

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 49/2002 vp**

Hallituksen esitys laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta (HE 163/2002 vp) valmistelevalle käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtava lakimies Seppo Kaasinen, Tiehallinto (liikenne- ja viestintäministeriön edustajana)
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kari Kuusiniemi.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yksityisistä teistä annettua lakia. Tarkoitus on laajentaa tieosakkaiden mahdollisuutta rajoittaa tien makсутonta käyttöä muiden kuin osakkaiden sellaiseen toimintaan, josta aiheutuu vähäistä suurempaa haittaa tien pitämiseksi, tieosakkaille tai kiinteistöille. Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi myös mahdollisuutta suorittaa tietojen yhteydessä tilusvaihto ja alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvattuna omaisuuden suojan ja perustuslain 9 §:ssä turvattuna liikkumisvapauden kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa. Hallitus on kuitenkin ehdottanut, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto, koska osa esityksen valmisteluvaiheesta lausunnon antaneista on katsonut sääntelyn rajoittavan perusoikeuksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yksityistien käytön rajoittaminen

Ehdotus. Yksityisen tien käyttämiseen tarvitaan lakiehdotuksen 80 §:n 1 momentin mukaan tieosakkaiden tai tiekunnan lupa, jos tietä käytetään sellaiseen muun kuin tieosakkaan järjestämään säännölliseen tai tilapäiseen toimintaan, josta aiheutuu vähäistä suurempaa haittaa tien pitämiselle, tieosakkaille tai kiinteistölle, jonka alueella tie on. Lupa tarvitaan myös muun kuin tieosakkaan hyväksi tapahtuviin tilapäisiin kuljetuksiin. Tien käytöstä voidaan 80 §:n 2 momentin nojalla periä käyttömaksu, jonka määräytymisestä säädetään voimassa olevan lain 26 §:ssä. Sen mukaan maksu on — jos osapuolet eivät siitä sovi — määrättävä kohtuulliseksi ottamalla huomioon vastaavasta tien käytöstä osakkaalle määrättävä tiemaksu ja tien käyttämisestä ehkä johtuva erityinen kunnossapitokustannusten lisääntyminen.

Tieosakkaat ja tiekunta voivat 80 §:n 3 momentin perusteella kunnan suostumuksella yleisesti kieltää tien käyttämisen 1 momentissa tarkoitettuun vähäistä suurempaa haittaa aiheuttavaan toimintaan tai rajoittaa tien käyttämistä siihen. Kielto tai rajoitus ei kuitenkaan estä luvan antamista tiekunnan tien tilapäiseen käyttöön, jos siihen on painavia syitä.

Yksityistien käyttämistä muuhun kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaan liikenteeseen ei 96 §:n mukaan saa pykälässä mainittuina ajanjaksoina kieltää, jos valtio tai kunta avustaa tien kunnossapidossa tai parantamisessa taikka uuden tien rakentamisessa. Sama koskee tietä, jonka kunnossapidosta kunta vastaa kustannuksellaan. Tiekunnan tai tieosakkaiden lupa tarvitaan kuitenkin myös tällöin säännöllisen liikenteen harjoittamiseen tiellä samoin kuin tien käyttämiseen 80 §:n 1 momentissa tarkoitettua vähäistä suurempaa haittaa aiheuttavaan toimintaan.

Omaisuuksien suoja ja liikkumisvapaus. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen

omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan samoin kuin omistajan oikeuden asettaa muille hänen omaisuutensa käyttörajoituksia ja -esteitä. Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattu vapaus liikkua maassa. Liikkumisvapautta voidaan niin ikään rajoittaa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla.

Suomessa on oikeusjärjestyksen katsottu perinteisesti sisältävän tavanomaiseen oikeuteen, mutta osin myös lainsäädäntöön perustuvia ns. jokamiehenoikeuksia tai luonnon yleiskäyttö-oikeuksia, joita jokainen voi käyttää toisen omistusoikeuden estämättä.¹ Esimerkiksi oikeus liikkua jalan maksutta toisen omistamalla alueella — muualla kuin pihapiirissä — omistajalle haittaa aiheuttamatta voidaan lukea perinteisiin jokamiehenoikeuksiin. Tätä ilmentää myös yksityistielain 4 §, jonka mukaan laki ei aiheuta muutoksia siihen, mitä toisen maalle astumisesta ja siellä liikkumisesta on katsottava olevan voimassa. Perustuslainsuojaa jokamiehenoikeuksilla ei ole (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I). Ne eivät valiokunnan mielestä kuitenkaan jää kokonaan vaille merkitystä arvioitaessa, millaisia omistajan oikeuksia suojaavia liikkumisvapauden rajoituksia perustuslaki sallii.

Ehdotuksen arviointi. Sääntelyn pääasiallisena tarkoituksena on laajentaa tiekunnan ja tieosakkaiden mahdollisuuksia rajoittaa ulkopuolisten maksutonta tienkäyttöä muuhun kuin perinteisiin jokamiehenoikeuksiin luettavaan liikkumi-

¹ Esimerkiksi vesilain 1 luvun 24—31 § sisältää säännöksiä vesistön yleiskäytöstä ja muista toisen alueeseen kohdistuvista oikeuksista. Merkityksellisiä ovat myös rikoslain 28 luvun 11 ja 14 §:n säännökset hallinnan loukkauksesta ja jokamiehen oikeuksista.

seen esimerkiksi kävellen, hiihtäen tai pyöräillen. Nykyisin rajoitukset voivat koskea tilapäisiä kuljetuksia, moottori- tai hevosajoneuvolla tapahtuvaa tien käyttöä ja työkonoiden kuljettamista. Tienpidolle voi kuitenkin aiheutua lisäkustannuksia myös ratsastuksesta, joka varsinkin ratsastustallien lähiteillä voi muodostua laajamittaiseksikin, samoin kuin tien käyttämisestä esimerkiksi yleisölle tarkoitettujen erilaisten urheilu-, metsästys- ja kalastustapahtumien yhteydessä. Tarkoitus on, että tällaisen toiminnan järjestäjä korvaa aiheuttamansa lisäkustannukset tienpitäjälle.

Sääntelyn tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Yksityistietä raittavan ulkopuolisen käytön rajoittaminen tai sen maksullisuus tienomistajan oikeuksien turvaamiseksi ei lähtökohtaisesti ole ongelmallista liikkumisvapauden kannalta.

Ehdotettu sääntelytapa on valiokunnan mielestä kuitenkin kovin vaikeaselkoinen. Lain soveltaminen voi sen vuoksi olla hankalaa ja johtaa tarpeettomiin tienkäytön rajoituksiin. Ulkopuolisen tienkäyttäjän on samasta syystä vaikea tietää, millainen tien käyttö on lainmukaista. Lain vaikeaselkoisuus on omiaan lisäämään riitaisuuksia sen soveltamisesta ja noudattamisesta. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota merkittävimpiin ehdotuksen heikkouksiin.

Luvanvaraisuus koskee lakiehdotuksen 80 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella muun kuin tieosakkaan järjestämää säännöllistä tai tilapäistä toimintaa, josta aiheutuu vähäistä suurempaa haittaa säännöksessä tarkoitetuille intresseille. Tien käytöstä voidaan tällöin periä käyttömaksu. "Toiminnan" — etenkin "tilapäisen toiminnan" — ja "vähäistä suuremman haitan" käsitteet ovat hyvin väljiä ja siksi laaja-alaisia. Luvanvaraisuusvaatimus ja mahdollisuus käyttömaksun perimiseen muodostuu sen vuoksi siinä määrin epätasemmiseksi ja laajaksi, että säännöksen perusteella on vaikea arvioida, mitä toimintoja sääntely koskee. Säännöksen soveltaminen sen pääasiallista tarkoitusta vastaavasti edellyttää yksityistien osakkailta hankalia oikeudellisia arvioita ja punnintoja. Sama koskee kaikkia yksityistietä tilapäisesti käyttä-

viä ulkopuolisia. Ongelmat toistuvat 80 §:n 3 momentin ja 96 §:n 1 momentin viittauksissa 80 §:n 1 momentissa tarkoitettun haitan aiheuttamiseen. Sääntelyn täsmällisyyttä lisäisi jonkin verran, jos säännöksessä — vaikkapa perusteissa mainittujen esimerkkien avulla — kuvattaisiin "toiminnan" ja "haitan" käsitteiden ydinsisältöä.

Tieosakkaat ja tiekunta voivat lakiehdotuksen 80 §:n 3 momentin nojalla — kunnan suostumuksella — yleisesti kieltää tien käytön 1 momentissa tarkoitettuun vähäistä suurempaa haittaa aiheuttavaan toimintaan tai rajoittaa sitä. Säännöksen merkitystä on hankala ymmärtää, kun 1 momentti sellaisenaan tarkoittaa kieltoa ja rajoitusta harjoittaa toimintaa ilman lupaa. Yleinen kiello vaikuttaa kuitenkin luvan myöntämisen edellytyksiin. Kiello ei nimittäin 3 momentin mukaan estä antamasta lupaa tiekunnan tien tilapäiseen käyttöön, jos siihen on painavia syitä. Muilla kuin tiekunnan tieosakkailla ei sen sijaan näyttäisi olevan mahdollisuutta antaa 3 momentissa tarkoitettua lupaa. Yleisen rajoituksen mahdollinen sisältö jää ehdotuksessa avoimeksi.

Luvan antajan sääntely muodostuu ehdotuksessa verraten mutkikkaaksi. Säännölliseen tienkäyttöön voi antaa luvan tiekunnan kokous (64 §:n 2 momentin 11 kohta) ja tieosakkaat yhteisesti. Luvan tien tilapäiseen käyttämiseen sen sijaan voi 80 §:n 2 momentin perusteella antaa tiekunnan toimitsijamies tai hoitokunta ja muussa kuin järjestäytyneessä tiekunnassa tieosakas. Tarkoitus ei kuitenkaan liene estää tiekunnan kokousta ja tieosakkaita yhteisesti antamasta lupaa myös tien tilapäiseen käyttämiseen. Hankalia tilanteita saattaa syntyä, jos yksi tieosakas antaa luvan muita osakkaita kuulematta tai vastoin heidän tahtoaan. 80 §:n 3 momentissa tarkoitettun yleisen kiellon asettaminen näyttää säännöksen perusteella merkitsevän, että luvan voi antaa vain tiekunnan toimitsijamies tai hoitokunta, mutta ei tiekunnan kokous.

Tien käytöstä voidaan 80 §:n 2 momentin nojalla periä 26 §:n mukainen käyttömaksu. Luvan antamisesta päättävän asiana lienee ratkaista paitsi maksun suuruus myös se, peritäänkö tien käytöstä ylipäätään maksu. Luvan antajaa kos-

kevan sääntelyn mutkikkuus kertautuu siten käyttömaksun määräämisvallan sääntelyssä.

Tieosakkaat ja tiekunta voivat asettaa 80 §:n 3 momentissa tarkoitettun yleisen kiellon ja rajoituksen vain kunnan suostumuksella. Tämä ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen omistajanvallan rajoitus, koska tien käyttäminen 3 momentissa tarkoitettuun toimintaan on 80 §:n 1 momentin perusteella joka tapauksessa luvanvaraista. Vaatimus kunnan suostumuksesta kuitenkin mutkistaa päätöksentekoa ja sen eri vaiheisiin liittyvien muutoksenhakumahdollisuuksien takia myös oikeusturvajärjestelyjä.

Edellä esitetyt huomautukset sääntelyn vaikeaselkoisuudesta eivät vaikuta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Valiokunta kuitenkin painottaa vakavasti tarvetta arvioida, voidaanko esityksen hyväksyttävät ja perustellut tavoitteet saavuttaa ehdotettua selkeämmällä sääntelyllä.

Tilusvaihto ja alueen siirtäminen

Lakiehdotuksen 38 a §:ssä säädetään toimitusmiesten oikeudesta suorittaa tietoimituksen yhteydessä tilusvaihto ja alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen ilman eri määräystä. Pykälän 2 ja 3 momenttiin sisältyy tarkempia säännöksiä näiden järjestelyjen edellytyksistä. Yleisenä edellytyksenä 4 momentin mukaan on, että toimesta ei aiheudu kenellekään sanottavaa haittaa. Alueen siirtäminen on tilusvaihtoon nähden toissijainen toimi, joka voi koskea vain arvoltaan vähäistä aluetta.

Tilusvaihto ja alueen siirtäminen merkitsevät maa-alueen omistusoikeuden siirtämistä omistajalta toiselle. Ehdotetun sääntelyn perusteella nämä toimet voidaan suorittaa myös ilman omistajan suostumusta.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 28/2000 vp,

s. 4/I). Perustuslaista ei siten tältä kannalta johdu esteitä ehdotetulle sääntelylle. Valiokunta on toisaalta katsonut, että yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 53/2001 vp, s. 2/I). Ehdotuksen perusteella toimitusmiesten oikeus koskee vain sellaista tilusvaihtoa ja alueen siirtämistä, jonka tarve johtuu tien tekemisestä, tien tai tieoikeuden lakkauttamisesta taikka tieoikeuden muusta muuttamisesta. Toimitusmiesten aloitteesta toimitettavan tilusvaihdon ja alueen siirtämisen on lisäksi oltava tärkeää tarkoituksenmukaisen kiinteistöjaotuksen aikaansaamiseksi. Yleinen tarve on lakiehdotuksessa riittävästi konkretisoitu.

Alueen siirtäminen toteutetaan 3 momentin perusteella rahana suoritettavaa täyttä korvausta vastaan. Säännöksestä ei käy ilmi, millaisin perustein täysi korvaus arvioidaan. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut täyden korvauksen vaatimuksen täyttyvän, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 4/2000 vp, s. 4/I). Tästä on välttämätöntä lisätä lakiin maininta, jollei lunastuslain soveltaminen johdu yksityisistä teistä annetun lain muista säännöksistä.

Muita seikkoja

Muu asianosainen kuin hakija voidaan 38 c §:n 4 momentin perusteella velvoittaa osallistumaan alueellisesta tietoimituksesta aiheutuvien korvausten maksamiseen sen mukaan kuin harjetaan kohtuulliseksi. Edellytyksenä on, että järjestelystä tulee asianosaiselle erityistä hyötyä. Sääntelyä on syytä täsmentää sitomalla korvausvelvollisuudesta määrääminen kohtuusharkinnan lisäksi asianosaisen saamaan hyötyyn (vrt. 33 a §:n 2 mom.).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Jouko Jääskeläinen /kd	Osmo Puhakka /kesk
	Saara Karhu /sd	Pekka Ravi /kok
	Marjukka Karttunen /kok	Markku Rossi /kesk
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.