

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
17 päivänä kesäkuuta 1981
Lausunto n:o 6

Suurelle valiokunnalle

Suuri valiokunta on kirjeellään 16 päivältä kesäkuuta 1981 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa toisen lakivaliokunnan mietintöön n:o 1 sisältyvistä ehdotuksista maa-aineslaiksi ja laiksi rakennuslain muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina oikeuskansleri Risto Leskinen, professori Mikael Hiden, professori Veikko O. Hyvönen, maaherra Kauko Sipponen ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltävään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 3 esittänyt kantansa hallituksen esitykseen n:o 88 (1980 vp.) sisältyvien ehdotusten soranottolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi samoin kuin niiden yhteydessä tehtyihin lakialoitteisiin n:ot 173 ja 174 (1980 vp.) sisältyvien lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä.

Toinen lakivaliokunta, joka on muuttanut edellä mainittuun hallituksen esitykseen n:o 88 sisältyvän soranottolakiehdotuksen nimikkeen maa-aineslaiksi, on tehnyt lakiehdotukseen seuraavat perustuslakivaliokunnan tarkastelun kannalta huomiota vaativat muutokset. Lain soveltamisalaa on laajennettu lisäämällä lakiehdotuksen 1 §:ään turpeen sekä pykälässä mainittuihin maa-aineksiin verrattavien ainesten otto. Lakiehdotuksen 3 §:ään sisältyvään ottamisrajoitusten luetteloon on lisätty luonnon virkistyskäytön kannalta merkittävän alueen turmeltuminen. Lakiehdotuksen 4 §:ään on lisätty säännös, jonka mukaan aineksia omaa tai toisen kotitarvekäyttöä varten otettaessa on myös noudatettava 3 §:n rajoituksia. Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan luvan myöntämistä harkittaessa on otettava huomioon myös viranomaisten laatimat, alueiden ja luonnonvarojen käyttöä koskevat suunnitelmat sekä lupamääräysten vaikutus. Valiokunta on poistanut lakiehdotuksen 8 §:stä toisen lunastusperusteen eli velvollisuu-

den lunastaa alue, jos luvan epäämistä, ottaen huomioon maan merkitys ainesten ottamisen lähteenä ja hakijan olosuhteet, on pidettävä hakijalle ilmeisen kohtuuttomana. Toisaalta 8 §:ään on lisätty luonnon virkistyskäyttö lunastusperusteena. Muutoksenhakumahdollisuutta lupaviranomaisen päätöksestä on laajennettu ehdottamalla, että ainesten ottamista koskevasta kunnanhallituksen päätöksestä saa valittaa kunnallislaissa säädetyin tavoin. Lakiehdotuksen 25 §:n siirtymäsäännöksiä toinen lakivaliokunta on muuttanut siten, että 2 momentista on poistettu korvausperusteet, joiden nojalla vahingonkorvausta saisivat myös ainesten ottamista varten hankitun alueen omistaja tai ottamisoikeuden haltija, vaikka ainesten ottamista ei olisi-kaan aloitettu ennen 4 päivää heinäkuuta 1980.

Valiokunnan mietintöön sisältyvä ehdotus laiksi rakennuslain muuttamisesta vastaa pääpiirteissään hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta.

Toisen lakivaliokunnan mietintöön liittyy viisi vastalauseetta, joissa ehdotettujen muutosten osalta perustuslakivaliokunta, niin ikään omaan toimialaansa rajoittuen, toteaa seuraavaa.

Ensimmäisessä, ed. P. Puhakan ym. vastalauseessa ehdotetaan lunastusvelvollisuutta koskevien säännösten poistamista lakiehdotuksista. Neljäs, ed. Nieminen-Mäkynen vastalause on tältä osin samansisältöinen.

Toiseen, ed. Juhantalon ym. vastalauseeseen sisältyvän maa-aineslakiehdotuksen 1 §:ään ei sisälly mullan ja turpeen ottamista koskevia säännöksiä. Ainesten ottamisen rajoitusperusteeksi ei ehdoteta hyväksyttäväksi virkistyskäytön kannalta merkittävän alueen turmeltumista. Kunnan ja valtion lunastusoikeus syntyisi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan, jos lupa ainesten ottamiseen on lainvoimaisesti eväetty ja maanomistaja voisi käyttää maataan ainoastaan tavalla, joka olisi ilmeisessä epäsuhteessa alueen

arvoon aineidenottamisalueena. Muutoksenhaku-keinoksi ehdotetaan vastalauseessa hallintovalitusta, minkä lisäksi muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä on hallituksen esitykseen verrattuna laajennettu. Lakiehdotuksen 25 §:ään ehdotetaan palautettavaksi säännös siitä, että vahingonkorvaukseen oikeutettujen piirissä pysytetäisiin sellaiset maanomistajat tai -haltijat taikka aineiden käyttöoikeuden haltijat, jotka vilpittömässä mielessä ovat hankkineet alueen aineiden ottamista silmällä pitäen ennen 4 päivää heinäkuuta 1980.

Kolmas, ed. Renlundin vastalause poikkeaa toisesta vastalauseesta lähinnä siinä, että sen mukaan lunastusvelvollisuutta koskeva 8 § olisi hyväksyttävä hallituksen esityksen mukaisena.

Neljannen vastalauseen mukainen maa-aineslakiehdotus sisältää sen lisäksi, mitä edellä on jo mainittu, lain soveltamisalaa koskevan laajennuksen, jonka mukaan myös maa-ainesten ottamisen valmistelu rinnastettaisiin maa-ainesten ottamiseen.

Viidenteen, ed. Korttesalmen vastalauseeseen sisältyvän maa-aineslakiehdotuksen 8 §:n mukaan valtio olisi aina velvollinen omistajan niin vaatiessa lunastamaan alueen, jos lupa aineiden ottamiseen on eväty. Lakiehdotuksessa ehdotetaan muutoksenhakukeinoksi myös hallintovalitusta. Tämä lakiehdotus olisi johtolauseen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.

Mitä tulee valiokunnan mietintöön sisältyviin lakiehdotuksiin, perustuslakivaliokunta toteaa turpeen osalta lausunnossaan n:o 3 katsoneensa, että turpeen ja muidenkin erittäin hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen ottamistoiminta voidaan saattaa luvanvaraiseksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä käsiteltävällä lailla. Valiokunta toteaa lakiehdotuksen 25 §:ään sisältyvien siirtymäsäännösten osalta toisen lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon perusteella muuttaneen pykälässä säännellyn vahingonkorvausoikeuteen vaikuttavan ajankohdan samaksi kuin hallituksen esityksen antamispäivä eli 4 päiväksi heinäkuuta 1980.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että toisen lakivaliokunnan ehdottama lisäys lakiehdotuksen 3 §:n 1 momenttiin luonnon virkistyskäytön ja 6 §:n viimeiseen virkkeeseen ehdottama lisäys viranomaisen laatimien suunnitelmien huomioon ottamisesta saattavat merkitä kokonaisuutena arvostellen omistajan maankäyttöoikeuden liiallista rajoittamista, jopa 4 §:n 2

momentissa tarkoitettua kotitarvekäyttöä koskien, sellaisten etujen vuoksi, joita yhteiskuntapoliittiselta kannalta voidaan tosin sinänsä pitää merkittävänä, mutta ei kuitenkaan niin painavana, että tätä rajoittamista voitaisiin pitää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla mahdollisena. Perustuslakivaliokunta katsoo lisäksi, että lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttiin lisätty virke tavanomaisen kotitarvekäytön rajoittamisesta on sanotun käytön luonne ja muun muassa 17 §:ssä säädetty rangaistusuhka huomioon ottaen maanomistajan kannalta kohtuuton. Lakiehdotus vaatii näiden 3, 4 ja 6 §:n säännösten osalta valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisen käsittelyjärjestyksen. Jos säännökset sitä vastoin hyväksytään hallituksen esityksen mukaisina, ne voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyllä tavalla. Viimeksi mainittuun tavoin meneteltäessä olisi maininnat luonnon virkistyskäytöstä poistettava myös lakiehdotuksen 7, 8 ja 25 §:stä.

Toisen lakivaliokunnan maa-aineslain 8 §:ään tekemän muutoksen johdosta perustuslakivaliokunta uudistaen edellä mainittuun lausuntoonsa n:o 3 sisältyvän kantansa katsoo, ettei uusiutumattomien tai erittäin hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen ottamistoiminnan saattaminen ehdotetulla tavalla ja laajuudessa luvanvaraiseksi loukkaa omistajan normaalia, kohtuullista ja järkevää omaisuutensa hyväksikäyttämistä. Lakiehdotus voidaan näin ollen, pykälään ehdotusta muutoksesta riippumatta, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Kansalaisten oikeusturvaan vaikuttavien seikkojen osalta perustuslakivaliokunta toteaa, että lupaharkinta on toisen lakivaliokunnan mietinnön mukaisessa lakiehdotuksessa pysytetty oikeusharkintana ja että lupaviranomaisen päätös voidaan kunnallislain mukaisena valitukseksi saattaa edelleen tuomioistuimen käsiteltäväksi paitsi niiden toimesta, jotka ovat lupahakemuksessa tarkoitettussa hankkeessa suoraan osallisina, myös kunnan jäsenen toimesta. Perustuslakivaliokunta katsoo siten, etteivät maa-aineslakiehdotuksen toisessa lakivaliokunnassa tehty muutokset tältäkin osin edellytä perustuslakivaliokunnan käsittelyjärjestyksen omaksuman aikaisemman kannan muuttamista.

Toinen lakivaliokunta on poistanut lakiehdotuksen 25 §:stä korvausperusteet, joiden nojalla korvausta saisivat myös aineiden ottamista varten hankitun alueen omistaja tai ottamisoikeu-

den haltija, vaikka aineiden ottamista ei olisi aloitettu ennen 4 päivää heinäkuuta 1980. Valiokunnan mietinnön perustelujen mukaan ennen uuden lainsäädännön tietoon tulemistä aloitetun ottamistoiminnan estyminen on hyväksyttävä korvausperuste, mutta siihen ei voida rinnastaa alueen hankkimista mahdollista ottamistoimintaa varten. Toinen lakivaliokunta korostaa lisäksi, ettei ole mahdollista luotettavasti selvittää, mihin tarkoitukseen alue on hankittu. Toisen lakivaliokunnan mietinnössä esitetyillä perusteilla ja ottaen huomioon, että lakiehdotuksen 25 §:n säännökset on tarkoitettu täydentämään lunastusvelvollisuutta koskevia 8 §:n säännöksiä, perustuslakivaliokunta katsoo, ettei 25 §:n hyväksyminen toisen lakivaliokunnan ehdottamassa muodossa myöskään edellytä vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Vastalauseisiin sisältyvistä lakiehdotuksista on ensimmäisen, neljännen ja viidennen vastalauseen ensimmäinen lakiehdotus käsiteltävä, viimeksi mainittu johtolauseensa mukaisesti, valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, ellei niitä muuteta edellä esitetyin tavoin. Muut vastalauseisiin sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia toisen lakivaliokunnan mietintöön ja vastalauseisiin sisältyvien lakiehdo-

tusten johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että toisen lakivaliokunnan mietintöön n:o 1 sisältyvä ehdotus maa-aineslaiksi on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä, mutta että se voidaan perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla muutettuna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyllä tavalla;

että toisen lakivaliokunnan mietintöön n:o 1 sisältyvä ehdotus laiksi rakennuslain muuttamisesta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyllä tavalla;

että vastalauseisiin II ja III sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyllä tavalla;

että I, IV ja V vastalauseen ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, mutta että ne voidaan perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla muutettuina käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyllä tavalla; sekä

että I, IV ja V vastalauseen toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyllä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Jouni Vainio

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes sekä jäsenet Eenilä, Elo,

Hägglom, Kemppainen, Knuuttila, Laitinen, Luttinen, Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Söderman, Tuomaala, Väänänen ja Zyskowitz.

Eriävä mielipide

Tyytymättöminä perustuslakivaliokunnan enemmistön kantaan, jonka mukaan toisen lakivaliokunnan mietintöön n:o 1 hallituksen esityksen johdosta soranottolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sisältyvät lakiehdotukset maaineslaiksi ja laiksi rakennuslain muuttamisesta voidaan perustuslakivaliokunnan esittämien eräin korjauksin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä esittämme eriävänä mielipiteenämme kunnioittaen seuraavaa:

Eriävissä mielipiteissämme perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 3 hallituksen esityksessä soranottolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi totesimme, että laki hallituksen esittämässä muodossa tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, koska laki mielestämme tosiasiallisesti merkitsi sitä, että sen nojalla voidaan rajoittaa omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä. Tähän käsitykseen päädyimme perusteilla, jotka seikka-peräisesti käyvät ilmi eriävistä mielipiteistämme. Toisen lakivaliokunnan tekemät muutokset hallituksen ehdotuksen pykäliin 1, 3, 4, 6 ja 8 merkitsevät mielestämme sitä, että luvan myöntäminen perustuu entistä selvemmin tosiasiallisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaan eikä oikeusharkintaan ja että maanomistajan normaali, kohtuullinen ja järkevä omistusoikeuden käyttö estyy entistä yksiselitteisemmin, koska myös perinteinen kotitarvekäyttö tulee rajoitettumaksi ja turve sekä vastaavat ainekset tulevat lain piiriin. Edelleen muutos 8 §:ään merkitsee sitä, että entistä harvemmin lunastus tulee suoritettavaksi kieltopäätöksen perusteella eli muutokset ovat myös omiaan lisäämään lain pakkolunastusluonnetta.

Edelleen kiinnitimme silloisissa eriävissä mielipiteissämme huomiota lain siirtymäsäännöksiin, ja kun valiokunta on nyt omassa lakiesityksessään vähentänyt siirtymävaiheessa vahinkoa kärsimään joutuneiden mahdollisuutta saada korvausta, on selvää, että tämäkin osaltaan merkitsee säätämisyjärjestysharkinnan kannalta huononnusta hallituksen lakiesitykseen verrattuna.

Emme myöskään voi pitää turpeen ja muiden vastaavien aineiden mukaan ottamista lakiin perusteltuna, koska ne eivät mielestämme sovellu tällä lailla säänneltäviksi.

Lisäksi kiinnitämme huomiota lain 9 §:n tulokannanvaraisuuteen.

Toisen lakivaliokunnan mietintöön liitettyjen vastalauseiden osalta toteamme seuraavaa. Ensimmäisen ja neljännen vastalauseen mukaiset lakiehdotukset edellyttävät edellä mainituista syistä perustuslainsäätämisyjärjestyttä, sillä niissä ehdotetaan lunastusvelvollisuutta koskevien säännösten poistamista kokonaisuudessaan lakiehdotuksista. Toisen vastalauseen lunastusvelvollisuutta koskevan säännöksen mukaan lunastusvelvollisuus syntyy luvan epäämistapauksissa aina, kun maanomistaja voi käyttää maataan ainoastaan tavalla, joka olisi ilmeisessä epäsuhteessa alueen arvoon aineiden ottamisalueena. Mielestämme alueen arvo juuri aineiden ottamisalueena on oikea lähtökohta arvioitaessa maanomistajalle jäljelle jäävien maan käyttömuotojen taloudellista arvoa. Säännös takaa lunastuksen kaikissa tapauksissa, joissa mainittu ilmeinen epäsuhte on olemassa. Se noudattelee periaatteellisilta lähtökohdiltaan rakennuslainsäädännön systematiikkaa, ja rakennuslainsäädännössä on käytetty VJ 66 §:n mukaista säätämisyjärjestyttä. Mainituista syistä ja viitaten myös toisen lakivaliokunnan mietinnön toisen vastalauseen perusteluihin katsomme, ettei säännös vaadi VJ 67 §:n mukaista säätämisyjärjestyttä. Sama koskee viidennen vastalauseen lunastussäännöstä. Kolmannen vastalauseen lunastuspykälän, joka on sama kuin hallituksen esityksessä, osalta viittaamme perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 3 liittyvään eriävään mielipiteeseen.

Edellä esitetyillä perusteilla emme näin ollen ole voineet yhtyä valiokunnan enemmistön kannanottoon, jonka mukaan toisen lakivaliokunnan mietintöön n:o 1 sisältyvät lakiehdotukset voitaisiin valiokunnan esittämällä tavalla korjattuina käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 1981

Juhani Tuomaala
Hannele Pokka

Marjatta Väänänen
Ben Zyskowitz
Erkki Pystynen

Juhani Laitinen
Impi Muroma