

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

20 päivänä maaliskuuta 1981

Lausunto n:o 3

Toiselle lakivaliokunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti toinen lakivaliokunta on kirjeellään 23 päivältä lokakuuta 1980 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräksi 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, lainsäädäntöneuvos Ilmari Ojanen oikeusministeriöstä sekä ylijohtaja Olavi Syrjänen, hallitusneuvos 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. Käsiteltävänä asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudellisella 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 aineiden ottamiseen on myönnettävä, jos siitä ei aiheudu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien 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 aineiden ottamiseen olisi haettava lupa määräajassa. Ennen tammikuun 1 päivää 1979 aloitetun aineiden ottamisen taikka aineiden 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 aineiden ottamisesta. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee toisaalta, että maankamaran aineiden 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 sisältyvissä 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 ainesten 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 ainesten 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 ainesten, jotka ovat uusiutumattomia tai erittäin hitaasti uusiutuvia luonnonvaroja, ammattimaisen ja kaupallisen maaperästä poistamisen säätelyä saattamalla niiden ottaminen luvanvaraiseksi psvsvien 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 luonnosta 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 ainesten 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 määrättyssä 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 määrättyssä 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 järjestyksessä. Valiokunnan mielestä vapaa tarkoituksenmukaisuusharkinta ainesten 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 evätty. 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 Zyskowitz sekä varajäsen Ihmäki.

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 tarkoitettussa 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
Sakari Knuuttila

Paula Eenilä
Lauha Männistö
Pentti Liedes
Arvo Kemppainen

II

Mielestämme luonnonsuojelun, maisemanhoidon, merkittävien ja ainutlaatuisten luonnonarvojen säilyttäminen sekä uudistumattomien luonnonvarojen järkipärasein ja suunnitelmallisen käytön turvaaminen yhteiskunnan kokonaistarpeet huomioon ottaen on tärkeän ja kiireellisen yleisen edun vaatima. Maankamaran aineiden 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 täyttävät 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 aineiden otto-oikeutta. Aineiden 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 aineiden 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 omaisuuteen 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 joillekuille 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 ilmaiseaman 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 kestävä 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 voimaansa olleen lain pohjalta syntyneitä laillisia oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosaalisista 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 säätämislle tavallisella lailla olisi estettä. 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 tulkintakantansa asian vaatimalla perusteellisuudella eikä nojautumalla sen enempää valiokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön kuin laaja-alaiseen oikeudelliseen arviointiin, 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 varallisuusosoikeudellisia 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 omaisuusosoikeuksien 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 lainsäätämisjärjestyksessä, 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 säädetävän 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 oton taloudellinen ylivoimaisuus verrattuna omaisuuden muuhun käyttöön ja ennen kaikkea mainitut lain 3 §:n kiistattoman joustavat ja tulkinnanvaraiset normit soranottoluvan epäämisedeltyksenä.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksen perustaminen määräysten tulkinnanvaraisuuteen ja epätaimmallisuuteen on sopuinnassa 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 täsmällisesti määritelty, vaan jäisi toimeenpanoviranomaisille näiden suhteen laaja harkintavaltia."

Samantapaisia perusteluja valiokunta käytti myös lausunnossaan n:o 2/1967 vp. hallituksen esityksestä rannansuojelulainsäädäntöön. Tuosta tavoitteeltaan soranottolain kanssa samansuuntaisesta laista antamassaan lausunnossa valiokunta totesi mm. seuraavaa: "Ne edellytykset, joilla ranta-aluetta tämän mukaisesti voitaisiin määrätä rannansuojelualueeksi, on lakiesityksessä määritelty niin väliästi, 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 kestävää 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, vaiko 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 kokonaisvaltaisesti arvoistellen 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 ainutlaatuisien 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 täyttävät siis yleisen tarpeen vaatimukset hallitusmuodon 6 §:n 3 momenttia 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 samanarvoisessa 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 ainesten ottaminen taikka ainesten 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 voimassa olleen 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 tavalisen 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 säätämiseksi 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 aivoimesti sitä, että ottamisluvan edellytykset jäisivät vapaaseen tarkoitukseenmukaisuusharkintaan, minkä ohella ottamisluvan epäämisestä ei saisi missään tapauksessa mitään korvausta, joten lakialoite on käsiteltävä

valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä 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 määrättyssä järjestyksessä.

Timo Ihamäki

Impi Muroma