

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

27 päivänä marraskuuta 1990

Lausunto n:o 3

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on 5 päivänä loka-kuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt lakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 73 uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina ylijohtaja Leif Sevón oikeusministeriöstä, maaneuvos Sune Eriksson ja kansliapäällikkö Peter Lindbäck Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, tekninen johtaja Jan Mikael von Schanz Ålandsgillet i Stockholm -nimisestä yhdistyksestä, toimitusjohtaja Jan Kåhre Ålands Vänner i Helsingfors r.f. -nimisestä yhdistyksestä, filosofian maisteri Ann-Christin Waller Ålandsringen i Åboland r.f. -nimisestä yhdistyksestä, Helsingin yliopiston professori Vesa Majamaa ja vs. professori Urpo Kangas, Turun yliopiston apulaisprofessori Markku Helin, Lapin korkeakoulun professori Ahti Saarenpää, oikeusneuvos, oikeustieteen tohtori Juhani Wirilander ja Ahvenanmaankomitean sihteeri, alivaltiosihteeri Nils Wirtanen.

Hallituksen esitys

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Lain yleistavoitteena on Ahvenanmaan itsehallinnon vahvistaminen ja laajentaminen lainsäädännön, hallinnon ja talouden aloilla. Uudistuksen tarkoituksena ei ole muuttaa maakunnan valtio-oikeudellista asemaa.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta annetun lain muuttamisesta siten, että perintöön perustuvat saannot tulevat laissa säädettyjen rajoitusten piiriin. Pääsäännöstä poiketen rintaperilliset ja eloonjäänyt

puoliso voivat kuitenkin periä maakunnassa sijaitsevaa omaisuutta. Sama koskee myös puolison oikeutta kuolemantapauksen jälkeen toimitettavassa osituksessa hankkia ilman lupaa kiinteää omaisuutta. Kiinteään omaisuuteen rinnastetaan osuus kuolinpesässä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta. Ehdotetulla lupajärjestelmällä pyritään varmistamaan, että maaomaisuus voi säilyä maakunnassa asuvien hallussa.

Valiokunnan kannanotot

Uudistuksen eräs keskeinen lähtökohta on, että itsehallintolaki toimisi tietyissä kysymyksissä puitelakina, jota maakuntalainsäädäntö täydentää. Eräät lakivaliokunnassa käsitellyistä ongelmista ovat sellaisia, että ne ovat merkityksellisiä vain, jos asiaa ei tyydyttävästi ratkaista maakuntalainsäädännöllä. Näistä syistä lakivaliokunta ei voi kaikissa tapauksissa ottaa kantaa siihen, onko sen esittämä muutos taroituksenmukaisinta sijoittaa Ahvenanmaan maanhankintalakiin vai maakuntalakiin.

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa toimialansa osalta keskittyen lausuntopyynnön mukaisesti perintöoikeutta ja kiinteistön omistusoikeutta koskeviin kysymyksiin sekä näihin olennaisesti liittyviin perheoikeudellisiin näkökohtiin.

Tämän perusteella lakivaliokunta kiinnittää huomiota jäljempänä mainittuihin säännöksiin ja esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

1. Itsehallintolaki

18 §. *Maakunnan lainsäädäntövalta.* Pykälän 18 kohdan mukaan maakunnalla on lain-

säädäntövalta mm. asioissa, jotka koskevat velvollisuutta antaa maatalousmaata ja kalastusvesiä vuokralle täyttää korvausta vastaan niiden tuotantokyvyn ylläpitämiseksi.

Maakuntalaki, jota säännöshetkessä tarkoitetaan, tulisi olemaan asiallisesti pakkolunastuslakiin rinnastettava laki. Pakkolunastuslainsäädännössämme lähtökohtana on, että sille, joka yleistä tarvetta varten joutuu luovuttamaan käyttöoikeuden alueeseensa toiselle, ei voida pakkolunastusmenettelyssä asettaa luovutettuun alueeseen nähden pitemmälle meneviä velvollisuuksia kuin velvollisuus sallia lunastusarpeen edellyttämä käyttö. Lunastusmenettelyssä luovuttajalle ei voida asettaa luovutettuun alueeseen nähden kunnossapitovelvollisuutta tai muuta positiivista toimintavelvollisuutta. Pykälässä ehdotettu järjestely, jonka mukaan alueen omistajan ja lunastuksen hakijan välille voitaisiin pakolla perustaa maanvuokrasuhde, jossa alueen omistaja joutuisi vuokranantajan asemaan, on varsin poikkeuksellinen. Järjestely johtaisi alueen omistajan kohtuuttomaan sidonnaisuuteen, mikäli perustettuun vuokrasuhteeseen sovellettaisiin normaaleja maanvuokraa koskevia periaatteita rakentamisen, perusparannusten, vuokra-alueen kunnossapitovelvollisuuden, lunastuskysymysten tms. osalta. Myös irtisanomiskysymysten ja muiden osapuolten välisen vuokrasuhteen voimassaoloa koskevien kysymysten ratkaiseminen muodostuisi vaikeaksi. Näin ollen vuokrasuhteen perustaminen pakolla alueen omistajan ja lunastajan välille ei vaikuta asianmukaiselta.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan ehdotusta laadittaessa on pidetty silmällä käyttämättä jääneitä peltoja ja kalavesiä. Tämä olennaisesti säännöksen soveltamisalaan vaikuttava seikka ei käy ilmi ehdotetun 18 §:n 18 kohdan säännöstekstistä. Lain säännöksillä olisi myös järjestettävä maanomistajan mahdollisuudet saada alue omaan käyttöönsä samaan tarkoitukseen, mihin lunastaja sitä käyttää niin, ettei lunastajankaan asemaa kohtuuttomasti heikennetä.

Lakivaliokunta katsoo, että lunastajalle pakolla perustettavan käyttöoikeuden olisi kaikissa tapauksissa oltava määräaikainen, jolloin omistajalla olisi määräajan umpeen kuluttua mahdollisuus saada alue jälleen omaan käyttöönsä. Tämän ja edellä lausutun huomioon ottaen lakivaliokunta esittää, että 18 §:n 18 kohta kirjoitetaan seuraavaan täsmennettyyn muotoon:

”18) maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä; velvollisuutta luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vaajakäytössä olevaa maatalousmaata ja kalavesiä tällaista tarkoitusta varten täyttää korvausta vastaan toisen hallintaan määrääjäksi;”

63 §. *Kruununperintö.* Pykälän tarkoituksena on, että maakunta tulee osittain valtion sijaan valtionperinnön vastaanottajana. Pykäläehdotuksen mukaan perintö menee maakunnalle, jollei vakinaisesti maakunnassa kuollessaan asuneella henkilöllä ole perillistä. Lisäksi pykälässä säädetään siitä, että kuollessaan maakunnan ulkopuolella asuneen perillistömän henkilön Ahvenanmaalla sijaitseva kiinteä omaisuus tulee maakunnalle.

Pykälän otsikko ei vastaa sen asiasisältöä. Lakivaliokunta esittää, että otsikko korjataan, esimerkiksi muotoon ”*Maakunnan oikeus perintöön*”.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös pykälän asiasisältöön. Ehdotuksen mukainen 63 § johtaisi siihen, että Ahvenanmaalle olisi maakuntaperintöjä varten luotava erityinen pesänselvitysjärjestelmä huolehtimaan niistä tehtävistä, jotka perintökaaren voimaantulosta annetun lain mukaan kuuluvat valtiokonttorille. Tähän ei hallituksen esityksen perusteluissa ole kiinnitetty huomiota. Itsehallintolain tavoitteiden kannalta ei kuitenkaan vaikuta tarpeelliselta, että maakunnalle voisi perintönä siirtyä maakunnan ulkopuolella sijaitsevaa omaisuutta.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että olisi asianmukaista rajoittaa maakunnan oikeus jäämistöön siten, että 63 § koskisi vain maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta. Muualla valtakunnassa asuneen henkilön jäämistöön kuuluvasta maakunnassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta ei olisi tarpeen säätää, sillä siihen sovellettaisiin maanhankintalain yleisiä säännöksiä.

Lakivaliokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle, että maakunnan edustajien kanssa selvitetäisiin, onko mahdollista muuttaa 63 §:n sisältö edellä esitetyn kannan mukaiseksi. Kun säännöksen asiasisältö on selvillä, voidaan tarkoituksenmukaisimmin ratkaista, kenen tehtäväksi pesänselvitys uskotaan ja missä laissa tästä säädetään. Kohtuuttomien seurausten estämiseksi on vielä lisäksi tarpeen säännös, jonka mukaan perintönä siirtynyt omaisuus voidaan luovuttaa perittävän läheiselle tai kotikunnalle.

2. Maanhankintalaki

2 §. Pykälän mukaan henkilö, jolla ei ole Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta, ei saa ilman maakuntahallituksen lupaa omistusoikeuksin hankkia taikka vuokrasopimuksen tai muun sopimuksen nojalla hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa.

Pykäläehdotuksen perusteella jää epäselväksi, tarvitseeko henkilö, joka menettää kotiseutuoikeutensa, tämän jälkeen luvan voidakseen jatkaa vuokra- tms. sopimuksen nojalla aloittamaansa kiinteän omaisuuden hallintaa Ahvenanmaalla.

Yleisesti hyväksytyjen oikeusperiaatteiden mukaan vuokrasuhteen jatkamiseen ei kotiseutuoikeuden menettämisen jälkeen tarvitse haakea lupaa, mutta lupa on tarpeen, jos vuokrasuhteen kestoaikaa halutaan kotiseutuoikeuden menettämisen jälkeen pidentää. Lakivaliokunta katsoo, että säännöksiä on tältä osin syytä selventää. Valiokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle, että 2 §:ään lisätään uusi 3 momentti, joka voisi kuulua näin:

”Henkilö, joka menettää kotiseutuoikeutensa, ei tämän johdosta tarvitse lupaa kiinteän omaisuuden hallitsemiseen jo solmitun vuokrasopimuksen tai muun sopimuksen nojalla, niin kauan kuin sopimus on voimassa. Sopimuksen pidentämiseen sovelletaan kuitenkin 1 momentin mukaisia rajoituksia.”

3 §. Pykälään liittyvät perintöoikeudelliset ongelmat. Maanhankintalain 3 §:ssä säännellään ne tilanteet, joita lain rajoitukset eivät lainkaan koske tai jolloin sen maanhankintaa koskevia rajoittamissäännöksiä on supistettu. Pykälän 1 momentin mukaan rajoitukset eivät lainkaan koske rintaperillistä eivätkä leskeä. Pykälän 2 momentissa säännellään kuolinpesän muiden kuin 1 momentissa mainittujen osakkaiden asemaa.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan eri jäämistösaannot ovat toisistaan poikkeavassa asemassa. Testamenttisaannot ja kaukaisempien sukulaisten perintösaannot ovat eri asemassa kuin rintaperillisten ja lesken perintösaannot. Jäämistöoikeuden näkökulmasta erottelu on kyseenalainen. Perintökaaren vakiintuneen tulkinnan mukaan perintöä ja testamenttia pidetään meillä yhdenvertaisessa asemassa jäämistösaantoina. Ajatuksesta, jonka mukaan testamentti olisi toissijainen, perinnön jälkeen tuleva saanto, on luovuttu jo 1800-luvulla. Näin ollen ei ole perusteltua syytä asettaa testamenttia

myöskään maanhankintalaissa perinnöstä poikkeavaan asemaan.

Lakivaliokunta katsoo, että mikäli testamenttausvapautta rajoitetaan, rajoitus olisi toteutettava henkilösuhteessa niin, että testamentilla ei voitaisi poiketa siitä perillispäästä, joka maanhankintalain mukaan on vapautettu lupamenettelystä.

Maanhankintalain säännöksiin sovellettuna edellä lausuttu kannanotto merkitsee seuraavaa. Ehdotetun 3 §:n mukaan rintaperillinen ja leski saavat maanhankintarajoitusten estämättä hankkia osuuksia kuolinpesässä, jossa he ovat osakkaina. Lain tavoitteiden ei näin ollen katsota estävän sitä, että leski tai rintaperillinen hankkii kuolinpesästä jako-osuuttaan suuremman määrän maaomaisuutta. Sitä vastoin perittävä ei voi testamentilla määrätä vastavaa jakotulosta. Rintaperillinen ja leski joutuisivat hankkimaan maakuntahallituksen luvan voidakseen hallita maaomaisuutta testamentin nojalla. Tämä ei ole johdonmukaista. Kun omaisuuden lunastukset kuolinpesässä sallitaan, olisi sallittava myös samaa omaisuutta koskevat testamenttisaannot.

Lakivaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle, että se selvittäisi maakunnan edustajien kanssa mahdollisuudet täydentää 3 §:ää nimenomaisella säännöksellä, jonka mukaan maanhankintarajoitukset eivät estä perittävän rintaperillistä ja leskeä hallitsemasta omaisuutta perittävän tekemän testamentin nojalla.

Aviopuolison asemaan liittyvät ongelmat. Hallituksen esityksen mukaan puoliso ei saisi kotiseutuoikeutta avioliiton perusteella. Esitys poikkeaa tältä osin voimassa olevasta laista, jonka mukaan nainen saa kotiseutuoikeuden avioliiton perusteella. Tämä muutos vaikuttaa merkittävästi myös puolisoitten varallisuusoi-keudellisiin suhteisiin. Nämä seurausvaikutukset ovat jääneet hallituksen esityksessä kokonaan huomiotta. Näiltä osin lakivaliokunta katsoo aiheelliseksi esittää seuraavaa:

— Jos molemmilla puolisoilla ei ole kotiseutuoikeutta, puoliset eivät voi ilman maakuntahallituksen lupaa hankkia yhteisiin nimiinsä asuntoa, johon liittyy hallintaoikeus maa-alueeseen. Tämä johtanee käytännössä siihen, että yhteiseen lukuun hankittu asunto merkitään pelkästään kotiseutuoikeuden haltijan nimiin. Näin syntyy ns. salaisia omistusoikeuksia, jotka aiheuttavat ongelmia omaisuutta realisoitaessa ja ositettaessa.

Lakivaliokunta katsoo, ettei lainsäädännöllä

pitäisi edistää tällaisten ongelmien syntymistä. Tämän vuoksi valiokunta esittää perustuslaki-valiokunnalle, että maanhankintalain 3 §:ään tai maakuntalakiin lisättäisiin maanhankintarajoituksia lieventävä säännös siten, että puoliset, joista vain toisella on kotiseutuoikeus, voisivat ilman maakuntahallituksen lupaa hankkia yhteisiin nimiinsä asunnon, vaikka asuntoon liittyisi oikeus hallita vähäistä maa-aluetta.

— Avioliittolain 24 §:n mukaan toinen puoliso voidaan yhteiselämän päättyessä yksin oikeuttaa jatkamaan yhteisenä kotina käytetyn asunnon vuokrasuhdetta riippumatta siitä, kumpi puolisoista on asunnon vuokrannut.

Silloin kun puolisoitten yhteinen koti sijaitsee Ahvenanmaalla, kotiseutuoikeutta vailla oleva puoliso tarvitsisi maakuntahallituksen luvan voidakseen jatkaa asunnon vuokrasuhdetta, jos asumiseen liittyy oikeus maa-alueen

hallintaan. Kun lupamenettelyä ei voi tällaisissa tilanteissa pitää tarkoituksenmukaisena, lakivaliokunta esittää tätä koskevan poikkeussäännöksen lisäämistä lakiin.

— Avioeron jälkeen toimitettavassa osituksen sovittelussa voidaan puolisoitten yhteinen asunto antaa tasinkona toiselle puolisolle. Myös tällaisissa tapauksissa kotiseutuoikeutta vailla oleva puoliso joutuu turvautumaan lupamenettelyyn asunnon tosiasialliseksi saamiseksi hallintaansa silloin, kun asumiseen liittyy oikeus maa-alueen hallintaan, ellei tätä koskevaa poikkeussäännöstä oteta lakiin.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotuksia hyväksyttäessä otettaisiin huomioon edellä esitetyt huomautukset.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Björkstrand, varapuheenjohtaja Urpilainen ja jäsenet Hacklin (osittain), Häkämies (osittain),

Jokinen, Jäätteenmäki, Linnainmaa, Moilanen, Niinistö, Paloheimo (osittain), Pohjola, Ryytänen, Taina (osittain), Tykkyläinen, Vistbacka (osittain) ja Vähänäkki.