

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksen johdosta soranottolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 21 päivästä lokakuuta 1980 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäviksi hallituksen esityksen n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä ed. Raudaskosken lakialoitteen n:o 173 (1980 vp.) ja ed. Bärlundin lakialoitteen n:o 174 (1980 vp.), jotka molemmat sisältävät ehdotuksen soranottolaiksi. Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös 23 päivänä lokakuuta 1980 valiokuntaan siirretyn ed. Raatikaisen ym. toivomusaloitteen n:o 382 (1980 vp.) maankamaran aineiden ottamista koskevan lainsäädännön aikaansaamisesta.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut edellä mainituista esityksistä ja lakialoitteista perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Olavi Syrjänen, hallitusneuvos Juhani Maljonen, hallitussihteeri Lauri Nordberg ja toimistoinsinööri Risto Kärkkäinen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Ilmari Ojanen ja lainsäädäntöneuvos Timo Kotkasaari oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Seppo Havu, luonnonsuojeluvalvoja Antti Haapanen ja ylitarkastaja Harri Dahlström maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Pertti Härme kauppa- ja teollisuusministeriöstä, diplomi-insinööri Helmer Forsblom ja tarkastaja Reijo Orama tie- ja vesirakennushallituksesta, tohtori Jouko Niemelä geologisesta tutkimuslaitoksesta, professori Veikko Hyvönen, professori Pekka Virtanen, hallintoneuvos Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lääninasessori Marja-Terttu Salo Uudenmaan lääninoikeudesta, puheenjohtaja Martti Markkula ja pääsihteeri Kyösti Suonio ympäristönsuojeluneuvostosta, apulaisosastopäällikkö Voitto Ala-Kurhila Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisosastopääl-

likkö Jukka Kero Suomen Kunnallisliitosta, varatuomari Viking Sundström ja insinööri Carl-Gustav Björkell Finlands svenska kommunförbundista, puheenjohtaja Veikko Pihlajamäki ja varapuheenjohtaja Veikko Heino kaavoitus- ja rakennusneuvostosta, ympäristönsuojelutarkastaja Erkki Kellomäki Hämeen lääninhallituksesta, varatuomari Esko Ala-Ketola Maataloustuottajain Keskusliitosta, agronomi Bertel Bäck Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, toimistopäällikkö Antti Jokela, oikeustieteen lisensiaatti Pekka Vihervuori, teknillinen tarkastaja Lasse Kivekäs ja toimistoinsinööri Tapani Suomela vesihallituksesta, osastopäällikkö Antti Pohjola maanmittaushallituksesta, apulaispiiri-insinööri Paavo Välsalmi Porin maanmittaustoimistosta, ympäristönsuojelutarkastaja Osmo Kivivuori Turun ja Porin lääninhallituksesta, filosofian lisensiaatti Osmo Kontturi, toimistopäällikkö Heikki Halttunen museovirastosta, seutukaavajohtaja Tuomo Laru Pohjois-Pohjanmaan seutukaavaliitosta, seutukaavajohtaja Aarne Vanjoki Helsingin Seutukaavaliitosta, osastopäällikkö Kalevi Raitasuo Keskusmetsälautakunta Tapiosta, tarkastaja Allan Antola Skogskulturista, apulaisjohtaja Matti Multamäki ja toimitusjohtaja Ilkka Larjomaa Suomen Betoniteollisuuden Keskusjärjestöstä, toimitusjohtaja Paul Raunila, hallituksen jäsen Tuomas Patamaa ja päätoimittaja Osmo Mettänen Suomen Maarakentajien Keskusliitosta, agronomi Eino Halonen verohallituksesta, johtaja Olavi Lähteinen valtion polttoainekeskukselta, puheenjohtaja Raulo Ruuhijärvi Suomen Luonnonsuojeluliitosta, maisteri Kalevi Keynäs Natur- och Miljövårdsförbundet, toimitusjohtaja Hannu Santalahti Rakennusaineteollisuusyhdistyksestä, puheenjohtaja Vesa Reilimo Suomen Ammattikalastajaliitosta, varatuomari Pertti Pyhältö Suomen Yrittäjäin Keskusliitosta, toimitusjohtaja Esa Teppo

Turveruukki Oy:stä, puheenjohtaja Vesa Valo Soraliikkeiden Liitosta, lakitieteen lisensiaatti Alpo Varjola Maanomistajain Liitosta, toimitusjohtaja Jukka Suonio Suomen Tiiliteollisuusliitosta, asianajaja Olavi Ylänkö ja maanviljelijä Heikki Osmala.

Valiokunta on tehnyt tutustumismatkan Ruotsiin ja Tanskaan selvittääkseen näissä maisa maa-ainesten oton sääntelystä saatuja kokemuksia.

Valiokunta on saanut Tuusulan kunnan edustajilta soranottokysymyksiä koskevaa selvitystä.

Ehdotukset

Hallituksen esitykseen sisältyy neljä lakiehdotusta: ehdotus soranottolaiksi sekä sitä täydentävät ehdotukset laiksi rakennuslain muuttamisesta, laiksi yleisistä teistä annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja laiksi yksityisistä teistä annetun lain 14 §:n muuttamisesta.

Ehdotettua soranottolakia sovellettaisiin soran, kiven, hiekan, saven ja mullan ottamiseen maa- ja vesialueilla. Mainittujen aineiden ottamista rajoitettaisiin lakiehdotuksen mukaan maisema- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi. Näitä aineksia ei saisi ottaa muuhun kuin tavanomaiseen kotitarvekäyttöön ilman kunnallisen viranomaisen lupaa. Lupa olisi annettava, jos haettu toiminta täyttää laissa säädetty ehdot. Lupa annettaisiin määräajaksi ja siinä määrättäisiin ympäristön hoitamisesta ottamistoiminnan aikana ja sen jälkeen. Jos lupa aineiden ottamiseen evätään, alueen omistaja voi lakiehdotuksen mukaisin perustein vaatia kuntaa tai valtiota lunastamaan alueen. Milloin lupa evätään ennen vuoden 1979 alkua aloitetun aineiden ottamisen jatkamiseen tai alue on sitä ennen hankittu aineiden ottamista varten, olisi maanomistajalle tai ottamisoikeuden haltijalle aiheutuva vahinko korvattava.

Soranottolakia ei sovellettaisi rakennuslain mukaisen yksityiskohtaisen kaavoituksen piirissä olevilla alueilla. Esitykseen sisältyvän rakennuslain muutosehdotuksen tarkoituksena on muuttaa tuohon lakiin perustuvat toimenpidekiellot soveltuvien osin ehdotettua soranottolakia vastaaviksi.

Hallituksen esityksen mukaan tienpitoaineiden ottamista säänneltäisiin edelleen erityislakien nojalla. Yleisistä ja yksityisistä teistä annettuja lakeja muutettaisiin kuitenkin niin, että

tienpitoaineen ottamisessa noudatettaisiin soranottolain periaatteita.

Ed. Raudaskosken lakialoitteeseen sisältyvä ehdotus soranottolaiksi poikkeaa hallituksen esityksestä vain lunastusvelvollisuussäännöksen kohdalla. Aloitteen mukaan kunta tai valtio on velvollinen aina lunastamaan alueen, jos lupa aineiden ottamiseen evätään. Lunastuskorvaus olisi ainesmäärän mukaan alenevasti porrastettu.

Ed. Bärlundin lakialoitteeseen sisältyvä ehdotus soranottolaiksi poikkeaa hallituksen esityksestä kolmessa kohdassa. Lakia sovellettaisiin myös turpeen ottamiseen. Luvan epäminen ei aiheuttaisi lunastusvelvollisuutta. Lupa-iranomainen voisi ratkaista luvan myöntämisen tarkoituksenmukaisuusperustein.

Ed. Raatikaisen ym. toivomusaloitteessa ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi kiireellisesti toimenpiteisiin maankamaran aineiden ottamista koskevan lainsäädännön aikaansaamiseksi.

Yleisperustelut

Uudistuksen tarve

Nykyinen lainsäädäntö, josta puuttuu yhtenäinen soran ja muiden maa-ainesten ottamista koskeva säännöstö, ei anna ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisia mahdollisuuksia ainesvarojen käyttöön otton ohjaamiseen. Maasamme on runsaasti rakentamisen ja tuotannon tarpeisiin käytettäviä maankamaran aineksia. Ongelmana ei ole ainesvarojen niukkuus, vaan niiden ottamispaikkojen sijoittuminen. Erityisesti soraa on usein otettu sellaisista paikoista, joissa ottamistoiminta on turmellut arvokkaita harjuja sekä aiheuttanut pahoja ympäristövaurioita.

Soran ja muiden aineiden ottamispaikkojen hoito ja kunnostus on sääntelemättä.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ja lakialoitteissa ehdotettua lainsäädäntöä pidetään yleisesti tarpeellisenä. Sen sijaan lainsäädännön yksityiskohdista vallitsee eriäviä käsityksiä.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia pääsisällöltään oikeasuuntaisina sekä katsoo, että tarpeellinen uudistus voidaan hyväksyä niiden pohjalta. Valiokunta on kuitenkin tarkistanut ja täydentänyt näitä säädös-

ehdotuksia sekä laatinut ne osaksi uuteen muotoon. Muutokset perustellaan jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Tässä yhteydessä käsitellään kolmea periaatteellista kysymystä: soveltamisalaa, suunnittelun merkitystä ja korvaussäännöstöä.

Soveltamisala

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyjärjestelmä koskee käytännöllisesti katsoen kaikkia muita maankamaran aineksia paitsi turvetta. Turve kuuluu kuitenkin tärkeimpiin hyödynnettäviin ainesvaroihin soran ja kiviaineksen ohella. Turpeen käyttö erityisesti energiantuotannossa lisääntyy. Turpeen otto aiheuttaa suuria muutoksia ottamisalueiden luonnonolosuhteissa. Arvokkaiden suoalueiden suojelemiseksi on välttämätöntä varmistaa, että turpeen otto ohjataan suojelutavoitteiden mukaisesti ottamistoimintaan sopiville alueille. Sääntelyn tarve on olemassa, sillä turpeen ottamista on ryhdytty ojituksin valmistelemaan jopa hallituksen esittämällä luonnonsuojelualueilla. Valiokunta onkin lisännyt turpeen ehdotetun lain soveltamisalaa, jotta sääntelyjärjestelmä saataisiin koskemaan kaikkia maa-aineslajeja. Tässä vaiheessa on tärkeintä saada aikaan luonnonsuojelun vähimmäistavoitteet toteuttava lainsäädäntö, jonka pohjalta myös turpeen oton sääntelyä voidaan edelleen kehittää.

Hallituksen esityksessä ehdotettu ainesten ottamisen luvanvaraisuus ei koskisi tielainsäädäntöön perustuvaa tienpitoaineen ottamista. Esityksen mukaisen soranottolain keskeisiä säännöksiä olisi tosin noudatettava myös tienpitoaineen ottamisessa ja otto-oikeuksia perustettaessa. Valiokunta ei pidä kuitenkaan perusteltuna tällaista poikkeamista muuten johdonmukaisesta lupajärjestelmästä. Lähes puolet sorasta käytetään juuri teiden rakentamiseen. Jos tästä ainesten ottamisesta päätettäisiin liikennehallinnon sisäisesti, on mahdollista, että ympäristönsuojelun tavoitteille ei asetettaisi riittävä painoa. Myös sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi valiokunta ehdottaa, että ainesten ottamisen luvanvaraisuus ulotetaan koskemaan tienpitoaineen ottamista ja että tielakien muutosehdotukset hylätään.

Suunnittelun ja hallinnon kehittäminen

Ainesten ottamisen sääntelyssä joudutaan sovittelemaan keskenään ristiriitaisia yhteiskun-

nallisia ja yksityisiä, talouteen ja ympäristönsuojeluun liittyviä etuja. Hallituksen ehdottama sääntelyjärjestelmä on laadittu ensisijaisesti estämään arvokkaiden maisemakohteiden turmelumista ja huomattavien ympäristöhaittojen syntymistä. Ottamislupien myöntäminen ratkaistaan oikeudellisesti sitovien sääntöjen perusteella.

Hallituksen esitys täyttää valiokunnan mielestä sääntelylle asetettavat vähimmäistavoitteet. Ainesvarojen käyttöönottoa koskeva tutkimus ja suunnittelu on kuitenkin esityksessä jäänyt liian vähälle huomiolle. Säännösehdoituksissa ei ole otettu huomioon esimerkiksi sellaisia valmisteilla olevia tai jo laadittuja suunnitelmia kuin valtakunnalliset harjujen ja soiden suojeluohjelmat sekä seutukaavaliittojen soravaihekaavat. Näihin puutteisiin vaikuttaa osaltaan ympäristöhallintomme kehittymättömyys ja selkiintymättömyys.

Muissa pohjoismaissa saadut kokemukset osoittavat yhtenäisen, tutkimuksiin ja selvityksiin perustuvan suunnittelutoiminnan tarpeen ainesvarojen käytön sääntelyssä. Laajalainen suunnittelu vähentää virheellisten ratkaisujen mahdollisuutta, yhtenäistää lupakäytäntöä ja edistää maanomistajien tasapuolista kohtelua. Lupamenettelyssä voidaan välttää ristiriitatilanteita, jos lupaviranomaisella on valmius sellaiseen ohjaukseen ja neuvontaan, jonka avulla ottamistoimintaa koskevat lupahakemukset saadaan kohdistumaan sopiville alueille.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää tarpeellisena, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ainesvarojen käytön sääntelyä palvelevan tutkimuksen ja suunnittelun kehittämiseksi sekä suunnitteluvastuun ja suunnitelmien ohjausvaikutuksen määrittämiseksi. Tätä varten tarvittaisiin tutkimus- ja suunnitteluyksikkö, joka voisi myös antaa lupaviranomaisille niiden tarvitsemaa asiantuntija-apua. Samalla valiokunta korostaa yhtenäisen, kuntatasolta keskukselliseen ulottuvan ympäristöhallinnon järjestämisen kiireellisyyttä. Niin kauan kuin ympäristöhallintoa ei ole muuten järjestetty, käsiteltävänä olevan lain täytäntöönpanon ylin johto olisi keskitettävä sisäasiainministeriölle.

Korvaussäännöstö

Ainesten ottamislupiin liittyvä korvaussäännöstö on uudistuksen vaikeimmin ratkaistava kohta. Asiaa on valtiosääntöoikeuden kannalta tarkasteltu liitteenä olevassa perustuslakivalio-

kunnan lausunnossa. Toinen lakivaliokunta on ehdotuksessaan pyrkinyt ratkaisuun, jossa otetaan huomioon oikeudenmukaisuus, kohtuuskäyköhdät ja sääntelyn toimivuus.

Ehdotettu sääntely rajoittaa sellaisten luonnonvarojen käyttöä, joiden arvo ei ole syntynyt niihin kohdistetun työn tuloksena, vaan pääosin yleisen yhteiskunnallisen kehityksen ja siitä seuranneiden tarpeiden johdosta. Aineiden ottamisen kieltäminen ei merkitse omistusta tai käyttöoikeuden siirtämistä eikä estä omistajaa käyttämästä aluettaan muihin tarkoituksiin. Näissä olosuhteissa korvauksen suorittaminen yhteisistä varoista maanomistajalle sellaisten odotusarvojen menettämisestä, jotka perustuvat ympäristöä vahingoittavan tai pilaavan toiminnan mahdollisuuteen, on yleensä katsottava perusteettomaksi ja epäoikeudenmukaiseksi. Myös sääntelyn toimivuus kärsisi korvausvelvollisuuden säätämisestä kuten Ruotsin kokemus vastaavasta lainsäädännöstä osoittaa. Valiokunta katsoo kuitenkin, että yhteiskunta on omistajan vaatimuksesta velvollinen lunastamaan alueen, mikäli aineiden ottamisen kieltä estäisi maanomistajaa käyttämästä maataan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Jo aloitetun aineiden ottamisen estymisestä suoritettaisiin vahingonkorvaus.

Maankamaran aineiden ottamisen sääntely on tarkoituspärliltään ja sisällöltään rinnastettavissa vesilain mukaiseen lupajärjestelmään. Ympäristölle haitalliseen toimenpiteeseen voi saada vesilaissa säädetyin edellytyksin luvan. Se, jolta lupa evätään, ei ole oikeutettu korvauksiin, mutta luvan saanut on velvollinen korvaamaan muille toimenpiteestä aiheutuvat vahingot ja haitat. Näitä periaatteita olisi valiokunnan mielestä noudatettava myös maa-aineiden ottamisen sääntelyssä. Valiokunnan ehdotukseen sisältyykin säännös, jonka mukaan aineiden ottaja on velvollinen korvaamaan naapurikiinteistöille ottamistoiminnasta aiheutuvan vahingon ja haitan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten toinen lakivaliokunta katsoo, että sen hyväksymät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Maa-aineslaki

Valiokunta on muuttanut lakiehdotuksen nimikkeen sisältöä paremmin vastaavaksi.

1 §. Valiokunnan mielestä lakia on sovellettava kaikkiin maankamaran aineisiin. Tällöin lain soveltamisalaan kuuluu myös turpeen otto. Soveltamisalan laajennus on perusteltu yleisperusteluissa.

Valiokunnan ehdotuksen 1 momentissa on lueteltu tärkeimmät maa-aineet yleiskielen käsitteitä käyttäen. Luetteloon on lisätty maininta vastaavista aineksista, jotta ilmenisi, että säännöksessä tarkoitetaan kaikkia maankamaran aineksia. Kiven ottamisella tarkoitetaan myös kiven louhimista kalliosta.

Hallituksen esityksen 2 ja 3 momentin säännökset soveltamisalan rajauksesta on poistettu tästä pykälästä. Valiokunnan ehdotuksessa soveltamisalaa koskevat poikkeukset ilmenevät 2 §:stä. Yleisperusteluissa mainituista syistä valiokunta ei pidä tielakeja koskevia poikkeussäännöksiä tarpeellisina, joten 3 momentin säännöstä ei ole otettu myöskään 2 §:ään.

Valiokunta on lisännyt 1 §:ään uuden momentin, josta ilmenee, ettei maa-aineslaki syrjäytä muita aineiden ottamiseen mahdollisesti sovellettavia säädöksiä kuten luonnonsuojelulakia, vesilakia ja terveydenhoitolakia.

2 §. Pykälä sisältää poikkeukset maa-aineslain soveltamisesta.

Merkittävin poikkeus hallituksen esityksestä on siinä, ettei maa-aineslakia sovellettaisi sellaiseen aineiden ottamiseen vesialueella, johon vesilain mukaan vaaditaan vesioikeuden lupa. Valiokunta ei ole pitänyt hallituksen esityksen mukaista vesialueiden kaksinkertaista lupajärjestelmää tarkoituksenmukaisena. Aineiden ottamiseen vesialueella voidaan soveltaa vesilakia, muun muassa rakentamisesta vesistöön annettuja säännöksiä.

Vesilain lupa- ja valvontajärjestelmä ei ole aina toiminut tarkoitettulla tavalla, koska luvanvaraisuus riippuu toimenpiteiden vaikutusten arvioinnista. Valiokunnan ehdotuksessa valvontaa on pyritty tehostamaan siten, että aineiden ottamiseen vesialueella vaaditaan aina joko vesilain tai maa-aineslain mukainen lupa. Poikkeuksen muodostaa vain sellainen aineiden ottaminen tavanomaiseen kotitarvekäyttöön, johon ei vaadita vesilain mukaista lupaa. Sääntelystä seuraa, että jokainen merkittävä, vesialuetta koskeva ottamishanke on ilmoitettava viranomaisille luvan hankkimista varten.

Pykälän 1 momentin 1 kohta vastaa hallituksen esitystä. Saman momentin 2 kohtaa on täsmennetty, jottei lain säännöksiä voitaisi kier-

tää rakentamisen yhteydessä. Siinä tarkoitetaan muun muassa rakennuslupa- tai tiesuunnitelmaan perustuvaa rakentamista, jolloin välittömästi rakennustoiminnassa irrotettujen ainesten ottaminen ei kuulu maa-aineslain sääntelyn piiriin. Momentin 3 kohdassa säännellään soveltaminen vesialueella.

Pykälän 2 momentti vastaa asiallisesti hallituksen esitystä, vaikka se on kirjoitettu uudelleen rakennuslain muuttamista koskevan ehdotuksen tarkistamisen johdosta.

3 §. Pykälä sisältää ainesten ottamisen rajoitukset.

Valiokunta on hyväksynyt hallituksen esityksen mukaiset säännöt eräin, lähinnä muodollisin korjauksin. Valiokunta on kuitenkin lisännyt rajoitusten luetteloon luonnon virkistyskäytön kannalta merkittävän alueen turmelumisen. Myös tämä virkistyskäyttöön liittyvä peruste on syytä nimenomaisesti laissa mainita. Pelkkä häittä luonnon virkistyskäytölle ei riittäisi ainesten oton kieltämiseen, vaan siihen vaadittaisiin esimerkiksi merkittävän retkeily- tai ulkoilualueen käytön estyminen.

Turpeen ottamisen seurauksia arvioitaessa joudutaan kiinnittämään huomiota ensisijaisesti siihen, aiheutuuko ottamisesta huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. Näihin seurauksiin kuuluvat muun muassa harvinaisen eläimistön tai kasvillisuuden merkittävä köyhtyminen.

Ottamisen rajoitukset on määritelty joustavin oikeusnormein, joiden tarkempaa sisältöä on selvitetty hallituksen esityksen perusteluissa. Valiokunta yhtyy näihin perusteluihin. Luvan myöntämiseen vaikuttavat tosiseikat on lupamenettelyssä tarkasti selvitettävä lausuntojen, katselmusten ja tutkimusten avulla. Käytäntöä on syytä pyrkiä yhtenäistämään myös soveltamisohjein.

4 §. Lupaa ei vaadita otettaessa aineksia tavanomaiseen kotitarvekäyttöön. Selvyyden vuoksi valiokunta on lisännyt pykälään maininnan siitä, että myös tällöin on noudatettava 3 §:ssä säädettyjä rajoituksia.

Valiokunta huomauttaa siitä, että luvanvaraista toimenpidettä ei saa ennen luvan myöntämistä ryhtyä valmistelemaan esimerkiksi pintamaata poistamalla tai aineksia siirtämällä. Luvaton toiminta voidaan välittömästi estää 14 ja 15 §:n nojalla, minkä lisäksi sen varalta on 17 §:ssä säädetty rangaistusuhka.

5 §. Ottamissuunnitelmaa koskevan pykälän 2 momenttiin on tehty vähäinen tarkistus. Pykälän 3 momentti on korvattu säännöksellä, jonka mukaan lupaviranomainen voi vaatia hakijalta tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä. Luvastussäännöksen muuttamisen johdosta hallituksen esityksen 3 momentin säännös on tarpeeton.

Tämän pykälän kohdalla on harkittu erityistä säännöstä yhteisen ottamissuunnitelman laatimisesta lähekkäin sijaitsevia ottamispaikkoja varten. Ottamissuunnitelmien yhteensovittamisesta voitaneen kuitenkin huolehtia ehdotettujen säännösten nojalla. Ottamissuunnitelmaa laadittaessa on nimittäin otettava huomioon 3 §:n 2 momentin säännökset ottamispaikan sijoittamisesta ja ottamisen järjestämisestä, minkä lisäksi lupaviranomainen voi vaatia asiaa koskevia lisäselvityksiä sekä suunnitelman tarkistamista esimerkiksi ympäristöhaittojen pienentämiseksi ottamisalueita yhdistämällä.

6 §. Valiokunta on täsmentänyt luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaa viittausta 3 §:ään siten, että viittaus selvästi koskee mainitun pykälän molemmissa momenteissa tarkoitettuja rajoituksia.

Lupaharkinnassa on valiokunnan tekemän lisäyksen mukaan otettava huomioon myös viranomaisten laatimat, alueiden ja luonnonvarojen käyttöä koskevat, ohjeellisia pidettävät suunnitelmat. Näillä suunnitelmilla tarkoitetaan muun muassa harjujen ja soiden suojeluohjelmia sekä seutukaavaliittojen laatimia soravaihekaavoja. Säännöksen sanamuodon mukaan mainitut suunnitelmat eivät sido lupaviranomaista, joka ratkaisee lupa-asian pykälän ensimmäisen virkkeen mukaisesti oikeusharkintaa käyttäen. Asiaa koskevien suunnitelmien sisältö on kuitenkin tarpeen selvittää lupamenettelyssä, koska suunnitelmat ovat ohjeena harkittaessa luvan myöntämisen edellytyksiä.

7 §. Kunnallisilla viranomaisilla on paras valmius ja tarvittava paikallinen asiantuntemus ainesten ottamista koskevien lupa-asoiden käsittelyyn. Valiokunta katsoo kuitenkin, että kunnallisen viranomaisen päätökset olisi alistettava lääninhallituksen vahvistettaviksi, milloin alueella on luonnonsuojelun tai luonnon virkistyskäytön kannalta valtakunnallista tai useamman kunnan alueelle ulottuvaa merkitystä. Se, onko alueella mainitunlaista merkitystä, ilmenisi ennen lupa-asian ratkaisua pyydettyistä ministeriöiden, seutukaavaliiton ja naapurikunnan lausunnoista.

Valiokunnalle jaetun asetusluonnoksen mukaan lupahakemuksista olisi hankittava maa- ja metsätalousministeriön sekä sisäasiainministeriön lausunnot, milloin alueella saattaa olla mainittua valtakunnallista merkitystä, ja vastaavasti seutukaavaliiton lausunto, jos alueella saattaa olla seudullista merkitystä. Asetuksessa säädettäisiin myös, milloin hakemuksesta on hankittava naapurikunnan lausunto.

Lupaviranomainen on tarkoituksenmukaista määrätellä samaksi kaikissa kunnissa, joten valiokunta on poistanut pykälästä toimivallan siirtoa koskevan mahdollisuuden. Edellä tarkoitettu alistamissäännös on lisätty uudeksi 2 momentiksi.

8 §. Lunastus- ja korvaussäännösten periaatteita on käsitelty yleisperusteluissa. Valiokunta on poistanut hallituksen esitykseen sisältyvän toisen lunastusperusteen eli velvollisuuden lunastaa alue, jos luvan epäämistä ottaen huomioon maan merkitys ainesten ottamisen lähteenä ja hakijan olosuhteet on pidettävä hakijalle ilmeisen kohtuuttomana. Mainittu lunastusperuste on epämääräinen ja vaikeasti tulkittava. Hakijaan liittyvien olosuhteiden huomioon ottaminen ehdotetulla tavalla on lunastuslain säädännön periaatteille vierasta.

Yleisperusteluihin viitaten valiokunta pitää riittävänä hallituksen ehdottaman pykälän alkuosaan sisältyvää lunastusperustetta. Sora-alueiden lunastaminen tulisi sen nojalla kysymyksen vain harvoissa poikkeustilanteissa. Sen sijaan turvealueiden kohdalla lunastusvelvollisuus syntyisi pääsääntöisesti. Hallituksen olisikin pikaisesti selvitettävä, miten turvealueiden lunastamisen rahoitus järjestetään aiheuttamatta kunnille kohtuuttomia rasituksia.

Pykälän alkuosaa on tarkistettu siten, että lunastaminen otettaisiin harkittavaksi vasta ainesten ottamisluvan tultua lainvoimaisesti evätyksi.

Valtion lunastusvelvollisuus ulotettaisiin myös niihin tapauksiin, jolloin alueella on luonnon virkistyskäytön kannalta valtakunnallista merkitystä. Tämä tarkistus vastaa 3 §:ään tehtyä muutosta.

Hallituksen esitykseen sisältyvä viittaus kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettuun lakiin on otettu erilliseksi 2 momentiksi ja viittausta on samalla täsmennetty. Viittaussäännös vastaa asiallisesti hallituksen esityksen tarkoitusta.

9 §. Eräistä naapuruussuhteista annettu laki (26/20) sisältää säännöksiä pysyvää kohtuutonta rasitusta naapurille aiheuttavien haittojen estämisestä ja korvaamisesta. Mainitun lain soveltaminen ja siinä tarkoitettujen haittojen laatu on rajoitettu siten, ettei mainittu laki anna riittävää suojaa ainesten ottamisesta naapurille koituvia menetyksiä ajatellen. Kuten valiokunta on yleisperusteluissa todennut, ainesten ottaja olisi velvoitettava korvaamaan naapureille aiheutuvat haitat. Valiokunta on lisännyt lakiehdotukseen tätä koskevan uuden pykälän, joka täydentää naapuruussuhdelain säännöstöä.

Uuden pykälän mukaan viereisen tai lähitöllä sijaitsevan kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus saada ainesten ottajalta täysi korvaus haitasta, joka ainesten ottamisesta hänelle aiheutuu. Korvaus olisi suoritettava kiinteistön arvon alenemisesta sekä muista kiinteistön käyttämiselle aiheutuvista vahingoista ja haitoista, joita ei ole pidettävä vähäisinä. Korvausta olisi vaadittava viiden vuoden kuluessa vahingon tai haitan aiheutumisesta. Korvaus määrättäisiin tarvittaessa lunastuslain nojalla suoritettavassa, maanmittauskonttorin määräämässä toimituksessa. Toimituksen kustannukset suoritettaisiin lunastuslaista ilmenevien periaatteiden mukaisesti siten, että kustannukset suoriittaa korvausvelvollinen tai, jos hakemus on aiheuton, hakija. Korvausvelvollisuus koskisi myös luvatonta ainesten ottamista.

Korvausvelvollisuussäännös koskee lain voimaantulon jälkeen aloitettavasta toiminnasta aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa. Tämä seuraa yleisistä periaatteista ilman tähän lakiin otettavaa nimenomaista säännöstä.

Pykälän numerointi muuttuu jäljempänä uuden pykälän lisäämisen vuoksi.

11 §. Valiokunta on hyväksynyt hallituksen esityksen 10 §:n säännökset sillä tarkistuksella, että lupaviranomainen on velvoitettu aina antamaan 2 momentin 1—3 kohdassa mainitut lupamääräykset.

12 §. Valiokunnan mielestä pykälässä tarkoitettu vakuus on syytä aina vaatia, jollei lupaviranomainen hankkeen vähäisyyden vuoksi pidä sitä tarpeettomana. Vakuuden vaatiminen on usein tarpeetonta esimerkiksi silloin, kun maanomistaja suorittaa itse alueellaan vähäistä ainesten ottamista.

Hyväksyttävän vakuuden pitää olla riittävä lupamääräysten noudattamisen turvaamiseksi.

Toisaalta vakuuden laji ja määrä olisi hyväksyttävä sellaisena, että vakuuden tarkoitus saavutetaan aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa ja taloudellista rasitusta ainesten ottajalle.

Vakuuden hyväksymisestä olisi annettava tarpeelliset soveltamisohjeet.

13 §. Lausuntoja ja kuulemista koskevat säännökset on tarkoituksenmukaisinta antaa asetuksella, joten ne on poistettu lakiehdotuksesta. Lakiin jäisi kuitenkin maininta vesioikeudellisia asioita koskevasta lausunnosta, koska sillä on erityinen merkitys lain soveltamisessa ja lupa-asiaain käsittelyssä.

Eräistä lupa-asian käsittelyssä tarpeellisista lausunnoista on mainittu 7 §:n perusteluissa.

16 §. Valiokunta on lisännyt lupamääräysten muuttamisen ja luvan peruuttamisen perusteisiin kohdan, jossa mainitaan virheellisten tietojen antaminen lupahakemuksessa. Pykälän 2 kohtaan on tehty vähäisiä, lähinnä muodollisia tarkistuksia.

17 §. Valiokunta on tehnyt rangaistussäännöksen muodollisia ja vakiintuneen kirjoitustavan edellyttämiä tarkistuksia. Rangaistavuuden edellytyksiä on 1 momentissa laajennettu siten, että rangaistavuus koskee paitsi luvattomasti tai lupamääräysten vastaisesti tapahtuvaa ainesten ottamista myös muulla tavoin maa-aineslain vastaista ainesten ottamista. Rangaistusasteikot on kovennettu muissa ympäristörikossäännöksissä noudatettua tasoa vastaaviksi.

18 §. Viittaus on pykälän numeroinnin muuttamisen johdosta tarkistettu.

19 §. Tähän pykälään, joka vastaa hallituksen esityksen 18 §:ää, on tehty muodollisia tarkistuksia.

Hallituksen esityksen 20 §. Hallituksen esitykseen sisältyvä säännös suojelutarkoituksessa lunastettujen alueiden käyttötarkoituksen säilyttämisestä on epäselvä. Oikeudellisesti sitovista ainesten oton rajoituksista johtuu, ettei ainesten otto alueella ole sallittua, vaikka alueen omistaja vaihtuisikin. Valiokunta on katsonut hallituksen esitykseen sisältyvän säännöksen tarpeettomaksi ja poistanut sen.

20 §. Hallituksen esityksen mukaan lupaviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta hallintovalituksin. Muutoksenhakumahdollisuudet on rajoitettu suppeiksi. Valitusoikeus kuuluisi lähinnä vain ottamispaikan naapurialueiden omistajille ja haltijoille. Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena valitusoikeuden tiukkaa

rajausta eikä poikkeamista kunnallisasioissa säännönmukaisesti noudatettavan kunnallisvalituksen periaatteista.

Valiokunta ehdottaa, että muutoksenhaku sallitaan kunnallislaissa säädetyllä tavalla. Tällöin valitusoikeus on kaikilla kunnan jäsenillä. Tämä on perusteltua, koska kysymyksessä olevat ympäristöasiat koskevat laajalti kunnan asukkaita. Kunnallisvalituksen omaksuminen on myös omiaan tehostamaan laillisuusvalvontaa.

21 §. Hallituksen esityksen 22 §:ssä ehdotettuun säännökseen on tehty muodollisia tarkistuksia. Sen lisäksi pykälään on lisätty uusi 2 momentti, jolla tehdään mahdolliseksi rakennuslautakunnan 14 §:n nojalla tekemän päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta. Tämä on tarpeen, jotta ympäristövaurioita aiheuttava lainvastainen toiminta voidaan tarvittaessa tehokkaasti estää.

22 §. Hallituksen esityksen 19 §:n mukaan valtion avustusta kunnalle voitaisiin myöntää vain sora-alueiden lunastamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Valiokunta on muuttanut säännöksen niin, että avustusta voidaan myöntää kaikkiin 8 §:n nojalla tapahtuviin lunastuksiin ja 25 §:n nojalla suoritettaviin korvauksiin.

Valiokunta on lisännyt pykälään uuden momentin, jonka nojalla kunta voi periä ottamissuunnitelman tarkastamisesta ja ottamistoiminnan valvonnasta rakennuslain mukaista rakennustarkastusmaksua vastaavan maksun. Ainesten ottajilta perittävien maksujen avulla voitaisiin kattaa niitä kustannuksia, joita kunnille aiheutuu maa-aineslaissa säädetyistä uusista tehtävistä. — Pykälän otsake on vastaavasti tarkistettu.

Pykälä on siirretty muutoksenhakusäännösten välistä systemaattisesti parempaan paikkaan.

25 §. Siirtymäsäännöksen 1 momentissa säädetään luvan hakemisesta jo aloitetun ainesten ottamisen jatkamiseen. Valiokunnan mielestä luvan hakemiselle pääsääntöisesti varattava aika olisi säädettävä kahden vuoden sijasta yhdeksi vuodeksi. Tällöin ei ole enää tarvetta antaa kunnanhallitukselle oikeutta lyhentää kyseistä määräaikaa. Sen sijaan valiokunta ehdottaa, että kunnanhallitus voisi erityisestä syystä pidentää määräaikaa enintään vuodella. Tässä tarkoitettu erityinen syy voi olla esimerkiksi suuritöiden ja aikaa vievän ottamissuunnitelman laatiminen.

Siirtymäsäännöksen 2 momentissa säädetään kunnan ja valtion velvollisuudesta korvata vahinko, joka omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle aiheutuu jo aloitetun aineiden ottamisen kieltämisestä.

Muodollisten ja 8 §:stä johtuvien tarkistusten lisäksi valiokunta on perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella muuttanut korvausoikeuteen vaikuttavan ajankohdan samaksi kuin hallituksen esityksen antamispäivä eli 4 päiväksi heinäkuuta 1980.

Valiokunta on poistanut korvauserusteet, joiden nojalla korvausta saisivat myös aineiden ottamista varten hankitun alueen omistaja tai ottamisoikeuden haltija, vaikka aineiden ottamista ei olisi aloitettu ennen mainittua ajankohtaa. Ennen uuden lainsäädännön tietoon tulemistä aloitetun ottamistoiminnan estyminen on valiokunnan mielestä hyväksyttävä korvauseruste, mutta tähän perusteeseen ei voida rinnastaa alueen hankkimista mahdollista ottamistoimintaa varten. Viimeksi mainitun perusteen poistaminen on välttämätöntä senkin vuoksi, ettei ole mahdollista luotettavasti selvittää, mihin tarkoitukseen alue oli hankittu.

Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä vanhojen sorakuoppien ja muiden aineiden ottamisaikojen kunnostamisesta. Kunnostamisesta voidaan antaa määräyksiä vain silloin, kun ottamistoiminnan jatkamiseen haetaan lupa. — Valiokunta pitää välttämättömänä, että myös vanhojen ottamisaikojen kunnostamiseen ja siistimiseen löydetään keinot. Hoitamattomista kuopista ihmisille aiheutuva vaara voidaan vaatia poistettavaksi terveydenhoitolain ja rikoslain nojalla. Valtion laitosten ja kuntien on huolehdittava hallintaansa kuuluvilla alueilla tarpeellisista kunnostustoimista. Tämän lisäksi tarvitaan muitakin toimenpiteitä asian hoitamiseksi. Hallituksen olisikin viipymättä valmisteltava ja käynnistettävä toimenpideohjelma vanhojen ottamisaikojen saamiseksi ympäristön ja maisemakuvan kannalta tyydyttävään kuntoon.

Laki rakennuslain muuttamisesta

Voimassa olevaan rakennuslakiin sisältyy toimenpidekieltojärjestelmä, joka määrätyillä alueilla koskee kaivamis-, louhimis-, tasoittamis- ja täyttämistyötä, puiden kaatamista ja muita näihin verrattavia toimenpiteitä. Hallituksen esityksen tarkoituksena on säilyttää tämä toimenpidekieltojärjestelmä siten muutettuna, että se

mahdollisuuksien mukaan kaavajärjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen vastaisi maaineslain sääntelyjärjestelmää. Periaate on valiokunnan mielestä hyväksyttävä.

Hallituksen esitykseen sisältyvä rakennuslain muutosehdotus on laadittu osittain rakennuslain vanhaa rakennetta noudattaen eli sijoittamalla toimenpidekieltoja koskevat säännökset kutakin kaavatyyppiä koskeviin lukuihin. Puiden kaatamista koskevat säännökset ja erät yhteiset säännökset on puolestaan sijoitettu rakennuslain loppujaksoon. Valiokunta pitää ehdotettua systematiikkaa epä johdonmukaisena ja vaikeasti hallittavana. Tämän vuoksi valiokunta on kirjoittanut lakiehdotuksen pääosin uudeleen. Toimenpidekieltosäännökset on koottu yhteen paikkaan, millä on voitu olennaisesti lyhentää ja selkeyttää lakiehdotusta. Eri kaavamuotoja koskevissa luvuissa olevat toimenpidekieltosäännökset ehdotetaan kumottaviksi.

Valiokunnan ehdotuksen asiasisältö vastaa pääpiirteissään hallituksen esitystä. Yksityiskohdat perustellaan jäljempänä asianomaisten pykälien kohdalla.

31 §. Toimenpidekieltosäännös 2 momentissa ehdotetaan kumottavaksi. Samalla on 4 momenttia muutettava 2 momenttiin kohdistuvan viittauksen poistamiseksi.

32 §. Pykälän 1 momenttia on tarpeen muuttaa 31 §:n 2 momenttiin kohdistuvan viittauksen poistamiseksi. Toimenpidekieltosäännös 2 momentissa kumottaisiin.

42 ja 43 §. Toimenpidekieltosäännökset ehdotetaan kumottaviksi.

56 ja 58 §. Pykälät ehdotetaan hyväksyttaviksi hallituksen esityksen mukaisina, jolloin niissä olevat viittaukset toimenpidekieltosäännöksiin poistuvat.

100, 101 ja 123 e §. Toimenpidekieltosäännökset ehdotetaan kumottaviksi.

124 a §. Kaikki toimenpidekieltosäännökset on hallituksen esityksestä poiketen yhdistetty tähän pykälään.

Toimenpidekielto koskee valiokunnan ehdotuksen mukaan samoja alueita kuin hallituksen esityksessä ja voimassa olevassa rakennuslaissa. Kiellon piiriin kuuluvat ensinnäkin asema-, rakennus- ja rantakaava-alueet sekä vahvistetussa yleiskaavassa erityisellä määräyksellä toimenpidekieltoon määrätty alueet. Toiseksi toimenpidekielto koskee alueita, jotka ovat rakennuskiellossa asema- tai rakennuskaavan laatimista tai muuttamista varten. Näilläkin alueilla toi-

menpidekiellot olisivat voimassa nykyisessä laajuudessaan. Kolmanneksi sisäasiainministeriö voi nykyiseen tapaan määrätä alueelle toimenpidekiellon enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, jos yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä taikka yleiskaava on osaksi tai kokonaan jätetty vahvistamatta.

Toimenpiteeseen voi säädetyin edellytyksin saada kunnanhallituksen luvan. Ilman lupaakin saa toimenpiteeseen ryhtyä, jos maa-aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvetta varten tai jos muu toimenpide on vähäinen. Maa-ainesten ottamisessa noudatetaan siis maa-aineslain periaatetta luvanvaraisuuden suhteen. Muiden toimenpiteiden kohdalla sallitaan tarkoituksenmukaisuussyistä vähäiset toimenpiteet ilman lupaa.

Luvan myöntämisen edellytykset poikkeavat hieman toisistaan kielloalueesta riippuen. Pykälän 1 momentissa mainituissa tapauksissa lupaa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Jos haitallisia seurauksia aiheutuu, lupaa ei saa myöntää.

Pykälän 2 ja 3 momentissa mainituissa tapauksissa, joissa kaavoitustilanne on epäselvempi, luvan myöntäminen on harkinnanvaraista. Kieltoerusteena on haitan sijasta huomattavan haitan aiheutuminen kaavoitukselle.

Myönnettäessä lupaa kaivamis- ja louhimistyöhön on ehdotuksen mukaan soveltuvin osin lisäksi noudatettava, mitä maa-aineslain mainituissa säännöksissä säädetään. Säännökset, joihin viitataan, koskevat ottamispaikkojen sijoittamista ja ottamisen järjestämistä, ottamissuunnitelmaa, luvan myöntämisen edellytyksiä, luvan voimassaoloaikaa, lupamääräyksiä, vakuuden antamista, lausuntoja ja kuulemista, lupamääräysten muuttamista ja luvan peruuttamista sekä lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattamista.

124 b §. Lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskeva säännös vastaa hallituksen esityksen 137 c ja 124 a §:n säännöksiä.

137 c, 137 e ja 137 f §. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset on toteutettu muiden pykälien kohdalla, joten voimassa olevat säännökset jäävät muuttamattomiksi.

143 §. Viittaus on tehtyjen muutosten johdosta tarkistettu.

Voimaantulosäännös. Koska toimenpidekieltojärjestelmä on jo nykyisin voimassa lakiehdotuksessa tarkoitetuilla alueilla, siirtymäsäännöksen 2 ja 3 momentti ovat tarpeettomia. Valiokunta ehdottaa ne poistettaviksi.

Laki yleisistä teistä annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Yleisperusteluissa mainituista syistä lakiehdotus ehdotetaan hylättäväksi, eikä tielakia siis muutettaisi. Silloinkin, kun tienpitoaineen ottamiseen perustetaan tielain mukainen oikeus, ottamiseen vaadittaisiin lisäksi maa-aineslain mukainen lupa.

Laki yksityisistä teistä annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Yleisperusteluissa mainituista syistä lakiehdotus ehdotetaan hylättäväksi kuten edellinenkin lakiehdotus.

Aloitteet

Koska valiokunta on ottanut käsittelyn pohjaksi hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset, lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset ehdotetaan hylättäviksi.

Toivomusaloitteessa ehdotettu toivomus on tarpeeton, jos eduskunta hyväksyy nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi toivomusaloitteenkin hylättäväksi.

Edellä esitetyn perusteella toinen lakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että eduskunta hylkäisi hallituksen esitykseen sisältyvät kolmannen ja neljännen lakiehdotuksen sekä

hyväksyisi ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen näin kuuluvina:

1.

Maa-aineslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven, (poist.) mullan ja turpeen sekä vastavien ainesten ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi, jollei 2 §:stä muuta johdu.

Ainesten ottamisessa on tämän lain lisäksi noudatettava, mitä muualla laissa on säädetty. (3 mom. poist.)

2 §

Poikkeukset soveltamisalaan

Tämä laki ei koske (poist.):

1) kaivoslakiin (503/65) perustuvaa ainesten ottamista; (poist.)

2) rakentamisen yhteydessä irrotettujen aineiden ottamista ja hyväksikäyttöä, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksymään suunnitelmaan; eikä

3) sellaista aineiden ottamista vesialueella, johon vesilain (264/61) mukaan vaaditaan vesioikeuden lupa.

Tätä lakia ei sovelleta alueella, jolla on voimassa rakennuslain (370/58) 124 a §:ssä tarkoitettu toimenpidekielto.

3 §

Aineiden ottamisen rajoitukset

Tässä laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista, huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa taikka luonnon virkistyskäytön kannalta merkittävän alueen turmeltuminen.

Ottamispaikat on sijoitettava ja aineiden ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai

kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa (poist.).

4 §

Luvanvaraisuus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten. Tällöinkin aineiden ottamisessa on noudatettava 3 §:ssä säädettyjä rajoituksia.

5 §

Ottamissuunnitelma

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Suunnitelmaa laadittaessa on tarvittavassa laajuudessa selvitettävä vallitsevat luonnonolosuhteet sekä hankkeen vaikutukset ympäristöön ja luonnonolosuhteisiin.

Lupahakemukseen on lisäksi liitettävä ne selvitykset, jotka lupaviranomainen erikseen määrää.

6 §

Luvan myöntämisen edellytykset

Lupa aineiden ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Asiaa harkittaessa on otettava huomioon myös viranomaisten vaatimat, alueiden ja luonnonvoimien käyttöä koskevat suunnitelmat sekä lupa määräysten vaikutus.

7 §

Lupaviranomainen

Luvan aineiden ottamiseen myöntää kunnanhallitus. (Poist.)

Kunnanhallituksen päätös luvan myöntämisestä alueelle, jolla on luonnonsuojelun tai luonnon virkistyskäytön kannalta valtakunnallista tai useamman kunnan alueelle ulottuvaa merkitystä, on alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi.

8 §

*Kunnan ja valtion
lunastusvelvollisuus*

Jos lupa ainesten ottamiseen on *lainvoimaisesti* eväty eikä maanomistaja voi käyttää maataan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen, (poist.) on kunta tai, jos alueella on luonnonsuojelun tai luonnon virkistyskäytön kannalta valtakunnallista merkitystä, valtio velvollinen omistajan niin vaatiessa lunastamaan alueen. (Poist.)

Lunastamisessa noudatetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/77). Menettelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä mainitun lain 97 §:ssä säädetään.

9 § (uusi)

Ottajan korvausvelvollisuus

Jos ainesten ottaminen alentaa viereisen tai lähistöllä sijaitsevan kiinteistön arvoa tai aiheuttaa muuta sellaista vahinkoa tai haittaa kiinteistön käyttämiselle, mitä ei ole pidettävä vähäisenä, on kiinteistön omistajalla ja haltijalla oikeus saada ainesten ottajalta täysi korvaus haitasta, joka ainesten ottamisesta hänelle aiheutuu. Korvausta on vaadittava viiden vuoden kuluessa vahingon tai haitan aiheutumisesta. Jollei korvauksesta sovita, kysymys oikeudesta korvaukseen ratkaistaan ja korvaus määrätään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia soveltuvin osin noudattaen toimituksessa, jota haetaan asianomaiselta maanmittauskonttorilta.

Mitä 1 momentissa on säädetty, koskee myös sellaisen vahingon ja haitan korvaamista, joka aiheutuu ainesten ottamisesta ilman lupaa tai muutoin vastoin tämän lain säännöksiä.

10 §

(Kuten hallituksen esityksen 9 §.)

11 § (10 §)

Lupamääräykset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Lupamääräykset on annettava:

1) ottamisalueen *rajauksesta*, kaivausten ja leikkausten syvyydestä ja muodosta sekä ottamistoiminnan etenemissuunnista;

2) alueen suojaamisesta ja siistimisestä ottamisen aikana ja sen jälkeen; sekä

3) puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista ottamisen aikana ja sen jälkeen (poist.).

Lupamääräyksiä voidaan lisäksi antaa:

1) ottamiseen liittyvistä laitteista ja liikenteen järjestämisestä erityisesti pohjaveden suojelemiseksi;

2) ajasta, jonka kuluessa tämän pykälän nojalla määrätty toimenpiteet on suoritettava; ja

3) muista edellä oleviin verrattavista toimenpiteistä.

(4 mom. kuten hallituksen esityksen 3 mom.)

12 § (11 §)

Vakuuden antaminen

(Poist.) Ennen ainesten ottamista hakijan on annettava hyväksyttävä vakuus 11 §:n nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamisesta, jollei lupaviranomainen pidä vakuutta hankkeen vähäisyyden vuoksi tarpeettomana.

13 § (12 §)

Lausunnot ja kuuleminen

Lupahakemuksesta on hankittava asianomaisen vesipiirin vesitoimiston lausunto, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Jos ainesten ottamiseen tarvitaan vesioikeuden lupa tai vesiasiaa koskeva hakemus on vesioikeudessa vireillä, tämän lain mukaisen hakemuksen käsittely voidaan lykätä kunnes vesiasia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Asianosaisten kuulemisesta ja muusta lausuntomenettelystä säädetään asetuksella.

14 ja 15 §

(Kuten hallituksen esityksen 13 ja 14 §.)

16 § (15 §)

*Lupamääräysten muuttaminen ja
luvan peruuttaminen*

Lupaviranomainen voi muuttaa tämän lain nojalla antamia lupamääräyksiä tai peruuttaa luvan, milloin:

1) lupamääräyksiä on jatkuvasti tai muutoin törkeästi rikottu; (poist.)

2) ainesten ottaminen on ennalta arvaamattomalla tavalla vaikuttanut *haitallisesti* ympäristöön, *asutukseen* tai *luonnonolosuhteisiin*; tai

3) *lupabakemuksessa on annettu vääriä tai virheellisiä tietoja tai selvityksiä.*

17 § (16 §)

Rangaistussäännös

Joka ilman tämän lain mukaan vaadittavaa lupaa ryhtyy ottamaan aineksia, laiminlyö 11 §:n nojalla annettujen *lupamääräysten* noudattamisen tai muutoin ottaa aineksia vastoin tämän lain säännöksiä, on tuomittava *ma-aineslain rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi.

Jos toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa tai vakavaa vaaraa toisen hengelle, terveydelle tai omaisuudelle ja rikosta on näissä tai muissa tapauksissa, huomioon ottaen rikokseen johtaneet ja siitä ilmenevät seikat kokonaisuudessaan, pidettävä törkeänä, on rikoksenteijä tuomittava *törkeästä ma-aineslain rikkomisesta* vankeuteen enintään neljäksi vuodeksi tai sakkoon.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

18 § (17 §)

Ilmoitus syytteen nostamiseksi

Rakennuslautakunnan on 17 §:ssä tarkoitetun teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta syyttäväviranomaiselle syytteen nostamista varten.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

19 § (18 §)

Päätöksen julkipano

Kunnanhallituksen (poist.) ja lääninhallituksen päätös tässä laissa tarkoitettussa lupa-asiaassa annetaan julkipanon jälkeen. *Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu.*

(Poist.) Luvan myöntämisestä on viipymättä ilmoitettava niille, jotka asian käsittelyn yhteydessä ovat sitä pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

20 § (Poist.)

20 § (21 §)

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annetusta kunnanhallituksen (poist.) päätöksestä saa valittaa *niin kuin kunnallislaissa (953/76) on säädetty.* (2 mom. poist.)

21 § (22 §)

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen

Ainesten ottamista koskevassa *lupapäätöksessä* voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Valitusviranomainen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Rakennuslautakunnan 14 §:n nojalla *tekemässä päätöksessä* voidaan määrätä, että sitä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitusviranomainen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

22 § (19 §)

Valvontamaksu ja valtion avustus

Ottamissuunnitelman tarkastamisesta ja ottamistoiminnan valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä rakennuslain 136 §:ssä rakennustyön valvonnasta kunnalle suoritettavasta maksusta säädetään.

Kunnalle voidaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myöntää avustusta tämän lain 8 §:n nojalla tapahtuvasta maa-alueiden lunastamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin ja 25 §:n mukaisiin korvauksiin.

23 ja 24 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

25 §

Siirtymäsäännös

Tämän lain mukaan luvanvaraisen, jo aloitettiin ainesten ottamisen jatkamiseen on haettava lupa (poist.) vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Kunnanhallitus voi erityisestä syystä *pidetään tätä määräaikaa enintään vuodella.*

Jollei lupaa ennen 4 päivää heinäkuuta 1980 aloitetun aineiden ottamisen jatkamiseen myönnetä (poist.), on maanomistajalla tai käyttö-oikeuden haltijalla (poist.) oikeus saada kunnalta tai, mikäli alueella on luonnonsuojelun tai luonnon virkistyskäytön kannalta valtakunnallista merkitystä, valtiolta korvaus vahingosta, joka hänelle luvan epäämisestä aiheutuu.

Vahingonkorvausvelvollisuutta määrättäessä on noudatettava, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa on säädetty. Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää arvioitaessa on otettava huomioon, onko hakijalla mahdollisuus saada lupa aineiden ottamiseen toisesta paikasta.

2.

Laki

rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 31 §:n 2 momentti, 32 §:n 2 momentti, 42 §:n 4 momentti, 43 §:n 2 momentti, 100 §:n 4 momentti, 101 §:n 2 ja 3 momentti, 110 §:n 3 momentti ja 123 e §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 110 §:n 3 momentti 5 päivänä elokuuta 1977 annetussa laissa (609/77), 123 e §:n 2 momentti 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa (626/69) ja muut lainkohdat 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68),

muutetaan lain 31 §:n 4 momentti, 32 §:n 1 momentti, (poist.) 56 §:n 1 momentti ja 58 §:n 1 momentti (poist.),

sellaisina kuin ne ovat, 31 §:n 4 momentti 29 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa laissa (604/77) ja muut lainkohdat mainitussa 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (poist.), sekä

lisätään lakiin uusi 124 a ja 124 b § (poist.) sekä 143 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 9 päivänä elokuuta 1968 ja 19 päivänä syyskuuta 1969 annetuilla laeilla, uusi 7 momentti seuraavasti:

4 luku

Yleiskaava

31 §

(2 mom. poist.)

Tässä pykälässä säädetystä rajoituksista johtuvasta lunastusvelvollisuudesta säädetään 56 §:ssä ja korvauksesta 70 §:ssä.

32 §

Kun kysymys yleiskaavan laatimisesta tai muuttamisesta on pantu vireille taikka kun sisäasiainministeriö on jättänyt yleiskaavan tai osan siitä vahvistamatta, ministeriö voi antaa alueelle rakennuskiellon enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

(2 mom. poist.)

42 ja 43 § (Poist.)

7 luku

Maan lunastaminen

56 ja 58 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

100, 101 ja 123 e § (Poist.)

15 luku

Yleistä

124 a §

Asema-, rakennus- tai rantakaava-alueella ei saa suorittaa kaivamis-, louhimis-, tasoittamistai täyttämistyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ilman kunnanhallituksen lupaa (toimenpidekielto). Sama toimenpidekielto on voimassa, jos yleiskaavassa erityisellä määräyksellä niin määrätään. Lupa ei

ole tarpeen, jos maa-aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten tai jos muu toimenpide on vähäinen. Lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Toimenpidekielto on voimassa myös alueella, joka on rakennuskiellossa asema- tai rakennuskaavan laatimista tai muuttamista varten.

Jos yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä taikka yleiskaava on osaksi tai kokonaan jätetty vahvistamatta, sisäasiainministeriö voi määrätä alueelle toimenpidekiellon enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Lupa voidaan 2 ja 3 momentissa mainituissa tapauksissa myöntää, jollei toimenpide tuota huomattavaa haittaa asianomaisen kaavan laatimiselle tai toteuttamiselle eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Myönnettäessä lupaa kaivamis- ja louhimistyöhön on soveltuvin osin lisäksi noudatettava, mitä maa-aineslain (/) 3 §:n 2 momentissa, 5, 6, 10—13, 16 ja 21 §:ssä on säädetty.

124 b §

Jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asema- tai rakennuskaava-alueella,

missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa, lunastusvelvollisuudesta on voimassa, mitä maa-aineslain 8 §:ssä on säädetty. Jos lupa muuhun toimenpiteeseen näissä tapauksissa evätään eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

137 c, 137 e ja 137 f § (Poist.)

17 luku

Pakkokeinot ja rangaistus

143 §

Kun sisäasiainministeriö on 1, 2 tai 3 momentin nojalla antanut määräyksen kaavan laatimisesta tai muuttamisesta taikka velvoittanut kunnan alistamaan yleiskaavan vahvistettavaksi, on määräyksen tarkoittamalla alueella voimassa rakennuskielto ja 124 a §:ssä tarkoitettu toimenpidekielto.

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)
(2 ja 3 mom. poist.)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:o 173 ja 174 (molemmat 1980 vp.) sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1981

Lisäksi valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloite n:o 382 (1980 vp.) hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Miettinen, varapuheenjohtaja Astala ja jäsenet Jaakonsaari, Juhantalo (osittain), Kortesalmi, Lehtinen (osittain), Maijala, Mäkinen, Nieminen-Mäky-

nen, Peltola, Piipari (osittain), P. Puhakka, Renlund, Ronkainen, Rönnholm, Starast (osittain) ja Ursin sekä varajäsenet Ala-Kapee (osittain) ja Paakkinen (osittain).

Vastalauseita

I

Valiokunnan enemmistön hyväksymä ehdotus maa-aineslaiksi ei mielestämme kaikilta osin vastaa niitä yhteiskunnallisia, ennen muuta ympäristönsuojelullisia tavoitteita, joiden vuoksi laki on tarkoitus säätää.

Yksityinen omistusoikeus maassamme on pyhä. Se antaa omistajalle pitkälle ulottuvan oikeuden käyttää luontoa.

Yleinen mielipide on nyt vähitellen kääntynässä tätä vastaan.

Valiokunnan enemmistön ehdotus maa-aineslaiksi pitää omistusoikeutta kuitenkin edelleen tärkeämpänä kuin luonnon säilymistä. Jos maa-alueen omistajalta kielletään lupa aineiden ottamiseen, kunnalle tai valtiolle tulee 8 §:n perusteella velvollisuus lunastaa alue omistajalta, ellei sitä voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen.

Maa-ainesesiintymän vuoksi kiinteistölle laskettu odotusarvo ei ole syntynyt maanomistajan työn tuloksena. Lailla on voitava estää elinympäristölle vahingollinen maa-ainesten ottaminen ilman, että yhteiskunnan on maksettava naanomistajalle siitä, ettei hän ryhdy haittaa aiheuttaviin toimiin. Siksi ehdotamme lunastusvelvollisuutta koskevan 8 §:n sekä siihen

liittyvän 22 §:n 2 momentin viittauksen ja rakennuslain 124 b §:n poistamista.

Lain lähtökohtana olisi pitänyt olla maa-ainesten käytön suunnittelu valtakunnallisesti, alueellisesti ja kunnallisesti. Suomessa ei ole ympäristönsuojeluhallintoa, joka pystyisi tällaiseen yhtenäiseen luonnon ja yhteiskunnan kehityksen turvaavaan suunnitteluun. Ehdotamme uutta 13 §:ää, jonka mukaan sisäasiainministeriö, lääninhallitus ja kunnat velvoitettaisiin huolehtimaan siitä, että maa-ainesten ottamista suunnitellaan ja valvotaan kaikilla maan alueilla.

Lunastusvelvollisuuden poistamisen jälkeen lakiin jää vielä 25 §:n siirtymäsäännös, jonka mukaan kunta ja valtio joutuvat korvauksiin, jos jo aloitetulta maa-ainesten ottamiselta kielletään lupa. Siksi ehdotamme, että lain 22 §:n 2 momentissa säädetään kunnalle oikeus 80 %:n valtionavustukseen sen 25 §:n nojalla maksamista korvauksista.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme kunnioittavasti,

että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

Maa-aineslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

8 § (Poist.)

8—12 §

(Kuten 9—13 § valiokunnan mietinnössä.)

13 § (uusi)

Suunnittelu ja valvonta

Aineiden ottamisen sääntelyn ylin johto ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle.

Läninhallituksen on huolehdittava aineiden ottamisen suunnittelusta ja tämän lain noudattamisen yleisestä valvonnasta läänissä.

Kunnan on alueellaan valvottava tämän lain noudattamista ja pyrittävä suunnittelun ja neuvonnan keinoin ohjaamaan ottamistoimintaa tarkoituksenmukaisille alueille. Välitön valvonta kuuluu ensisijaisesti rakennuslautakunnalle.

Alueiden käytön suunnittelusta on voimassa, mitä rakennuslaissa säädetään.

14—21 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

22 §

Valvontamaksu ja valtion avustus

prosenttia sen 25 §:n nojalla suorittamista korvauksista.

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)
Kunnalle myönnetään valtion avustuksena 80

23—25 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

2.

Laki**rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 31 §:n 2 momentti, 32 §:n 2 momentti, 42 §:n 4 momentti, 43 §:n 2 momentti, 100 §:n 4 momentti, 101 §:n 2 ja 3 momentti, 110 §:n 3 momentti ja 123 e §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 110 §:n 3 momentti 5 päivänä elokuuta 1977 annetussa laissa (609/77), 123 e §:n 2 momentti 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa (626/69) ja muut lainkohdat 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68),

muutetaan lain 31 §:n 4 momentti, 32 §:n 1 momentti, 56 §:n 1 momentti ja 58 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 31 §:n 4 momentti 29 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa laissa (604/77) ja muut lainkohdat mainitussa 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa, sekä

lisätään lakiin uusi 124 a § (poist.) ja 143 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 9 päivänä elokuuta 1968 ja 19 päivänä syyskuuta 1969 annetuilla laeilla, uusi 7 momentti seuraavasti:

31, 32, 42, 43, 56, 58, 100, 101, 123 e
ja 124 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

137 c, 137 e, 137 f ja 143 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

124 b § (Poist.)

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1981

Pauli Puhakka

Heli Astala

Kati Peltola

II

Maa-ainesten ottamisen saattaminen sääntelyn piiriin on yleisesti hyväksytty tavoite. Hallituksen esitys soranottolaiksi muodostaa pohjan kyseisen lainsäädännön laatimiselle. II laki-valiokunnan enemmistö on tehnyt lakiesitykseen useita parannuksia ja täsmennyksiä, joihin voimme yhtyä. Kuitenkin valiokunnan enemmistö on tehnyt lakiehdotukseen myös lukuisia lisäyksiä, joita ei voida pitää kohtuullisina ja tasapuolisina. Se on mm. lisännyt virkavaltaisuutta maa-ainesten ottamislupahakemuksen käsittelyssä hallituksen esitykseen nähden ja vaikeuttanut koko järjestelmän toimivuutta. Valiokunnan enemmistö on omaksunut maa-ainesten ottamisluvan epäämistapauksissa seuraavan lunastusvelvollisuuden osalta kannan, jonka mukaan lunastusvelvollisuus ei käytännössä juuri koskaan toteutuisi eikä korvauksia siis tosiasiallisesti tulaisi suorittamaan. Valiokunnan enemmistön valitsema ratkaisumalli ei mielestämme merkitse yleisen ja yksityisen edun tasapuolista yhteensovittamista. Lakiesityksen lunastusvelvollisuutta koskeva pykälä merkitsee viime kädessä sitä, että yleiseen tarpeeseen tapahtuvasta luonnonsuojelusta aiheutuvat kustannukset maksaa käytännössä asianomainen maanomistaja.

Maa-ainesten otton lupajärjestelmän tarkoituksena tulisi olla luonnonsuojelun kannalta tarpeellinen soraharjujen ja muiden laissa tarkoitettujen alueiden suojelu. Tämän ensisijaisen tavoitteen kannalta tarkasteltuna lakiehdotuksessa on huomattavia puutteita, koska luvan epääminen ei lopullisesti ratkaise kysymystä alueen suojelusta. Valiokunnan enemmistön hyväksymä lakiehdotus ei takaa lain nojalla lunastettujen alueiden käyttämistä suojelutarkoituksiin.

Valiokunnan enemmistö ehdottaa mietinnön perusteluissa, että yhtenäinen ympäristöhallinto olisi luotava sisäasiainministeriön alaisuuteen. Koska asiaa ei ole seikkaperäisesti selvitetty tämän lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä ja koska toisaalta maa- ja metsätalousministeriön käsiteltäviin asioihin kuuluu luontaisesti mm. maa-aineslain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä, emme pidä valiokunnan esittämää keskittämistä perusteltuna emmekä tarkoituksenmukaisena.

Valiokunnan enemmistö on laajentanut lain soveltamisalaa hallituksen esityksestä koskemaan myös turvetta sekä lain 1 §:ssä lueteltuja

aineksia vastaavia aineksia. Mielestämme multa ja turve aineksina poikkeavat kuitenkin luonteeltaan siinä määrin lakiehdotukseen sisällytystä muista aineksista, ettei niitä tulisi sisällyttää saman lainsäädännön piiriin. Hallituksen esitys on valmisteltu lähinnä soranottoa ajatellen eikä siten sovellu turpeenottoon.

Huomioon ottaen soidensuojelun nykyvaihe ja harjensuojeluun verrattuna pitkällä olevat soidensuojeluohjelmat ei myöskään luonnonsuojelullisia syitä turpeen sisällyttämiseksi lakiin ole olemassa. Lisäksi todettakoon, että turpeenottoa tutkitaan parhaillaan erillisessä turvekomiteassa, jonka tulisi mielestämme tutkia asia myös nyt esillä olevan lainsäädännön tarkoittamassa mielessä.

Edellä mainituista syistä katsomme, ettei turvetta ja multaa tulisi sisällyttää maa-aineslain soveltamisalaa tarkoittavaan 1 §:ään, mutta katsomme, että näitä maa-aineksia koskeva lainsäädäntö on pikaisesti valmisteltava. Mielestämme valiokunnan mietinnön perusteluihin olisi tullut sisällyttää seuraava perustelulausuma: "Valiokunta edellyttää, että hallitus viipymättä valmistelee ja antaa eduskunnalle esityksen turpeen ottamista koskevaksi laiksi, jonka nojalla voidaan toteuttaa soidensuojelun ja turpeen tarkoituksenmukaisen hyväksikäytön tavoitteet."

Valiokunnan enemmistön hallituksen esitykseen lisäämät sanat "muut vastaavat ainekset" ovat mielestämme merkityssisällöltään epäselviä ja määrittelemättömiä, eivätkä vastaa sitä yksiselitteisyyden vaatimusta, joka lain soveltamisalaa koskevalle säännökselle on mielestämme asetettava. Tämän vuoksi esitämme mainittujen sanojen poistamista lakiehdotuksen 1 §:stä.

Ainesten ottamisen rajoituksia koskevassa lakiehdotuksen 3 §:ssä määritellyt perusteet, joiden perusteella ainesten ottolupa evätään, olivat jo hallituksen esityksessä varsin väljiä. Valiokunnan enemmistö on lisännyt säännöksen väljyyttä ja tulkinnanvaraisuutta lisäämällä kiellettävän ainesten ottamisen joukkoon toiminnan, josta aiheutuu luonnon virkistyskäytön kannalta merkittävän alueen turmeltumista. Säännöksen soveltaminen jäisi sekä hallituksen että valiokunnan enemmistön esittämässä muodossa mielestämme suurelta osin soveltajan henkilökohtaisten näkemysten varaan. Näin ollen sanat "kaunis maisemakuva" tulisi poistaa epämääräisyytensä vuoksi, onhan maiseman muutoksen perustana käytettyä kauneusarvoa

vaikeaa, osittain jopa mahdotonta mitata. Lisäksi säännökseen sisällytetyt merkittävät kaukusarvot muodostavat tältä kannalta riittävät perusteet.

Lain ensisijaisen tarkoituksen, luonnonsuojelun toteutumisen kannalta on mielestämme tärkeätä, että maanomistajalla lupaa hakiessaan ja päätöksentekijöillä lupahakemusta ratkaistessaan on etukäteen tieto selvästi suojelun tarpeesta olevista harju- ja muista alueista. Ensisijaisesti suojelua kaipaavien harjujen määrittämiseksi on valmistumassa valtakunnallinen harjunsuojeluohjelma. Kuitenkaan hallituksen esityksessä ei millään tavalla viitata yhteiskunnan taholta esimerkiksi juuri suojeluohjelman muodossa merkittäväksi katsottujen suurempien kokonaisuuksien suojeluun, vaan hallituksen esittämässä muodossa lakiesitys mahdollistaa aineiden oton sallimisen ja kieltämisen yhtä arvokkailta alueilta. Myöskään kielteisten lupapäätösten ennaltaehkäisemiseen esimerkiksi kunnan ja luvan hakijan välisten epävirallisten neuvottelujen ja kunnan taholta suoritettavan neuvontatyön avulla ei ole kiinnitetty huomiota. Sen sijaan valiokunnan enemmistö on kyllä ottanut tämän seikan jossakin määrin huomioon. Lain toimevuuden ja aineiden ottamisen rajoitusten tarkemmaksi määrittämiseksi sekä lain luonnonsuojelutarkoituksen toteuttamiseksi olisi mielestämme lain 3 §:ssä erikseen mainittava laajemat kokonaisuudet, lähinnä merkittävät harjualueet ohjeellisesti huomioonotettavina.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä mainittu luonnon virkistyskäyttö on käsitteenä väljä ja epämääräinen, etenkin kun valiokunnan enemmistön perustelut korostavat viranomaisten mahdollisuuksia kieltää maa-ainesten ottaminen mainitulla perusteella. Valiokunnan enemmistö on mm. maininnut aineidenoton kieltämisen perusteeksi tulkinnanvaraisesti määriteltävän merkittävän retkeily- tai ulkoilualueen käytön estymisen.

Valiokunnan enemmistön 4 §:ään lisäämä vaatimus siitä, ettei aineksia saa ottaa 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten vastaisesti, estää käsittääksemme kohtuuttomasti maanomistajan kotitarvekäyttöä, eikä rajoitusten soveltaminen 4 §:ään ole perusteltua myöskään ottamistoiminnan vähäisyys huomioonottaen.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädeltävän ottamissuunnitelman osalta valiokunnan enemmistön kanta johtaa kankeaan menettelyyn ja saattaa hidastuttaa kohtuuttomasti luvan hakemista,

koska lupahakemukseen liitettävien selvitysten määrä ja laatu on viranomaisten harkinnassa. Mielestämme hallituksen esityksen 5 §:n 1 momentti on vaadittavien selvitysten osalta riittävä.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä valiokunnan enemmistö on katsonut, että luvan myöntämistä harkittaessa olisi otettava huomioon myös viranomaisten laatimat, alueiden ja luonnonvarojen käyttöä koskevat suunnitelmat. Vaikka alueiden käytön suunnitelmallisuutta on edistettävä, on suunnitelmilla kuitenkin vain ohjeellinen merkitys, eikä niitä tule sisällyttää lakiin.

Kunnanhallituksen päätöksen alistamista tarkoitettava 7 §:n 2 momentin säännös on valiokunnan mietinnössä epätarkka: jos kunnanhallituksen päätös olisi alistettava myös niissä tapauksissa, joissa alueella on useamman kunnan alueelle ulottuvaa merkitystä, saattaisi käytännössä aiheutua tulkintaristiriittoa siitä, milloin alistaminen on suoritettava. Tämän vuoksi alueen valtakunnallinen merkitys alistamisen edellytyksenä on mielestämme riittävä. Jotta kunnan tai valtion asema maa-aineslaissa ei muodostuisi yksityisen maanomistajan asemaa edullisemmaksi, on alistus mielestämme paikallaan, kun hakijana on kunta tai valtio.

Mielestämme hallituksen esitykseen sisältyvä lunastusvelvollisuutta koskeva 8 §:n säännös on eräiltä osin puutteellinen. Arvioitaessa kunnan tai valtion lunastusvelvollisuuden syntymistä tapauksissa, joissa lupa maanomistajalta aineiden ottamiseen evätään, on hallituksen esityksen mukaan vaikutusta alueen aineiden ottamisarvon ohella myös hakijan henkilökohtaisilla olosuhteilla. Viimeksimainitulta osin säännös on sikäli epätasällinen, että sen käytännön sovellutuksia on etukäteen mahdotonta arvioida. Todennäköisesti hallituksen esityksen mukaisen säännöksen mukaan käytännössä tulisi esiintymään tilanteita, jotka eivät johtaisi lunastukseen.

Kuitenkin hallituksen esittämä lunastussäännös on lupahakemuksen epäämisen kohteeksi joutuvan maanomistajan kannalta parempi kuin valiokunnan enemmistön ehdotus. Valiokunnan enemmistön ehdotuksen mukaan alueiden lunastaminen ei pääsääntöisesti tulisi kysymykseen, joten korvausjärjestelmä on näennäinen. Juuri tätä tulkintaa valiokunnan enemmistö itsekin painottaa mietinnön perusteluissa. Valiokunnan enemmistön ehdotuksen mukaan lunastusvelvollisuus syntyy ainoastaan, jos maanomistaja ei

voi käyttää maataan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Kun ainesten ottamisluvan epääminen ei voine vaikeuttaa maan käyttämistä edellä lueteltuihin tarkoituksiin, ei lunastusvelvollisuuskään tällä perusteella juuri koskaan tule kysymykseen. Kohtuullisen hyödyn arvioinnin kytkeminen ensisijaisesti maa- ja metsätalouskäyttöön merkitsisi uuden periaatteen sisällyttämistä lainsäädäntöömme, ja sillä voi olla arveluttavia seurausvaikutuksia. Edellä mainituista syistä emme voi pitää enemmistön ehdotusta tasapuolisena emmekä kohtuullisena. Koska lunastusvelvollisuus ei enemmistön ehdotuksen mukaan juuri koskaan toteutuisi, olisi säännös hallitusmuodon 6 §:ssä määriteltyä omaisuuden suojaa loukkaavana mielestämme säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tämän vuoksi valiokunnan enemmistön ehdotuksen hyväksyminen vaatisi myös perustuslakivaliokunnan uutta kannanottoa säätämisyjärjestyksestä.

Valiokunnan enemmistö on mietintönsä perusteluissa todennut, että ainesten ottamisen kieltäminen ei merkitse omistuksen tai käyttöoikeuden siirtämistä eikä estä omistajaa käyttämästä aluettaan muihin tarkoituksiin, minkä johdosta valiokunnan enemmistön mielestä korvauksen suorittaminen aineiden ottamisluvan epäämistapauksissa maanomistajalle olisi yleensä katsottava perusteettomaksi. Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön lausumaan. Oikeus maa-ainesten ottoon edustaa usein taloudellisesti hyvin merkittävää osaa omistusoikeuden tosiasiallisesta arvosta. Esimerkiksi perinnönjaoissa sillä on ollut huomattava merkitys. Käyttöoikeuden rajoittaminen esitettyllä tavalla merkitsee olennaista puuttumista hallitusmuodon 6 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan.

Mielestämme maan käytöstä saatavaa kohtuullista hyötyä ei tule kytkeä ensisijaisesti maa- ja metsätalouskäyttöön, kuten valiokunnan mietinnössä, vaan aineiden ottamisluvan epäämistapauksissa on tarkasteltava maanomistajan mahdollisuuksia käyttää maataan suhteessa maan arvoon aineiden ottamisalueena. Lunastussäännös on nähdäksemme laadittava lähinnä rakennuslainsäädännössä noudatetun systematiikan pohjalta, mutta erityisesti soranoton luonteesta johtuen järjestelmää on kehitettävä siten, että lunastusvelvollisuuden syntymistä arvioitaessa on ratkaiseva merkitys sillä seikalla, ovatko jäljelle jäävät maan käyttötavat ilmei-

sessä epäsuhteessa alueen arvoon aineiden ottamisalueena. Mielestämme kunnan, tai jos alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä, valtion olisi aina lunastettava omistajan vaatiessa alue, jos maanomistaja voi käyttää maataan ainoastaan tavalla, joka on ilmeisessä epäsuhteessa alueen arvoon aineiden ottamisalueena. Lunastusvelvollisuuden arvioinnin kytkeminen alueen arvoon juuri aineiden ottamisalueena on tärkeää myös siitä syystä, että se estää perusteettomat lunastustilanteet: maa-ainesten oton on todistettavasti oltava taloudellisesti kannattavaa ja mielekästä kyseisellä alueella, jotta lunastusvelvollisuus syntyisi. Mielestämme edellä esittämämme lunastussäännös on siinä määrin kohtuullinen ja yhtä lailla yleisen kuin yksityisenkin edun huomioon ottava, että se voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan enemmistö on lisännyt lakiehdotukseen säännöksen, jossa aineiden ottaja veloitetaan korvaamaan naapureille aiheutuvat haitat. Eräistä naapuruussuhteista annettu laki (26/20) sisältää säännöksiä pysyvää kohtuutonta rasitusta naapurille aiheuttavien haittojen estämisestä ja korvaamisesta. Mielestämme mainitun lain säännökset ovat tässä vaiheessa riittäviä, ja naapurille aiheutuvien haittojen estämisestä ja korvaamisesta annettujen säännösten täsmentäminen tulisi ratkaista naapuruussuhdelain tarkistamisen yhteydessä.

Lakiehdotuksen luvan voimassaoloa koskevan 10 §:n ja tämän vastalauseen 9 §:n säännöksissä mainittu aineiden ottamisluvan määräaikaisuus on sinänsä perusteltu. Sen sijaan lainkohdan 2 momentin sisältö ei turvaa teollisen toiminnan pitkäjänteisyyden vaatimusta. Esimerkiksi tiili- ja betonitehtaat ovat pääomakustannuksiltaan kalliita laitoksia, joiden toiminta suunnitellaan usein vähintään 20—30 vuoden teollista käyttöä silmälläpitäen. Investointien suorittaminen ei ole mahdollista, mikäli varmuutta toiminnan jatkamisesta ei ole. Sen vuoksi ehdotamme, että 2 momentista poistetaan sanat "kuitenkin enintään 20 vuodeksi".

Valiokunnan enemmistön ehdottamassa lupamääräyksiä koskevassa 11 §:ssä ja tämän vastalauseen 10 §:ssä oleva lupamääräysten luettelo on mielestämme kattava. Sen vuoksi pykälän 3 momentin kolmannessa kohdassa oleva maininta olisi tarpeettomana ja viranomaisille liiallista harkintavaltaa jättävänä poistettava.

Lakiehdotuksen vakuuden antamista koskeva säännös, joka on vastalauseessa 11 §:nä, on mielestämme kirjoitettava käytännössä valiokunnan enemmistön kantaa joustavampana ja hallituksen esityksen mukaisena.

Valiokunnan enemmistön kannan mukaan mietinnön 13 §:ssä ja vastalauseen 12 §:ssä säädettävissä lausunnoista ja kuulemisesta on yleisesti ottaen säädettävä asetuksella. Mielestämme lain säätäjän, lain soveltajien ja luvan hakijoiden on etukäteen tiedettävä, millaiseksi lausunto- ja kuulemisjärjestelmä muodostuu. Asia on siis niin merkittävä, että siitä on säädettävä laissa.

Hallituksen esityksen rangaistussäännöksessä ehdotetut seuraamukset luvattomasta toiminnasta vastaavat rakennuslain periaatteita ja ympäristöön kohdistuvissa rikkomuksissa yleensä sovellettavia säännöksiä. Mielestämme säännöksessä mainittuja rikkomuksia ei voida valiokunnan enemmistön kannan mukaisesti rinnastaa rangaistusasteikoiltaan yleistä vaaraa aiheuttaviin rikoksiin. Katsommeakin, että vastalauseen 16 §:ssä mainitut seuraamukset on säädettävä pääosin hallituksen esityksen mukaisina.

Mielestämme hallituksen esitykseen sisällytetty suojelualueiden käyttötarkoituksen muuttamisen kieltämisestä koskevan säännöksen säilyttäminen laissa on välttämätöntä pyrittäessä varmistamaan suojelutarkoituksessa lunastettujen alueiden säilyminen luonnontilassa.

Muutoksenhakujärjestelmää koskevan valiokunnan mietinnön ja samalla vastalauseen 20 §:n tulee soveltuvin osin seurata muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain ja rakennuslain vastaavia säännöksiä. Sen vuoksi ehdotamme pykälän säädettäväksi hallituksen esityksen pohjalta tarkistettuna siten, että muutoksenhaakuun oikeutettujen piiriä on hiukan laajennettu mm. ympäristöoloihin vaikuttavien päätösten osalta.

Lakiehdotuksen 25 §:n kohdalla on valiokunnan enemmistö poistanut vahingonkorvauksen oikeutettujen piiristä sellaiset maanomistajat tai -haltijat taikka aineiden käyttöoikeuden haltijat, jotka vilpittömässä mielessä ovat hankineet alueen aineiden ottamista silmälläpitäen ennen 4 päivää heinäkuuta 1980. Tässä laissa tarkoitettujen maa-alueiden hankinta kuuluu asianmukaisena useiden yrittäjien toimintaan, jota juuri investointien osalta joudutaan suunnittelemaan pitkällä tähtäimellä. Korvauksen epääminen näissä tapauksissa olisi mielestämme kohtuutonta, emmekä voi hyväksyä valiokunnan enemmistön ehdotusta tältä osin.

Edellä esittämämme perusteella ehdotamme kunnioittaen,

että eduskunta hyväksyisi ensimmäisen lakiehdotuksen näin kuuluvana:

1.

Maa-aineslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan ja saven (*poist.*) ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi, jollei 2 §:stä muuta johdu.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

2 §

Poikkeukset soveltamisalaan

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

3 §

Aineiden ottamisen rajoitukset

Tässä laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu (*poist.*) *luonnon-suojelun ja maisemansuojelun kannalta merkittävien harjualueiden, luonnon huomattavien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien turmeltumista tai tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa (poist.).*

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

4 §

Luvanvaraisuus

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten. (Poist.)

5 §

Ottamissuunnitelma

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

(3 mom. poist.)

6 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

7 §

Lupaviranomainen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Kun hakijana on kunta tai valtio tai mikäli alueella on luonnonsuojelun (poist.) kannalta valtakunnallista (poist.) merkitystä, kunnan hallituksen päätös on alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi.

8 §

Kunnan ja valtion lunastusvelvollisuus

Jos lupa ainesten ottamiseen on lainvoimaisesti eväty ja maanomistaja voi käyttää maataan ainoastaan tavalla, joka on ilmeisessä epäsuhteessa alueen arvoon ainesten ottamisalueena, (poist.) on kunta, tai jos alueella on luonnonsuojelun (poist.) kannalta valtakunnallista merkitystä, valtio velvollinen omistajan niin vaatiessa lunastamaan alueen.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

9 § (Poist.)

9 § (10 §)

Luvan voimassaolo

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Erityisistä syistä lupa voidaan myöntää pitemmäksi ajaksi (poist.), jos se hankkeen laajuuteen, esitetyn suunnitelman laatuun ja muihin ainesten ottamisessa huomioon otettaviin seikkoihin nähden katsotaan sopivaksi.

10 § (11 §)

Lupamääräykset

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Lupamääräyksiä voidaan lisäksi antaa:

(1 ja 2 kohta kuten valiokunnan mietinnössä.)

(3 kohta poist.)

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

11 § (12 §)

Vakuuden antaminen

Lupaviranomainen voi vaatia, että ennen ainesten ottamista hakijan on annettava hyväksyttävä vakuus 10 §:n nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamisesta (poist.).

12 § (13 §)

Lausunnot ja kuuleminen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Hakemuksen johdosta on ottamisalueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Kuulemisessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä rakennuslain 132 a §:ssä ja rakennusasetuksen 5 a §:ssä on säädetty.

Jos alueella saattaa olla luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä, on asiasta pyydettävä maa- ja metsätalousministeriön lausunto.

13—15 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 14—16 §.)

16 § (17 §)

Rangaistussäännös

Joka ilman tämän lain mukaan vaadittavaa lupaa ryhtyy ottamaan aineksia, laiminlyö 10 §:n nojalla annettujen lupamääräysten noudattamisen tai muutoin ottaa aineksia vastoin tämän lain säännöksiä, on tuomittava maa-aineslain säännösten rikkomisesta sakkoon (poist.).

Jos toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonosuhteissa tai vakavaa vaaraa toisen hengelle, terveydelle tai omaisuudelle ja rikosta on näissä tai muissa tapauksissa, huomioon ottaen rikokseen johtaneet ja siitä ilmenevät seikat kokonaisuudessaan, pidet-

tävä törkeänä, on rikoksentehtäjä tuomittava törkeästä maa-ainelain säännösten rikkomisesta vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi (poist.).

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

17 ja 18 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 18 ja 19 §.)

19 § (uusi)

Suojelualueiden käyttötarkoituksen muuttaminen

Tämän lain nojalla kunnan tai valtion omistukseen suojelutarkoituksessa lunastettujen alueiden käyttötarkoitusta ei saa muuttaa ilman pakottavaa syytä.

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annetusta kunnanhallituksen päätöksestä valitetaan lääninoikeuteen.

Valitusoikeus on sillä, jonka etua tai oikeutta päätös välittömästi koskee, naapurikiinteistön ja muun sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai maan muuhun käyttämiseen, arvoon tai ympäristöoloihin päätös voi merkittävästi vaikuttaa.

Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään.

21—24 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

25 §

Siirtymäsäännös

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Jollei lupaa ennen 4 päivää heinäkuuta 1980 aloitetun aineiden ottamisen jatkamiseen myönnetä tai jos ennen tätä ajankohtaa aineiden ottamista varten hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäyttäminen luvan epäämisen johdosta estyy, on maanomistajalla tai käyttöoikeuden haltijalla oikeus saada kunnalta tai, mikäli alueella on luonnonsuojelun (poist.) kannalta valtakunnallista merkitystä, valtiolta korvaus vahingosta, joka hänelle luvan epäämisestä aiheutuu. Vahingonkorvausvelvollisuutta määrättäessä on noudatettava, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa on säädetty. Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää arvioitaessa on otettava huomioon 10 §:ssä mainittujen määräysten vaikutus sekä onko hakijalla mahdollisuus saada lupa aineiden ottamiseen toisesta paikasta.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1981

Kauko Juhantalo
Matti Maijala

Mauri Miettinen
Olavi Ronkainen

Martti Ursin

III

Allekirjoittanut yhtyy ed. Juhantalon ym. vastalauseeseen muuten paitsi ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin ja 8 §:n sekä niiden perustelujen osalta. Mainitut säännökset tulisi mielestäni hyväksyä hallituksen esityksen mukaisesti.

Monesta syystä on perusteltua, että sama laki määrää mullan ottamista kuin soran ottamista. Molemmissa tapauksissa kysymyksessä ovat luontoa rumentavat toimenpiteet. Lisäksi

mullan ottamista tapahtuu huomattavasti useammin asutuksen läheisyydessä. Sen vuoksi on tärkeätä, ettei mullan ottaminen tapahdu luovasta ja myös, että alueen kuntoonsaattaminen hoidetaan tehokkaalla tavalla.

Silloin tällöin keskeisellä paikalla olevaa maatalousmaata on käytetty mullan ottamiseen, vaikkakin laadultaan yhtä hyvää multaa on ollut saatavana vähemmän näkyvillä ja syrjäisemmillä paikoilla.

Turpeen ottamista koskevan lainsäädännön suhteen allekirjoittanut yhtyy ed. Juhantalon ym. vastalauseeseen.

Vaikkakin on esitetty useita lunastussäännöstä koskevia muutosehdotuksia, ei mikään niistä yhtä tehokkaasti kuin hallituksen alkuperäinen esitys huomioi niin maanomistajien oikeutettuja korvausvaatimuksia kuin tarvetta suojella tärkeitä ympäristöarvoja.

Valiokunnan enemmistön laatima ehdotus asettaa turvesoita omistavat multa- ja muita aineksia omistavia parempaan asemaan. Koska turvesuota, jota ei ojiteta, ei voida käyttää

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1981

Boris Renlund

IV

Hallituksen esityksen n:o 88 (1980 vp.) ns. soralain tarkoituksena on kauniin maisemakuvan turmeltumisen ehkäisemiseksi ja luonnon erikoisten kauneusarvojen sekä luonnonesiintymien tuhoutumisen estämiseksi ja luonnon virkistyskäytön turvaamiseksi ryhtyä säätelemään maa-ainesten ottoa saattamalla se luvanvaraiseksi. Kysymys ei ole lainsäädännössämme uudesta periaatteesta eikä hyökkäyksestä yksityistä omistusoikeutta vastaan, vaan siitä, kuuluvatko myös maiseman arvot niiden syiden joukkoon, joiden takia maan käyttöä voidaan rajoittaa. Tätä taustaa vasten ei hallituksen esitys eikä valiokunnan mietintökään vastaa täysin laille asetettuja peruslähtökohtia.

Valiokunta on aivan oikein lisännyt mietintönsä turpeen muiden säänneltävien maa-ainesten joukkoon. Kuitenkaan niin turpeen kuin muidenkaan maa-ainesten ottamisen valmistelun luvanvaraisuuteen ei haluta kiinnittää erityistä huomiota. Monissa tapauksissa kuitenkin pelkkä valmistelu on saattanut aiheuttaa jo korvaamattomia tuhoja. Tästä pitäisi saada ehdottomasti lakiin maininta.

Hallitus kuten valiokuntakin lähtee siitä, että lupaviranomainen on kunta. Kuitenkin mm. harjualueiden määrä vaihtelee kunnittain niin suuresti, että kokonaisvaltainen ja oikeudenmukainen ratkaisu yksityisen kunnan osalla saattaa vaarantua. Laajat soran- ja turpeenotto-

metsätaloudessa, johtaa laki käytännössä siihen, että turpeen ottamisen epääminen poikkeuksetta johtaa korvauksen suorittamiseen. Enemmistön tekemän ehdotuksen mukaan muiden maa-aineksien kuin turpeen kohdalla asia-tila on käytännössä päinvastainen.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentti ja 8 § hyväksyttäisiin hallituksen esityksen mukaisina ja lakiehdotus muuten ed. Juhantalon ym. vastalauseen mukaisena.

alueet saattavat toisaalta jakaantua kahden tai useamman kunnan alueelle, jolloin ratkaisu hallinnollisesti monimutkaistuu. On kyseenalaista, onko kuntatasolla tällä hetkellä riittävää asiantuntemusta 3 §:ssä tarkoitettujen rajoitusten huomioonottamiseksi. Lisäksi kuntatasolla saattavat lopputulokseen ratkaisevastikin vaikuttaa tuttavuus- ym. riippuvuussuhteet omistajien ja maa-ainesalueiden muiden käyttäjien välillä. Näistä syistä lupaviranomaisen tulisi olla lääninhallitus. Lääninhallitusten ympäristöhallinnon vahvistaminen lähiaikoina lisää myös läänien mahdollisuuksia lupaviranomaisena toimimiseen.

Valiokunnan mietinnössä lähdetään siitä, että säätely rajoittaa sellaisten luonnonvarojen käyttöä, joiden arvo ei ole syntynyt niihin kohdistetun työn tuloksena vähäisiä poikkeuksia lukuunottamatta. Toisaalta ainesten ottamisen kieltäminen ei merkitse omistus- tai käyttöoikeuden siirtämistä eikä estä käyttämästä aluetta muihin tarkoituksiin. Vastaavia esimerkkejä löytyy mm. vesilaista ja kaivoslaista. Näin olen ei voida pitää oikeudenmukaisena eikä perusteltuna sitä, että maa-alueiden omistajille tai haltijoille maksettaisiin korvausta siitä, että he menettävät sellaisia odotusarvoja, jotka johtuvat yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä. Sama periaate on omaksuttu mm. lunastuslais-

Mikäli maa-ainesten ottaminen pyritään saamaan tarkoituksenmukaiseksi ja suunnitelmalliseksi, tarvitaan laissa maininta siitä, mikä elin johtaa ja valvoo suunnittelua ja ottamista. Maamme ympäristöhallinnon puutteellisuuden vuoksi tulee tämä tehtävä toistaiseksi keskittää sisäasiainministeriölle, joka toimii ylimpänä ohjaus- ja valvontaelimenä. Lääneissä vastaava viranomais on lääninhallitus, joka kuntaa kuultaan toimii myös lupaviranomaisena. Kunnissa ohjaus ja valvonta on pääasiassa rakennuslautakuntien tehtävänä. Tärkeää on, että kaikissa vaiheissa noudatetaan laadittuja maa-aineksia koskevia suunnitelmia ja mm. seutukaavaliit-tojen vaihekaavoja. Päämääränä on oltava kunnittaiset tarkat maa-ainesalueitten kartoitukset, joiden pohjalta ottamislupien myöntäminen tapahtuu.

Valiokunta on poistanut mietinnössään hallituksen esityksen maininnan lunastettujen

alueiden käyttötarkoituksen säilyttämisestä. Tämä on varmasti oikein, sillä oikeudellisesti sitovista ainesten oton rajoituksista johtuu, ettei ainesten otto ole sallittua omistajan vaihdoksen jälkeenkään. Samaa tulkintaa on sovellettava myös niihin alueisiin, joilla maa-ainesten otto on evätty. Myöskään tällöin ei omistajan vaihdos, esimerkiksi kunnan tultua omistajaksi, tai muu tekijä saa vaikuttaa mahdollisiin myöhempiin lupaharkintoihin.

Luvananto-oikeuden siirtyminen lääninhallituksille samoin kuin kunnan ja valtion lunastusvelvollisuuden poistuminen aiheuttavat sekä maa-aineslakiin että rakennuslakiin johdonmukaisia muutoksia.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Maa-aineslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven, mullan ja turpeen sekä vastaavien ainesten *ottamisen valmisteluun sekä* ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi, jollei 2 §:stä muuta johdu.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

3 §

Ainesten ottamisen rajoitukset

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Turvetta ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu harvinaisen eläimistön tai kasviston merkittävää köyhtymistä taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnön 2 mom.)

4—6 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

7 §

Lupaviranomainen

Luvan ainesten ottamiseen myöntää *lääninhallitus*.

(2 mom. *poist.*)

8 § (*Poist.*)

8—11 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 9—12 §.)

12 §

Vakuuden antaminen

Ennen ainesten ottamista hakijan on annettava hyväksyttävä vakuus 11 §:n nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamisesta, jollei lupaviranomainen pidä vakuutta hankkeen vähäisyyden vuoksi tarpeettomana.

13 § (uusi)

Valvonta ja ohjaus

Ainesten ottamisen sääntelyn ylin johto ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle. Lääninballitukselle kuuluu tämän lain noudattamisen yleinen valvonta läänissä.

Kunnan on alueellaan valvottava tämän lain noudattamista ja pyrittävä suunnittelun ja neuvonnan keinoin ohjaamaan ottamistoimintaa taroituksenmukaisille alueille. Välitön valvonta kuuluu ensisijaisesti rakennuslautakunnalle.

14 §

Uhkasakko ja teettämiskukka

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä ei saa erikseen valittaa.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnön 2 mom.)

15 §

Ottamisen keskeyttäminen

Jos ainesten ottamisen valmisteluun tai ottamiseen ryhdytään vastoin tämän lain säännöksiä taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka laiminlyödään niiden noudattaminen, rakennuslautakunta, rakennustarkastaja tai rakennuslautakunnan johtosäännössä määrätty viranhaltija voi keskeyttää ottamisen sopivaksi katsottavalla tavalla. Keskeyttämisestä on rakennustarkastajan tai viranhaltijan viivytyksettä ilmoitettava rakennuslautakunnalle. Keskeyttämistoimista on heti luovuttava, jos rakennuslautakunta niin määrää.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

16 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

17 §

Rangaistussäännös

Joka ilman tämän lain mukaan vaadittavaa lupaa ryhtyy ottamaan aineksia, laiminlyö 10 §:n nojalla annettujen lupamääräysten noudattamisen tai muutoin ottaa aineksia vastoin tä-

män lain säännöksiä, on tuomittava maa-aineslain rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi.

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

18 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

19 §

Päätöksen julkipano

Lääninballituksen päätös tässä laissa tarkoitettussa lupa-asiaassa annetaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

(3 mom. poist.)

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annetusta lääninballituksen päätöksestä saa valittaa siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annettussa laissa (154/50) on säädetty.

21 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

22 §

Valvontamaksu ja valtion avustus

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Kunnalle voidaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myöntää avustusta tämän lain (poist.) 25 §:n 2 momentin mukaisiin korvauksiin.

23 ja 24 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

25 §

Siirtymäsäännös

Tämän lain mukaan luvanvaraisen, jo aloitettua ainesten ottamisen jatkamiseen on haettava lupa vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Lääninballitus voi erityisestä syystä pidentää tätä määräaika enintään vuodella.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

2.

Laki**rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (350/58) 31 §:n 2 momentti, 32 §:n 2 momentti, 42 §:n 4 momentti, 43 §:n 2 momentti, 100 §:n 4 momentti, 101 §:n 2 ja 3 momentti, 110 §:n 3 momentti ja 123 e §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 110 §:n 3 momentti 5 päivänä elokuuta 1977 annetussa laissa (609/77), 123 e §:n 2 momentti 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa (626/69) ja muut lainkohdat 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68),

muutetaan lain 31 §:n 4 momentti, 32 §:n 1 momentti, ja 56 §:n 1 momentti ja 58 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 31 §:n 4 momentti 29 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa laissa (604/77) ja muut lainkohdat mainitussa 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa, sekä

lisätään lakiin uusi 124 a § (*poist.*) ja 143 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 9 päivänä elokuuta 1968 ja 19 päivänä syyskuuta 1969 annetuilla laeilla, uusi 7 momentti seuraavasti:

4 luku

124 b § (*Poist.*)**Yleiskaava**

31, 32, 42 ja 43 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

137 c, 137 e ja 137 f §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

7 luku

17 luku

Maan lunastaminen**Pakkokeinot ja rangaistus**

56, 58, 100, 101 ja 123 e §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

143 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

15 luku

Voimaantulosäännös

Yleistä

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

124 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1981

Terhi Nieminen-Mäkynen

V

Kun toisen lakivaliokunnan kokouksessa 21.5.1981 esitin, että soranottolaki eli maaineslaki säädettäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67

§:ssä säädetyllä tavalla, tämä yksityistä omistusoikeutta suojaamaan tarkoitettu ehdotukseni kylmästi äänestettiin nurin äänin 6—10, jolloin

yksityisomistuksen heikentämisen puolesta äänestivät porvarillisiin puolueisiin lukeutuvat edustajat, kokoomuksen Toivo Mäkynen sekä liberaalisen kansanpuolueen Terhi Nieminen-Mäkynen. En hyväksy yksityisen omistusoikeuden perustuslain suojan romuttamista. Tästä syystä pidän välttämättömänä, että tämä laki säädetään perustuslain säätämisjärjestyksessä. Kantani tässä asiassa on selkeä ja johdonmukainen.

Lain nimike on valiokuntakäsittelyssä muutetun soranottoista maa-aineslaiksi. Tähän minulla ei ole huomauttamista. Nimike soranotto-laki on kieltämättä liian kapea-alainen, koska muitakin maa-aineita tämän lain piiriin kuuluu. Tästä syystä siis kannatan nimikkeen muuttamista maa-aineslaiksi.

Katson, että turvetta ei tule kytkeä tässä vaiheessa maa-ainesten ottolakiin. Sen sijaan turvetta varten on saatava aikaan oma lainsäädäntö ja tältä pohjalta katson, että valiokunnan mietinnön luvun "soveltamisala" ensimmäisen kappaleen loppuun on lisättävä seuraavaa:

"Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus valmistelee erillisen turpeen ottamista koskevan lainsäädännön, jossa selkeästi määritellään arvokkaiden suolueiden suojeleminen ja siihen liittyvät oikeudenmukaiset korvaukset maanomistajille sekä määritellään hyötykäyttöön tulevan turpeen ottamisen edellytykset ja jossa otetaan riittävästi huomioon maamme energia- ja kansantalouden kannalta tarkoituksenmukaisimmat turpeen hyödyntämistavat."

Katson, että maamme ympäristöhallintoa ja ympäristönsuojelua on kehitettävä, mutta en pidä tarkoituksenmukaisena ainakaan tässä vaiheessa uuden virkakoneiston perustamista puhumattakaan siitä, että valiokunnan olisi mietinnössään määriteltävä, minkä ministeriön toimialaan ympäristönsuojelun tulisi kuulua. Mielestäni tämä kohta olisi pitänyt poistaa mietinnöstä. Edellä sanottuun viitaten katson, että luvun "Suunnittelun ja hallinnon kehittäminen" loppuun on lisättävä seuraava kappale:

"Valiokunta katsoo kuitenkin, että ympäristöhallintoa varten ei ole syytä perustaa uutta kallista ja kankeaa virkakoneistoa uusine virkamiehineen, vaan ympäristöhallinnon kysymykset on voitava järjestää tarkoituksenmukaisin virkajärjestelyin olemassa olevan hallintokoneiston puitteissa."

Korvaussäännöstöä koskevassa valiokunnan mietinnössä on otettu kantaa niin sanottuihin

iaisyyskysymyksiin eli siihen, mikä osa maa-ainesten arvosta on syntynyt niihin kohdistetun työn tuloksena ja mikä taas yleisen yhteiskunnallisen kehityksen ja siitä seuranneiden tarpeiden johdosta. Mielestäni nämä asiat ovat sikäli vaikeita ratkaista ja näissä poliittiset erimielisyydet iskevät niin lujasti yhteen, että valiokunnan ei olisi tullut ottaa näitä asioita koskevia mainintoja mietintöön ollenkaan.

Tässä yhteydessä vielä painokkaasti totean, että maa-aineslakiin liittyvien korvauskysymysten johdosta laki on säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

En myöskään voinut yhtyä valiokunnan enemmistön siihen kantaan, että kunnallisilla viranomaisilla olisi aina paras valmius ja asiantuntemus ainesten ottamista koskevien lupasioiden käsittelyyn. Katson, että kunnallisilla viranomaisilla on kylläkin paikallistuntemusta, mutta jotta maa-ainesten ottamiseen saataisiin suurempaa oikeudenmukaisuutta sekä yhdenmukaisuutta, olisi lääninhallitus tarkoituksenmukaisempi ensiasteen instanssi luvan myöntämisessä.

Valiokunta on mielestäni aivan oikein kiinnittänyt vakavaa huomiota vanhojen sorakuoppien ja muiden ainesten ottamispaikkojen kunnostamiseen. Katson kuitenkin, että valiokunta ei ole riittävän kokonaisvaltaisesti käsitellyt tätä kysymystä. Siksi mielestäni tätä asiaa käsittelevän kappaleen loppuun tulisi lisätä seuraava hallitusta velvoittava lausuma:

"Valiokunta pitää tärkeänä, että tie- ja vesirakennuslaitokselle osoitetaan valtion tulo- ja menoarviossa esimerkiksi työllisyysvaroina riittävät määrärahat valtion laitosten aikaansaamien maa-ainesten ottopaikkojen maisemanhoidolliseen siistimiseen ja tarpeellisiin istutuksiin. Siistimistöihin olisi sopivissa kohdin yhdistettävä maisemanhoitokoulutuksen antaminen kuntien ja valtion asianomaisille viranhaltijoille sekä alan opiskelijoille."

Edellisen lisäksi haluan lisätä vielä seuraavaa:

1 §. Lain soveltamisala eli se, mitä kaikkia aineksia lain tulee sisältää, on noussut tarveksi poliittiseksi kysymykseksi. Näin ei tarvitse mielestäni välttämättä olla. Asia olisi voitu hoitaa siten, että säädettäisiin erillinen turvetta koskeva lainsäädäntö. Tästä syystä olen tässä vaiheessa päätenyt siihen, että turvetta ei sisällytetä lain soveltamisalaan.

3 §. Ainesten ottamisen rajoituksia koskevan 3 §:n 1 momentista SMP on halunnut pois-

taa sanat "huomattavia tai laajalle ulottuvia", koska nimenomaan kalastajien kanta on se, että vähäisetkin vesistöalueella syntyneet pohjan muutokset voivat olla kohtalokkaita kalakanalle ja kalastuselinkeinoillekin.

5 §. Ottamissuunnitelmaa koskevan 5 §:n 3 momentin olen halunnut poistaa siitä syystä, että pykälällä ei ole mitään merkitystä varsinaisen luonnonsuojelun kannalta, vaan se ainoastaan lisää byrokratiaa ja on osoitus yhteiskunnan liiallisesta kuulustelu- ja holhousmentaaliteetistä.

7 §. Koska maassamme on satoja kuntia katson, että yhtenäisyyden ja tasapuolisuuden vuoksi ensiasteen lupaviranomaiseksi olisi määrättävä lääninhallitus. Lääninhallitukseen on käytännöllisintä myös järjestää maa-ainesten ottamisasioita parhaiten tunteva virkakunta. Lisäksi kuntaportaassa poliittinen juonittelu, kateus ja kosto voivat tehdä paljon haittaa objektiiviselle päätöksenteolle. On paljon esimerkkejä siitä, että jos sattuu kuulumaan "vääriin puolueeseen", kuntaportaassa voidaan tehdä kiusaa ja jopa taloudellista vahinkoa niin sanotulle toisinajattelevalle. Tämä on toinen peruste, jonka vuoksi mielestäni lupaviranomaiseksi olisi pantava lääninhallitus.

8 §. Tämä pykälä on toinen sellainen, joka on ollut suuren poliittisen kiistelyn kohde. Katson, että valtion tulisi aina olla velvollinen lunastamaan omistajan niin vaatiessa alue. Katson, että ympäristökysymykset ovat siinä määrin laaja-alaisia koko yhteiskuntaa koskevia kysymyksiä, että korvaukset on maksettava valtion varoista. Lisäksi monet kunnat ovat sikäli

vähävaraisia, ettei niillä ole mahdollisuuksia suuriin sora-alueiden lunastuksiin, mikä taas johtaa siihen, että lain luonnonsuojelutarkoitus heikkenee. Maa-ainesten ottamisessa esiintyviin luonnonsuojelu- ja maisemanhoitonäkökohtiin vedoten katson, että omistajan tulee saada täysi korvaus taloudellisista menetyksistään. Mielestäni luontoa ei ole suojeltava eikä ympäristöä hoidettava niin, että siitä aiheutuu kohtuutonta taloudellista vahinkoa yksityiselle kansalaiselle. Niin sanottujen sorakeisareiden varalta kuitenkin olen tehnyt 8 §:n loppuun lisäyksen, joka tarkoittaa sitä, että valtio voi alistaa korvauksen määräämisen lunastuslaista poiketen riippumattoman tuomioistuimen päätettäväksi silloin jos alueen lunastushinta muodostuu kohtuuttoman suureksi.

17 §. Pidän sekä hallituksen esityksen että valiokunnan mietinnön säätämiä rangaistuksia liian ankarina. Tarvittaessa voidaan joka tapauksessa näitä rangaistuksia koventaa. Siksi alkuun ainakin olisi otettava lievempi rangaistuslinja.

20 §. Suojelualueiden käyttötarkoituksen muuttamiselle on oltava todella selvästi todistettava ja pakottava syy. Siksi esitän tässä pykälässä sängen tiukkaa linjaa jo yksinomaan keinottelun välttämiseksi.

Edellä esitetyn sekä valiokunnassa käyttämäni puheenvuorojen sekä tekemieni korjaus ehdotusten perusteella ehdotan kunnioittavasti,

että eduskunta hyväksyisi ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen näin kuuluvina:

1.

Maa-aineslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan (poist.) ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jätostettavaksi, jollei 2 §:stä muuta johdu.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

3 §

Ainesten ottamisen rajoitukset

Tässä laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maiseman turmelumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista taikka vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

4 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

5 §

Ottamissuunnitelma

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

(3 mom. *poist.*)

6 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

7 §

Lupaviranomainen

Luvan ainesten ottamiseen myöntää *läänihallitus*.

(2 mom. *poist.*)

8 §

Lunastusvelvollisuus

Jos lupa ainesten ottamiseen on (*poist.*) evätty, (*poist.*), valtio on velvollinen omistajan niin vaatiessa lunastamaan alueen. Lunastamisessa noudatetaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/77) on säädetty, kuitenkin niin, että jos lunastushinta alueen laajuuden, arvon tai korvauksen saajan olosuhteet huomioon ottaen muodostuu kohtuuttoman suureksi, valtio voi alistaa korvauksen määräämisen lunastuslaista poiketen riippumattoman tuomioistuimen päätettäväksi.

9 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

10 §

Luvan voimassaolo

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Erityisistä syistä lupa voidaan myöntää pitemmäksi ajaksi (*poist.*), jos se hankkeen laajuuteen, esitetyn suunnitelman laatuun ja muihin ainesten ottamisessa huomioon otettaviin seikkoihin nähden katsotaan sopivaksi.

11 §

Lupamääräykset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Lupamääräysten tulee koskea:

1) ottamisalueen *rajaamista*, kaivausten ja leikkausten *syvyyttä* ja *muotoa* ja ottamistoinnin *etenemissuuntia*;

2) alueen *suojaamista* ja *siistimistä* ottamisen aikana ja sen jälkeen; sekä

3) puuston ja muun kasvillisuuden *säilyttämistä*, *uusimista* ja *uusia istutuksia* ottamisen aikana ja sen jälkeen.

Lisäksi lupamääräykset voivat koskea:

1) ottamiseen *liittyviä laitteita* ja *liikenteen järjestämistä* erityisesti pohjaveden suojelemiseksi; ja

2) *aikaa*, jonka kuluessa tämän pykälän nojalla määrätyt toimenpiteet on suoritettava (*poist.*).

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

12 ja 13 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

14 §

Uhkasakko ja teettämishukka

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Teettämishukkaan sisältyvän velvoitteen noudattamatta jättämisen vuoksi suoritetun työn kustannukset maksetaan etukäteen *valtion* varoista ja peritään niskoittelevalta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty.

15 ja 16 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

17 §

Rangaistussäännös

Joka ilman tämän lain mukaan vaadittavaa lupaa ryhtyy ottamaan aineksia, laiminlyö 11 §:n nojalla annettujen lupamääräysten noudattamisen tai muutoin ottaa aineksia vastoin tämän lain säännöksiä, on tuomittava *maa-aineslain rikkomisesta* sakkoon (*poist.*).

Jos toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa tai vakavaa vaaraa toisen hengelle, terveydelle tai omaisuudelle ja rikosta on näissä tai muissa tapauksissa, huomioon ottaen rikokseen johtaneet ja siitä ilmenevät seikat kokonaisuudessaan, pidettävä törkeänä, on rikoksentehtijä tuomittava

törkeästä maa-aineslain rikkomisesta vankeuteen enintään (*poist.*) vuodeksi tai sakkoon.
(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

18 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

19 §

Päätöksen julkipano

Lääninballituksen päätös tässä laissa tarkoitettussa lupa-asiaassa annetaan julkipanon jälkeen.

(2 mom. kuten hallituksen esityksen 18 §:n 2 mom.)

(3 mom. *poist.*)

20 § (*uusi*)**Suojelualueiden käyttö-
tarkoituksen muuttaminen**

Tämän lain nojalla kunnan tai valtion omistukseen suojelutarkoituksessa lunastettujen alueiden käyttötarkoitusta ei saa muuttaa ilman selvästi todistettavaa ja erittäin pakottavaa syytä.

2.

Laki**rakennuslain muuttamisesta**

Johtolause

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

31, 32, 42, 43, 56, 58, 100, 101 ja 123 e §
(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

124 a §

Asema-, rakennus- tai rantakaava-alueella ei saa suorittaa kaivamis-, louhimis-, tasoittamistai täyttämistyötä taikka muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ilman kunnanhallituksen lupaa (toimenpidekielto). Sama toimenpidekielto on voimassa, jos yleiskaavassa erityisesti niin määrätään lukuun ottamatta puiden kaatoa. Lupa ei ole tarpeen, jos maa-aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten tai kysymys on puiden kaatamisesta alueella, joka on rakennus-, rantai- tai yleiskaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi. Lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoi-

21 § (20 §)

Muutoksenhaku

Lääninballituksen päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty.

Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee, naapurikiinteistön ja muun sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen taikka maankäyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa, sekä kunnalla.

22 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 21 §.)

22 § (*Poist.*)

23 ja 24 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

25 §

Siirtymäsäännös

(Kuten hallituksen esityksessä.)

tukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuva.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Jos yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä taikka yleiskaava on osaksi tai kokonaan jätetty vahvistamatta, sisäasiainministeriö voi kunnan hakemuksesta määrätä alueelle toimenpidekiellon enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

(4 ja 5 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

124b, 137 c, 137 e, 137 f ja 143 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1981

J. Juhani Kortesalmi

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,
20 päivänä maaliskuuta 1981
Lausunto n:o 3

Toiselle lakivaliokunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti toinen lakivaliokunta on kirjeellään 23 päivästä lokakuuta 1980 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä ed. Raudaskosken lakialoitteesta n:o 173 (1980 vp.) soranottolaiksi ja ed. Bärlundin lakialoitteesta n:o 174 (1980 vp.) soranottolaiksi. Asian johdosta ovat olleet kuultavina oikeuskansleri Risto Leskinen, lain-säädäntöneuvos Ilmari Ojanen oikeusministeriöstä sekä ylijohtaja Olavi Syrjänen, hallitus-neuvos Juhani Maljonen ja hallitussihteeri Lauri Nordberg sisäasiainministeriöstä, kansleri Veli Merikoski, professori Paavo Kastari, professori Mikael Hidén, professori Veikko O. Hyvönen, maaherra Kauko Sipponen, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Lars D. Eriksson ja varatuomari Esko Ala-Ketola. Käsiteltävään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa soranottolaiksi (jäljempänä ensimmäinen lakiehdotus) ehdotetaan soran, kiven, hiekan, saven ja mullan ottaminen säädettäväksi luvanvaraiseksi lukuun ottamatta omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä. Lakiehdotuksen mukaan lupa ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos siitä ei aiheudu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnon-esiintymien tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. Luvan myöntäisi pääsääntöisesti kunnanhallitus, jonka päätökseen tyytymätön voisi valittaa lääninoikeuteen ja Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos lupaa ei myönnetä, omistaja voi vaatia alueen lunastamista.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 25 §:n siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaantullessa jo aloitettuun ja luvanvaraiseksi tulevaan ainesten ottamiseen olisi haettava lupa määräajassa. Ennen tammikuun 1 päivää 1979 aloitetun ainesten ottamisen taikka ainesten ottamista varten hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäytön estyessä luvan epäämisen johdosta olisi alueen omistajalla tai ottamisoikeuden haltijalla oikeus saada kunnalta tai valtiolta korvaus hänelle aiheutuneesta vahingosta. Valiokunnan saaman tiedon mukaan kyseinen ajankohta, jonka jälkeen sanottua korvausta ei suoritettaisi, on valittu sillä perusteella, että joulukuussa 1978 julkistettiin tarkistettu ehdotus laiksi maankamaran ainesten ottamisesta. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee toisaalta, että maankamaran ainesten ottamista koskeva lainvalmistelutyö on ollut vireillä 1960-luvun alusta lähtien ja että kolme eri komiteaa tai toimikuntaa on vuosina 1966, 1969 ja 1975 julkaissut asiaa koskevia säädösehdotuksia.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa laiksi rakennuslain muuttamisesta (jäljempänä toinen lakiehdotus) ehdotetaan rakennuslakiin muutoksia, joilla tarkistettaisiin rakennuslain toimenpidekieltojärjestelmää siten, että luvanvaraisuuden laajuus, luvan myöntämisedellytykset ja lupamenettely olisivat mahdollisimman pitkälle yhdenmukaiset soranottolain kanssa ja asianomaisen oikeus korvaukseen sama kuin soranottolaissa. Lakiehdotuksessa on myös ensimmäisen lakiehdotuksen 25 §:ää vastaava siirtymäsäännös, jonka mukaan oikeutta korvaukseen ei olisi, jos lupaa ei myönnetä luvanvaraiseen toimintaan, joka on aloitettu tammikuun 1 päivänä 1979 tai sen jälkeen.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksissa laiksi yleisistä teistä annetun lain 10

§:n muuttamisesta (jäljempänä kolmas lakiehdotus) ja laiksi yksityisistä teistä annetun lain 14 §:n muuttamisesta (jäljempänä neljäs lakiehdotus) ehdotetaan näihin säännöksiin lisäystä, jonka mukaan tienpitoaineen ottamisessa olisi soveltuvin osin noudatettava ensimmäisen lakiehdotuksen säännöksiä, jotka koskevat aineiden ottamisen rajoituksia, ottamissuunnitelmaa, luvan myöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä.

Ed. Raudaskosken mainittu lakialoite on yhdenmukainen hallituksen esityksen kanssa lunastusvelvollisuutta koskevaa 8 §:ää lukuun ottamatta. Aloitteen mukaan lunastusvelvollisuus olisi aina kun ottamislupa on evätty ja lunastuskorvaus olisi ainesmäärän mukaan alenevasti porrastettu.

Ed. Bärlundin mainittu lakialoite on yhdenmukainen hallituksen esityksen kanssa muutoin paitsi, että sen mukaan luvan myöntäminen tai epääminen voisi perustua vapaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan eikä lunastusvelvollisuutta luvan tultua evätyksi olisi. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan myös turpeen ottaminen säädettäväksi samalla tavalla luvanvaraiseksi kuin ensimmäisessä lakiehdotuksessa mainittujen muiden aineiden ottaminen.

Hallituksen esitykseen ja ed. Bärlundin lakialoitteeseen sisältyvien lakiehdotuksien johtolauseet ovat valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrätyn käsittelyjärjestyksen mukaiset ja ed. Raudaskosken lakialoitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen johtolause on valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyn käsittelyjärjestyksen mukainen.

Hallituksen esitys ja lakialoitteet koskevat soran, kiven, hiekan, saven, mullan ja turpeen eli maankamاران sellaisten aineiden, jotka ovat uusiutumattomia tai erittäin hitaasti uusiutuvia luonnonvaroja, ammattimaisen ja kaupallisen maaperästä poistamisen säätelyä saattamalla niiden ottaminen luvanvaraiseksi pysyvien ja useimmiten peruuttamattomien haitallisten luonnon- ja ympäristöolosuhteiden muutosten ehkäisemiseksi pyrkimällä ottamistoiminnan suunnitelmalliseen ohjaamiseen yhteiskunnan kokonaistarpeet huomioon ottaen.

Kysymyksessä on omistajan tai ottamisoikeuden muun haltijan harjoittaman uusiutumattomien tai erittäin hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen ammattimaisen ja kaupallisen luonnon poistamisen rajoittamisesta ja säätelystä saattamalla ottamistoiminta luvanvaraiseksi tavalla, joka ei tarkoita toisen taloudel-

lista hyödyntämistä. Omistajan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten ei kuitenkaan tarvittaisi lupaa.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 6 §:n mukaan lupa aineiden ottamiseen olisi myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eikä ottamisesta aiheudu lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettuja seurauksia. Näiden säännösten perusteella luvan myöntäminen tai epääminen on sidottua harkintaa ja lupaviranomaisen päätökseen voi hakea muutosta läänioikeudessa ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeusvalituksena. Lain perusteella ei kysymyksessä olevan alueen omistus- tai käyttöoikeutta siirretä tai luovuteta toiselle. Omistajalla on ottamisluvan epäämisestä riippumatta mahdollisuus käyttää omaisuuttaan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen.

Perustuslakivaliokunta katsoo edellä lausuttuun viitaten, ettei uusiutumattomien tai erittäin hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen ottamistoiminnan saattaminen ehdotetulla tavalla ja laajuudessa luvanvaraiseksi, myöskään turpeen osalta, loukkaa kysymyksessä olevan omistajan normaalia, kohtuullista ja järkevää omaisuutensa hyväksikäyttämistä ja että kansalaisten oikeusturva on tyydyttävällä tavalla järjestetty, kun lupaharkinta on oikeusharkintaa. Hallituksen esityksessä ja lakialoitteissa tarkoitettu ottamistoiminta voidaan siten saattaa luvanvaraiseksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrätystä järjestyksessä käsiteltävällä lailla. Valiokunnan myötävaikutuksesta syntyneessä lainsäädäntökäytännössä vastaavia uusiutumattomia tai erittäin hitaasti uusiutuvia luonnonvaroja koskevia omistus- tai käyttöoikeuden rajoituksia on katsottu voitavan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrätystä järjestyksessä kaivoslainsäädännössä ja laissa suojametsistä (196/22).

Ed. Bärlundin lakialoitteen mukaan ottamisluvan myöntäminen tai epääminen voisi perustua vapaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan korostanut asianmukaisten oikeusturvajärjestelyjen merkitystä arvioitaessa kansalaisten yleisiin oikeuksiin puuttuvien lakien säätämistä. Valiokunnan mielestä vapaa tarkoituksenmukaisuusharkinta aineiden ottamisluvan myöntämisen tai epäämisen suhteen heikentäisi tässä tapauksessa asianomaisen omistajan oikeusturvaa, koska omistajalla ei olisi oikeudellisesti turvattua mahdollisuutta koti-

tarvekäytön ylittävään aineiden ottoon silloinkaan kun 3 §:ssä tarkoitettuja haittoja ei aiheutuisi. Lupaedellytysten sidotulla harkinnalla on esillä olevassa tapauksessa erityistä merkittävyyttä, joten ed. Bärlundin lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus edellyttää sen 6 §:n säännöksen vuoksi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyä käsittelyjärjestystä.

Ed. Raudaskosken lakialoitteen 8 §:n mukaan omistajalla olisi oikeus saada alueensa kunnan tai valtion toimesta lunastetuksi aina kun ottamislupa on eväetty. Lunastustapauksessa lunastuskorvaus ei kuitenkaan olisi aina täysi korvaus, vaan ainesmäärän mukaan alenevasti porrastettu. Tämä on vastoin hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin säännöstä, joka edellyttää täyttä korvausta riippumatta korvauksen kohteen tai korvausmäärän suuruudesta, joten lakialoite on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan luvanvaraiseksi tulevan ottamistoiminnan jatkaminen voitaisiin korvauksetta evätä, jos aineiden ottaminen on aloitettu taikka sitä varten hankittu alue tai käyttöoikeus tammikuun 1 päivänä 1979 tai sen jälkeen. Edellä on jo viitattu tämän ajankohdan valintaperusteeseen. Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena taannehtivien vai-

kutusten ulottamista hallituksen esityksessä tehdyllä tavalla sattumanvaraisesti valittuun ajankohtaan ennen lain voimaantuloa siten, että siitä saattaa aiheutua tarpeellista ja hyväksyttävää toimintaa hyvässä uskossa harjoittavalle vahinkoa. Tällaisia taannehtivia järjestelyjä olisi pyrittävä välttämään. Asianmukaisempaa olisi, että mahdollisuus jo aloitetun ottamistoiminnan taikka hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäytön korvauksettomaan epäämiseen alkaa aikaisintaan hallituksen esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia hallituksen esitykseen ja lakialoitteisiin sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä, ja

että ed. Raudaskosken lakialoite n:o 173 (1980 vp.) ja ed. Bärlundin lakialoite n:o 174 (1980 vp.) on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Häggblom, Kemppainen, Knuuttila, Luttinen,

Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Söderman, Tuomaala, Väänänen ja Zyskovicz sekä varajäsen Ihämäki.

Eriäviä mielipiteitä

I

Katsomme, että ed. Raudaskosken lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus olisi käsiteltävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, seuraavin perustein:

Valiokunnan enemmistö on lähtenyt ed. Raudaskosken aloitteen osalta siitä, että kyseessä olisi pakkolunastus tai siihen verrattava tilanne ja että sen johdosta lakiehdotukseen olisi sovellettava HM 6.3 §:n säännöstä. Tuon säännök-

sen mukaan ”omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla”. Ed. Raudaskosken lakialoitteessa tarkoitettua lunastusmenettelyssä ei ole kysymys omaisuuden pakko-otosta. Varallisuus lunastetaan vain, jos varallisuuden omistaja niin tahtoo ja vaatii lunastamista. Koska kyseessä ei ole pakkolunastus, ei HM 6.3 §:n säännös tule sovellettavaksi.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1981

Matti Luttinen
Jacob Söderman
Mikko Elo

Paula Eenilä
Sakari Knuuttila

Lauha Männistö
Pentti Liedes
Arvo Kempainen

II

Mielestämme luonnonsuojelun, maisemanhoidon, merkittävien ja ainutlaatuisten luonnonarvojen säilyttäminen sekä uudistumattomien luonnonvarojen järkipäraseen ja suunnitelmallisen käytön turvaaminen yhteiskunnan kokonaistarpeet huomioon ottaen on tärkeän ja kiireellisen yleisen edun vaatima. Maankamaran ainesten ottamisen sääntely on siten tarpeellista ja yleisen edun vaatimaa. Tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet on kuitenkin toteutettava asianmukaisesti ottaen huomioon valtiosääntömme turvaamat kansalaisten perusoikeudet yhtäläisesti kaikkien kansalaisten osalta.

Luonnonsuojelu on kaikkien yhteinen asia ja tulee kaikkien kansalaisten yhteiseksi hyväksi puhtaamman ja viihtyisemmän, paremman ympäristön muodossa. Tämän vuoksi on asianmukaista, että sen kustannukset kannetaan yhdessä tai, ellei tähän katsota olevan mahdollisuuksia, se tunnustetaan oikealla säätämisyjärjestysvalinnalla. Rakentamalla järjestelmä, jolla luonnon- ja ympäristönsuojelun kustannukset jäävät vain joidenkuiden kannettaviksi, käyttöoikeutensa rajoituksiin alistumaan joutuvia käytetään yksipuolisesti muun yhteiskunnan hyväksi.

Lakiehdotuksen päämäärät ja tarkoitus täytävät siis yleisen tarpeen vaatimuksen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamassa

mielessä, kun sanottu momentti edellyttää, että pakkolunastuksesta voidaan säätää tavallisella lailla vain yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan. Jos tarve ei ole yleinen tai korvaus ei ole täysi korvaus, edellytykset pakkolunastuksesta säätämiseen tavallisella lailla puuttuvat.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnoissaan n:ot 5/1968 vp., 2/1967 vp. ja 1/1956 vp. todennut, että hallitusmuodon 6 §:ssä omaisuudella tarkoitetaan yleensä kaikkia varallisuus oikeudellisia etuja, joihin laajimpana ja tärkeimpänä kuuluu omistusoikeus. Omistusoikeuteen varsinaisessa mielessä taas kuuluvat kaikki itse omaisuuteen kohdistuvat oikeudet, jotka jollakin perusteella eivät kuulu muulle kuin omistajalle tai eivät lain mukaan ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena olevaan esineeseen ei kajottaisikaan.

Valiokunnan edellä selostettu vakiintunut tulkinta vaikuttaa välittömästi asiaan arvioitaessa myös soranottolakiehdotuksen säätämisyjärjestystä.

Lakiehdotuksella ei ole tarkoitus erottaa omistusoikeudesta maankamaran ainesten otto-oikeutta. Ainesten ottaminen on katsottava ja

jää edelleen tarpeelliseksi ja hyväksyttäväksi toiminnaksi, josta määrääminen kuuluu omistajalle. Soran ja hiekan tarpeesta johtuu, että näillä maankamaran aineksilla on suuri taloudellinen arvo, joka ylittää muusta omaisuuden käytöstä saatavan hyödyn. Oikeus ainesten ottoon on siten omaisuuden kohdistuva ja taloudellisesti merkittävä oikeus omaisuuden hyväksikäyttöön. Lakiehdotus johtaisi siihen, että eräiltä omistajilta tämän oikeuden käyttö voitaisiin evätä. Kysymyksessä on täten heidän osaltaan omaisuuden kohdistuvan ja taloudellisesti merkittävän käyttöoikeuden kieltäminen eli itseasiassa erityisen oikeuden pakkolunastus.

Pakkolunastuksen kohteeksi joutuvalla ei pääsääntöisesti kuitenkaan olisi oikeutta mihinkään korvaukseen siitä, että hänen omaisuutensa normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöoikeutta rajoitetaan. Omistaja voisi tosin vaatia kysymyksessä olevan alueen lunastamista. Jos lunastukseen suostutaan, on korvaus lunastuslain mukainen täysi korvaus. Lakiehdotuksen lunastusvelvollisuutta koskeva säännös on kuitenkin siten kirjoitettu, että useimmissa tapauksissa lunastus ei tulisi kysymykseen. Kyseistä aluetta voidaan lähes aina katsoa voitavan käyttää myös maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai johonkin muuhun kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Myöskään määräys lunastuksesta tapauksissa, joissa luvan epäämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana, ei aina riitä turvaamaan lunastusta. Useimmissa tapauksissa nuo muut kohtuullista hyötyä tuottavat omaisuuden käyttömuodot olisivat taloudellisesti huomattavasti vähempiarvoisia.

Näin ollen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin edellyttämää täyttä korvausta ei maksettaisi, joten tavallisella lailla säädettävissä olevan pakkolunastuksen edellytyksiä ei tältä osin olisi olemassa. Hallitusmuotohan edellyttää luonnollisesti täyttä korvausta kaikille pakkolunastuksen kohteeksi joutuville eikä vain joillekulle heistä. Lisäksi on huomattava, että vaikka omaa ja toisen kotitarvekäyttöä varten ei vaadittaisikaan lupaa, lakiehdotuksen 3 § koskee myös kotitarvekäyttöä. Siten muun muassa 3, 8, 13 ja 14 §:n säännöksistä johtuu, että kotitarvekäyttökin voidaan korvauksetta estää.

Lakiehdotus on myös hallitusmuodon 5 §:n ilmaiseman kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa. Keskenään täysin samanarvoisessa asemassa olevista sora-alueen omistajista jotkut saavat luvan harjoittaa soranottoa ja saavat sen tuottaman taloudellisen

hyödyn, kun taas jotkut joutuvat alistumaan käyttöoikeutensa pakkolunastukseen. Viimeksi mainituista taas osa voi saada menetyksestään täyden korvauksen, mutta suurin osa ilmeisesti jäisi kokonaan korvauksetta. Lakiehdotuksen 3 §:n säännökset ovat lisäksi niin tulkinnanvaraiset, että kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä tuskin voi toteutua, vaikka lupaharkinta olisikin oikeusharkintaa. Muun muassa lausunnossaan n:o 1/1956 vp. perustuslakivaliokunta on korostanut kansalaisten oikeusturvan olennaista merkitystä vastaavanlaisessa tilanteessa.

Voidaan ehkä väittää, ettei lakiehdotuksen 3 §:n selkeämpi muotoilu ole mahdollista. Se ei kuitenkaan voi muodostaa oikeudellisesti kestäväää perustetta sille, että tulkinnanvaraisuuden vaikutus oikeusturvaan ja säätämisyjärjestyksen arviointiin jätettäisiin huomiotta. Tämän on perustuslakivaliokunta nimenomaan todennut lausunnossaan n:o 7/1961 vp.

Hallituksen esitykseen sisältyvien ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä on mielivaltaisesti valittu 1. päivä tammiukuuta 1979 ajankohdaksi, jonka jälkeen aloitettu aineiden ottaminen taikka aineiden ottamista varten hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyödyntäminen voidaan korvauksetta evätä.

Lausunnossaan n:ot 3/1975 vp. ja 5/1969 vp. perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainsäädännön taannehtivuuden edellytyksiin lausuen muun muassa, että vallitsevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaan uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalta syntyneitä laillisia oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosiaalisista näkökohdista vaikutteita saavan lainsäädännön alalla. Tätä oikeusperiaatetta ei kuitenkaan voida tulkita niin ahtaasti, ettei se salli voimassa olevien oikeussuhteiden selventämistä ja täydentämistä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä annettavilla taannehtivillakin säännöksillä. Edellytyksenä tietenkin on, ettei aineelliseen oikeuteen tuoda mitään oleellisesti uutta. Tämä edellytys nyt puuttuu.

Perustuslakivaliokunnan muista lausunnoista ilmenevän vakiintuneen tulkinnan mukaan lainmukaiseen taloudelliseen toimintaan ja taloudellisiin sopimuksiin voidaan taannehtivasti puuttua vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla käsitellyllä lailla. Tässä tapauksessa voidaan luvanvaraisuuden ulottamista jo aloitettuun toimintaan puoltaa edellä mainituilla yleisen tarpeen vaatimuksilla. Jos taannehtivasta puuttumisesta johtuva vahinko kor-

vataan täysimääräisesti, ei siten siirtymäsäännöksen säätämiseksi tavallisella lailla olisi estetty. Ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen käsittely tavallisena lakina siirtymäsäännöksen osalta siis edellyttää, että korvaus suoritetaan kaikesta ennen lain voimaantuloa aloitetun toiminnan jatkamisen taikka ottamistoimintaa varten hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäytön estymisestä aiheutuvasta vahingosta.

Emme voi myöskään hyväksyä eikä pitää täysin harkittuna sitä valiokunnan enemmistön kantaa, jolla turve ja muut hitaasti uudistuvat luonnonvarat on säätämisyjärjestyksen osalta täysin rinnastettu uudistumattomiin luonnonvaroihin.

Toisessa lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä, jotka antaisivat aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin, muilta kuin siirtymäsäännöstä koskevilta, edellä käsitellyiltä osin. Kolmannessa ja neljännessä lakiehdotuksessa ei tässä suhteessa ole mitään huomautettavaa.

Ed. Raudaskosken lakialoite merkitsisi poikkeusta täyden korvauksen periaatteesta, joten sekin edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyä säätämisyjärjestystä.

Ed. Bärlundin lakialoite puolestaan merkit-

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1981

Juhani Tuomaala

Hannele Pokka

Marjatta Väänänen

sisi, että pakkolunastuksesta ei saisi mitään korvausta missään olosuhteissa, minkä ohella pakkolunastuksen edellytykset jäisivät vapaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, joten lakialoite on selvästi hallitusmuodon 6 §:n vastainen ja vaatii valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyä käsittelyjärjestystä.

Edellä esitetyn perusteella emme ole voineet yhtyä valiokunnan enemmistön kannanottoon. Valiokunnan olisi mielestämme tullut lausuntoon kunnioittaen esittä,

että hallituksen esitykseen n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältyvät ensimmäinen ja toinen lakiehdotus sekä ed. Raudaskosken lakialoitteeseen n:o 173 (1980 vp.) ja ed. Bärlundin lakialoitteeseen n:o 174 (1980 vp.) sisältyvät lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä ja

että mainittuun hallituksen esitykseen sisältyvät kolmas ja neljäs lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

III

Tyytymättöminä perustuslakivaliokunnan enemmistön kantaan, jonka mukaan hallituksen esitykseen n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä ja samoin siihen, että valiokunnan enemmistö ei ole perustellut tätä merkittävää tulkintakantaansa asian vaatimalla perusteellisuudella eikä nojautumalla sen enempää valiokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön kuin laaja-alaiseen oikeudelliseen arviointiinkaan, esitämme eriyvänä mielipiteenämme kunnioittaen seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnoissaan n:ot 5/1968 vp., 2/1967 vp. ja 1/1956 vp. todennut, että hallitusmuodon 6 §:ssä omaisuudella tarkoitetaan yleensä kaik-

kia varallisuus oikeudellisia etuja, joihin laajimpana ja tärkeimpänä kuuluu omistusoikeus. Omistusoikeuteen varsinaisessa mielessä taas kuuluvat kaikki itse omaisuuteen kohdistuvat oikeudet, jotka jollakin perusteella eivät kuulu muulle kuin omistajalle tai eivät lain mukaan ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena olevaan esineeseen ei kajotaisikaan. Näissä samoissa lausunnoissaan valiokunta on katsonut, että hallitusmuoto suojaa omaisuus oikeuksien käyttämistä siten, että laki, joka loukkaa omistajan normaalia, kohtuullista ja järkevää omaisuutensa hyväksikäyttämistä, on säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Varsin perusteellisesti perustuslakivaliokunta on selvittänyt näitä asioita esimerkiksi em. lausunnossaan n:o 1/1956 vp., jossa todetaan asiasta seuraavaa: "Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa säädetään: 'Jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu ... omaisuuden puolesta'. Tätä täydentää saman pykälän 3 momentissa oleva säännös, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Näistä säännöksistä on toisaalta johdettu sellainen yleinen sääntö, että pakkotoimeen, jonka sisältönä on omistusoikeuden siirtäminen toiselle, on lupa, mikäli toimella todella on taloudellista merkitystä, ryhtyä vain perustuslain säädäntöjärjestyksessä voimaansaatetun lain antaman valtuutuksen mukaisesti. Toisaalta on taas todettava, että omaisuus voi olla 'lain mukaan' turvattu joko niin, että siitä on säädetty tavallisella lailla, tai niin, että siitä säännellään perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettyllä lailla. Omaisuuteen puuttuminen voidaan tämän vuoksi katsoa hallitusmuodon periaatteiden mukaan mahdolliseksi yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä, jos laki ei loukkaa normaalia, kohtuullista ja järkevää oikeuden hyväksi käyttämistä. Muussa tapauksessa on perustuslain säädäntöjärjestys tarpeen."

Valiokunnan edellä selostettu vakiintunut tulkinta on välittömästi asiaan vaikuttava arvioitaessa myös kysymystä soranottolaki ehdotuksen säätämisyjärjestyksestä.

Maankamaran aineiden ottaminen on oikeusjärjestyksemme sallimaa hyväksyttyä toimintaa. Tähän ei vaikuta se, että kyseessä ovat uusiutumattomat luonnonvarat emmekä voi valiokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön perustamattomana hyväksyä valiokunnan enemmistön nyt omaksumaa kantaa, jonka mukaan uusiutumattomat tai hitaasti uusiutuvat luonnonvarat olisivat vähäisemmän omaisuudensuojan alaisia kuin muu omaisuus. Myös nyt säädettävän soranottolain jälkeen maankamaran aineiden ottamistoiminta tulee jatkumaan ja määrältään ilmeisesti entisen laajuisena, sillä ei ole tarkoitukseen vähentää sinänsä välttämätöntä maankamaran aineiden ottoa. Näin ollen on selvää, että maankamaran aineiden otto on omaisuuden normaalia, järkevää ja kohtuullista omistusoikeuteen perustuvaa omaisuuden hyväksikäyttämistä. Jo tällä perusteella voitaisiin päätyä siihen, että laki tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Kuitenkin saatetaan sanoa, että laki ei estä maankamaran aineiden ottoa sinänsä, vaan

ainoastaan tietynlaisissa olosuhteissa eli silloin, kun siitä aiheutuu "kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa".

Saatetaankin ehkä lähteä siitä, että tietynlaisissa olosuhteissa maankamaran aineiden otto, vaikka se omistajan eli perusoikeusturvan nauttijan kannalta, johon näkökulmaan säätämisyjärjestysharkinnan on perustuttava, olisi normaalia ja järkevää, se ei välttämättä olisi kohtuullista.

Tässä kohtuullisuuden harkinnassa on toisaalta otettava huomioon myöhemmin puheeksi tuleva maankamaran aineiden otton taloudellinen ylivoimaisuus verrattuna omaisuuden muuhun käyttöön ja ennen kaikkea mainitut lain 3 §:n kiistattoman joustavat ja tulkinnanvaraiset normit soranottoluvan epäämisedellytyksenä.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksen perustaminen määräysten tulkinnanvaraisuuteen ja epätasällisyyteen on sopusoinnussa valiokunnan tulkintakäytännön kanssa. Niinpä perustuslakivaliokunta em. lausunnossaan n:o 1/1956 vp. totesi seuraavaa: "Viitaten korkeimman oikeuden asiasta antamaan lausuntoon valiokunta toteaa, ettei ensiksi mainitussa ehdotuksessa tilan osittamisen edellytyksiä ole riittävän tasällisesti määriteltä, vaan jäisi toimeenpanoviranomaisille näiden suhteen laaja harkintavaltia."

Samantapaisia perusteluita valiokunta käytti myös lausunnossaan n:o 2/1967 vp. hallituksen esityksestä rannansuojalakeiksi. Tuosta tavoitteeltaan soranottolain kanssa samansuuntaisesta laista antamassaan lausunnossa valiokunta totesi mm. seuraavaa: "Ne edellytykset, joilla ranta-aluetta tämän mukaisesti voitaisiin määrätä rannansuojelualueeksi, on lakiesityksessä määriteltä niin väljästi, että lääninhallituksen ratkaisu asiassa tulisi kaavoituksen ja muun rannankäytön suunnittelun nykyisen tilan huomioon ottaen käytännössä perustumaan vapaaseen harkintaan. Sen vuoksi on kysymyksenalaista olisiko lääninhallituksen päätökseen haettavissa muutosta sillä perusteella, että päätös olisi perustettu virheelliseen lain soveltamiseen, eli ns. oikeusvalituksena."

Rakennusluvan myöntämistä rannansuojelualueelle koskevien säännösten osalta tilanne on vastaavanlainen. Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan poikkeuslupa voitaisiin myöntää, milloin rakentamisen ei havaittaisi tuottavan huomatta-

vaa haittaa kaavoituksen suorittamiselle tai alueen käytön muulle järjestämiselle eikä ruumentavan maisemakuvaa.”

Nyt puheena olevan asian merkittävyyttä sääntämisyjärjestysharkinnassa osoittaa mielestämme sekin, että valiokunnan enemmistö edellyttää edustaja Bärlundin lakialoitteen käsittelemistä perustuslain sääntämisyjärjestyksessä juuri sen vuoksi, että sen mukaan ottamisluvan myöntäminen perustuisi vapaaseen harkintaan.

Vaikka esillä olevassa soranottolaissa onkin sellaisia oikeusturvan kannalta merkittäviä järjestelyjä, jotka edellä mainituissa lausunnoissa käsitellyistä maankäyttölaista ja rannansuojelulaista puuttuivat, voidaan näistä valiokunnan aiemmista lausunnoista havaita, että säännösten epätasällisyydelle on sääntämisyjärjestyksen ja siihen nivoutuvan kohtuullisuuden harkinnassa annettu merkitystä.

Näillä seikoilla on mielestämme soranottolaissa, sen 3 §:n normien joustavuuden vuoksi hyvin suuri merkitys ja voidaankin juuri tähän tulkinnanvaraisuuteen viitaten sanoa soranottolain voivan estää omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käyttämisen. Tätä mielestämme ei, toisin kuin valiokunnan enemmistön mielestä, muuta se, että soranottoluvan myöntämisessä kyseessä olisi muodollisesti ns. oikeusharkinta, sillä soranoton voidaan ilmeisesti aina katsoa turmelevan kaunistaa maisemakuvaa tai tuhoavan luonnon merkittäviä kauneusarvoja.

Näin ollen olemme sitä mieltä, että vaikka laissa onkin kansalaisten oikeusturva järjestetty suomalla valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, on lain 3 §:n joustaviin normeihin sisälle kirjoitettu sellainen harkinnanvaraisuus, että tällä on mitä oleellisin merkitys pohdittaessa nyt puheena olevaa kohtuullisuutta ja päädyttäessä siihen, että laki voi estää myös omaisuuden kohtuullisen käytön.

Voidaan ehkä väittää, ettei lakiehdotuksen 3 §:n selkeämpi muotoilu ole mahdollista. Tämä ei kuitenkaan voi muodostaa oikeudellisesti kestävästä perustetta sille, että tulkinnanvaraisuuden vaikutus oikeusturvaan ja sääntämisyjärjestyksen arviointiin jätettäisiin huomiotta, minä perustuslakivaliokunta nimenomaan on lausunnossaan n:o 7/1961 vp. todennut.

Näin ollen hallituksen esittämä soranottolaki merkitsee mielestämme tosiasiallisesti sitä, että sen nojalla voidaan rajoittaa omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttämistä, mikä vaatii perustuslain sääntämisyjärjestyksen.

Näin mielestämme on, vaikka voidaan sanoa omistajalle jäävän maankamaran ainesten ottamista lukuunottamatta käyttöönsä muita omaisuuden kohtuullista käyttämistä merkitseviä käyttömuotoja. Onkin kysytty, puhuttaessa omaisuuden normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä käyttömuodosta, tarkoitetaanko sitä, että laki vaatii perustuslain sääntämisyjärjestyksen, jos se on ristiriidassa yhdenkin normaaliksi, kohtuulliseksi ja järkeväksi luonnehdittavan omaisuuden käyttömuodon kanssa, vai ko sitä, että laki on säädettävissä tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä, jos se jättää omistajalle vielä mahdollisuuden omaisuuden tällaiseen käyttämiseen, vaikka laki estääkin jonkin käyttömuodon, jota sinänsä voidaan luonnehtia normaaliksi, kohtuulliseksi ja järkeväksi.

Vaikka mielestämme voitaisiinkin ajatella tilanteita, joissa yhden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käyttömuodon rajaaminen omistajan käyttöoikeuksien ulkopuolelle ei vielä sinänsä merkitsisi perustuslain sääntämisyjärjestyksestä, on tässä tapauksessa tilanne toinen. Maankamaran ainesten ottamisen taloudellinen edullisuus omistajalle verrattuna muuhun omaisuuden käyttöön on näet asiantuntijoiden valiokunnassa esittämien laskelmien perusteella niin merkittävä, että sen, sen lisäksi, mitä se vaikuttaa jo edellä esillä olleeseen kohtuullisuusharkintaan, estymisen on katsottava merkitsevän sitä, että omistaja ei voi kokonaisvaltaisestikaan arvostellen käyttää omaisuuttaan kohtuullisella tavalla.

Kuten edellä on selvitetty, lakiehdotus johtaisi siis siihen, että eräiltä omistajilta omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö voitaisiin evätä. Kysymyksessä on heidän osaltaan itseasiassa erityisen oikeuden pakko-otto.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentti edellyttää, että pakkolunastuksesta voidaan säätää tavallisella lailla vain yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan. Jos tarve ei ole yleinen tai korvaus ei ole täysi korvaus, edellytyksiä säätää pakkolunastuksesta tavallisella lailla ei ole. Mielestämme on selvää, että luonnonsuojelun, maisemanhoidon, merkittävien ja ainutlaatuisten luonnonarvojen säilyttäminen sekä uusiutumattomien luonnonvarojen järkipäisen ja suunnitelmallisen käytön turvaaminen yhteiskunnan kokonaistarpeet huomioonottaen on tärkeän ja kiireellisen yleisen tarpeen vaatima. Maankamaran ainesten ottamisen säätely on siten tarpeellista ja yleisen edun vaatimaa.

Lakiehdotuksen tarkoitus ja päämäärät täytävät siis yleisen tarpeen vaatimukset hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä. Kuitenkaan pakko-oton kohteeksi joutuvalla ei pääsääntöisesti olisi oikeutta mihinkään korvaukseen siitä, että hänen omaisuutensa normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä rajoitetaan. Omistaja voisi tosin vaatia kysymyksessä olevan alueen lunastamista. Jos lunastukseen suostutaan, on korvaus lunastuslain mukainen täysi korvaus. Lakiehdotuksen lunastusvelvollisuutta koskeva säännös on kuitenkin siten kirjoitettu, että useimmissa tapauksissa lunastus ei tulisi kysymykseen. Kysymyksessä olevaa aluetta voidaan lähes aina katsoa voitavan käyttää myös maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai johonkin muuhun kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Myöskään määräys lunastuksesta tapauksissa, joissa luvan epäämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana, ei riitä turvaamaan lunastusta kaikissa tapauksissa.

Näin ollen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin edellyttämä korvausperiaate ei useimmissa tapauksessa toteutuisi, joten tavallisella lailla säädettävissä olevan pakkolunastuksen edellytyksiä ei tältä osin olisi olemassa, koska hallitusmuoto luonnollisesti edellyttää täyttää korvausta kaikille pakkolunastuksen kohteeksi joutuville eikä vain joillekin heistä. Lisäksi on huomattava, että vaikka omaa ja toisen kotitarvekäyttöä varten ei vaadittaisikaan lupaa, lakiehdotuksen 3 § koskee myös kotitarvekäyttöä, joten mm. 13 ja 14 §:n säännöksistä johtuu, että kotitarvekäyttökin voidaan korvauksetta estää.

Lakiehdotuksen voidaan myös katsoa olevan ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n ilmaiseman kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Lakiehdotuksen 3 §:n säännösten tulkinnanvaraisuus osaltaan aiheuttaa näet myös sen, että kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä tuskin voi toteutua, sillä on todennäköistä, että keskenään kaikilta osin täysin samantarvoisessa asemassa olevista sora-alueen — jopa saman geologisen muodostelman eri osien — omistajista toiset saavat luvan harjoittaa soranottoa ja saavat sen tuottaman taloudellisen hyödyn ja toisaalta toiset joutuvat alistumaan käyttöoikeutensa pakko-ottoon.

Hallituksen esitykseen sisältyvien ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä on mielivaltaisesti valittu 1 päivä tammi-kuuta 1979 ajankohdaksi, jonka jälkeen aloitettu aineiden ottaminen taikka aineiden otta-

mista varten hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäyttö voidaan korvauksetta evätä. Lausunnoissaan n:o 3/1975 ja 5/1969 vp. perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainsäädännön taannehtivuuden edellytyksiin lausuen mm., että vallitsevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaan uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassaolleen lain pohjalla syntyneitä laillisia oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosiaalisista näkökohdista vaikutteita saavan lainsäädännön alalla. Tätä oikeusperiaatetta ei kuitenkaan voida tulkita niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä annettavilla säännöksillä selventää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita, ellei aineelliseen oikeuteen siten tuoda mitään oleellisesti uutta.

Perustuslakivaliokunnan muista lausunnoista ilmenevän vakiintuneen tulkinnan mukaan lain mukaiseen taloudelliseen toimintaan ja taloudellisiin sopimuksiin voidaan taannehtivasti puuttua vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla käsitellyllä lailla. Tässä tapauksessa voidaan luvanvaraisuuden ulottamista jo aloitettuun toimintaan puoltaa edellä mainitulla yleisen tarpeen vaatimuksella. Jos taannehtivasta puuttumisesta johtuva vahinko korvataan täysimääräisesti, ei siten olisi estettä siirtymäsäännöksen säätämislle tavallisella lailla. Ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen käsittely tavallisena lakina siirtymäsäännöksen osalta edellyttäisi siten, että korvausta suoritetaan kaikista ennen lain voimaantuloa aloitetun toiminnan jatkamisen tai ottamistoimintaa varten hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäytön estymisestä aiheutuvasta vahingosta. Kun näin ei nyt ole asianlaita, on lakiehdotukset jo tämänkin vuoksi säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Toisessa lakiehdotuksessa muilta kuin siirtymäsäännöstä koskevilta edellä käsitellyiltä osin ei ole säännöksiä, jotka antaisivat aihetta valtiösääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Edustaja Raudaskosken lakialoite merkitsisi lunastustapauksissa poikkeusta täyden korvauksen periaatteesta, joten se edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyä säätämisyjärjestystä. Edustaja Bärlundin lakialoite merkitsee, kuten edellä jo on ollut puhetta, täysin yksiselitteisesti ja avoimesti sitä, että ottamisluvan edellytykset jäisivät vapaaseen tarkoitukseenmukaisuusharkintaan, minkä ohella ottamisluvan epäämisestä ei saisi missään tapauksessa mitään korvausta, joten lakialoite on käsiteltävä

valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätystä käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella emme ole voineet yhtyä valiokunnan enemmistön kannanottoon. Valiokunnan olisi mielestämme tullut lausuntonaan kunnioittaen esittää,

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1981

Ben Zyskowitz
Erkki Pystynen

että hallituksen esitykseen n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältyvät ensimmäinen ja toinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätystä järjestyksessä.

Timo Ihamäki
Impi Muroma