

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till landsvägslag och till vissa lagar som har samband med den

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 mars 2004 en proposition med förslag till landsvägslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 17/2004 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kaisa-Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Kari Kuusiniemi
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om allmänna vägar, en landsvägslag. Den ersätter lagen om allmänna vägar från 1954 samt lagen om rätt till förutvarande vägområde. Samtidigt görs vissa små ändringar i markanvändnings- och bygglagen, i fastighetsregisterlagen och i naturvårdslagen.

Lagstiftningen om allmänna vägar revideras så att den motsvarar rådande förhållanden. I stället för nuvarande vägrätt ska väghållaren få äganderätt till vägområdena. När lagen träder i kraft får väghållaren dessutom i regel äganderätt till befintliga vägområden och till biområden som finns i omedelbar anslutning till vägen. I vissa fall, t. ex. när vägen går genom en tunnel, grundas en vägrätt för landsvägen. Den allmänna vägförrättningen blir landsvägsförrättning och den utvecklas genom att bestämmelserna om ägoregleringar revideras.

Landsvägslagen och de lagändringar som hänför sig till den avses träda i kraft ungefär sex månader efter det att lagarna har antagits.

I motiven till lagstiftningsordningen analyseras bland annat om ägobyte som sker i samband med en landsvägsförrättning och ändring av väghållarens bestående nyttjanderätt till äganderätt kränker det egendomsskydd för markägaren som avses i grundlagens 15 §. Likaså dryftas det om de föreslagna bestämmelserna uppfyller de krav på miljöansvar som grundlagens 20 § anger beträffande byggande och användning av landsvägar. Till slut ställer regeringen frågan om bestämmelserna om sökande av ändring står i harmoni med rättsskyddsbestämmelserna i grundlagens 21 §.

Regeringen anser att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom det vid ikraftträdandet av lagen med tanke på egen-

domsskyddet inte finns någon tillämpningspraxis för överföring av allmänna vägar och biområden i omedelbar anslutning till dem i väghållarens ägo, föreslås att ett utlåtande av grundlagsutskottet begärs i frågan.

rens ägo, föreslås att ett utlåtande av grundlagsutskottet begärs i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ändring av vägrätt till äganderätt

Enligt 112 § 1 mom. som hänför sig till ikraftträdelsebestämmelserna i den föreslagna landsvägslagen övergår vägområden som hör till allmänna vägar och som väghållaren har vägrätt till, i väghållarens ägo när denna lag träder i kraft. Detsamma gäller enligt 2 mom. ett biområde som omedelbart gränsar till vägområdet och som fortfarande behövs för landsvägen. Med stöd av 3 mom. i samma paragraf ändrar den som för fastighetsregistret i fastighetsregistret registerenheterna för allmän väg enligt 1 mom. och för biområden enligt 2 mom. till inlösningsenheter. Åtgärden vidtas utan separat förrättning eller beslut.

Det att vägrätten ändras till äganderätt med en registreringsåtgärd efter att lagen har trätt i kraft måste bedömas utifrån egendomsskyddet i grundlagens 15 §. Förfarandet måste betraktas som en expropriation av egendom och inte som en inskränkning av äganderätten, eftersom egendom överförs från ägaren till väghållaren för gott. Enligt 15 § 2 mom. i grundlagen är förutsättningen för expropriation av egendom ett allmänt behov och full ersättning.

Vägområden har tidigare i samband med allmän vägförrättning inlösts till väghållaren med bestående nyttjanderätt, m.a.o. vägrätt till vägändamål. Byggandet av allmän väg med vägrätt har tidigare uppfyllt kraven på allmänt behov. Trots att vägrätten räcker för väghållaren, är det med tanke på klarheten i fastighetssystemet motiverat att vägrätten ändras till äganderätt. Till denna del uppfyller förslaget kravet på allmänt behov som också är förutsättningen för expropriation av egendom.

Enligt motiveringarna har ägaren fått full ersättning för vägområdet i samband med att om-

rådet inlösts med bestående nyttjanderätt. Vägområdet har också avdragits från arealen på ägarens fastighet. Utskottet anser att den fulla kompensation som betalas ut för bestående nyttjanderätt inte i detta sammanhang avviker från den ersättning som betalas för tvångsinlösen av äganderätt. Därmed har ägaren redan fått full ersättning. Detta innebär att 112 § i förslaget uppfyller kravet på full kompensation som är förutsättningen för expropriation av egendom.

Om ett vägområde som har avskilts från fastigheten dras in, anses ägaren ha en viss expektansrätt gentemot att vägområdet överförs till fastigheten. Ett vägområde till landsväg som upphört och som ägs av väghållaren övergår med stöd av 91 § 1 mom. i förslaget utan kostnad vid upphörande av vägen från väghållare till invidliggande fastighet samt på detaljplaneområde och på område där kommunen har beslutat uppgöra en detaljplan till kommunen. En bestående nyttjanderätt är inte tidsbunden. Därmed kan ägaren inte vara säker på att egendomen någonsin återgår till den fastighet som den har avskilts från. På de nämnda planområdena kan egendomen också hamna i kommunens ägo. Grundlagsutskottet har ansett att denna expektansrätt av ägaren till invidbelägna områden i högsta grad är fiktiv och att det utgående från praktisk erfarenhet inte är annat än mycket osannolikt att detta villkor uppfylls (GrUU 7/1990 rd s. 2/I). Utskottet har ansett att endast välmotiverade och konkreta expektansrätter åtnjuter skydd av egendom (GrUU 17/1997 rd s. 3/II). Utskottet anser att expektansen i fråga om en vägrätt som har inlösts med bestående nyttjanderätt inte är av betydelse med tanke på skyddet av egendom. Därmed har det inte heller någon betydelse om landsvägsområdet i samband med upphörandet av landsväg inte återgår till fastigheten utan övergår i kommunens ägo.

Indragning av biområde

Enligt 7 § i förslaget hänförs till landsvägar såsom deras biområden områden utanför vägområdena där väghållningsämnen för byggande och underhåll av landsvägar tas samt tekniska underhållsområden som behövs för landsvägen och väghållningen. Med stöd av 95 § 1 mom. i förslaget drar väghållningsmyndigheten in ett biområde när det inte längre behövs för väghållning. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska ett sådant indraget biområde som har införts som annan registerenhet i fastighetsregistret vid en landsvägsförrättning bestämmas höra till den fastighet från vilken det har upplåtits för vägändamål eller, om denna fastighet inte längre existerar, till den fastighet eller de fastigheter där biområdet områdesmässigt passar bäst.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen har markägaren, med hänsyn till ett biområde som är avsett för tagning av stenmaterial och som har grundats med stöd av gällande lag, välmotiverad expektansrätt till att området återgår till ägaren efter upphörd verksamhet. Utskottet konstaterar att markägarens expektansrätt beträffande områden för tagning av stenmaterial är viktig med tanke på skyddet av egendom.

Grunden för indragningen, dvs. att biområden inte längre behövs för väghållning, kan skapa oklarhet om tolkningen. Enligt 9 § i förslaget omfattar väghållning planering, byggande och underhåll av landsväg samt trafikförvaltning. Biområden avsedda för tagning av stenmaterial har skapats just för denna verksamhet. Därför är det motiverat att området återgår till ägaren när verksamheten har upphört eller när giltighetstiden för marktäktstillståndet har löpt ut. Formuleringen i 95 § 1 mom. i förslaget lämnar utrymme för att området kan användas till exempel som ett depåområde för väghållaren eller som ett lagerområde efter det att stenmaterial inte längre tas. Därför anser utskottet att det är viktigt att bestämmelsen preciseras till exempel så att biområdet måste dras in när det inte längre behövs för det ändamål som det har skapats för.

Ägoreglering

Enligt 63 § 2 mom. i förslaget kan ägobyte mellan fastigheter företas som ägoregleringsåtgärd eller, om detta inte kan genomföras på lämpligt sätt, ett område överförs från en fastighet till en annan mot fullt vederlag i pengar. Med stöd av 64 § 1 mom. 3 punkten kan ägoreglering företas bland annat om överföring av område i syfte att ge tillskottsområde till en fastighet som gränsar till landsvägen är särskilt viktigt för att förbättra fastighetens användbarhet. Likaså kan ägoreglering företas med stöd av 4 punkten om det är nödvändigt för att ett område med ringa värde som på grund av landsvägen blir avskilt ska kunna överföras till en annan fastighet som områdets ägare inte kan använda på ett ändamålsenligt sätt, men som kan användas i anslutning till den andra fastigheten. Dessutom förutsätter ägoreglering enligt 64 § 2 mom. 2 punkten att den inte medför betydande olägenhet för någon.

Konstitutionellt sett är det av betydelse att bestämma om överföringen av ett område uppfyller kravet på allmänt behov gällande expropriation av egendom i den mening som avses i 15 § 2 mom. i grundlagen. Överföring av område sker utifrån enskilt intresse, dvs. en annan markägare.

I samband med att den gällande lagen om allmänna vägar stiftades gavs också en fullmaktslag i grundlagsordning, dvs. lagen om överlåtelse av vederlagsjord i samband med ägoreglering, som ska verkställas för allmän väg. Trots att lagen om allmänna vägar inte togs upp till behandling i grundlagsutskottet år 1954, har grundlagsutskottet senare konstaterat att riksdagen då menade att intresset hos ägaren till den fastighet som blivit föremål för inlösen att av någon annan jordägare erhålla mark, som gör hans ägor enhetligare, inte utgör ett allmänt behov (GrUB 14/1977 rd s. 2/II). När fullmaktslagen reviderades 1971, var utgångspunkten för överföringen av ägorna att oskälig olägenhet antingen avlägsnas eller minskas betydligt. Grundlagsutskottet ombads inte att lämna något utlåtande om ärendet. Lagen gäller fortfarande.

I samband med att lagen om inlösen stiftades förutsattes i lagförslaget 23 § att utbyte av ägor kan företas och, om särskild orsak föreligger,

ägor mot full ersättning i penningar överförs från en fastighet till en annan, som blivit föremål för inlösen, för att betydande men genom splittring av ägor eller annan orsak till följd av inlösen, ska avlägsnas eller väsentligt minskas. Grundlagsutskottet ansåg då att "man inte på grund av dessa två fall kan tala om någon bindande praxis, i synnerhet då de tolkningar, som inverkade på lagstiftningsordningen, uppstått utanför utskottet. Då man beaktar det samband som lagförslaget 23 § har med förslaget i dess helhet, anser utskottet, att det allmänna behov som berättigar till egentlig inlösen täcker alla de åtgärder, som väsentligt och naturligt hör samman med inlösningsförfarandet och strävan att nedbringa de men inlösen medför till ett minimum, samt att i detta även kan inbegripas sådana åtgärder som berör andra medborgare än det egentliga föremålet för inlösen under förutsättning, att de inte medför nämnvärt men eller nämnvärd skada. Enligt utskottets åsikt kan lagförslaget även till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning." (GrUB 14/1977 rd s. 2/II).

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att kravet på allmänt behov inte nödvändigtvis förutsätter att inlösningen sker till gagn för en offentlig sammanslutning utan mottagaren kan också vara någon annan part (GrUU 28/2000 rd s. 4/I och GrUU 49/2002 rd s. 4/I).

Utskottet anser att ägoregleringar som ingår i landsvägsförrättningen, även överföring av ett område från en fastighet till en annan är en del av en sådan inlösningsprocess som indirekt uppfyller kravet på allmänt behov. Utskottet anser att bestämmelsen i 64 § 2 mom. 2 punkten i förslaget enligt vilken ägoregleringen inte får medföra betydande olägenhet för någon bör ändras så att 'betydande' blir 'nämnvärd'. Till denna del kan förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Undvikande av undantagslagar

Fullmaktslagen från år 1971 gäller fortfarande. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har man befast principen om att undvika att stifta nya nationella lagar som uppenbart avviker från grundlagen. Ett förfarande

med undantagslag bör komma i fråga endast i mycket exceptionella fall och av tvingande skäl (GrUU 1a/1998 rd s. 2/II och GrUU 26/2004 rd s. 5/II). Enligt utskottets standpunkt bör regeringen innan den nya grundlagen träder i kraft bedöma hur nödvändiga undantagslagarna är och förhållandet till den nya grundlagens bestämmelser samt vidta nödvändiga åtgärder för att regleringen också på dessa punkter kan uppfylla de krav som grundlagen ställer (GrUB 10/1998 s. 23/I).

Utskottet föreslår att kommunikationsutskottet gör en anmärkning för att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att upphäva fullmaktslagen från år 1971.

Rätt till utredning

Enligt 46 § i den gällande lagen om allmänna vägar måste när man har tagit initiativ till att bygga en väg eller grunda ett biområde, vissa förberedande åtgärder tillåtas på fastigheten av myndigheten eller på uppdrag av myndigheten. Till dessa hör mätningar, pålningar, kartläggningar och markundersökningar. Detta är förfarandet också enligt 16 § i den nya lagen. Utredningarna får inte åsamka ägaren eller rättsinnehavaren onödiga störningar och markägarna bör under rättas om det genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt. Ersättning bör betalas enligt 73 § i förslaget för de skador och olägenheter som åsamkas till följd av åtgärderna. Enligt annan lagstiftning, såsom i 84 § i lagen om inlösen och 31 § 1 kap. i vattenlagen, är beviljande av tillstånd förutsättningen för denna typ av verksamhet på någon annans område. Eftersom arbetet oftast förutsätter maskinanvändning och verkställaren av vägprojektet i praktiken kan vara ett privat företag, och eftersom förslaget inte förutsätter personlig delgivning till ägaren eller rättsinnehavaren, anser utskottet att det med tanke på det i grundlagen tryggade skyddet av egendom samt rättssäkerheten är bättre att föreskriva om tillstånd för ovan avsedda utredningar.

Värdetidpunkt

Enligt 76 § i förslaget ska ersättning för egendom som ska lösas in bestämmas utifrån värdet

vid tidpunkten för besittningstagandet (värdetidpunkt). Om markägaren har haft ett marktäktstillstånd som är i kraft, får han ersättning på basis av den marktäkt som blir kvar på vägområdet och som omfattas av marktäktstillståndet. Invid landsvägen finns dock ofta även sådana områden som är lämpliga för tagning av jord- och stenmaterial och för vilka ägaren inte ännu hunnit ansöka om eller få marktäktstillstånd. Om markägaren inte har skaffat marktäktstillstånd, har det i många fall hänt att ägaren fått ersättning för endast den del av marksubstanserna invid landsvägen som motsvarar husbehovsförbrukning. Därmed anser utskottet det viktigt att antingen 76 § 1 mom. eller 74 § 1 mom. preciseras till exempel så att man vid fastställandet av ersättningsbeloppet beaktar om ersättningstagaren eventuellt skulle haft möjlighet att få marktäktstillstånd för området, ifall vägprojektet inte förverkligats.

Begränsningar i ändringssökandet

Enligt 106 § i förslaget får beslut om godkännande av en utredningsplan inte överklagas genom besvär till den del vägens sträckning och de tekniska lösningarna redan har godkänts i en lagakraftvunnen plan med rättsverkningar. På motsvarande sätt får beslutet om godkännande av vägplanen inte överklagas om landsvägens sträckning och de tekniska lösningarna redan har godkänts i utredningsplanen. Förslaget motsvarar i huvuddrag 105 a § i den gällande lagen om allmänna vägar som fogades till lagen i samband med lagändringarna år 1998. Grundlagsutskottet ombads inte att ge ett utlåtande om förslaget då.

Bakom förfarandet torde ligga strävan att inskränka möjligheten att ett beslut kan överklagas tre gånger. Arrangemanget verkar uppfylla rättssäkerhetskravet enligt grundlagens 21 §, eftersom sakägaren kan föra ärendet till domstolsbehandling. Så är nödvändigtvis inte fallet. I grundlagens 20 § 2 mom. sägs det att det allmänna ska verka för att alla ska ha möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Vägsträckningen i landskapsplanen är på grund av landskapsplanens skala endast ungefärlig. Den anger inte klart via vilka fastigheter vägen går. På grund av denna oklarhet inser eventuellt inte ägarna och rättsinnehavarna att de har rätt att använda sin anmärknings- och besvärsmätt. Vägprojektet preciseras först under planeringens gång från en plan i allmänna drag till en generalplan och slutligen till en vägplan. Olika frågor avgörs i olika skeden av processen. Ännu under landskapsplaneprocessen kan ägarna och rättsinnehavarna inte förutse alla de frågor som rör vägplaneringen, såsom bullerfrågor. Ett planläggningsbesvär är ett kommunbesvär där besvärsmätt och -grunderna avviker från ett förvaltningsbesvär, som anförs i vägärenden.

På basis av 21 § 1 mom. och 20 § 2 mom. i grundlagen anser utskottet att det är viktigt att 106 § 1 mom. preciseras så att med en plan avses en generalplan med rättsverkan eller en lagakraftvunnen detaljplan, precis som i gällande lag. Utskottet anser att kommunikationsutskottet bör överväga huruvida ändringssökande ska tillåtas i beslut om godkännandet av generalplan eller vägplan.

Reklam invid vägarna

Utomhusreklam som är avsedd för vägtrafikanter på en landsväg får enligt 52 § 1 mom. i förslaget inte sättas upp utanför ett detaljplaneområde på ett trafikområde som avses i 83 § 4 mom. i markanvändnings- och bygglagen inom ett detaljplaneområde. Vaghållningsmyndigheten kan bevilja undantag från detta förbud, om det med tanke på trafikinformation eller turism eller av annat sådant skäl kan anses nödvändigt. Bestämmelserna gällande reklam överförs därmed från 36 § i naturvårdslagen till landsvägslagen.

Då naturvårdslagen stiftades tog grundlagsutskottet inte någon ställning till utomhusreklam. Utskottet har dock i praktiken konstaterat att reklam och kommersiell kommunikation omfattas av yttrandefriheten, men inte av dess innersta kärna (GrUU 14/2000 rd s. 3/I, GrUU 23/2000 rd s. 3/I och GrUU 22/2001 rd s. 4/I). I 12 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs att till yttrandefriheten hör rätten att framföra och sprida uppgifter, åsik-

ter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag.

Förbudet mot uppsättande av utomhusreklam på de områden som anges i 52 § 1 mom. i förslaget måste bedömas utgående från de allmänna principerna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Det måste finnas ett godtagbart skäl för begränsningen. Enligt motiveringarna kan ett förbud motiveras med bland annat trafiksäkerhetsaspekter och landskapsmässiga grunder. Reklamen får inte heller försvåra sikten eller leda till oreda ifall den påminner om ett trafikmärke eller en ljussignal.

Utskottet anser att förbud mot reklam på de områden som avses i 52 § 1 mom. i förslaget, trots att vissa undantag från förbudet förekommer, kan leda till onödig begränsning av yttrandefriheten och försvåra utövningen av en näring. Därmed bör förutsättningarna för undantag preciseras och klarläggas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 1 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.