset edunmenetykset. Korvauskysymyksissä poikkeuksen muodostaa se, että tulvan tai kuivuuden takia tapahtuvaan luvan tarkistamiseen liittyvää vesivoimamenetystä ei korvata (VL 3:21.3 ja 18:6).

VL 19:5:ssä lupamääräysten muuttamisen yleissääntely on ulotettu ennen vesilain voimaantuloa annettuihin vesitalouslupiin. Hyödyn vähenemisen ja korvausten sääntelyssä on pieni ero siten, että jos määräysten muuttaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, luvanhaltijalla on VL 19:5:n nojalla oikeus saada hakijalta korvaus lupaan perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista.

Vesitalousluvan pysyvyyssuojan ytimen muodostaa lupamääräysten muuttamisen korvattavuus. Luvan muuttamisen yleissääntelyn valossa luvanhaltija voi pitkälti luottaa luvan pysyvyyteen lukuun ottamatta 10 vuoden sisällä aiheutuvia ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia.[23] Vesilaissa on kuitenkin kalatalous-, tarkkailu- ja säännöstely-

2009 vp) 22/2010 vp, s. 12; Suvi-Tuuli Puharinen, Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan- ja oikeuden vuosikirja X (2017), s. 151–226, 191.

[21] Hollo 2014, s. 171.

[22] Lupamääräyksissä voidaan siis asettaa pidempi määräaika edellyttämättömien haitallisten vaikutusten varalta. Lupaan voidaan sisällyttää erikseen myös luvan tarkistamista koskeva määräys VL 3:20:n perusteella.

[23] Hollo 2014, s. 171. Luvanhaltijan oikeussuoja käytännössä parantui, kun vesilaissa luovuttiin vanhan vesilain mukaisesta lopputarkastuksesta (VVL 18:12–13). Lopputarkastus oli prosessi, jossa kohtuullisen pitkän ajan kuluessa arvioitiin lupaa ja sen ehtoja. Nykyisen vesilain lupamääräysten tarkis-

määräysten tarkistamisesta erityisiä säännöksiä, joissa yleistä pysyvyyssuojaa on heikennetty.

2.3 Kalatalousmääräysten tarkistaminen

Vesitalousluvan lupamääräyksiä kalatalousvelvoitteista ja -maksuista (kalatalousmääräykset) ja hankkeen vaikutusten tarkkailusta voidaan tarkistaa vesilain erityisten edellytysten mukaisesti. Näiden lupamääräysten pysyvyyssuoja on muita lupamääräyksiä heikompi.[24]

Kalatalousmääräyksiä voidaan VL 3:22:n perusteella tarkistaa ensinnäkin, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Tarkistamista ei lainkohdassa rajoiteta menetettävän hyödyn perusteella eikä tarkistamisesta aiheutuvia edunmenetyksiä korvata. Toiseksi kalatalousvelvoitetta on mahdollista tarkistaa, jos se todetaan epätarkoituksenmukaiseksi ja velvoitteen kalataloudellinen tulos on parannettavissa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä.[25] Perusteeksi kalatalousmääräysten muuttamisen väljään sääntelyyn katsotaan se, että kalatalousmääräysten tarvetta ja riittävyyttä ei ole mahdollista arvioida ennakolta pysyvästi.[26]

VL 19:10:n nojalla lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa VL 3:22:n mukaisesti myös ennen nykyistä vesilakia annettuja kalatalousmääräyksiä. Lisäedellytyksinä ovat, että tätä on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena ja että tarkistamispäätöksessä on otettava huomioon kalatalousmaksun määräämisestä kuluneen ajan pituus ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat.

Usein tilanne on Suomessa se, että vanhoihin lupiin sisältyneitä kalatalousmääräyksiä ei ole pantu lainkaan toimeen. Tällöin esimerkiksi kalatievelvoitteita on voitu oikeuskäytännössä määrätä toteutettavaksi pitkänkin ajan jälkeen, vaikka velvoitteet olisi kirjattu lupaan epätarkasti.[27] Joissain tapauksissa kalatalousvelvoitteet on voitu käytännössä toteuttaa luvasta poikkeavalla tavalla ja tästä on myös saatettu sopia valvontaviranomaisen kanssa. Kalatalousmääräysten muutos ei kuitenkaan ole VL 3:23:ssä (lupamääräysten muuttaminen luvanhaltijan hakemuksesta) tarkoitetulla tavalla vähäinen sillä perusteella, että se perustuu mahdollisesti jo pitkään jatkuneeseen käytäntöön.[28]

Vesilain 3:14:n 3 momentin mukaan kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka

---

tamissäännökset tasapainottavat tilannetta, mutta eivät ole täysin verrattavissa viranomaisvetoiseen lopputarkastukseen. Ks. lopputarkastuksesta Pokka 1991, s. 305–306.

[24] Ks. tästä esim. Hollo 2014, s. 172–173; Puharinen 2017 s. 193–195.

[25] Hollo 2014, s. 172; Matti Hepola, Oikeuskäytännön tulkinnasta kalatalousvelvoitetta muutettaessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X (2017), s. 7–88, 24.

[26] Hollo 2014, s. 172; Hepola 2017, s. 23–24.

[27] Hepola 2017, s. 48 ss.; KHO 2012:52; KHO 2016:84.

[28] Ks. KHO 2020:81 (Oulujoki), jossa oli kysymys vesivoimayhtiön ja valtion ns. Montan sopimuksen nojalla pitkään toteutettujen istutusten kirjaamisesta lupamääräyksiin.

näiden yhdistelmä. Luvan sisältämä kalatalousvelvoite on näin kokonaisuus, jonka muuttamista tulee tarkastella kokonaisuutena. Luvan muuttamisen yhteydessä muutos eri kalataloustoimenpiteiden välillä on mahdollinen.

Vesitalouslupaan ei voida VL 3:22:n nojalla lisätä uusia kalatalousmääräyksiä, jos lupa ei alun perin sisältänyt niitä.[29] Kokonaan uudet kalatalousmääräykset tulee asettaa VL 3:21:n yleissääntelyn perusteella, jolloin ne eivät saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja niiden aiheuttamat muut kuin vähäiset edunmenetykset tulee korvata luvanhaltijalle.[30] Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että kaikkein vanhimmat voimalaitosluvat ovat usein puutteellisimpia ympäristöarvojen suojaamisen kannalta eivätkä ne sisällä myöskään kalatalousmääräyksiä.

2.4 Vanhat säännöstelyluvat

Vesistön säännöstelyyn oikeuttavan vesitalousluvan pysyvyyssuoja poikkeaa voimalaitosluvan suojasta. Tässä suhteessa tulkintaongelman muodostaa säännöstelyn ja voimalaitoksen käyttöön myönnetyn luvan rajanveto. Voimalaitos- ja säännöstelylupa erotetaan vesilaissa toisistaan, mutta jos voimalaitoksella harjoitetaan säännöstelyä tai lyhytaikaissäännöstelyä (ns. vuorokausisäännöstelyä), rajanveto näiden lupien välillä riippuu tapauksen yksityiskohdista.[31]

> Oikeuskäytännössä esiintyy ratkaisuja, joissa VVL:n 8 luvun mukainen varsinainen säännöstely on erotettu jokiuomassa sijaitsevan vesivoimalaitoksen harjoittamasta lyhytaikaissäännöstelystä. Vesivoimalaitos ei tällöin tarvitse erillistä säännöstelylupaa lyhytaikaissäännöstelyyn. Esimerkiksi Valajaskosken voimalaitoksen vuoden 2000 tehonnostoa koskevassa ratkaisussa lupa rakennusvirtaaman nostamiseen myönnettiin VVL 2 ja 3 luvun rakentamissäännösten, ei VVL 8 luvun säännöstelypykälien perusteella.[32]

> Ratkaisussa KHO 2005:7 (Uljua) voimalaitoslupa katsottiin säännöstelylupaan nähden epäitsenäiseksi, muun muassa koska säännöstelylupa oli annettu ennen voimalaitoksen rakentamislupaa ja laitoksella säännösteltiin järviallasta. Säännöstelylupaan tehtävät muutokset koskivat myös voima-

[29] Ks. näistä kysymyksistä Matti Hepola, Kalatalousvelvoite muutoksen tuulissa, s. 209–255 teoksessa Jan Eklund (toim.), Vesi, ympäristö ja oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlaurille 1.6.2007. Vaasan hallintooikeus 2007, s. 241 ss.; Puharinen, 2017 s. 193.

[30] KHO 27.03.2006 t. 676 ja KHO 4.4.2013 t. 1160, Hepola 2005, s. 241 ss.; Belinskij – Soininen 2017, s. 133–134.

[31] Ks. säännöstelyn oikeuskysymyksistä esim. Hollo 2014, s. 267–268 ja Matti Hepola, Säännöstelyluvasta pienimuotoisiin hankkeisiin. Ympäristöjuridiikka 1/2006 s. 64–74, 65 ss. *Vihervuori* toteaa, että säännöstelyt ovat yleensä laaja-alaisia hankkeita ja muodostavat epäyhtenäisen hankeryhmän, jonka ero muihin hankkeisiin voi olla hiuksenhieno. Ks. Pekka Vihervuori, Vesitaloushankkeet, teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori, Ympäristöoikeus, kohta Hankelajit, Vesistön säännöstely. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/IAIBGXCTDG#> (28.5.2021) (jäljempänä Vihervuori 2021)

[32] Pohjois-Suomen vesioikeus 14.7.2000 nro 47/00/1. Päätös tuli lainvoimaiseksi Vaasan hallintooikeuden päätöksen VHaO 23.2.2001 t. 01/0002/3 myötä, mutta valitus ei liittynyt voimalaitos- tai säännöstelyluvan myöntämiseen. Ks. myös PSVEO 15.11.1963 nro 80/63/I.

laitoslupaa. Ratkaisussa KHO 2009:62 (Kyröskoski) voimalaitoksen rakentamisluvassa sallittuun lyhytaikaissäännöstelyyn ja siitä aiheutuvaan haittojen vähentämiseen sovellettiin VVL 2:3:n säännöstä, ei siis vesilain säännöstelypykäliä.

Jos säännöstelyssä käytetään hyväksi järvialtaan ylintä voimalaitospatoa, säännöstelymääräysten muutos vaikuttaa myös voimalaitoksen lupaan.[33] Voimalaitoslupa voi olla säännöstelylupaan nähden itsenäinen, mutta sen itsenäisyyden aste riippuu kunkin tapauksen yksityiskohdista. Ja vaikka itse voimalaitoksen lupa olisi annettu pelkästään rakentamislupana, saattavat säännöstelyä koskevat lainkohdat tulla sovellettaviksi siihen soveltuvin osin.[34] Lupaviranomaisella on näissä asioissa laaja harkintavalta.

Säännöstelyluvan tarkistamisen kannalta on olennaista, milloin lupa on myönnetty. 1.5.1991 jälkeen myönnettyä säännöstelylupaa tarkistetaan muiden lupien tapaan. Sen sijaan aikaisemmin myönnettyjä säännöstelylupia, joita käytännössä kaikki merkittävät säännöstelyluvat ovat, voidaan tarkistaa VL 19:7:n perusteella.[35] Vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavien lupamääräysten tarkistaminen rinnastetaan säännöstelymääräysten tarkistamiseen (VL 19:8).[36]

VL 19:7:ssä säädetään erityisestä prosessista säännöstelyluvan tarkistamiseksi. Pykälän nojalla valtion valvontaviranomaisen tulee selvittää mahdollisuudet vähentää vanhan luvan mukaisesta säännöstelystä aiheutuvia huomattavia haitallisia vaikutuksia vesiympäristön ja sen käytön kannalta. Selvityksen laatimisen jälkeen valvontaviranomainen, kalatalousviranomainen tai kunta voi hakea lupamääräysten tarkistamista tai uusien määräysten asettamista. Edellytyksenä on, että luvan tarkistamisesta saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa myöskään *vähentää huomattavasti* säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta, ellei se ole jo menettänyt merkitystä.

Olennaista vanhan säännöstelyluvan tarkistamisessa on ensinnäkin se, että kokonaishyödyn menetykset määritellään VL 19:7:ssä käsitteellä ”vähentää huomattavasti”, kun VL 3:21:n yleissääntelyn perusteella lupamääräysten tarkistaminen ei saa ”sanottavasti

---

[33] Hollo 2014, s. 272. *Vihervuori* toteaa, että vesistön säännöstely ei sinänsä vaikututa vesivoiman määräytymiseen. Esimerkiksi tekoallas voi voimalaitoksen yhteydessä merkitä putouskorkeuden lisäystä, mutta voimataloudellisestikin altaan tarkoituksena voi olla pelkkä säännöstely, josta itse altaan rakentaminen ja (keskivedenkorkeuden) pysyvä padotus on vesioikeudellisesti erotettava. Ks. Vihervuori 1999, s. 284.

[34] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta 17/1994 vp, s. 27. VVL 2:14.3:n muutoksen perusteluissa todetaan valaisevasti, että tarkoituksena oli mahdollistaa *rakentamisluonteisissa luvissa* annettujen vedenkorkeutta ja -juoksutusta koskevien määräysten muuttaminen.

[35] Ks. Hollo 2014, s. 273. Säännöstelylupien tarkistaminen tehtiin mahdolliseksi vuonna 1991 antamalla VVL 8:10a (laki vesilain muuttamisesta 629/1991). Ennen vuoden 1991 muutosta säännöstelyluvan muuttamista säänneltiin VVL 2:28:ssä, jonka perusteella muuttaminen oli hyvin rajoitettua, ks. Pokka 1991, s. 264–268.

[36] Lainkohdan perustelut ovat hyvin niukat, niissä viitataan VVL 2:14.3:n säännökseen (laki vesilain muuttamisesta 553/1994), jonka perusteella säännöstelylupiin verrattavien lupien määräysten muuttaminen oli mahdollista, ks. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi 277/2009, s. 193. Ks. myös Vihervuori 2021, kohta Hankelajit, Vesistön säännöstely.

vähentää” hankkeesta saatavaa hyötyä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vanhan säännöstelyluvan pysyvyyssuoja on voimalaitoslupaa heikompi.[37]

Toiseksi säännöstelyluvan muuttamisesta luvanhaltijalle määrättäviä korvauksia voidaan VL 19:7.4:n mukaan sovitella. Tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon luvan tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. On tulkinnanvaraista, voidaanko säännöstä korvausten sovittelusta soveltaa sellaisen vanhan voimalaitosluvan muuttamiseen, johon sisältyy vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavia lupamääräyksiä.

Korkein hallinto-oikeus käsitteli säännöstelyluvan muuttamista VVL 8:10 b:n nojalla (nykyinen VL 19:7) Pamilon voimalaitos- ja Koitereen ja Koitajoen säännöstelyasiassa KHO 29.1.2013 t. 357. Tapauksessa säännöstelylupa kytkeytyi kiinteästi kalatalousvelvoitteisiin. Ratkaisusta käy ilmi, että säännöstelyluvan muuttamisen yhteydessä voivat ainakin 5 %:n menetykset vesivoimalaitoksen sähköntuotantoon jäädä korvaamatta luvanhaltijalle.[38]

> Tapauksessa oli kyse säännöstelyluvan muuttamisesta siten, että jokiuomaan edellytettiin juoksutettavan määräaikaisesti tietty vähimmäismäärä vettä järvilohen suojelemiseksi. Muutoksesta aiheutui vesivoimalaitoksen keskimääräiseen 256 000 MWh:n vuosituotantoon noin 12 000 MWh:n menetys. Vesivoimayhtiö oli vuodesta 1955 lähtien voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.
>
> Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tällainen muutos voitiin tehdä VVL 8:10 b:n nojalla. Se katsoi ensinnäkin, että VL 8:10 b:n soveltamisalasta ei ole suljettu pois sellaista haittaa, joka aiheutuu säännöstelystä yhdelle kalalajille. Toiseksi lisävirtaamasta määrääminen järvilohen suojelemiseksi oli yleisen edun mukainen toimi. Kolmanneksi korkein hallinto-oikeus viittasi siihen, että lisäjuoksutuksesta aiheutuva sähköntuotannon vähentyminen oli enintään 5 % koko voimalaitoksen tuotannosta. Kun otettiin huomioon lisäjuoksutusvelvoitteen määräaikaisuus ja sen pieni suhteellinen osuus sähköntuotannon kokonaismäärästä, ei luvan muuttaminen vähentänyt huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä tai muuttanut oleellisesti sen alkuperäistä tarkoitusta.
>
> Säännöstelyhyödyn menetyksen korvaamisesta korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa tuli vahinkona, haittana tai muuna edun menetyksenä pitää pelkästään voimalaitoksen sähkön tuotannon vähentymistä. Korkein hallinto-oikeus viittasi investointien poistamiseen ja toi esille, että yleisesti korvauskynnys yli 30 vuotta vanhoille investoinneille on asetettava melko korkeaksi. Myöskään sähkön tuotannon vähentymistä ei ollut syytä määrätä korvattavaksi, kun otettiin huomioon lisäjuoksutuksen suhteellisen pieni osuus käytettävästä kokonaisvirtaamasta, säännöstelystä saatu pitkäaikainen hyöty ja kyseessä olleen lupamääräyksen seitsemän vuoden voimassaoloaika.

2.5 Vesivoimaluvan tarkistamisessa huomioon otettavat tekijät

Yhteenvetona voidaan todeta, että vesivoimalaitosluvan tarkistamiseen vaikuttavat useat seikat eikä vesilain järjestelmä ole selväpiirteinen. Luvan tarkistamisen kysymykset voidaan tiivistää seuraavasti:

---

[37] Ks. oikeuskäytännöstä esim. Hepola 2017, s. 28 ss.

[38] Ks. Hepola 2017, s. 41–47.

1. Kohdistuuko muuttaminen luvan myöntämiseen vai lupamääräyksiin? Luvalla on vesilaissa vahva pysyvyyssuoja, mutta lupamääräyksiä voidaan tietyin edellytyksin tarkistaa.
2. Onko luvan muuttamiselle erityisiä prosessuaalisia edellytyksiä? Esimerkiksi hakemus luvan tarkistamiseksi ennakoimattomien vahinkojen vuoksi tulee tehdä kymmenen vuoden kuluessa hankkeen valmistumisesta ja vanhan säännöstelyluvan tarkistamisen tulee perustua erityiseen selvitykseen.
3. Minkä lain voimassa ollessa tarkistamisen kohteena oleva lupa on annettu? Tuleeko vesilain mukainen siirtymäsääntely sovellettavaksi?
4. Sisältääkö lupa määräyksiä sen tarkistamisesta?
5. Mistä hanketyypistä on kysymys ja onko sille erityissäännöksiä luvan tarkistamisesta? Esimerkiksi rajanveto vesivoimalaitosluvan ja säännöstelyluvan välillä on olennainen luvan tarkistamisen kannalta.
6. Onko tarkistamisen kohteena olevista lupamääräyksistä erityissäännöksiä? Kalatalous, tarkkailu- ja säännöstelymääräysten muuttamisen edellytykset ovat väljempiä kuin muiden lupamääräysten.
7. Miten lupamääräysten muuttamisen korvaamisesta säädetään? Vesilain yleissääntelyn mukaan korvataan muut kuin vähäiset edunmenetykset, mutta kalatalousmääräysten ja vanhan säännöstelyluvan määräysten muuttaminen on väljempää.

Vesilain mukaisen valvontaviranomaisen on käytännössä saatettava luvan tarkistaminen vireille. Tämä voi olla viranomaiselle hyvin vaativa ja aikaa vievä tehtävä riippuen tarkistamista varten tarvittavien selvitysten laatuvaatimuksista ja vastuunjaosta viranomaisen ja luvanhaltijan välillä.[39]

Jatkossa on syytä miettiä, miten vesilain sääntelyä luvan muuttamisesta voidaan yksinkertaistaa. Viranomaisvetoisen, yksittäistapaukselliseen harkintaan perustuvan, epäselvän ja moniulotteisen järjestelmän kyky vastata muuttuneisiin olosuhteisiin ja niistä kumpuaviin muutosvaateisiin on väistämättä hidas ja voi johtaa vaihteleviin tapauskohtaisiin ratkaisuihin.

Sekä nykyisen sääntelyn tulkinnan että sen kehittämisen kannalta on olennaista, mitkä ovat vesitalousluvan pysyvyyden valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot. Erityisesti nämä kytkeytyvät perustuslain omaisuudensuojan (PL 15 §) ja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) tulkintojen kehittymiseen. Seuraavassa luvussa siirrymme tämän aihepiirin tarkasteluun.

[39] Ks. Belinskij ym. 2019, s. 51–53.

3 Pysyvyyssuoja valtiosääntöoikeuden näkökulmasta

3.1 Omaisuudensuojadoktriinin murroskohta

PL 15 §:n mukaan 1) jokaisen omaisuus on turvattu ja 2) omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. *Länsineva* toteaa, että ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta omaisuudensuoja dominoi perusoikeusjärjestelmää.[40] Tyyppiasetelma oli sellainen, jossa perustuslakivaliokunta arvioi, loukkasiko lakiehdotukseen liittyvä rajoitus tai sääntelytoimenpide omistajan oikeutta omaisuuden *normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön*.[41] Omaisuudensuojan tulkinnassa taannehtivuuskieltodoktriini, joka suojasi saavutettuja oikeuksia, oli saanut vahvan aseman, ja omistajan käytön rajoitusten katsottiin herkästi rinnastuvan pakkolunastukseen.[42]

Omaisuudensuojan murrosvaiheen alku voidaan paikallistaa siihen, kun Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989. Tämän jälkeen perus- ja ihmisoikeudet ovat nousseet laajalti oikeudellisen ja yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi.[43] Suomessa vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja ympäristöperusoikeudesta säätäminen tuolloin vauhditti tätä kehitystä. Omaisuudensuojasäännöksen dominoiva asema alkoi murtua ja muiden perusoikeussäännösten tulkinnoille jäi aiempaa enemmän tilaa.[44]

PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaan 1) vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja 2) julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristönsuojelu on sisällytetty myös EU:n perusoikeuskirjaan (2012/C 326/02, 37 art.).

Vesien ja vesivoiman mahdollisimman tehokas hyödyntäminen korostui Suomessa aikana, jolloin ympäristö- ja luonnonarvoille ei annettu paljoa merkitystä valtiosääntöoikeudessa, yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tai vesioikeudellisessa ajattelussa.[45] Nyttemmin taloudellisten tehokkuusnäkökohtien rinnalle on noussut elementtejä, jotka

---

[40] Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys 2002, s. 43.

[41] Kalevi Laaksonen, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja – tutkimus eräiden erityisesti maaseutukiinteistöihin kohdistuvien oikeudenrajoitusten säätämisjärjestyksestä ja korvattavuudesta. Lakimiesliiton kustannus 1998, s. 150–156; Länsineva 2002, s. 45; Löyttyjärvi 2013, s. 46.

[42] Länsineva 2002, s. 46–47. Länsineva pitää taannehtivuuskieltodoktriinia jäänteenä ns. saavutettujen oikeuksien suojasta, jota ei sisällytetty aikoinaan vuoden 1919 hallitusmuotoon. Clausula rebus sic standibus -periaatteesta ks. Kari Kuusiniemi, Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Lakimiesliiton kustannus 1992, s. 749. Saavutettujen oikeuksien suojalla oli myös kiinteä yhteys oikeusvoimaopin kehitykseen, ks. Hepola 2005, s. 131, 146, 163 ja Pokka 1991, s. 164–168. Saavutetut oikeudet kiinnostavat edelleen, ks. Ville Okkonen, Saavutettujen oikeuksien suoja ja omistusoikeusdoktriini vuoden 1919 hallitusmuodon jälkeen. Oikeus 1/2021, s. 9–30.

[43] Ks. esim. Länsineva 2002, 53 ss.; Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys 2010, s. 9–11.

[44] Länsineva 2002, s. 70; Löyttyjärvi 2013, s. 35 ss. Ks. kehityksestä kriittisesti myös Laaksonen 1998, s. 640–641.

[45] Länsineva 2002, s. 160. Kehityksestä ks. jo Haataja 1959, s. 339 ss. sekä Pokka 1991, s. 39–42.

tähtäävät luonnon monimuotoisuuden ja muiden ympäristöarvojen suojelemiseen sekä kestävään kehitykseen.[46] Taloudellisista arvoista tunnistetaan puolestaan myös luonnon virkistyskäyttöön ja matkailuelinkeinoon liittyvät arvot. On syntynyt uusia kollisio- ja perusoikeuksien punnintatilanteita.[47]

3.2 Ympäristöperusoikeuden kehitys

Ympäristöperusoikeudessa (PL 20 §) on kysymys ennen kaikkea sen yhteen sovittamisesta muiden perusoikeuksien, erityisesti omaisuudensuojan kanssa. Tämän jännitteen peilaajana on ollut maanomistusoikeus.[48] Maaomaisuuden käytön sääntelyssä omaisuudensuojakysymys on ollut esillä muun muassa Natura 2000 -ohjelman, rantojensuojeluohjelman, Kolin suojelun ja liito-oravan suojelun yhteydessä.[49]

Maanomistukseen on aina liittynyt erilaisia toisten yksityisiin intresseihin ja yleiseen etuun perustuvia rajoituksia. Esimerkiksi metsienkäyttöä on kautta historian rajoitettu kruunun tai kansantalouden etujen turvaamiseksi.[50] Maanomistusoikeuden sisältö ja luonne vaihtelevat omistettavan maa-alueen ekologisten piirteiden ja ominaisuuksien perusteella.

> Maareformit ovat esimerkkejä siitä, miten maanomistukseen on merkittävän yhteiskunnallisen tarpeen niin edellyttäessä voitu puuttua radikaalistikin. Sotien jälkeen maanhankintalailla (396/1945) säädettiin maanomistajille laaja maanluovutusvelvollisuus siirtoväelle alempaa kuin täyttä korvausta vastaan. Saman tyyppisiä piirteitä liittyi vuosien 1892 ja 1918–1919 torpparilainsäädäntöön perustuneeseen torpparivapautukseen. Paradoksina on, että maareformien myötä syntynyt maanomistuksen rakenne – pientilavaltaisuus ja omistuksen hajautuminen laajalle yhteiskunnassa – selittää maanomistuksen vahvaa asemaa ja omistusoikeuskeskustelun jännitteitä Suomessa.[51]

---

[46] Länsineva 2002, s. 160; Kari Kuusiniemi, Biodiversiteetin suojelu ja ympäristöoikeus. Lakimies 7/1996, s. 1010–1018, 1011 ss.

[47] Länsineva 2002, s. 161–162. Näissä tilanteissa merkitystä erityisesti korvauskynnyksen osalta on sillä, tehdäänkö muutokset yleisen edun vai yksityisen edun vuoksi. Yleisen edun perusteella tehtävissä muutoksissa korvauskynnyksen raja ei ylity yhtä helposti kuin yksityisen edun vuoksi toteuttavissa muutoksissa, ks. Länsineva 2002, s. 162. Vesilainsäädännön kohdalla erityisen haasteen muodostaa se, että yleensä yksityinen etu ja yleinen etu ovat monella tapaa yhteen kietoutuneina.

[48] Ks. esim. Laaksonen 1998, s. 638–639; Tapio Määttä, Maanomistusoikeus – tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1999, s. 487–490.

[49] Ks. esim. Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/1996 vp hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 79/1996 vp), s. 3–5.

[50] Ks. esim. Teijo Rytteri – Leena A. Leskinen, Metsänhoidon taloudellisen kestävyyden tulkintojen muutos suomalaisissa metsäalan oppikirjoissa. Metsätieteen aikakauskirja 4/2012, s. 285–305.

[51] Ks. Tapio Määttä, Ovatko omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeudet sovitettavissa yhteen?, s. 292–298 teoksessa Riina Jalonen – Ilkka Hanski – Timo Kuuluvainen – Eero Nikinmaa – Paavo Pelkonen – Pasi Puttonen – Kaisa Raitio – Olli Ilari Tahvonen, Uusi metsäkirja. Gaudeamus 2006.

Ympäristöperusoikeuden jälkeisessä Suomen omaisuudensuojakeskustelussa voidaan hahmottaa kaksi pääsuuntausta. Yhtäältä vielä 1990-luvun lopulla maaomaisuuden käytön sääntelyä tarkasteltiin korostetusti maanomistajan oikeussuojan ja omistajan aseman loukkausten näkökulmasta.[52] Toisaalta on pyritty tasapainottamaan omaisuudensuojan tulkintalinjaa suhteessa muihin perusoikeuksiin.[53] Ympäristöperusoikeus edellyttää, että maanomistajan oikeussuojan rinnalla punnitaan naapurien, lähiympäristön asukkaiden, tulevien sukupolvien ja luonnon oikeussuojaa.

Ympäristöperusoikeudesta säätäminen kuvasti yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä tapahtunutta arvomuutosta. Suuri osa jo aikaisemmasta ympäristölainsäädännöstä oli *Vihervuoren* mukaan "merkinnyt huomattavaakin puuttumista omistajien tai toiminnanharjoittajien käyttövapauteen ilman, että tätä olisi pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena tai että sääntelyn kehittyminen olisi vaatinut tuekseen erityistä perusoikeussäännöstä".[54] Perusoikeusuudistuksen jälkeen ympäristöarvojen ja omaisuudensuojan suhde on edelleen tasapainottunut.

Omaisuudensuojatulkinnoissa kiinnitytään nykyisin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, joita ovat esimerkiksi 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, 3) hyväksyttävän perusteen vaatimus, 4) maanomistajan oikeusturva, 5) suhteellisuusvaatimus ja 6) ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.[55] Rajoitusten arvioinnin aikaisempi keskeinen kriteeristö eli omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö on yksi suhteellisuusvaatimuksen elementti.[56]

Perustuslakivaliokunta otti ensimmäisen kerran kantaa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen vuonna 1996 arvioidessaan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista. Valiokunta totesi, että "saman perusoikeussäännöstön osina" ympäristöperusoikeussäännöksellä ja omaisuudensuojalla "voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin".[57]

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ympäristöperusoikeudelle on sittemmin annettu vakiintuneesti tulkinnallinen merkitys erityisesti arvioitaessa omaisuudensuojaan puuttumista. Valiokunta toteaa esimerkiksi vuoden 1998 lausunnossa maankäyttö- ja

---

[52] Ks. esim. Laaksonen 1998; Henrik Ungern, Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa. Osa I. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos 1998.

[53] Ks. esim. Länsineva 2002, s. 70.

[54] Pekka Vihervuori, Ympäristökysymykset perusoikeusuudistuksen näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1–2/1991, s. 8–28, 27.

[55] Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) 25/1994 vp, s. 5; Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 101/2009 vp) 6/2010 vp, s. 2.

[56] Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto lakialoitteesta laiksi kalastuslain muuttamisesta (LA 4/1995 vp) 8/1996 vp, s. 2.

[57] PeVL 21/1996 vp, s. 2.

rakennuslaista, että ”[r]ajoitusperusteiden hyväksyttävyyden osalta voidaan yleisesti todeta kaavoitusinstituution taustalla olevan sellaisia yhdyskuntasuunnitteluun ja myös hallitusmuodon 14 a §:ään liittyviä seikkoja, jotka ilmentävät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tärkeitä yhteiskunnallisia intressejä.”[58]

Suhteellisuusvaatimus merkitsee sen arvioimista, onko ehdotettu omaisuudensuojan rajoitus välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.[59] Tässä punninnassa on tarvittaessa otettava ympäristöperusoikeus huomioon. Perustuslakivaliokunta lausui esimerkiksi vuonna 1996 metsälain hakkuurajoituksista ja puuston uudistamisvelvoitteista seuraavasti: ”Hakkuut kohteiden erityisluonteen, esimerkiksi metsän monimuotoisuuden tai maiseman säilyttämisen edellyttämällä tavalla toteuttavat käytännössä myös hallitusmuodon 14 a §:n tavoitteita.”[60] Vuoden 1996 luonnonsuojelulakilausunnossa valiokunta katsoi, että tietyt toimenpiderajoitukset muodostivat ”suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävän kokonaisuuden, kun etenkin otetaan huomioon luonnonsuojeluintressin painavuus ja ehdotettujen rajoitusten välttämättömyys kyseisiin alueisiin mahdollisesti kohdistuvien haitallisten toimenpiteiden estämiseksi.”[61]

Kaikkiaan omaisuudensuojatulkinnat ovat erilaisten ja erisuuntaisten seikkojen keskinäistä punnintaa, kokonaisarviointia. Perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jossa eri perusoikeudet kietoutuvat toisiinsa. Ympäristöperusoikeus ei toimi vain omistusoikeuden rajoitteena, vaan voi myös turvata omistajan asemaa (toisen omistajan toimintaa vastaan). Kaikkiaan omaisuuden käytön sääntelytilanteissa voidaan hahmottaa ainakin seuraavia harkinnassa tosiasiallisesti huomioonotettavia ulottuvuuksia:

(1) suojeltavan tai edistettävän yleisen edun painavuus ja yhteiskunnallinen merkitys,
(2) omaisuuden käytön merkitys muiden (esim. naapureiden) asemaan (samansuuntainen, vastakkainen tai näiden yhdistelmä),
(3) yleisen edun toteuttamisen vaikutus muiden yleisten etujen toteutumiselle (samansuuntainen, vastakkainen, yhdistelmä),
(4) erilaisten oikeudellisten ja muiden ohjauskeinojen (eriasteiset hallinnolliset ohjauskeinot pakkolunastuksesta ilmoitusvelvollisuuteen, taloudelliset ohjauskeinot, informaatio-ohjaus jne.) käyttökelpoisuus sääntelyn tavoitteen saavuttamiseksi,
(5) erilaisten ohjauskeinojen merkitys toimenpiteen kohteeksi joutuvan oikeudelliseen asemaan,
(6) oikeudelliset mekanismit, joilla voidaan tasapainottaa mahdollista jännitettä tavoitteen ja sääntelyn kohteeksi joutuvan arvojen välillä (esim. korvausjärjestelyt) ja

---

[58] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp) 38/1998 vp, s. 3–5.
[59] PeVL 21/1996 vp, s. 4.
[60] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta (HE 63/1996 vp) 22/1996 vp, s. 2.
[61] PeVL 21/1996 vp, s. 4.

(7) kyseisten täydentävien mekanismien merkitys muiden kuin toimenpiteen kohteena olevien asemaan (esim. korvausjärjestelmien tulonjakovaikutus).[62]

Ympäristötavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että on tehtävä valintoja, jos eri päämääriä ja arvoja ei voida yhteensovittaa. Tällöin on siedettävä ratkaisemattomiksi jääviä ristiriitakokemuksia – ja tunnustaa, että "omistamisen normit ja ympäristönormit ovat pysyvässä ristiriidassa keskenään".[63]

3.3 Valtiosääntöoikeudellinen luottamuksen suoja

Suojattavien varallisuusarvoisten etujen piirin määrittäminen on keskeinen omaisuudensuojan tulkintakysymys. Yleisenä kriteerinä tällaiselle edulle on, että se on riittävän konkreettinen ja kuuluu yksilölle tai yhteisölle. Tulevaisuuden odotuksia ei suojata samalla tavoin kuin olemassa olevia etuja.[64]

Vesivoima kuuluu omistusoikeuden piiriin. Tässä suhteessa tulee kuitenkin oikeudellisesti erottaa toisistaan vesivoima *omaisuutena* ja vesivoiman konkreettinen *hyväksikäyttö vesitalousluvan perustella*. Vesivoima on yksityisoikeudellista omaisuutta, kun taas vesivoiman hyväksikäyttö perustuu julkisoikeudelliseen lupaan.[65]

Vesivoiman yksityisoikeudelliseen omistukseen sovelletaan omistusoikeuteen puuttumisen rajoituskriteeristöä. Oikeutta vesivoiman käyttöön rajoittavat puolestaan vesilainsäädäntö ja vesitalouslupa. Myös vesitalouslupaa on arvioitava varallisuusoikeudellisena etuutena, mutta siihen on jo vanhastaan sisältynyt oikeudenrajoituksina lupamääräyksiä muiden etujen ja oikeuksien suojaamiseksi. Vesitalousluvan muuttaminen on myös tietyin edellytyksin mahdollista, kuten edellisessä luvussa tuodaan ilmi.

Perusoikeuksien tulkinnassa lupaan perustuvaa oikeusasemaa käsitellään yleensä valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen kautta. Käytännössä kysymys on siitä, voidaanko uudella lainsäädännöllä ja kuinka paljon muuttaa aiemmin myönnettyyn lupaan perustuvaa luvanhaltijan oikeusasemaa.[66] Vesivoimaluvissa tämä on erittäin keskeistä.

---

[62] Ks. myös Tapio Määttä, Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena – kohti ekososiaalista oikeusvaltiota, s. 263–326 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari 2001.

[63] Ks. esim. Markku Oksanen – Anne Kumpula, Lainsäädäntö, omistaminen ja ympäristönsuojelu. Politiikka 47(1) 2005, s. 54–65, 54.

[64] Länsineva 2002, s. 178–179. Tulevaisuuden odotusten rajallisesta perustuslain suojasta erityisesti vesitalouslupien suhteen ks. Pekka Vihervuori, Vesihallinnon oikeudesta tehdä sopimuksia tulevasta vesien käytöstä. Oikeus 1/1986, s. 45–51, 46.

[65] Ks. erilaisten hallinnollisten lupien perustuslaillisesta omaisuudensuojasta, joka vaihtelee, esim. Pekka Länsineva, Omaisuuden suoja, s. 549–604 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOY 2011, s. 576.

[66] Ks. Hepola 2005, s. 373–375.

Valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuoja tarkoittaa sitä, onko oikeussubjekteilla perusteltuja odotuksia luottaa lainsäädännön pysyvyyteen. *Koillisen* mukaan luottamuksensuoja asettuu valtiosääntöoikeudellisesti perusoikeuksien soveltamisalalle. Se toimii siinäkin joko verrattain ahtaiden edellytysten rajoissa tai sellaisten institutionaalisten järjestelyjen varaan rakennettuna punnintana, jonka oikeudellisuudesta yksityisen intressit huomioon ottavassa merkityksessä ei ole erityisiä takeita.[67] Valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuoja on siten ennen kaikkea punnintakysymys. Vesitalouslupien valtiosääntöoikeudellisella luottamuksensuojalla on yhtymäkohtia vero-oikeuden alalla sovellettavaan luottamuksen suojaan, mutta siinä missä vero-oikeudessa säädetään verovelvollisen ja julkisen vallan välisestä oikeussuhteesta, vesitalousluvissa asianosaisasetelma on laajempi ja ympäristölliset näkökohdat ovat punninnassa mukana.[68]

Perustuslakivaliokunnan käytännössä valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuoja on noussut esiin erilaisissa asioissa, muun muassa tulevien eläke-etuuksien muuttamisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan uudella lailla on mahdollista heikentää eläke-etuuksien saajan oikeusasemaa, mutta heikennykset eivät saa muodostua kohtuuttomiksi. Edunsaajien oikeutettuja odotuksia eläkejärjestelmän tietynasteiseen pysyvyyteen tulee kunnioittaa ja muutosten vaikutuksia tulee tarvittaessa pehmentää muun muassa riittävällä siirtymäajalla.[69]

Valiokunnan linjausten taustalla on selvästi ajatus, jonka mukaan lainsäätäjän tulee mahdollisimman pitkälle kunnioittaa sellaisia yksilöiden legitiimejä oikeuksia ja odotuksia, jotka perustuvat viranomaisten lainvoimaisiin päätöksiin. Lainsäätäjä voi painavista syistä muuttaa viranomaispäätökseen perustuvaa oikeustilaa, mutta tällöinkään äkkinäiset ja luvanhaltijalle kohtuuttomat lainsäädännölliset muutokset eivät ole sopusoinnussa luottamuksensuojan kanssa. Jälkikäteinen puuttuminen lainvoimaisiin hallintopäätöksiin eduista on mahdollista vain laissa olevan riittävän yksilöidyn valtuussäännöksen perusteella.[70] Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin perustuslakivaliokunnan käytäntöä vesitalous- ja ympäristölupien muuttamisen kannalta.

---

[67] Koillinen 2012, s. 518.

[68] Ks. Hepola 2005, s. 373 ss. ja vero-oikeudellisesta luottamuksensuojasta Eero Männistö, Takautuvan verolainsäädännön hyväksyttävyys – erityisesti EU-oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna. Kauppakamari 2018, s. 59–65.

[69] Ks. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2015 vp) 5/2015 vp, s. 4–5; Kaarlo Tuori, Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §), s. 593–630 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. WSOY 1999, s. 623–624; Länsineva 2002, s. 188.

[70] Länsineva 2002, s. 189–190. Tätä lähtökohtaa toteuttavat myös hallinto-oikeudelliset oikeusvoimaopit, mutta omaisuuden perustuslainsuojan kautta nämä osin vailla tukevaa normipohjaa olleet opit voidaan kytkeä kiinteästi perusoikeusjärjestelmään. Toisin sanoen esim. vesitalousluvan pysyvyyttä arvioidaan ns. status quo -tilanteessa hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojan, oikeusvoiman ja vesitalousluvan pysyvyyden määrittävän vesioikeudellisen lainsäädännön kautta ja valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuoja kohdistuu ennen kaikkea lainmuutostilanteisiin.

4 Vesitalous- ja ympäristöllisten lupien pysyvyys perustuslakivaliokunnan käytännössä

4.1 Vesiasiat ennen perusoikeusuudistusta

4.1.1 Vesioikeuslain muutokset 1940-luvulla

Perustuslakivaliokunnan kannanotot vesioikeuslain (31/1902, VOL) muutoksiin 1940-luvulla olivat merkittäviä vesitalousluvan pysyvyyssuojan ja vesivoiman omaisuudensuojan kannalta. Hallitus esitti vuonna 1946 VOL 1:5:n muuttamista vesivoiman käyttöönoton tehostamiseksi. Lakiehdotuksen mukaan toisen kosken vesivoiman käyttöön ottaminen tuli mahdolliseksi, jos sitä puolsivat huomattavat taloudelliset edut tai tekniset näkökohdat.[71]

Laki- ja talousvaliokunta piti ehdotettua muutosta perusteltuna. Se katsoi, että suurissa vesistöissä tuli pystyä ottamaan käyttöön toiselle kuuluvaa, joissain tapauksissa jo rakennettua vesivoimaa.[72] Valiokunta lisäsi lakiehdotukseen säännökset siitä, milloin ja miten luovutettava vesivoima korvataan.

Perustuslakivaliokunta nosti esille lakiehdotuksen suhteen hallitusmuodon (94/1919, HM) 6.1 §:n omaisuudensuojasäännökseen. Valiokunnan mukaan joidenkin etujen syrjäyttäminen toisten hyväksi voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vain, jos ei loukata perustuslailla suojattuja oikeuksia tai muita etuja. Valiokunta piti ehdotettujen muutosten arvioimista vaikeana suhteessa omaisuudensuojaan, koska niillä järjestettiin erittäin laajakantoisia vesioikeudellisia kysymyksiä niukoin säännöksin.[73]

Perustuslakivaliokunta totesi toisen vesivoiman (kosken) käyttöönoton rikkovan omaisuudensuojaa. Vesioikeuslaki sisälsi eräitä säännöksiä, jotka mahdollistivat puuttumisen toisen vesilaitokseen, mutta näissä oli kysymys yleisluonteisista hankkeista (mm. uitto- ja vedenlaskuhankkeet), joiden toteuttaminen edellytti vesilaitoksen poistamista luonnonolosuhteiden takia.[74] Ehdotuksen mukaan koskien vesivoimat voitiin kuitenkin yhdistää myös silloin, kun vesistön luonnonolosuhteet eivät tätä edellyttäneet.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu lakimuutos voitiin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vain, mikäli omaisuuteen puuttuminen oli yleisen tarpeen vaatima ja tapahtui täyttä korvausta vastaan. Valiokunta piti sähkövoiman saannin turvaamista vesivoimalla tärkeänä ja koko maan kannalta merkitsevänä. Tämä ei kuitenkaan täyttänyt yleisen tarpeen kriteeriä eikä oikeuttanut loukkaamaan ”vesivoiman, vesi-

---

[71] Hallituksen esitys eduskunnalle vesioikeuslain muuttamisesta 79/1946 vp.

[72] Laki- ja talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vesioikeuslain muuttamisesta (HE 79/1946 vp) 7/1947 vp, s. 1.

[73] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vesioikeuslain muuttamisesta (HE 79/1946 vp) 5/1947 vp, s. 2.

[74] PeVL 5/1947 vp, s. 2. Lausunnossa myös viitattiin VOL 1:9.1:iin, jossa sallittiin padon rakentaminen toiselle puolen jokea omistajan vastustuksesta riippumatta.

laitosten ja maan omistajien perustuslaissa suojattuja oikeuksia – – pelkästään taloudellis-teknillisten näkökohtien perusteella."[75]

Perustuslakivaliokunnan lausunto muodostaa pohjan vesivoiman omistuksen omaisuudensuojalle. Perustuslakivaliokunta ei sen sijaan käsitellyt tässä yhteydessä kysymystä vesitalousluvan omaisuudensuojasta.

4.1.2 Valtuuslaki 1961

Hallitus antoi vuonna 1959 esityksen vesilainsäännön uudistamiseksi.[76] Tuolloin päädyttiin malliin, jossa säädettiin erillinen laki toisen omaisuuteen kohdistuvista lunastus- ja käyttöoikeuksista perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Laissa eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961, valtuuslaki) annettiin valtuutus säätää vuoden 1961 vesilaki tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[77] Vuoden 1961 vesilain säännökset mahdollistivat tietyin edellytyksin toiselle kuuluvan alueen ja vesivoiman käyttöön ottamisen korvausta vastaan, kiinteän omaisuuden lunastamisen sekä pohja- ja pintavesialueen ympäristön käytön rajoittamisen.

Hallituksen esityksen mukaan ennen vesilain voimaantuloa tehdyn rakennelman omistaja saatiin myös velvoittaa tekemään puutavaran siirtolaite tai rakenne, jos uittotapa muuttui. Ehdotetulla säännöksellä oli tarkoitus saattaa aikaisempien ja uuden lain mukaisten voimalaitoslupien haltijat samaan asemaan.[78] Eduskuntakäsittelyssä VVL 1:18:n 2 momenttia muutettiin kuitenkin siten, että puutavaran siirtolaitteen tai rakenteen kustannukset jaettiin rakennelman omistajan ja uittajan kesken niin, että rakennelman omistaja oli velvollinen osallistumaan kustannuksiin enintään saamansa hyödyn määrällä. Lopputulos turvasi siten voimalaitoksen omistajan asemaa.

Perustuslailliset kysymykset eivät vuoden 1961 vesilakia säädettäessä nousseet juurikaan esille. Valtuuslakikonstruktion takia perusoikeuksien suojan pohtimiseen ei ollut tarvetta.

4.1.3 Kalatalousmääräysten tarkistaminen 1987

Vuoden 1961 vesilakiin tehtiin merkittäviä muutoksia luvanhaltijan asemaan ja luvan pysyvyyssuojaan vuonna 1987. Tuolloin muun ohella mahdollistettiin kalatalousmääräysten tarkistaminen olosuhteiden muuttumisen perusteella sekä kalanhoitomaksun, vesiensuojelumaksun ja säännöstelymaksun periminen kustannustason nousua vastaavasti.[79]

---

[75] PeVL 5/1947 vp, s. 3.
[76] Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi 64/1959 vp.
[77] HE 64/1959 vp, s. 4 ja 39.
[78] HE 64/1959, s. 39.
[79] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta 266/1984 vp, s. 3–4. Ks. kalanhoitomaksun muuttamista koskevan säännöksen tulkinnasta Hepola 2007, s. 214–217 ja Hepola 2017, s. 23–25.

VVL 2:22:n muutos mahdollisti kalatalousmääräysten tarkistamisen olosuhteiden muuttumisen perusteella (nykyisin VL 3:22). Tavoitteena oli, että epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneita kalanhoitovelvoitteita ja -maksuja voidaan muuttaa vastaamaan muuttuneita oloja.[80] Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut asiaan kantaa – toisin sanoen se katsoi, että luvan muuttaminen olosuhteiden muuttumisen perusteella ei rikkonut omaisuudensuojaa ja laki voitiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[81]

Sen sijaan valiokunta kiinnitti huomiota toiseen muutokseen. VVL 2:22 b:llä annettiin maa- ja metsätalousministeriölle oikeus periä vuosittain maksettava kalanhoitomaksu tarkistettuna kustannustason nousua vastaavaksi. Erimielisyyden syntyessä tarkistamispäätös oli mahdollista saattaa vesioikeuden ratkaistavaksi. Saman tyyppinen tarkistamismahdollisuus ulotettiin VVL 8:25:n mukaiseen säännöstelymaksuun ja VVL 10:25:ssä tarkoitettuun vesiensuojelumaksuun.

Perustuslakivaliokunta totesi, että maksujen tarkistamismenettelyä sovellettaisiin voimaantulosäännöksen (VVL 22:11) perusteella myös ennen lain voimaantuloa määrätyn maksun tarkistamiseen. Ministeriön tarkistamispäätös oli kuitenkin tarkoin rajattu kustannustason nousuun ja alkuperäisen päätöksen perusteisiin ja se voitiin saattaa vesioikeuden käsiteltäväksi. Siten lakiehdotus voitiin pienin muutoksin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[82]

4.1.4 Ounasjokilaki 1983

Omaisuudensuoja nousi vesiasioissa esille 1980-luvulla myös koskiensuojelun myötä. Keskustelu käynnistyi hallituksen esityksestä Ounasjoen erityissuojelulaista (703/1983, Ounasjokilaki). Esityksen mukaan voimalaitoksen rakentamiseen ei saanut myöntää vesitalouslupaa Ounasjoessa, siihen laskevissa sivujoissa tai Ounasjärveen laskevissa joissa.[83]

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Ounasjoki oli ainoa Kemijoen vesistön suurempi sivujoki, johon ei ollut rakennettu voimalaitoksia. Se ehdotettiin suojeltavaksi vesirakentamiselta luonnon ja kulttuuriarvojen vuoksi. Suojelun kustannuksista todettiin, että ne selviäisivät myöhemmin. Vireillä oli yleinen koskien suojelun korvausperusteiden valmistelu (35/1987, koskiensuojelulaki). Kemijoki Oy omisti Ounasjoen kosket.[84]

---

[80] HE 266/1984 vp, s. 12–13. VVL:n lupaan puuttumiseen oikeuttavia säännöksiä olivat VVL 2:27 ja 28 sekä 10:25.

[81] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi vesilain muuttamisesta (HE 266/1984 vp) 11/1985 vp.

[82] PeVL 11/1985 vp, s. 2. VVL 2:22 b:än liitettiin ehdotettu palauttamisvelvollisuutta koskeva säännös.

[83] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ounasjoen erityissuojelusta 279/1982 vp. Ks. Ounasjoen suojelusta ja siihen johtaneesta kehityksestä esim. Löyttyjärvi 2013, s. 44 ss.

[84] HE 279/1982 vp. s. 1–3. Kemijoki Oy oli hankkinut vesivoiman vapaaehtoisilla kaupoilla taikka vesivoimaa oli siirretty yhtiölle ns. apporttina muun muassa valtiolta. Hallituksen esityksen perus-

Perustuslakivaliokunta käsitteli lakiehdotuksen yhdessä kansanedustaja Impiön lakialoitteen kanssa. Lakialoitteessa ehdotettiin, että rakentamiskiellon takia maksetaan korvaus, joka määräytyy vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella.[85]

Perustuslakivaliokunta kiinnitti asian käsittelyssä ensin huomiota omaisuuden määritelmään (omaisuus varallisuusoikeudellisena etuna). Omistusoikeuteen kuuluvat perustuslakivaliokunnan mukaan kaikki ne oikeudet, jotka eivät erityisellä perusteella kuulu muulle kuin omistajalle tai ole muuten erotettu omistusoikeudesta. Jos näitä oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine säilyisi koskemattomana. Perustuslakivaliokunta toi esille, että koskivoima kuuluu omaisuuden suojan piiriin sen vuonna 1947 vesioikeuslain muuttamisesta antaman lausunnon perusteella.[86]

Perustuslakivaliokunta totesi, että jos omistusoikeuteen puuttuvat rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, voidaan rajoituksista säätää tavallisella lailla. Merkitystä on puuttumisen asteella ja omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamisella. Tavallisella lailla ei voida puuttua ennen sen voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin perustuviin oikeussuhteisiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.[87]

Perustuslakivaliokunta katsoi, että Ounasjokilaki merkitsi poikkeusta vesilain säännöksiin, koska vesilain mukainen tapauskohtainen intressivertailu ei mahdollistanut pysyvää suojelua. Pysyvä kielto käyttää joen vesivoimaa energian tuotantoon merkitsi omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidetyn käyttötavan *kokonaan kieltämistä*, joka voitiin rinnastaa kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen. Joen erityissuojelu oli kuitenkin HM 6.3 §:n tarkoitetulla tavalla yleisen edun vaatimaa.[88]

Seuraavaksi valiokunta kiinnitti huomiota korvauskysymykseen. Lunastuslain (603/1977) nojalla lunastettaessa suoritettavan korvauksen tuli olla käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Lakiehdotuksen säännösehdotukset vesivoiman menetyksen korvaamisesta sen omistajille luonnonmukaiseen nimellistehoon perustuen täyttivät HM 6.3 §:n mukaisen täyden korvauksen vaatimuksen.[89]

Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että Ounasjokilain ehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska sillä puututtiin aikaisempiin yksityisoikeudel-

---

telujen mukaan valtion toimesta aiheutuva Ounasjoen rauhoittaminen johti siihen, että muut Kemijoki Oy:n osakkaat kuin valtio katsoivat toimenpiteen vaikuttavan välittömästi heidän oikeuksiinsa ja vaativat vahingon korvaamista heille täysimääräisenä. Perustelujen mukaan Ounasjokilain säätämisen yhteydessä ei ollut mahdollista selvittää mikä vaikutus toimenpiteellä oli Kemijoki Oy:n osakkaiden keskinäisiin suhteisiin. Ks. sopimussuhteiden perustuslain suojasta vesioikeudessa Vihervuori, 1986 s. 48–49.

[85] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Ounasjoen erityissuojelusta (HE 279/2982 vp) 18/1982 vp, s. 1.

[86] PeVL 18/1982 vp, s. 1–2.

[87] PeVL 18/1982 vp, s. 2, esim. hyvän tavan vastaisuus tai kohtuuttomuus.

[88] PeVL 18/1982 vp, s. 2.

[89] PeVL 18/1982 vp, s. 3.

lisiin sopimuksiin, joita ei voitu pitää hyvän tavan vastaisina tai kohtuuttomina. Kemijoki Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan osakkailla oli oikeus ostaa sähköä yhtiöjärjestyksessä määrättyyn hintaan, joka oli normaalisti markkinahintaa edullisempi. Osa yhtiöön sijoitetusta apportista oli Ounasjoen vesistössä, jonka rakentaminen olisi lisännyt Kemijoen voimantuotantoa runsaalla neljänneksellä.[90]

4.1.5 Koskiensuojelulaki 1987

Koskiensuojelulaki (35/1987) käsiteltiin eduskunnassa Ounasjokilain jälkeen. Laissa luetellaan vesistöt ja vesistön osat, joihin ei saa myöntää vesilain mukaista lupaa uuden voimalaitoksen rakentamiseen (1 §).

Lakiehdotus sisälsi korvaussäännökset, joiden mukaan vesivoiman hyväksikäytön estymisestä maksetaan korvaus vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon ja vesivoiman käyvän hinnan perusteella. Perustelujen mukaan korvaus määrätään vesivoiman pysyvän rakennuskiellon takia tilanteessa, jossa edellytykset vesilain mukaisen rakennusluvan myöntämiselle ovat muuten olemassa. Korvattavaksi tulivat myös edunmenetykset erityisistä toimenpiteistä, kuten hankkeen suunnittelusta aiheutuneista kustannuksista. Hankkeesta saamatta jäävää hyötyä ei kuitenkaan ehdotettu korvattavaksi.[91]

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koskiensuojelulain kielto merkitsi omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidetyn käyttötavan kieltämistä ja se oli rinnastettavissa pakkolunastukseen HM 6.3 §:n tarkoittamassa mielessä. Kielto oli kuitenkin yleisen tarpeen vaatima ja ehdotettu korvaussääntely täytti täyden korvauksen edellytyksen.[92]

4.2 Vesi- ja ympäristöasiat ympäristöperusoikeudesta säätämisen jälkeen

4.2.1 Vesilaki 2011

Nykyinen vesilaki säädettiin vuonna 2011. Hallituksen esityksessä valtiosääntöoikeudelliset kysymykset nousivat esiin muun muassa vesitalouslupien jälkikäteisen tarkistamisen, raukeamaan määräämisen ja siirtymäsäännösten yhteydessä.[93]

Hallituksen esityksessä todetaan omaisuuden käyttörajoituksista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten muun muassa siten, että rajoitusten on oltava tarkka-

---

[90] PeVL 18/1982 vp, s. 3.

[91] Hallituksen esitys eduskunnalle koskiensuojelulaiksi 25/1986 vp, s. 1, 4–7, 27.

[92] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä koskiensuojelulaiksi (HE 25/1986 vp) 8/1986 vp, s. 2. Valiokunta totesi myös, että saadun selvityksen mukaan lakiehdotuksessa tarkoitettujen vesistöjen voimalaitosrakentamisesta ei ollut sellaisia sopimuksia, joiden osalta olisi ollut syytä pohtia puuttumista yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Valiokunnan lausuntoon (s. 4) sisältyy eriävä mielipide, jossa katsottiin ehdotetun korvaussääntelyn olevan HM 6.3 §:n vastainen sen vuoksi, että ehdotus ei täyttänyt mm. kaavamaisuutensa takia täyden korvauksen vaatimusta.

[93] HE 277/2009 vp.

rajaisia, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä eikä lailla voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Edelleen hallituksen esityksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.[94]

Hallituksen esityksessä korostetaan, että omaisuudensuoja antaa suojaa laillisesti syntyneiden oikeussuhteiden pysyvyydelle ja näin ollen oikeussubjektien perustelluille odotuksille taloudellisissa asioissa. Tämä ei kuitenkaan estä sellaista puuttumista oikeussuhteisiin, joka ei kohtuuttomasti heikennä osapuolten oikeusasemaa. Esityksen mukaan ympäristöperusoikeutta on pidetty julistuksen omaisena, ja sen sisältö määräytyy aineellisen lainsäädännön kautta.[95]

Vesilain siirtymäsäännöksissä tavoitteena oli löytää tasapainotila yleisten ja yksityisten intressien, ympäristön tilaan kohdistuvien odotusten ja toiminnanharjoittajan perusteltujen odotusten välillä. Puuttuminen toiminnanharjoittajan oikeusasemaan pyrittiin rajoittamaan mahdollisimman vähäiseksi ja säännöksiin liitettiin tarvittaessa mahdollisuus korvauksen saantiin.[96]

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan ensin huomiota ympäristöperusoikeuden ja ehdotetun vesilain väliseen suhteeseen. Valiokunnan mukaan esityksen yleiset tavoitteet sopivat hyvin yhteen ympäristöperusoikeuden kanssa. Toiseksi se viittasi käyttörajoitusten kokonaisvaltaiseen harkintaan, jossa merkityksellinen seikka on myös ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittaminen. Perustuslakivaliokunta totesi erikseen, että se oli antanut lausunnot koskiensuojelusta ennen ympäristöperusoikeudesta säätämistä.[97]

Perustuslakivaliokuntaa hiersi vesilainsäädännön uudistuksessa erityisesti se, että vesilain käyttöoikeussääntely jätettiin vuoden 1961 valtuuslain varaan. Vesilaki oli valtuuslain avulla säädettävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, vaikka yksityisiä intressejä palveleva hanke saattoi johtaa pakkolunastustyyppiseen asetelmaan. Valiokunta totesi, että valtuuslain voimaanjättäminen oli perustuslakiuudistuksen jälkeen omaksutun käytännön vastaista.[98] Eduskunta edellytti hyväksyessään vesilain, että lainsäädäntöehdotus valtuuslain kumoamiseksi tulee antaa viimeistään vuonna 2017.[99]

---

[94] HE 277/2009 vp, s. 207.

[95] HE 277/2009 vp, s. 209–211. Omaisuudensuojaan liittyen esityksessä viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 21/2004 vp (vapaaehtoiset eläkevakuutukset), PeVL 25/2005 vp (tilatukijärjestelmä), PeVL 31/2006 vp (taksiliikennelaki) ja PeVL 13/2003 vp (konkurssilainsäädäntö).

[96] HE 277/2009 vp, s. 212.

[97] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp) 61/2010 vp, s. 2–3.

[98] PeVL 61/2010 vp, s. 6. Valiokunta viittasi aikaisempaan lausuntoonsa PeVL 38/1998 ja ns. valtiosääntöoikeudelliseen aukkoteoriaan. Teorian mukaan, kun uusi laki sisälsi vain epäolennaisia muutoksia ja lisäyksiä, joilla ei muutettu aikoinaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä kokonaisjärjestelyä, voitiin se säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

[99] Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp) 355/2010 vp, s. 1.

4.2.2 Vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistaminen 2016

Hallituksen esitys vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi, joka sisälsi ehdotuksen niin sanotun valtuuslain kumoamisesta, annettiin vuonna 2016. Se perustui jaotteluun hyväksyttävien käyttörajoitusten ja pakkolunastuksen välillä. Tosiasiallisen pakkolunastuksen edellytykseksi asetettiin yleisen tarpeen vaatimus ja sen kriteereitä selvennettiin lakiehdotuksessa esimerkinomaisella luettelolla.[100]

VL 2:13 a:n perusteella hakijalle voidaan myöntää oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän ja yleisen tarpeen vaatiman hankkeen toteuttamiseksi. Tällainen yleinen tarve voi liittyä muun muassa energiahuollon turvaamiseen, yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen tai valumaalueen vesitalouden hallintaan. VL 8:4–5:ssä yleinen tarve asetettiin edellytykseksi vesivoimahankkeisiin liittyviin oikeuksiin lunastaa alueita ja käyttää yhteistä vesivoimaa.[101]

Vesivoimahankkeen yleisen tarpeen arviointi on hallituksen esityksen valossa suoritettava kokonaisharkintana, jossa lupaviranomainen arvioi hankkeen merkitystä energiahuollolle huomioon ottaen muun muassa säätövoiman. Myös vesivoimahankkeen paikallinen merkitys saattaa täyttää yleisen tarpeen edellytyksen hajautetun energiantuotannon lisääntyessä.[102]

Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan jälleen esille, että se antoi lausunnot koskiensuojelusta ennen ympäristöperusoikeudesta säätämistä eikä omaisuuden käyttörajoitusten arviointi perustu enää kaikilta osin samoihin lähtökohtiin. VL 2:13 a:n sääntelystä sillä ei ollut erityistä huomautettavaa. Valiokunta katsoi, että siinä oli riittävästi konkretisoitu yleisen tarpeen vaatimusta toisen alueen lunastamisen yhtenä edellytyksenä.[103]

4.2.3 Ympäristönsuojelulaki 2014

Lakiehdotus ympäristönsuojelulain muuttamisesta sisälsi säännöksen turvetuotannon sijoittamisesta (nykyisin ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 13 §). Ehdotuksen mukaan turvetuotantoa ei saa sijoittaa niin, että tästä aiheutuu valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon tuhoutumista. Tällaisessa tilanteessa suoalueen omistaja ei voi saada ympäristönsuojelulain mukaista lupaa turvetuotantoon.[104] Kyse oli siis siitä, että maanomistukseen perustuvaa mahdollisuutta ympäristöluvan saamiseen rajoitettiin sijoitusalueen luonnonarvoihin liittyvillä ympäristöperusteilla.

---

[100] Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi 262/2016 vp, s. 21.
[101] Ks. HE 262/2016 vp, s. 35.
[102] HE 262/2016 vp, s. 36.
[103] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi (HE 262/2016 vp) 8/2017 vp, s. 6.
[104] Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 214/2013 vp, s. 92–95, 206–207.

Perustuslakivaliokunta edellytti luonnonarvon käsitteen täsmentämistä, muttei muuten pitänyt ehdotusta ongelmallisena perustuslain kannalta. Se katsoi, että turvetuotantorajoitus oli PL 15.1 §:ssä tarkoitettu omaisuuden käyttörajoitus eikä rinnastunut pakkolunastukseen. Valiokunta totesi, että huomiota tuli kiinnittää perustuslain omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Rajoituksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhteisuutta arvioitaessa erityistä painoarvoa tuli antaa ympäristöperusoikeuteen kiinnittyville perusteille. Perustuslakivaliokunta kiinnitti ehdotuksen arvioinnissa huomiota muun muassa korkeaan ympäristöluvan epäämisen kynnykseen, säännöksen sisältämiin poikkeuksiin ja siihen, että kyse oli vain yhdestä omaisuuden (suoalueen) käyttötavan rajoituksesta.[105]

Rajoitusten korvattavuudesta perustuslakivaliokunta totesi, että PL 15.1 §:stä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta. Käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi perustuslailliseen kokonaisarviointiin kuuluva osatekijä. Kenelläkään ei ole oikeutta saada korvausta siitä, että omaisuuden käyttö estyy sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmelemisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä.[106]

4.2.4 Metsälain muutos 2013

Metsälain vuoden 2013 muutosesityksessä valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostava kysymys oli metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen (lain 3 luku). Metsälain 10 §:ään ehdotettiin lisättäväksi uusia erityisen tärkeitä elinympäristöjä ja samalla täsmennettiin elinympäristöjen turvaamisen sääntelyä. Kyse oli siitä, että maanomistusoikeuteen perustuvaa metsätalouden harjoittamista, johon ei tarvita lupaa, rajoitettiin ympäristöperusteilla.[107]

Jo aikaisemmassa vuoden 1996 lausunnossa metsälain uudistamisesta perustuslakivaliokunta oli katsonut, että tuolloin suojellut erityisen tärkeät elinympäristöt eivät olleet keskeisiä metsätalouden harjoittamiselle. Ehdotetut uudet elinympäristöt olivat saman tyyppisiä alueita ja omistajan kannalta uudet rajoitukset olivat suhteellisen vähäisiä. Toimenpidekiellot näillä alueilla eivät olleet luonteeltaan ehdottomia, ja ne toteuttivat

---

[105] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp) 10/2014 vp, s. 4–6. Valiokunta totesi, että tämä käyttötapa saattoi kyllä olla taloudellisesti merkittävin omaisuuden käyttötapa. Rajoitusten hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyen valiokunta kiinnitti huomiota aiempiin lausuntoihinsa metsälain muutoksesta (PeVL 36/2013 vp) ja rakennusperinnön suojelulainsäädännöstä (PeVL 6/2010 vp).

[106] PeVL 10/2014 vp, s. 5. Valiokunta viittasi aiempaan lausuntokäytäntöönsä koskien kasviterveyden suojaamista koskenutta lainmuutosta (PeVL 24/2012 vp), kalastuslainsäädännön uudistamista (PeVL 20/2010 vp) ja rakennusperinnön suojelulainsäädäntöä (PeVL 6/2010 vp). Se totesi myös, että korvattavuuden arvioinnissa tuli ottaa huomioon ympäristöperusoikeus niin, että odotettavissa olevien korvausten määrällä ei rajoiteta PL 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta.

[107] Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta 75/2013 vp.

ympäristöperusoikeutta turvaten metsäluonnon monimuotoisuutta.[108] Ehdotus ei siten ollut perustuslain vastainen.

4.2.5 Kaivoslaki 2011

Kaivoslain (621/2011) käsittelyssä perustuslakivaliokunta otti kantaa muun muassa siirtymäsäännösten muotoiluun, lisävelvoitteiden asettamiseen olemassa olevalle toiminnalle sekä ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan suhteeseen. Hallituksen esityksen mukaan osa uuden kaivoslain sääntelystä, kuten jälkihoitotoimenpiteet, valtausoikeuden raukeaminen ja vakuuden asettaminen, soveltui myös niin sanottuihin vanhoihin oikeussuhteisiin, mikä merkitsi lisävelvoitteita toiminnanharjoittajalle. Lakiehdotuksessa voimakkaimmin omaisuudensuojaan puuttui kuitenkin kullanhuuhdontaan myönnetyn kaivosoikeuden raukeaminen kahdeksan vuoden siirtymäajan jälkeen. Tämä käytännössä tarkoitti koneellisen kullankaivuun päättymistä Lemmenjoen kansallispuistossa.[109]

Toiminnanharjoittajille asetettavista lisävelvoitteista perustuslakivaliokunta totesi, että sääntely vaikutti vain vähäisessä määrin ennen lain voimaantuloa vallinneisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Sääntely oli myös tarkoin yksilöityä ja täytti taannehtivasti varallisuussuhteisiin vaikuttavien lakien sisällölle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut, PL 15.1 §:stä johtuvat vaatimukset. Valiokunta piti lisävelvoitteiden asettamista hyväksyttävänä erityisesti ympäristöperusoikeuden näkökulmasta ja katsoi, että sääntely tarkoitti pikemmin nykyaikaiseen ympäristölainsäädäntöön luontevasti kuuluvaa omaisuuden käytön sääntelyä kuin varsinaisesti käytön rajoittamista.[110]

Koneellisen kullankaivuun päättymistä tarkoittaneen sääntelyehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana oli tätä tarkoittanut kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan asetuksen (932/1981) kielto vuodelta 1991.[111] Korkein hallinto-oikeus oli kuitenkin linjannut, että koneellista kullankaivuuta sai harjoittaa sellaisen oikeuden nojalla, joka oli syntynyt ennen asetuksen voimaantuloa.[112]

Perustuslakivaliokunta totesi, että oikeus koneelliseen kullankaivuuseen kuuluu omaisuudensuojan piiriin. Ehdotetulla säännöksellä ei siirretty kaivosoikeutta, vaan saatettiin se raukeamaan. Lisäksi oikeudenhaltijalla oli etuoikeus uuden lain mukaisen kullanhuuhdontaluvan saamiseen. Sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava

---

[108] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 75/2013 vp) 36/2013 vp, s. 2.

[109] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp) 32/2010 vp, s. 6–7. Niin ikään kaivosoikeuden raukeamiseen, muuttamiseen, peruuttamiseen ja siirtoon sovellettiin uutta kaivoslakia.

[110] PeVL 32/2010 vp, s. 6. Lausunnossa viitataan käytännön osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 42/2006 vp (ulosottolainsäädäntö), PeVL 13/2003 vp (konkurssilainsäädäntö) ja PeVL 56/2005 vp (lääkelainsäädäntö).

[111] Asetus (932/1981) eräistä valtion omistamille alueille perustetuista kansallispuistoista ja luonnonpuistoista ja asetuksen 10.4.1991 voimaan tullut 3.2 §:n muutos (583/1991).

[112] Oikeuskäytännöstä ks. KHO 1993 A 54, KHO 1996 A 32 ja KHO 4.12.1998 t. 2702.

PL 15.1 §:n omaisuuden käyttörajoituksen mukaisesti.[113] Valiokunta ei siis pitänyt luvan raukeamista PL 15.2 §:n mukaisena pakkolunastuksena tai siihen rinnastuvana toimenpiteenä.

Perustuslakivaliokunta korosti asiaa arvioidessaan ympäristöperusoikeuteen palautuvia ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelun perusteita ja piti niitä erityisen painavina silloin, kun sääntely koski ympäristölle haitallisen toiminnan rajoittamista kansallispuistossa. Koneellista kullankaivua harjoittaneet henkilöt eivät voineet perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän muuttumattomana, mikä kävi ilmi muun muassa siitä, että kokonaan uutta toimintaa ei ollut vuoden 1991 jälkeen ollut mahdollista käynnistää. Valiokunta piti ehdotettua 8 vuoden siirtymäaikaa sopeutumisen näkökulmasta riittävänä.[114]

Huomionarvoista on, että koneellisen kullankaivuun rajoittamistoimenpide kohdistui henkilöihin ja pieniin yrityksiin. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta ei pitänyt korvausten puuttumista omaisuudensuojan kannalta puutteena. Rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimusta ei rikottu, kun ympäristöperusteiden ohella otettiin huomioon siirtymäaika ja mahdollisuus saada uuden lain mukainen kullanhuuhdontalupa (joka ei mahdollistanut koneellista kullankaivuuta).[115]

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa nousi esiin myös elinkeinovapaus ja lupajärjestelmän käyttö. Luvanvaraisuus muodostaa valiokunnan mukaan poikkeuksen PL 18.1 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauteen, ja siihen perustuvien rajoitusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja niiden tulee ilmetä laista. Luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä annettavien säännösten on annettava riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnassa.[116]

Perustuslakivaliokunta viittasi myös ympäristöperusoikeuden luonteeseen: ympäristöperusoikeus ei muodosta yksilöittäin todennettavia velvoitteita eikä erillistä perustetta kohdistaa maanomistajille sietovelvoitteita. Se pikemminkin omaa tulkintavaikutuksen erityisesti silloin, kun pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.[117]

---

[113] PeVL 32/2010 vp, s. 7.
[114] PeVL 32/2010 vp, s. 7.
[115] PeVL 32/2010 vp, s. 7.
[116] PeVL 32/2010 vp, s. 7– 8. Lisäksi myös lupaan liitettävien ehtojen tulee valiokunnan mukaan perustua riittävän täsmällisiin säännöksiin. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että sen käytännössä luvan peruuttaminen oli perusoikeusnäkökulmasta voimakkaampi toimenpide kuin luvan epääminen.
[117] PeVL 32/2010 vp, s. 9. Valiokunta viittasi tältä osin lausuntokäytäntöönsä: PeVL 20/2010 vp (kalastuslain muuttaminen), PeVL 6/2010 vp (rakennusperinnön suojeleminen), PeVL 38/1998 (rakennuslainsäädännän uudistaminen) ja PeVL 21/1996 vp (luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen).

4.3 Ympäristöperusoikeuden itsenäisyyttä korostava uusi käytäntö

4.3.1 Laki hiilen energiakäytön kieltämisestä 2019

Hallituksen esityksen 200/2018 vp, ja sittemmin hiilen energiakäytön kieltämisestä annetun lain (416/2019) mukaan hiilen energiakäyttö kielletään sähkön ja lämmön tuotannon polttoaineena 1.5.2029 lukien. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan tätä tarkoittaneesta hallituksen esityksestä, että sen tavoitteet liittyvät paitsi kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmastosopimukseen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikkaan. Ne sopivat valiokunnan mukaan hyvin yhteen ympäristöperusoikeuden kanssa.[118]

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetut rajoitukset elinkeinovapauteen olivat hyväksyttäviä. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. Merkitystä oli myös sillä, että vaikutukset kohdistuivat toimijoihin, joille hiilen käyttö ei ole ainoa tulonlähde.[119]

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksessa tarkoitetut merkittävät rajoitukset tulee suhteuttaa ehdotuksen huomattavana pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojelun tavoitteisiin. Nämä tavoitteet kiinnittyivät ympäristöperusoikeuteen. Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esityksen mukaista elinkeinovapauden rajoittamista voitiin pitää esityksen erityisen painavat tavoitteet huomioon ottaen oikeasuhtaisena.[120]

Omaisuudensuojasta perustuslakivaliokunta totesi, että lausuntokäytäntö lunastuksen (PL 15.2 §) ja käyttörajoituksen (PL 15.1 §) välisestä suhteesta on muuttunut merkittävästi perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Hiilen energiakäytön kielto ei vaikuttanut niin merkittävästi omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että kieltoa voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastettavana puuttumisena omaisuuteen. Siten valiokunta piti ehdotettua hiilen energiakäytön kieltoa käyttörajoituksen luonteisena.[121]

Käyttörajoituksen korvauksettomuudesta valiokunta totesi ensin, että lainsäätäjän liikkumavara on lähtökohtaisesti suurempi tilanteissa, joissa sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, kuin jos sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. Toiseksi uudemmassa lausuntokäytännössä omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa erityistä merkitystä on annettu ympäristöperusoikeuteen kiinnittyville perusteille.[122] Ympäristöperus-

---

[118] Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 200/2018 vp) 55/2018 vp, s. 2.

[119] PeVL 55/2018 vp, s. 2.

[120] PeVL 55/2018 vp, s. 2.

[121] PeVL 55/2018 vp, s. 3. Valiokunta huomautti erityisesti, että asian käsittelyn kannalta merkitykselliset koskiensuojelua koskevat lausunnot on annettu ennen perusoikeusuudistusta.

[122] PeVL 55/2018 vp, s. 4.

oikeuteen liittyvät perusteet ovat siten aiempaa painavampia myös arvioitaessa käyttörajoituksiin liittyvää julkisen vallan korvausvelvollisuutta.

Edelleen valiokunta antoi erityistä merkitystä sille, että rajoitus kohdistuu kaikkiin energialaitoksiin yleisesti ja laki tulee voimaan vasta vuonna 2029. Pitkä siirtymäaika mahdollistaa toiminnan uudelleen järjestämisen. Kaikkiaan ehdotetut omaisuudensuojan rajoitukset olivat perustuslakivaliokunnan mukaan paitsi hyväksyttäviä myös oikeasuhtaisia, ennen kaikkea esityksen ilmasto- ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja siten perustuslain 20 §:n kannalta.[123]

4.3.2 Konkurssilainsäädännön uudistus 2019

Konkurssilainsäädännön uudistamiseksi (HE 221/2018) esitettiin uutta sääntelyä konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Ehdotuksen mukaan sellaisellakin konkurssipesällä, joka ei jatka pesän liiketoimintaa, on toimintavastuu. Vastuu konkurssia edeltäneistä tapahtumista oli kuitenkin rajattu tilanteisiin, joissa pilaantumisesta tai ympäristön haitallisesta muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Konkurssipesän tuli ehdotuksen mukaan ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin tällaisten seurausten ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Lakiehdotuksen mukaan konkurssipesää ei voitu velvoittaa ryhtymään ympäristölainsäädännön perusteella erikseen esimerkiksi korvaaviin toimenpiteisiin.[124]

Ehdotuksessa oli kyse siitä, kuinka pitkälle PL 15 §:n omaisuudensuoja ulotetaan niin sanottuihin massavelkaisiin vastuisiin ja miten PL 20 §:n ympäristöperusoikeus vaikuttaa asiaan. Laaja ympäristövastuu heikentää velkojien oikeutta saada maksuja konkurssipesältä ja sitä kautta velkojien omaisuuden suojaa. Velkojien oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa, jos siihen on toisen perusoikeuden vuoksi asianmukaiset perusteet.[125]

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ”konkurssipesän kustannusvastuun rajoittaminen konkurssitilanteessa voi olla periaatteessa hyväksyttävää, jos näin voidaan tasapainottaa säätämisjärjestysperusteluissakin tarkoitetulla tavalla perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden asettamia vaatimuksia varmistamalla yhtäältä muun lainsäädännön turvaamat ympäristölliset edut ja toisaalta velkojien tasapuolinen kohtelu.” Ehdotettu lainmuutos olisi kuitenkin ollut valiokunnan mukaan ongelmallinen muun muassa tilanteissa, joissa aineellisen ympäristölainsäädännön rikkomuksiin ei välttämättä voitaisi puuttua konkurssin aikana velkojien intressin suojaamisen vuoksi.[126]

---

[123] PeVL 55/2018 vp, s. 4.

[124] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 221/2018 vp. Esitys pohjautui konkurssilain tarkistamista koskevaan mietintöön: Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 12/2018: Konkurssilain tarkistaminen.

[125] HE 221/2018 vp, s. 93; Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp) 69/2018 vp, s. 3.

[126] PeVL 69/2018 vp, s. 4–5.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ympäristöperusoikeuden näkökulmasta kynnys konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle oli esityksessä asetettu liian korkealle. Lakiehdotuksessa ei ollut otettu riittävästi huomioon omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamista. Kun näin ei ollut tehty, voitiin lakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan ympäristövastuuta koskevat huomautukset otetaan huomioon. Asian valmistelua oli siten jatkettava. Jatkovalmistelussa tuli seikkaperäisesti ja asianmukaisin vaikutusarvioin tarkastella ja säännellä konkurssimenettelyn suhdetta EU-sääntelyssä ja kansallisessa ympäristölainsäädännössä asetettuihin velvoitteisiin aineellisesti ja menettelyllisesti.[127]

5 Arviointia

5.1 Vesivoiman omaisuudensuojan kehitys

Vesivoiman vahva omaisuudensuoja kulminoitui koskiensuojelulainsäädännön antamiseen 1980-luvulla. Tällöin perustuslakivaliokunta edellytti, että vesivoiman potentiaalisen hyväksikäytön estymisestä koskiensuojelun takia maksetaan täysi korvaus vesivoiman nimellistehon ja käyvän hinnan perusteella. Vesivoiman vahvaa omaisuudensuojaa ilmentäen myös vesitalouslupien pysyvyyssuoja oli vuoden 1961 vesilaissa erityisen vahva. Tätä taustaa vasten on yllättävää, että sääntely kalatalousmääräysten tarkistamisesta olosuhteiden muuttumisen perusteella ja ilman korvauksia hyväksyttiin 1980-luvulla vesilakiin ilman perustuslaillisia haasteita.

Sittemmin vesivoiman omaisuudensuojaan on tullut uusia sävyjä ympäristöperusoikeudesta säätämisen jälkeen ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta. Valiokunta on nimenomaisesti irtautunut koskiensuojelulain aikaisista lausunnoistaan vesivoiman omaisuudensuojasta. Valtiosääntöoikeus ei muodosta vesilain muuttamiselle ja vesitalouslupien pysyvyyssuojan heikennyksille enää yhtä tiukkoja reunaehtoja kuin aikaisemmin. Perustuslakivaliokunnan uuden lausuntokäytännön (hiilen energiakäytön kielto ja konkurssisääntely) valossa ympäristöperusoikeus alkaa pikemminkin edellyttää, että lainsäädäntöratkaisut edistävät riittävästi yleisiä ympäristöetuja.

Länsineva totesi jo parikymmentä vuotta sitten olevan vaikea puolustaa koskiensuojelulainsäädännön aikaista perustuslakivaliokunnan kantaa. Tämän kannan mukaan vesivoimayhtiöille syntyisi perustuslaillinen oikeus saada julkiselta vallalta täysi korvaus

[127] PeVL 69/2018 vp, s. 5–6. Eduskunta päätyi hylkäämään ehdotetun konkurssilain 16 a luvun. Se hyväksyi muutoin ehdotetun lainsäädännön ja antoi ponnen, jonka mukaan “Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset, joissa otetaan tasapainoisesti huomioon sekä velkojien oikeus maksunsaantiin että ympäristöperusoikeuden näkökohdat”. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp) 311/2018 vp.

sellaisista taloudellisista menetyksistä, jotka aiheutuvat lakiin sisällytettävästä kiellosta aiheuttaa korvaamattomia ja pysyviä vahinkoja vesiluonnolle.[128]

Linna puolestaan katsoo perustuslakivaliokunnan konkurssilainsäädännön uudistuksesta vuonna 2019 antaman lausunnon heijastavan yleisesti sitä, että ympäristöuhat ovat osa keskustelua ihmiskunnan elinehdoista. Ympäristöperusoikeuden merkitys on sitä myöten korostunut. Lausunto osoittaa Linnan mukaan myös, että perusoikeusjärjestelmä elää ja muuntuu ajassa.[129]

Konkurssilainsäädännön kohtalo osoittaa tarpeen perusteelliseen ympäristöperusoikeuden punnintaan ympäristöön vaikuttavien lainsäädäntöehdotusten valmistelussa. Hyvä ympäristöllinen tarkoitus ei yksistään riitä, vaan ehdotusten on myös käytännössä turvattava riittävä ympäristönsuojelun taso. Vaikuttaakin siltä, että ympäristöperusoikeudelle on syntymässä omaisuudensuojan tapaan ydinalue, jonka toteutumista tulee edistää ja jonka rajoittamiselle tulee olla erittäin hyvän perusteet.[130]

Vesivoiman kannalta on kuitenkin huomattava, että se näyttäytyy ympäristöperusoikeuden näkökulmasta useammassa kuin yhdessä valossa. Yhtäältä vesivoimalla on kielteisiä vaikutuksia virtavesien ekologiaan. Toisaalta vesivoima on uusiutuvaa energiaa ja isojen vesivoimalaitosten rooli muun uusiutuvan energian, kuten tuulivoiman, säätövoimana on tärkeä energiajärjestelmän toimivuuden kannalta. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta vesivoimaan liittyvät ekologiset ja ilmastolliset tavoitteet on pyrittävä sovittamaan mahdollisimman hyvin yhteen.

5.2 Vesivoiman käytön rajoittaminen lainsäädäntömuutoksin

Vesitalousluvan haltijan oikeusasema muodostuu edellä 2 luvussa kuvatuin tavoin niiden säännösten perusteella, jotka mahdollistavat luvan muuttamisen. Vesivoimahankkeissa nämä säännökset kohdistuvat pääasiassa vesitalousluvan julkisoikeudelliseen puoleen eli siihen, miten luvanhaltija saa käyttää hyväksi vesivoimaa.[131] Lukuun ottamatta kalatalous- ja tarkkailumääräyksiä ja osin vanhojen säännöstelylupien muuttamista vesitalouslupien määräykset nauttivat vahvaa pysyvyyssuojaa – VL 3:21:ssä rajoitetaan voimakkaasti lupamääräysten muuttamista hyödyn menetysten ja edunmenetysten korvaamisen perusteella.

---

[128] Länsineva 2002, s. 215 sekä samansuuntaisesti jo Vihervuori 1986, s. 50.

[129] Tuula Linna, Ympäristöperusoikeus näytti voimansa – konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu kaatui eduskunnassa. Lakimies 3-4/2019, s. 460–464, 463. Ks. teemasta myös Mikael Kotka – Maarit Hovila – Ilari Hovila, Ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan yhteensovittaminen konkurssipesän julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa. Edilex 2021/23, s. 20–34.

[130] Oma valtiosääntöteoreettinen kysymys on, voidaanko klassisten vapausoikeuksien kohdalla käytettyä ydinalueen koskemattomuutta (ja mihin saakka) käyttää ympäristöperusoikeuden kohdalla. Ks. kysymyksestä esim. Veli-Pekka Hautamäki, Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 1/2011 s. 82–98.

[131] Hepola 2005, s. 479 ss.

Vaikka perusoikeusjärjestelmä on elänyt ajassa, luvanhaltijalla on valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen mukainen odotus siitä, että luvan muuttaminen on mahdollista vain riittävän painavin perustein, hyväksyttävistä syistä ja kohtuuden mukaan. Luottamuksensuoja ei kuitenkaan tarkoita sitä, että muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa lupaan ei saisi lainkaan puuttua lainsäädännöllisin muutoksin. Päinvastoin yleisiin ympäristöetuihin liittyvät muutokset lainsäädäntöön saavat nykyisin vahvaa tukea ympäristöperusoikeudesta.

Edellä läpi käydyn perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa taloudellisen toiminnan harjoittajat joutuvat varautumaan siihen, että toimintaa sääntelevä lainsäädäntö saattaa muuttua. Mahdollisten lainsäädäntö muutosten yhteydessä tulee noudattaa normaaleja perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä. Valtiosääntöoikeudellisesti kyse on tavallisesti omaisuudensuojan yleislausekkeen (PL 15.1 §) soveltamisesta. Vesivoiman kohdalla olennainen kysymys on, ovatko vesivoiman hyväksikäyttöä rajoittavat lakimuutokset kohtuullisia – kuinka paljon luvan nojalla harjoitettavaa toimintaa voidaan rajoittaa ympäristösyiden vuoksi.

Perustuslakivaliokunta arvioi omaisuudensuojan rajoitusten kohtuullisuutta lakihankesidonnaisesti. Tälle arvioinnille voidaan kuitenkin hahmotella yleisiä kriteerejä perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja rajoitetusti myös oikeuskäytännön perusteella. Omaisuudensuojan kannalta kohtuutonta ei ole ollut, että kalatalousmääräyksiä voidaan muuttaa merkittävästi olosuhteiden olennaisen muutoksen perusteella ilman korvauksia (VL 3:22), tai se, että säännöstelymääräysten muuttamisesta maksettavia korvauksia voidaan sovitella tietyin perustein (VL 19:7). Yleisemmin ympäristöasioissa perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kohtuuttomana turvetuotannon estymistä suon luonnonarvojen perusteella (YSL 13 §) eikä koneellisen kullankaivuun tai hiilen energiakäytön estymistä ympäristöperusteilla riittävän siirtymäajan jälkeen.

Kohtuullisuusarvioinnista on esimerkkejä myös vesiasioiden oikeuskäytännöstä, kun on pohdittu kalatalousmääräysten ja säännöstelylupien muuttamista voimassa olevan lainsäädännön perusteella.[132] Esimerkiksi Pamilon tapauksessa (ks. 2 luku) korkein hallinto-oikeus hyväksyi säännöstelymääräysten muutoksen, josta aiheutui noin 5 %:n vesivoimamenetys, eikä katsonut tarpeelliseksi sen korvaamista luvanhaltijalle.

Kun vesilainsäädännön ja vesitalousluvan muuttamista harkitaan, on valtiosääntöoikeuden kannalta syytä kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin asioihin:

1. Kuinka voimakkaasti luvanhaltijan asemaan ja toiminnan taloudelliseen tulokseen vaikuttavasta muutoksesta on kyse? Perustuslakivaliokunnan käytännössä ympäristöperusoikeuden huomion ottaminen on laventanut tulkintaa omaisuuden sallituista käyttörajoituksista. Vesivoiman yhteydessä huomiota tulee kiinnittää erityisesti vesivoimatuotannon taloudellisen hyödyn menetykseen.
2. Kuinka kauan luvan nojalla on harjoitettu toimintaa ja kuinka pitkä mahdollisten lainsäädäntömuutosten siirtymäaika on? Huomiota on erityisesti kiinnitettävä

[132] Ks. esim. Hepola 2017, s. 28 ss.

tehtyjen investointien kuoletusaikaan. Toiminnanharjoittajan tulee yhtäältä voida luottaa siihen, että riskipitoiseen yritykseen ryhtyvä saa katettua investointinsa kustannukset. Toisaalta jo pitkälti kuoletettujen investointien suoja ei välttämättä ole vesilain ja Pamilon tapauksen valossa kovin vahva. Hiilen energiakiellon yhteydessä investointien suoja varmistettiin riittävän pitkän siirtymäajan avulla.

3. Kehen sääntely kohdistuu? Hiilen energiakäytön kiellon hyväksyttävyyteen vaikutti osaltaan se, että sääntely ei kohdistunut luonnollisiin henkilöihin, vaan vakavaraisiin yhtiöihin. Vesivoimasektori on tässä suhteessa siten monimuotoinen, että osa laitoksista on hyvin pieniä ja niiden toiminnan rajoitukset voivat vaikuttaa verraten suoraan luonnollisten henkilöiden asemaan.[133]
4. Millaisia seurauksia luvan nojalla harjoitettu toiminta aiheuttaa muille eduille? Jos luvan mukainen toiminta aiheuttaa merkittäviä ympäristöllisiä haittoja, on sen harjoittajan ympäristöperusoikeuden valossa siedettävä verraten voimakkaita oikeusasemaansa kohdistuvia muutoksia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vesivoiman käytön lupiin on tehty ja voidaan tehdä muutoksia uuden lainsäädännön perusteella.[134] Omaisuudensuojakysymykset ja muut perusoikeusrajoitukset tulee arvioida vallitsevien perusoikeuksien rajoittamisen tulkintojen mukaisesti. Omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa, mutta sen ydinalueeseen ei voida puuttua ainakaan ilman täyden korvauksen maksamista. Tässä suhteessa asia tiivistyy siihen, missä menee hyväksyttävän käyttörajoituksen (PL 15.1 §) ja niin sanotun tosiasiallisen pakkolunastuksen (PL 15.2 §) välinen raja.

5.3 Vesivoiman tosiasiallinen pakkolunastus

Perustuslakivaliokunnan yleinen tulkintalinja ympäristöasioissa on ollut omaisuuden käyttörajoituksia (PL 15.1 §) laventava ja pakkolunastussäännöksen (PL 15.2 §) käyttöä supistava. Yhtenä perusteena tälle on ollut entistä vahvempi tukeutuminen eri perusoikeuksien väliseen punnintaan.[135]

PL 15.2 §:ssä tarkoitetun pakkolunastuksen ydinalueena ovat omaisuuden siirrot toiselle omistajalle.[136] Vesivoiman käytön rajoitusten yhteydessä tällaista siirtoa ei tapahdu. Tästä huolimatta käytön rajoitukset voivat tietyissä tilanteissa rinnastua tosiasiallisilta vaikutuksiltaan omaisuuden pakkolunastukseen.[137] Perustuslakivaliokunta on ympäristö-

[133] Ks. Belinskij ym. 2019, s. 50.
[134] Ks. näistä kysymyksistä tarkemmin Belinskij ym. 2019 ja Oikeusministeriö 2018.
[135] Ks. Länsineva 2002, s. 199.
[136] Ks. Länsineva 2002, s. 205.
[137] Ks. esim. Kari Kuusiniemi, Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu, s. 7–124 teoksessa Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura 1998, s. 24–25 ja Länsineva 2002, s. 209.

lainsäädännön yhteydessä usein pohtinut, merkitseekö omaisuuden käyttörajoitus tällaista niin sanottua tosiasiallista pakkolunastusta.[138]

Kysymys pakkolunastuksesta on erityisen olennainen korvausten maksamisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä varsin pitkälle meneviä käyttörajoituksia on ympäristöoikeuden alalla arvioitu omaisuudensuojan yleislausekkeen avulla ja voitu toteuttaa ilman korvauksia.[139] Vesilainsäädännössä korvausten maksamiseen päädyttiin koskiensuojelulain yhteydessä, mutta sittemmin perustuslakivaliokunta on korostanut, että tämä linjaus on ympäristöperusoikeudesta säätämistä edeltävältä ajalta. On kuitenkin huomattava, että myös omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltaminen voi tietyissä tilanteissa edellyttää rajoitusten korvattavuutta.[140]

Oikeusministeriön vuoden 2018 arviomuistiossa tosiasiallista pakkolunastusta pohditaan sellaisten lainsäädäntömuutosten kannalta, jotka mahdollistaisivat kokonaan uusien kalatalousmääräysten lisäämisen lupaan ilman luvanhaltijalle maksettavia korvauksia. Muistiossa korostetaan tapauskohtaisen arvioinnin tarvetta. Jos kalatievelvoitteen toteuttamiskustannukset ovat maltillisia ja energiantuotannolle aiheutuvat edunmenetykset vähäisiä, on tällaisten lainsäädäntömuutosten tekeminen todennäköisesti mahdollista. Jos taas uudet määräykset merkitsevät niin syvällistä kajoamista luparatkaisuun, että voimalaitostoiminnan jatkamiselle ei ole teknistaloudellisia edellytyksiä, voi kyse olla valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta.[141]

Länsinevan mukaan harkinta siitä, onko omaisuuden käyttörajoituksessa kyse tosiasiallisesta pakkolunastuksesta, on tehtävä kokonaisvaltaisesti punniten. Harkinnassa tulee ottaa huomioon samankaltaisia elementtejä, mihin on viitattu edellisessä alaluvussa. Näihin kuuluvat muun muassa 1) rajoitustoimenpiteen erityisyys, 2) siitä aiheutuva omaisuuden arvonmenetys, 3) rajoitusten ekologinen hyöty, 4) rajoitusten kohteeksi joutuva taho (esim. ammattimainen luonnonvarojen hyödyntäminen / kotitarvetoiminta) ja 5) kohdistuuko rajoitus jo käynnissä vai vasta suunnitteilla olevaan toimintaan.[142]

Vesilainsäädännön mahdollisesta muuttamisesta voidaan todeta, että kyse ei ole erityisestä vaan yleisestä rajoitustoimenpiteestä. Vesivoimatuotannon rajoitukset kohdistuisivat myös pitkälti ammattimaiseen toimintaan, mutta erityisesti pienten laitosten toiminnan rajoittamisella voi olla suora yhteys luonnollisten henkilöiden etuihin. Koska rajoitusten kohteena olisi käynnissä oleva toiminta, tulee toiminnanharjoittajan valtiosääntöoikeudelliseen luottamuksensuojaan suhtautua vakavasti lainsäädäntömuutosten yhteydessä.

---

[138] Ks. esim. PeVL 38/1998 vp ja edellä selostettu valiokunnan käytäntö.

[139] Länsineva 2002, s. 210. Ks. myös ympäristöoikeuden alalla rakennussuojelulainsäädäntöä (PeVL 2/1964 vp ja PeVL 16/1982 vp), maa-aineslakia (PeVL 3/1981 vp ja PeVL 6/1981 vp) ja luonnonsuojelulakia (PeVL 21/1996 vp) koskeneet perustuslakivaliokunnan lausunnot.

[140] Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 228 ja Länsineva 2002, s. 199 sekä edellä käsitellyt koskien suojelulainsäädäntöä koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot.

[141] Oikeusministeriö 2018, s. 45.

[142] Länsineva 2002, s. 218.

Luonnon- ja ympäristönsuojelu on yhtäältä painava peruste puuttua vesivoiman hyväksikäyttöön ilman korvausten maksamista. Vesivoimatoiminnan rajoittamisesta saatava ekologinen hyöty riippuu kunkin tapauksen olosuhteista, mutta yleisesti ottaen lajien vaellusyhteyksien katkaisu ja haitalliset muutokset elinympäristöön ovat ekologisesti merkittäviä haittoja. Ilmastonmuutoksen hillintä voi kuitenkin puoltaa säätövoiman tuotantoon kykenevien laitosten toiminnan jatkamista mahdollisimman häiriöttömänä.

Vesivoimalupien muuttaminen ympäristöperusteilla ei tavallisesti johtaisi laitosten totaaliseen arvonmenetykseen. Kuten edellä on tullut ilmi, pienillä laitoksilla kalanvaelluksen turvaaminen voisi kuitenkin tarkoittaa laitoksen toiminnan taloudellisten edellytysten häviämistä. Rajoitusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on syytä ottaa huomioon myös se, kuinka pitkään toimintaa on voitu harjoittaa ja onko laitoksen investointikustannukset jo poistettu. Pamilon tapauksessa korkein hallinto-oikeus toi esimerkiksi ilmi, että yli 30 vuoden takaisten investointien korvaamiseen on syytä suhtautua pidättyvästi.[143] Rajoitusten vaikutuksia vesivoimalaitosten talouteen on mahdollista lieventää siirtymäaikojen avulla.

Lopulta myös vesivoiman tosiasiallisen pakkolunastuksen arviointi tiivistyy omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden punnintaan. On vaikea arvioida täsmällisesti, missä ympäristöperustaisten vesivoiman rajoitusten korvattavuuden raja kulkee. Oma lukunsa on kuitenkin se, jos toiminnan taloudellinen perusta häviää luvan muuttamisen kautta. Tällaisia muutoksia tuskin voidaan aiheuttaa olemassa oleville toiminnoille uudella lainsäädännöllä ilman korvausten maksamista tai vähintään riittävän pitkää siirtymäaikaa, vaikka kyse olisi vain vaatimuksesta päivittää toiminta nykyaikaisen ympäristönsuojelun tasolle.

6 Lopuksi

Perusoikeusuudistus ja siihen liittyvä ympäristöperusoikeuden säätäminen ovat selvästi vaikuttaneet omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden tulkintaan ympäristö-, luonnonsuojelu- ja vesilainsäädäntöä kehitettäessä. Perustuslakivaliokunta on katsonut useiden ympäristöperusteisten lainsäädännön muutosten kuuluvan PL 15.1 §:ssä tarkoitettujen omaisuuden käyttörajoitusten piiriin ja olevan toteutettavissa ilman korvauksia oikeudenomistajille. Ratkaisevia valiokunnan arvioissa ovat olleet kokonaisharkinta ja erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan keskinäinen punninta. Perustuslaki-

[143] Hiitolanjokea koskevissa ratkaisuissa päädyttiin loppujen lopuksi asettamaan toiminnan kokoon suhteutettuna varsin raskaat kalatalousvelvoitteet VVL 2:22:n perusteella (KHO 29.1.2013 t. 358, Vaasan HaO 2.2.2018 nro 18/0021/2 ja KHO 11.1.2019 t. 58). Lupamääräysten asettaminen ei muodostanut tosiasialliseksi pakkolunastukseksi katsottavaa tilannetta. Vesilain perusteella asetetut kalatalousvelvoitteet johtivat käytännössä siihen, että pienehköjen vesivoimalaitosten kannattava toiminta vaikeutui ja että ryhdyttiin harkitsemaan muita vaihtoehtoja.

valiokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä on merkkejä siitä, että ympäristöperusoikeus alkaa jo vahvasti ohjata lainsäädännön kehittämistä.

Perustuslain nykyiset reunaehdot vesilain muuttamiselle ovat selvästi aikaisempaa väljemmät. Sääntelymuutosten tarkastelussa on kuitenkin kiinnitettävä ympäristöperusoikeuden ohella erityistä huomiota omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten oikeasuhtaisuuteen ja vaikutuksiin luvanhaltijoiden kannalta (kohtuullisuusarviointi). Tässä harkinnassa huomioon otettavia tekijöitä ovat esimerkiksi sääntelyn kohde, mahdolliset siirtymäajat ja rajoitusten korvattavuus.

Valtiosääntöoikeuden kannalta erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen muutoksen, mikä tällä vuosituhannella ja osin vasta aivan viime aikoina on tapahtunut. Omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välisessä punninnassa ja yhteensovittamisessa on siirrytty uuteen vaiheeseen hiilen energiakäytön kieltämistä ja konkurssilainsäädännön uudistamista koskeneiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen myötä. Ympäristöperusoikeus on edelleen vahvistunut ja sille on alkanut muodostua omaisuudensuojan ja muiden klassisten vapausoikeuksien tapaan ydinalue, jonka toteutumista tulee edistää ja jonka rajoittamiselle on oltava hyvät perusteet.