Valiokunnan lausunto PeVL 7/2018 vp– HE 147/2017 vp, HE 11/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) täydentämisestä

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) täydentämisestä (HE 11/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Kaisa Kuukasjärvi, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Eeva Ovaska, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yksityistielaki. Se korvaisi vuonna 1963 voimaan tulleen lain yksityisistä teistä. Samalla tehtäisiin vähäisiä, lähinnä teknisiä muutoksia yhdeksään muuhun lakiin. Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan yksityistielakiin sellaisia muutoksia, että lakiehdotus on käsiteltävissä erillisenä maakuntauudistuksesta.

Täydentävän hallituksen esityksen mukaan lakien on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alussa.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2018 vp

Esitykseen sisältyvissä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan perustuslain liikkumisvapautta koskevan 9 §:n, omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n, ympäristöä koskevan 20 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Erityisesti esitykseen sisältyvien omaisuuden suojaa koskevien periaatteellisesti tärkeiden kysymysten vuoksi hallitus pitää perusteltuna, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityistielaki, jolla kumottaisiin vuonna 1963 voimaan tullut laki yksityisistä teistä. Uudessa laissa olisi säännökset yksityisteistä ja tieoikeudesta, niiden perustamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta, yksityisteiden tienpidosta, yksityistietoimituksesta sekä tieosakkaiden, kiinteistönomistajien ja muiden asianosaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Perustuslakivaliokunta on antanut aikaisemmin lausunnon eräistä yksityisistä teistä annetun lain osittaisuudistuksista (PeVL 10/1995 vp, PeVL 49/2002 vp).

Ehdotettava lainsäädäntö on merkityksellistä ennen muuta omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Sääntelyllä on lisäksi liittymäkohtia perustuslain liikkumisvapautta koskevaan 9 §:ään, ympäristöä koskevaan 20 §:ään ja oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään.

Tieoikeuden perustaminen

Tieoikeudella tarkoitetaan lakiehdotuksen 3 §:n mukaan oikeutta käyttää toisen kiinteistön aluetta pysyvästi kulkuyhteyttä varten. Tieoikeuden perustamisen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi lain 4 §:ssä. Tieoikeuden perustamisesta päätetään yksityistietoimituksessa (18 §).

Esitykseen sisältyvien säätämisjärjestysperustelujen (s. 104) mukaan perustieoikeuden perustamisessa on asiallisesti kyse pakkolunastuksesta. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslain sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3). Valiokunta on myös todennut oikeustieteessä katsotun, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 61/2010 vp, s. 3).

Omaisuudensuojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Sen 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Omaisuudensuojaa koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (Papamichalopoulos ym. v. Kreikka (24.6.1993), kohdat 43—45, Vasilescu v. Romania (22.5.1998), kohdat 51—53).

Tieoikeuden perustamisessa ei ole kyse omaisuuden siirtämisestä subjektilta toiselle. Tieoikeuden perustaminen uuden tien rakentamista varten puuttuu kuitenkin hyvin merkittävästi kiinteistönomistajan oikeuteen määrätä omaisuudestaan. Kiinteistön omistajan mahdollisuus käyttää muuhun tarkoitukseen aluetta, jolle tie rakennetaan, käytännössä estyy. Tieoikeuden perustaminen uuden tien rakentamista varten voi perustuslakivaliokunnan mielestä ainakin joissakin tapauksissa merkitä niin voimakasta puuttumista kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu omaisuuden pakkolunastukseen (ks. PeVL 32/2010 vp, s. 5/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3/II; vrt. PeVL 8/2017 vp, s. 5). Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen yleisen tarpeen vaatimus ei välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 8/2017 vp, s. 6, PeVL 32/2010 vp, PeVL 49/2002 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 53/2001 vp, s. 2/I). Lakiehdotuksen 4 §:n säännökset ovat tästä näkökulmasta riittävät ja asianmukaiset.

Perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu täyttyvän, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 4/2000 vp). Täydestä korvauksesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislailla (PeVL 53/2001 vp, s. 2/II).

Kiinteistön omistajalla, erityisen oikeuden haltijalla ja tieosakkaalla on lakiehdotuksen 15 §:n mukaan oikeus saada korvaus muun muassa laissa tarkoitetun oikeuden perustamisesta tai muuttamisesta aiheutuneesta vahingosta, haitasta tai kustannuksesta. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen (s. 105) mukaan täyden korvauksen vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän yksityistielain 15 §:ään ehdotettavalla sääntelyllä korvauksista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä korvaussääntely lakiehdotuksen 15 §:ssä jää perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta epäselväksi. Lakiin tulee lisätä maininta lunastuslain soveltumisesta, jollei täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen muutoin johdu ehdotetusta yksityistielaista tai muusta sovellettavaksi tulevasta lainsäädännöstä (ks. PeVL 49/2002 vp, s. 4/II).

Rakennusten poistaminen

Tiealueen sekä näkemäalueen ja suoja-alueen määräämisestä ehdotetaan säädettäväksi yksityistielain 5 §:ssä. Yksityistiehen kuuluvaksi voidaan pykälän 2 momentin mukaan tietyin edellytyksin määrätä tiealueen lisäksi näkemäalue yksityistien liittyessä maantiehen tai toiseen yksityiseen tiehen tai johtaessa rautatien tasoristeykseen ja suoja-alue, joka ulottuu enintään 12 metrin etäisyydelle ajoradan keskilinjasta. Tiealueelta sekä tiehen kuuluvaksi määrätyltä näkemä- ja suoja-alueelta saa 3 momentin mukaan tieoikeuden nojalla poistaa piha-alueiden ulkopuolelta näkemää haittaavaa luonnontilaista kasvillisuutta. Jos liikenneturvallisuus sitä välttämättä vaatii, voidaan erikseen antaa lupa poistaa tiealueen ulkopuolella oleva rakennus, rakennelma tai sellainen kasvillisuus, jota tieoikeuden nojalla ei muuten saa poistaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei rakennusten poistamista koskevassa sääntelyssä ole eroteltu asuntona käytettäviä rakennuksia ja muita rakennuksia (vrt. ehdotettu 22 §). Liikenne- ja viestintävaliokunnan on vielä tarkoin harkittava, onko sääntelyn ulottaminen koskemaan myös asuntona käytettäviä rakennuksia välttämätöntä. Jos asuntona käytettävien rakennusten poistaminen on välttämätöntä sallia 5 §:ssä, tulee edellytyksiä tällaisten rakennusten poistamiselle huomattavasti tiukentaa nyt ehdotetusta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 12.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala