

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 49/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om enskilda vägar

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om enskilda vägar (RP 163/2002 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande jurist Seppo Kaasinen, Vägförvaltningen (som representant för kommunikationsministeriet)
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kari Kuusiniemi.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om enskilda vägar ändras. Avsikten är att utvidga vägdelägarnas möjligheter att begränsa den avgiftsfria användningen av vägen för sådan verksamhet från någon annans än delägarnas sida som medför olägenhet som inte är ringa för väghållningen, vägdelägarna eller fastigheten. Regeringen föreslår vidare utvidgade möjligheter att i samband med en vägförrättning företa ett ägobyte eller överföring av ett område från en fastighet till en annan.

Denna lag träder i kraft vid ingången av 2003.

Regleringen som föreslås i motiveringen till lagstiftningsordning i propositionen bedöms i ljuset av egendomsskyddet enligt 15 § grundlagen och rörelsefriheten som tryggas i 9 § grundlagen. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har dock föreslagit att utlåtande om propositionen skall begäras av grundlagsutskottet då den behandlas i riksdagen, eftersom en del av dem som lämnat utlåtande under beredningen av propositionen har ansett att regleringen innebär en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Begränsning av användningen av enskilda vägar

Förslaget. I 80 § 1 mom. i lagförslaget föreskrivs att tillstånd av vägdelägarna eller väglaget behövs för användning av en enskild väg om vägen används för regelbunden eller tillfällig verksamhet som anordnas av någon annan än en vägdelägare och som medför olägenhet som inte är ringa för väghållningen, vägdelägarna eller den fastighet genom vars område vägen löper. Tillstånd behövs vidare för tillfälliga transporter som gagnar någon annan än en vägdelägare. Enligt 80 § 2 mom. kan en bruksavgift uppbäras. Bestämmelser om hur den fastställs ingår i den nuvarande lagens 26 §. I den sägs att avgiften, om parterna inte kan komma överens om den, skall fastställas i enlighet med vad som anses skäligt med beaktande av den vägavgift som påförs delägare för motsvarande nyttjande av vägen och den särskilda ökning av underhållskostnaderna som nyttjandet av vägen eventuellt förorsakar.

Vägdelägarna och väglaget kan enligt 80 § 3 mom. med kommunens samtycke utfärda allmänt förbud mot eller allmänt begränsa användning av vägen för verksamhet som medför olägenhet som avses i 1 mom. Ett sådant förbud eller en sådan begränsning hindrar dock inte att tillstånd beviljas för tillfällig användning av väglagets väg, om det finns vägande skäl därtill.

Användningen av en enskild väg för annat än trafik som gagnar vägdelägarna får enligt 96 § inte förbjudas under de perioder som anges i paragrafen, om staten eller kommunen deltar i underhållet eller förbättringen av vägen eller i byggandet av en ny väg. Detsamma gäller en väg för vars underhåll kommunen svarar på egen bekostnad. För regelbunden trafik på vägen krävs dock även i detta fall väglagets eller vägdelägarnas tillstånd, liksom för användning av vägen för verksamhet som medför sådan olägenhet som avses i 80 § 1 mom.

Egendomsskydd och rörelsefrihet. Enligt 15 § 1 mom. grundlagen är vars och ens egendom tryggt. Egendomsskyddet innebär bl.a. frihet för ägaren att använda sin egendom och rätt för ägaren att begränsa och hindra andras användning av hans egendom. Ägarens rättigheter kan dock begränsas genom en lag som uppfyller de krav som ställs på en lag som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna.

Finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i landet har en i 9 § 1 mom. grundlagen garanterad rätt att röra sig fritt inom landet. Också rörelsefriheten kan inskränkas genom en lag som uppfyller de allmänna kraven för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

I Finland har rättsordningen av tradition ansetts inbegripa en på sedvanerätt och delvis också lagstiftning baserad s.k. allemansrätt eller allmänna rättigheter att använda naturen och som var och en kan åberopa utan hinder av någon annans äganderätt.¹ T.ex. rätten att avgiftsfritt röra sig till fots på ett område som ägs av någon annan — dock inte på gårdsplaner — utan att störa ägaren kan anses höra till den traditionella allemansrätten. Detta framgår också av 4 § lagen om enskilda vägar som anger att lagen inte medför ändring i vad som bör anses vara gällande angående rätten att beträda annans mark och röra sig därstädes. Allemansrätten skyddas inte i grundlagen (GrUB 25/1994 rd). Den är enligt utskottets mening dock inte helt utan betydelse för bedömningen av vilket slags inskränkningar grundlagen tillåter i rörelsefriheten för att skydda ägarens rättigheter.

Bedömning av förslaget. Det främsta syftet med regleringen är att utvidga väglagets och vägdelägarnas möjligheter att införa begränsningar för

¹ T.ex. 1 kap. 24—31 § vattenlagen innehåller bestämmelser om allmännyttjande av vattendrag och övriga rättigheter med avseende på annan tillhörigt område. Även bestämmelserna i 28 kap. 11 och 14 § strafflagen om besittningsintrång och allemansrätt är av betydelse.

utomstående att avgiftsfritt använda vägen för andra ändamål än för att t.ex. röra sig till fots, åka skidor eller cykla, vilka alla omfattas av den traditionella allemansrätten. För närvarande kan begränsningarna gälla tillfälliga transporter, användning av vägen för trafik med motor- eller hästfordon och transport av arbetsmaskiner. Vaghållningen kan dock förorsakas extra kostnader också av ridning, som i synnerhet på vägar i närheten av ridstall kan ske i stor skala, liksom också av att en väg används t.ex. i samband med olika slag av idrotts-, jakt- och fiskeevenemang för allmänheten. Avsikten är att den som arrangerar sådan verksamhet betalar vaghållaren ersättning för de extra kostnader den förorsakar.

Regleringens mål är godtagbara utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna. Ur rörelsefrihetens synpunkt innebär det i princip inget problem att den utomstående belastningen av en enskild väg begränsas eller avgiftsbeläggs för att trygga vägägarernas rättigheter.

Utskottet anser dock att det föreslagna regleringssättet är mycket svåröverskådligt. Tillämpningen av lagen kan därför vara besvärlig och leda till onödiga begränsningar i väganvändningen. Av samma anledning är det svårt för en utomstående som använder vägen att veta vilket slags väganvändning som är lagenlig. Svåröverskådligheten är ägnad att öka meningsskiljaktigheterna om tillämpningen och iakttagandet av lagen. Utifrån detta påpekar utskottet de viktigaste svagheter i förslaget.

Enligt 80 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget behövs tillstånd för regelbunden eller tillfällig verksamhet som anordnas av någon annan än en vägdelägare och som medför olägenhet som inte är ringa för dem som anges i bestämmelsen. I sådana fall kan en bruksavgift tas ut för användningen av vägen. Begreppen "verksamhet" — i synnerhet "tillfällig verksamhet" — och "olägenhet som inte är ringa" är mycket vaga och därför omfattande. Kravet på tillstånd och möjligheten att ta ut bruksavgift blir härigenom så inexakta och omfattande att det är svårt att på basis av bestämmelsen avgöra vilka slags verksamheter den gäller. För att kunna tillämpa be-

stämmelsen så att den svarar mot det egentliga syftet måste delägarna i en enskild väg göra svåra juridiska bedömningar och avväganden. Det samma gäller alla utomstående som tillfälligt använder en enskild väg. Problemen återkommer i hänvisningarna i 80 § 3 mom. och 96 § 1 mom. till olägenheter som avses i 80 § 1 mom. Regleringen skulle i någon mån vinna i exaktet om kärninnehållet i begreppen "verksamhet" och "olägenhet" skulle anges i bestämmelsen t.ex. med hjälp av de exempel som nämns i motiveringen.

Vägdelägarna och väglaget kan med stöd av 80 § 3 mom., med kommunens samtycke, utfärda allmänt förbud mot eller begränsa sådan verksamhet som avses i 1 mom. som medför olägenhet som inte är ringa. Meningen med bestämmelsen är svår att förstå, eftersom 1 mom. som sådant innebär förbud mot och begränsning av sådan verksamhet utan tillstånd. Ett allmänt förbud påverkar dock förutsättningarna för att tillstånd skall beviljas. Förbudet hindrar nämligen enligt 3 mom. inte att tillstånd beviljas för tillfällig användning av väglagets väg, om det finns vägande skäl för det. Andra än väglagets vägdelägare förefaller emellertid inte att ha möjlighet att bevilja tillstånd enligt 3 mom. Frågan om vad en allmän begränsning kan tänkas innebära lämnas öppen i förslaget.

Bestämmelserna om vem som kan bevilja tillstånd är rätt krångliga i förslaget. Väglagets stämma och vägdelägarna kan gemensamt bevilja tillstånd till regelbunden väganvändning (64 § 2 mom. 11 punkten). Tillstånd till tillfällig användning av en väg kan däremot enligt 80 § 2 mom. beviljas av väglagets syssloman eller bestyrelse och, om det inte är fråga om ett konstituerat väglag, av en vägdelägare. Avsikten är dock knappast att hindra väglagets stämma och vägdelägarna från att gemensamt bevilja tillstånd också för tillfällig användning av en väg. Besvärliga situationer kan uppstå om en vägdelägare beviljar tillstånd utan att höra övriga delägare eller mot deras vilja. Bestämmelsen om utfärdande av allmänna förbud i 80 § 3 mom. förefaller att innebära att tillstånd endast

kan beviljas av väglagets syssloman eller bestyrrelse men inte av väglagets stämma.

I 80 § 2 mom. föreskrivs att en bruksavgift enligt 26 § kan tas ut för användning av en väg. Den som beviljar ett tillstånd skall sannolikt också besluta dels hur stor avgiften skall vara, dels om en avgift över huvud taget skall tas ut. Bestämmelserna om beslutanderätten när det gäller bruksavgiften blir härigenom lika komplicerade som bestämmelserna om vem som kan bevilja tillstånd.

Vägdelägarna och väglaget kan enligt 80 § 3 mom. endast med kommunens samtycke utfärda ett allmänt förbud mot användningen av en väg eller begränsa användningen av den. Ur grundlagssynpunkt är detta inte någon problematisk inskränkning av ägarmakten, eftersom det enligt 80 § 1 mom. hur som helst krävs tillstånd till att använda vägen för sådan verksamhet som avses i 3 mom. Kravet på att kommunen skall ge sitt samtycke leder dock till att både beslutsfattandet och, på grund av möjligheterna att söka ändring i de olika skedena av beslutsfattandet, också rättsskyddsarrangemangen blir invecklade.

De ovan anförda anmärkningarna om bestämmelsernas svårbegriplighet påverkar inte lagförslaget lagstiftningsordning. Utskottet understryker dock allvarligt behovet att överväga om de godtagbara och motiverade målen för propositionen kan nås genom en överskådligare reglering än den föreslagna.

Ägobyte och överföring av områden

I 38 a § ingår bestämmelser om förrättningsmannens rätt att i samband med en vägförrättning verkställa ägobyte och överföring av områden utan särskilt förordnande. I 2 och 3 mom. finns närmare bestämmelser om förutsättningarna för sådana arrangemang. Den allmänna förutsättningen är enligt 4 mom. att åtgärden inte medför nämnvärd olägenhet för någon. Överföring av områden är enligt förslaget en sekundär åtgärd i förhållande till ägobyte och kan endast gälla områden av ringa värde.

Ägobyte och överföring av områden innebär att äganderätten till ett jordområde överförs från

en ägare till en annan. Enligt de föreslagna bestämmelserna kan sådana åtgärder vidtas också utan ägarens samtycke.

I 15 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att kravet på allmänt behov inte nödvändigtvis är en förutsättning för att inlösningsen sker till gagn för en offentlig sammanslutning, utan mottagaren kan också vara någon annan part (GrUU 28/2000 rd, s. 4/I). Grundlagen ställer därför inte i detta avseende några hinder i vägen för den föreslagna regleringen. Utskottet har å andra sidan ansett att kravet på ett allmänt behov bör konkretiseras med hjälp av materiella bestämmelser (GrUU 53/2001 rd, s. 2/I). Enligt förslaget gäller förrättningsmannens rätt endast sådant ägobyte och sådan överföring av områden som behövs för byggande av väg, indragning av väg, upphävande av en vägrätt eller någon annan ändring av vägrätten. Ett ägobyte eller en överföring av områden som verkställs på förrättningsmannens initiativ skall dessutom vara viktiga för att en ändamålsenlig fastighetsindelning skall kunna åstadkommas. Det allmänna behovet har blivit tillräckligt konkretiserat i lagförslaget.

En överföring av ett område verkställs på grundval av 3 mom. mot full ersättning i pengar. Bestämmelsen anger inte på vilka grunder en full ersättning bestäms. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att full ersättning föreligger om grunderna för och fastställandet av ersättningen för inlösning bestäms enligt inlösningslagen (GrUU 4/2000 rd, s. 4/I). Detta måste nödvändigtvis anges i lagen, om inte tillämpning av inlösningslagen följer av andra bestämmelser i lagen om enskilda vägar.

Andra omständigheter

Enligt 38 c § 4 mom. kan någon annan sakägare än sökanden åläggas att delta i betalningen av ersättningar i den mån det provas skäligt. Förutsättningen för detta är att sakägaren har särskild nytta av arrangemangen. Det är skäl att precisera bestämmelsen genom att göra ersättnings-

skyldigheten beroende inte bara av skälighetsprövning utan också av hur stor nytta sakägaren har av åtgärden (jfr 33 a § 2 mom.).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 22 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.