

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 2/1997 vp

Hallituksen esitys 242/1996 vp

Ympäristövaliokunnalle

Ympäristövaliokunta on kirjeellään 18 päivältä helmikuuta 1997 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 242/1996 vp laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta, erityisesti siitä, voidaanko maa-aineslain muuttamista koskeva lakiehdotus säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Helena Korhonen ympäristöministeriöstä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen, professori Ilkka Sara- viita ja professori Pekka Vihervuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muun muassa maa-ainesluvan myöntämisedellytyksiä täydennettäväksi ja kotitarveoton käsitettä täsmennettäväksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1997 aikana.

Esityksessä ei ole säätämisyjärjestysperustelua. Ympäristövaliokunnan lausuntopyynnössä sen sijaan todetaan perustuslakivaliokunnan katsoneen (PeVL 6/1981 vp) maa-aineslain säätämisen yhteydessä, että kotitarveoton rajoittaminen samantapaisesti kuin esityksessä nyt ehdotetaan vaati perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Maa-aineslain nykyisen 4 §:n 2 momentin mukaan lupa ainesten ottamiseen ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista

käyttöä varten. Esityksessä ehdotetaan ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön rajoittamista eräin osin. Lisäksi lain uuden 4 §:n 3 momentin mukaan kotitarveottoon olisi sovellettava lain 3 §:n 2 momentin säännöksiä ottamispaikan sijoittamisesta ja ainesten ottamisen järjestämisestä, minkä lisäksi yhteisalueilla noudatettaisiin lain 3 §:n 1 momentin säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta arvioi maa-aineslain säätämisen yhteydessä (PeVL 6/1981 vp), että nyt ehdotetun 4 §:n 3 momentin säännösten kanssa jossain määrin samantapainen sääntely oli maanomistajan kannalta kohtuuton ja vaati yhdessä muiden seikkojen kanssa perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Oleellisena erona kuitenkin on, että tuolloin arvioitavana ollut ehdotus sisälsi nyt käsillä olevaa ehdotusta laajemman ja sääntelyn ennakoitavuuden kannalta kovin epätasmalliseksi jäävän kotitarveoton rajoitusperusteen ("luonnon virkistyskäytön kannalta merkittävän alueen turmeltuminen").

Kotitarvekäytön saattaminen uusien rajoitusten alaiseksi merkitsee valtiosääntöoikeudellisessa mielessä omaisuuden käyttörajoitusta, jonka suhdetta omaisuuden perustuslainsuojaan (HM 12 §) on arvioitava perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten perusteella.

Kotitarveoton uudet rajoitukset täyttävät perusoikeuden rajoittamiselle asetetun lailla säätämisen vaatimuksen. Ehdotettu sääntely vastaa myös perusoikeusrajoitukselle asetettavaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Sääntely tosin asian luonteen takia rakentuu arvostuksenvaraisille käsitteille, mutta niiden arvioimisessa on kysymys ns. oikeusharkinnasta. Sääntelyn taustalla olevat tavoitteet osoittavat valiokunnan käsityksen mukaan, että perusoikeusrajoituksen sallittavuudelle myös asetettava hyväksyttävän perusteen vaatimus on käsillä. Tässä yhteydessä on syytä viitata myös hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin säännöksiin. Maanomistajan oikeusturvaa koskevien järjestelyjenkään

osalta ei ehdotuksesta ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Omistajan käyttövapauden rajoittamisen tulee olla myös suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Tämä merkitsee (ks. esim. PeVL 8/1996 vp) sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoituksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevassa tarkastelussa on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Tältä kannalta on tarkasteltava ehdotusta, jonka mukaan ilman lupaa sallitun kotitarveoton laadullinen kriteeri muutetaan "tavanomaisesta" "vähäiseksi". Kumpikaan määre ei ole kovin tarkka. Valiokunnan käsityksen mukaan "tavanomainen" merkitsee tällaisessa yhteydessä vakiintuneeseen tapaan kuuluvaa, tapana olevaa ja totunnaista, mihin samalla sisältyy määrällinenkin rajoitus, kun taas "vähäinen" viittaa ensi sijassa pelkästään määrään. Esityksen perusteluista ei selviä, mitä kyseisellä kriteerillä vaihdoksella oikeastaan tavoitellaan. Valiokunta katsoo, että tavanomaisen kotitarvekäytön sallittavuudella on nimenomaan maa-aineslaissa, sen säättämishistoria huomioon ottaen (PeVL 3 ja 6/1981 vp), erityistä omaisuudensuojaan liittyvää merkitystä. Tästä valiokunnan mielestä johtuu, että enemmittä perusteluitta tehtävää, rajoittavaksi miellettyä muutosta on vaikea sovittaa yhteen perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Valiokunta pitää tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön edellytyksenä tältä osin sitä, että määre "tavanomainen" säilytetään 4 §:n 2 momentissa ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön kriteerinä.

Kotitarvekäyttö sallittaisiin ilman lupaa asumiseen sekä maa- ja metsätalouteen, ja oton tulisi tällöin liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon. Valiokunnan käsityksen mukaan näistä käyttötapaa koskevista rajoituksista ei ole huomauttamista suhteellisuusvaatimuksen kannalta. On kuitenkin syytä vielä arvioida säännöksen sanamuotoa sen varmistamiseksi, että sallitut käyttötavat kattavat kaikki normaalit kotitarvekäytöt.

Ainesten ottaminen toisen kotitarvekäyttöä varten poistettaisiin ilman lupaa sallitun ottamisen piiristä. Valiokunta pitää selvänä, että tämä ehdotus ei perusoikeussuojan kannalta merkityksellisellä tavalla rajoita omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Siten tämäkin ehdotus on sopu-soinnussa omistajan perustuslainsuojaan liittyvän suhteellisuusvaatimuksen kanssa.

Lain 4 §:n 3 momentin mukaan myös kotitarveotossa ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-ainesesiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa. Yhteisalueilla tapahtuvassa ainesten ottamisessa olisi lisäksi noudatettava lain 3 §:n 1 momentin rajoitussäännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset kotitarveottoon kohdistuvat rajoitukset ovat sopusoinnussa omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käyttämisen kanssa. Tämän lisäksi valtiosääntöoikeudellisenä seikkana on merkitystä sillä, että ottamistoiminnan tällaisten rajoitusten perusteet liittyvät hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin säännöksiin.

Rakennuslain 124 a §

Rakennuslain 124 a §:ään ei ehdoteta maa-aineslain 4 §:ää vastaavia, kotitarveottoa koskevia muutoksia. Koska kysymyksessä itse asiassa on saman lupajärjestelmän kaksi muunnelmaa, selkeys puoltaisi säännösten yhdenmukaisuutta. Samasta syystä myös näiden kahden säännösten soveltamiseen liittyvän muutoksenhakujärjestelmän pitäisi olla samanlainen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain edellyttäen, että valiokunnan sen 4 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok,

Juha Korkea-aho /kesk, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsenet Juhani Alaranta /kesk ja Jouko Jääskeläinen /skl.

Eriävä mielipide

Valiokunnan niukka enemmistö katsoi tavallisen säätämisyjärjestyksen edellytykseksi sen, että määre ”tavanomainen” säilytetään lain 4 §:n 2 momentissa ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön kriteerinä. Emme yhdy tähän näkemykseen, koska siinä ei ole riittävästi otettu huomioon aiemman maa-aineslakia koskevan tulkintakäytännön jälkeen voimaan tulleen perusoikeusudistuksen kokonaisuutta.

Mielestämme kyseisen ”tavanomainen”-kriteerin säilyttäminen on perusteltua, mutta se ei ole ehtona tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 1997

Johannes Koskinen /sd
Ulla Juurola /sd

Riitta Prusti /sd
Valto Koski /sd
Veijo Puhjo /va-r

Esko Helle /vas
Paavo Nikula /vihr

