

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

21 päivänä joulukuuta 1982

Lausunto n:o 11

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 13 päivältä lokakuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 5 laiksi eräiden ranta-alueiden liittämisestä Utsjoen kunnassa sijaitseviin tiloihin. Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Timo Kotkasaari oikeusministeriöstä, hallitussihteeri Pauli Karvinen maa- ja metsätalousministeriöstä, piiri-insinööri Kalevi Routala Rovaniemen maanmittauspiirin maanmittaustoimistosta, professori, osastonjohtaja Pekka Tuunainen ja tutkija Eero Niemelä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta, jolta on lisäksi saatu kirjallinen lausunto, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, kalastuskunnan esimies Niilo Aikio ja kalastuskunnan esimies Antti Katekeetta. Käsiteltävään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa laiksi eräiden ranta-alueiden liittämisestä Utsjoen kunnassa sijaitseviin tiloihin, jäljempänä lakiehdotus, ehdotetaan isojaosta ja verollepäntä sekä valtion mailla olevien vuokra-alueiden lunastamisesta Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa huhtikuun 28 päivänä 1925 annetun lain (157/25) nojalla suoritetuissa toimituksissa valtionmaaksi jätettyä Tenojoen tai siihen laskevan vesistön ranta-alueita liitettäväksi Utsjoen kunnassa oleviin tiloihin. Ranta-alue liitettäisiin sen kohdalla olevaan tilaan vastikkeetta, ellei kysymyksessä ole kokonaan virkistyskäytössä oleva tila, johon ranta-alue voidaan liittää vain omistajan sitä vaatiessa ja maksaessa valtiolle käyvän hinnan mukaisen korvauksen. Jos valtio tarvitsee ranta-alueita rakennuspaikaksi taikka venevalkama-, varasto- tai teialueeksi taikka muuhun näihin verrattavaan erityiseen tarkoitukseen, tällainen alue jätettäisiin edelleen valtiolle. Ranta-alue jäisi samoin valtion omistukseen, milloin kokonaan

virkistyskäytössä olevan tilan omistaja ei asianomaisessa maanmittaustoimituksessa vaatisi tilansa kohdalla olevan ranta-alueen liittämistä tilaan.

Hallitusmuodon 74 §:n mukaan valtion maaomaisuutta ei saa luovuttaa tai pantata, ellei sitä ole laissa myönnetty. Hallitusmuodon säännöksen on katsottava tarkoittavan, että lailla on säädettävä kaikista valtion maaomaisuuden luovutukseen liittyvistä oleellisista seikoista, joista ei voida määrätä lakia alemmilla säädöksillä tai hallinnollisilla päätöksillä. Luovutukseen liittyvät oleelliset seikat käsittävät luovutettavan omaisuuden yksilöinnin, luovutuksen vastikkeellisuuden tai vastikkeettomuuden, omistusoikeuden siirtymisajankohdan tai sen määräytymisperusteen sekä luovutuksen saajan tai saajien yksilöinnin joko heidät suoraan nimeämällä tai säätämällä luovutuksen saajat riittävästi yksilöivä määräytymisperuste siitä, kenelle luovuttaminen voi tapahtua. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen luovuttaminen voidaan säätää tapahtuvaksi suoraan lain nojalla tai lailla järjestää omistusoikeuden siirtymismenettely taikka lailla antaa valtuutus luovutukseen. Hallitusmuodon 74 §:n kannalta ei ole estettä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisena lakina.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan kokonaan virkistyskäytössä olevaan tilaan ranta-alue voidaan liittää vain, jos omistaja sitä vaatii toimituksessa ja maksaa valtiolle siitä käyvän hinnan mukaisen korvauksen. Muihin tiloihin ranta-alueen liittäminen tapahtuisi vastikkeetta. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksena on tältä osin pyrkiä turvaamaan ja parantamaan paikkakunnalla pysyvästi asuvan väestön elinkeinon harjoittamismahdollisuuksia. Vastaavaa tarvetta ei ole niiden tilojen osalta, jotka ovat kokonaan virkistyskäytössä. Yhdenvertaisuuden kannalta on kuitenkin huomattava, että näidenkin tilojen omistajilla on oikeus vaa-

tia ranta-alueen vastikkeellista liittämistä tilaansa. Menettely ei myöskään johtaisi kysymyksessä olevien omistajien yleisten oikeuksien kaventumiseen.

Yleensä on katsottu, että hallitusmuodon 5 §:n säännöksen tarkoituksena on estää kansalaisten tai kansalaisryhmien asettaminen ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhtä selvänä on toisaalta pidetty, ettei hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaiset. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännös loukkaa hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta, vaikka lakiehdotuksessa määritellyllä perusteella yksilöitävissä oleva yhdenmukainen ryhmä eli niiden tilojen omistajat, jotka asuvat pysyvästi paikkakunnalla ja käyttävät tilaansa elinkeinon harjoittamiseen, saisivat tilaansa liitettävän ranta-alueen korvauksetta, kun taas muut eli tilojen omistajat, joiden tila on kokonaan virkistyskäytössä ja jotka asuvat pysyvästi muualla tai ovat oikeushenkilöitä, saisivat ranta-alueen tilaansa liitetyksi vain sitä vaatiesaan ja maksaessaan siitä valtiolle käyvän hinnan mukaisen korvauksen.

Lausunnossaan n:o 7 (1978 vp.) hallituksen esityksestä n:o 243 (1976 vp.) Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi perustuslakivaliokunta lausui, että luontaistaloudesta huomattavan osan toimeentulostaan saavilla maata omistamattomilla kysymyksessä olevien kuntien asukkailla, joista valtaosa kuuluu saamelaisväestöön, on perinteisesti ollut ja edelleenkin on puheena olevilla vesialueilla sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, jota on sekä ammattikalastuksen että kotitarvekalastuksenkin luontoisena pidettävä sellaisena varallisuusarvoisena etuna haltijalleen, jonka on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu nauttavan hallitusmuodon 6 §:ssä tarkoitettua omaisuudensuojaa.

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus ei säätele maa-alueiden omistajien asemaa tai velvollisuuksia omistajina. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että sikäli kuin tietyn ranta-alueen omistajalle on kuulunut joitakin oikeuksia tai velvollisuuksia, ne siirtyvät sellaisinaan uudelle omistajalle. Tämän vuoksi lakiehdotus ei si-

nänsä loukkaa sellaisia omaisuudenturvaa nauttivia oikeuksia, joita edellä mainitussa lausunnossa tarkoitetaan, koska lakiehdotuksen tarkoituksena on vain eräiden ranta-alueiden siirtäminen valtion omistuksesta toiselle omistajalle ja koska edellä tarkoitettujen oikeuksien käyttö on oikeudellisesti riippumaton maanomistuksesta eli siitä, kuuluvatko kysymyksessä olevat ranta-alueet valtiolle vai muulle omistajalle.

Vaikka tilanne oikeudellisesti ei muutukaan, ranta-alueiden omistajan vaihdoksella saattaa olla sellaisia tosiasiallisia vaikutuksia, jotka on otettava huomioon asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksen tosiasiallisista vaikutuksista nyt kysymyksessä olevilta osin saamat selvitykset ovat kuitenkin olleet ristiriitaisia.

Toisaalta on esitetty, ettei ranta-alueen liittäminen sen kohdalla oleviin tiloihin millään tavoin vaikuta ns. jokamiehen oikeuteen käyttää ranta-aluetta liikkumiseen ja muuhun luvalliseen oleskeluun lukuun ottamatta niitä harvoja tapauksia, joissa liitettävä ranta-alue tulisi kuulumaan rauhoitetuksi pihapiiriksi katsottavaan alueeseen. Edelleen on katsottu, ettei ranta-alueen liittäminen sen kohdalla oleviin tiloihin vaikeuttaisi muiden kuntalaisten rantaan pääsyä myöskään sen vuoksi, että valtion metsämaa rajoittuu useissa kohdin rantaan. Lisäksi on esitetty, että lakiehdotuksessa edellytetään valtion venevalkama-, varasto- tai tiealueeksi taikka muuhun näihin verrattavaan erityiseen tarkoitukseen tarvitsemat alueet jätettäväksi edelleen valtion omistukseen, joten kalastuksen edellyttämä rantaanpääsy on turvattu.

Toisaalta on katsottu, että ranta-alueista on muodostunut kalastuksen kannalta merkittäviä tukialueita, joilla voidaan säilyttää kalastukseen tarvittavaa välineistöä ja hankkia patotarvikkeita kalastuksen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Valtion omistamaa ranta-aluetta käytetään myös veneestä tapahtuvan kalastuksen edellyttämään rantautumiseen ja leiriytymiseen soutuvuoroja odotettaessa. Edelleen on todettu, että Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen mukaan paikkakuntalaiset saavat kalastaa vavalla ja vieheellä lohta, taimenta ja merirautua kaikilta ranta-alueilta sekä veneestä lunastamalla tähän oikeuttavan kalastusluvan. Samoin on huomautettu siitä, ettei lakiehdotukseen sisälly säännöksiä toisen tilan kohdalla olevan patopaikan perinteisen käytön eikä perinteisen rannalta tapahtuvan kalastuksen tur-

vaamisesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä tulee edellä mainittujen oikeuksien säilyminen varmista.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisena lakina vain sillä edellytyksellä, että lakiehdotuksessa asianmukaisella tavalla varmistetaan, etteivät edellä mainitussa lausunnossa n:o 7 (1978 vp.) tarkoitetut oikeudet lakiehdotuksen täytäntöönpanon seurauksena tosiasiallisesti kavennu.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa lakiehdotuksen johdosta, kunnioittavasti lausuntoaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä edellyttäen, että tämän lausunnon perusteluissa esitetty valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Häggblom, Knuuttila, Laitinen, Luja-Penttilä, Lut-

тинен, Muroma, Männistö, Pokka, Tuomaala, Zyskowitz ja Äikäs sekä varajäsenet Anna-Liisa Jokinen, Lahti-Nuuttila ja Mörttinen (osittain).

Eriävä mielipide

Toisin kuin perustuslakivaliokunnan enemmistö katsoimme, että lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännös loukkaa hallitusmuodon 5 §:n takaamaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Tämän vuoksi sanottu momentti olisi lakiehdotuksesta poistettava tai lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti syrjii selvästi perusteettomalla tavalla ja lisäksi vielä tilapäisellä ja jossain määrin sattumanvaraisella perusteella tiedossa olevaa ja hyvin rajallista kansalaisryhmää. Alueella, jolla lakiehdotusta tulisi soveltamaan, olisi noin 70 maanomis-

tajaa, jotka käyttävät aluettaan yksinomaan virkistystarkoituksiin ja jotka siten saisivat ranta-alueen liitetyksi tilaansa vain maksamalla käyvän hinnan mukaisen korvauksen. Sen sijaan noin 150 maatalouden ja ammattikalastuksen harjoittajaa saisi kysymyksessä olevat ranta-alueet tilaansa liitetyksi ilman eri korvausta. Tällainen julkisen vallan harjoittama syrjintä etujen antamisessa on perusteetonta sekä sattumanvaraisiin ja tilapäisiin tekijöihin perustuvaa siksi, että elinkeinon tai ammatin harjoittamiseen liittyvät olosuhteet saattavat muuttua sekä asianomaisen tahtoen että tahtomatta. Nykyinen virkistysalueen omistaja saattaa hyvin olla enti-

nen maatalouden harjoittaja tai tulevaisuuden kalastaja. Yhtä hyvin nykyinen maatalouden harjoittaja saattaa vastaisuudessa olla tilaansa yksinomaan virkistystarkoituksiin käyttävä henkilö. Mikään hallituksen esityksessä ei myöskään estä asianomaista luovutuksen saajaa myymästä korvauksetta saamaansa ranta-aluetta virkistyskäyttöön.

Näin ollen kysymyksessä olevien ryhmien olosuhteet eivät poikkea toisistaan tavalla, joka oikeuttaisi kohtelemaan niitä näin eriarvoisesti, sillä tilapäiset, sattumanvaraiset tai tahdonvaltaiset olosuhteet tai seikat eivät voi määrätä lainsäädännön perustuslainmukaisuutta tai -vastaisuutta.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 1982

Juhani Laitinen

Edellä esitettyyn viitaten katsomme kunnioittavasti, että perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä,

mutta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä edellyttäen, että lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännös poistetaan.

Impi Muroma