Veli-Pekka Viljanen

HE 147/2017 vp YKSITYISTIELAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

HE 11/2018 vp YKSITYISTIELAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI ANNETUN HALLITUKSEN ESITYKSEN (HE 147/2017 vp) TÄYDENTÄMISESTÄ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.3.2018

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yksityistielaki. Samalla kumottaisiin nykyinen yksityistielaki (358/1962). Perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin kokonaisuudessaan arvioinut yksityistielakia koskevia säännöksiä, vaikkakin se on arvioinut joitakin osasääntelyitä (PeVL 10/1995 vp, PeVL 49/2002 vp). Tämän vuoksi ja nykyisen lain voimaantulon jälkeen toteutuneiden perustuslakiuudistusten johdosta valtiosääntöoikeudellinen arvio on syytä ulottaa yksityistielain sääntelyyn kokonaisuudessaan, myös siltä osin kuin hallituksen esitys ei olennaisesti muuta nykysääntelyn periaatteita.

Voin pääosin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa omaksuttuihin käsityksiin (HE, s. 104-109). Minulla ei ole erityistä huomauttamista niihin näkökohtiin, joita säätämisjärjestysperusteluissa esitetään liikkumisvapauden (PL 9 §), ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) ja oikeusturvaperusoikeuden (PL 21 §) osalta. Tämän vuoksi rajoitan tarkasteluni eräisiin erityisesti omaisuudensuojan kannalta (PL 15 §) keskeisiin ehdotuksiin.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellistä, miten lain tarkoittama tieoikeus määräytyy suhteessa perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeeseen ja toisaalta suhteessa perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastuslausekkeeseen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että perustieoikeuden perustamisessa on asiallisesti kyse pakkolunastuksesta, jonka jälkeen tarkastelu tältä osin perustetaan perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen edellytysten täyttymiseen (HE, s. 104-105). Mielestäni tarkastelua on tältä osin hienojakoistettava.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan on rinnastettu pakkolunastukseen (ks. esim. PeVL 8/2017 vp, s. 3, PeVL 61/2010 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, s. 5). Muutoin omaisuuden käyttörajoituksia on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen valossa, jolloin ratkaisevaa on se, täyttyvätkö rajoituksen osalta perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVL 21/1996 vp). Lähtökohtana omaisuuden käyttörajoitusten rinnastaminen pakkolunastukseen on perustuslain kannalta selvästi poikkeuksellinen tilanne, jonka vuoksi rinnastukseen tulee suhtautua hyvin pidättyvästi.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohdan mukaan tieoikeudella tarkoitetaan oikeutta käyttää toisen kiinteistön aluetta pysyvästi kulkuyhteyttä varten. Tieoikeuden perustamisessa ei siis ole kyse pakkolunastuksen normaalitilanteesta: varallisuusoikeudellisen etuuden siirtämisestä subjektilta toiselle. Tieoikeuden perustaminen uuden tien tekemistä varten puuttuu kuitenkin hyvin merkittävästi omistajan oikeuteen määrätä omaisuudestaan. Riippuen hankkeen laajuudesta tämä voi merkitykseltään ainakin joissakin tapauksissa puuttua omaisuuden käyttöön pakkolunastukseen rinnastuvalla tavalla (eli tien tekeminen estää omistajaa käyttämästä aluetta muuhun tarkoitukseen ja tie ei myöskään välttämättä palvele omistajan omia käyttötarpeita). Toisaalta tieoikeuden perustaminen jo ennestään olevaan tiehen merkitsee tosin jonkinlaista lisärajoitusta omistajan määräämisoikeudelle, mutta yleisesti ottaen tuskin enää pakkolunastukseen rinnastuvalla tavalla. Tieoikeuden perustamista tuleekin siten arvioni mukaan tarkastella osittain pakkolunastukseen rinnastettavana tilanteena, osittain omaisuuden käyttörajoituksena perustuslain yleisten rajoitusedellytysten valossa. Erityisesti 4 §:n mukaista tieoikeuden perustamista uuden tien tekemistä varten on syytä arvioida perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesti pakkolunastukseen rinnastettavana tilanteena. Sen sijaan 4 §:n ja 6 §:n mukaista tieoikeuden perustamista ennestään olevaan tiehen on nähdäkseni arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin valossa, ei pakkolunastukseen rinnastettavana tilanteena. Lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettujen näkemäalueen ja suoja-alueen määräämisessä on mielestäni kysymys vastaavasti omaisuudensuojan käyttörajoituksista, eikä pakkolunastustyyppisestä tilanteesta. Tämä johtuu siitä, että omaisuudensuojan käyttörajoitukset näkemä- ja suoja-alueella ovat selvästi lievemmät kuin varsinaisella tiealueella, eikä omistajan mahdollisuus käyttää näitä alueita muuhun tarkoitukseen ole kokonaan estetty.

Lakiehdotuksen 75 §:n säännökset tilusvaihdosta ja alueen siirrosta yksityistietoimituksessa merkitsevät omaisuuden siirtymistä subjektilta toiselle, jonka vuoksi kyseistä ehdotusta on tarkasteltava perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisena pakkolunastuksena. Tältä osin perustuslakivaliokunta on arvioinut nykyistä vastaavaa sääntelyä vuoden 2002 valtiopäivillä ja pitänyt sitä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana (ks. PeVL 49/2002 vp, s. 4).

2. Tieoikeuden perustamista koskevat säännökset

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan kiinteistön hyväksi on perustettava pysyvä tieoikeus uuden tien tekemistä varten tarpeelliseen tiealueeseen tai ennestään olevaan tiehen, jos se on tärkeää kiinteistön tarkoituksenmukaista käyttöä varten eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa millekään kiinteistölle tai muulle rekisteriyksikölle taikka ennestään olevan tieosakkaalle. Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään tieoikeuden perustamisesta muun kuin kiinteistön hyväksi.

Olen edellä katsonut, että 4 §:n mukaisessa tieoikeuden perustamisessa uuden tien tekemistä varten voi olla kysymys pakkolunastukseen rinnastuvasta tilanteesta. Siten tieoikeuden perustamisen uuden tien tekemistä varten tulee täyttää perustuslain 15 §:n 2 momentissa esitetyt yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 28/2000 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 49/2002 vp, s. 4).

Yksityistielain tarkoituksena on erityisesti turvata asutuksen, elinkeinoelämän ja muiden yhteiskunnallisten tarpeiden edellyttämät kulkuyhteydet kiinteistöille, jotka eivät sijaitse maantie- ja katuverkolla (1 §). Tällaisia kiinteistölle kulkemista koskevia liikenteellisiä seikkoja voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimuksen täyttävinä. Oikeudesta korvaukseen säädettäisiin lakiehdotuksen 15 §:ssä. Sen mukaan kiinteistön omistajalla, erityisen oikeuden haltijalla ja tieosakkaalla on oikeus saada korvaus oikeuden perustamisesta, muuttamisesta tai lakkauttamisesta taikka muusta toimenpiteestä aiheutuneesta vahingosta, haitasta tai kustannuksesta. Arvioni mukaan ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimuksen. Tältä osin merkitystä ei ole sillä, että oikeutta korvaukseen ei olisi, jos niin on

sovittu tai ilmeisesti edellytetty. Vastaavasti täyden korvauksen periaatteen kannalta on ongelmatonta, että korvausoikeuden osalta ei oteta huomioon toimenpiteitä, joihin on ryhdytty vasta alueen tietarkoitukseen osoittamisen jälkeen (lakiehdotuksen 15 § 2 mom.).

Muilta osin tieoikeuden perustamista koskeva sääntely täyttää nähdäkseni perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset. Erityisesti suhteellisuusvaatimuksen osalta on huomattava, että tieoikeuden perustamisen edellytyksenä on, ettei siitä aiheudu huomattavaa haittaa millekään kiinteistölle, muulle rekisteriyksikölle eikä tieosakkaalle (4 § 1 mom., 6 § 1 mom.). Tieoikeus on perustettava siten, ettei tiestä tai sen käyttämisestä aiheudu ympäristölle tarpeetonta haittaa eikä kenellekään suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä (4 § 2 mom.). Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon ehdotettu kattava korvaussääntely (15 §).

Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan yksityistietoimituksessa voidaan antaa oikeus siirtää tien rakentamisen tai siirtämisen esteenä oleva laite, rakennelma tai rakennus (muu kuin asunto) soveliaaseen paikkaan. Säännös liittyy läheisesti itse tieoikeuden perustamiseen uuden tien rakentamista varten. Siirtämisestä aiheutuvasta vahingosta, haitasta tai kustannuksesta on perustuslain kannalta asianmukaiset korvaussäännökset 33 §:ssä. Ehdotus ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

3. Näkemäalueen ja suoja-alueen määrääminen

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan yksityistiehen kuuluvaksi voidaan tiealueen lisäksi määrätä näkemäalue ja suoja-alue. Edellytyksenä on, että tämä on liikenneturvallisuuden vuoksi tärkeää eikä millekään kiinteistölle aiheudu huomattavaa haittaa. Näkemä- ja suoja-alueelta saisi poistaa näkemää haittaavaa luonnontilaista kasvillisuutta. Tätä ei voida pitää kovin merkittävänä omaisuudensuojan rajoituksena. Jos liikenneturvallisuus välttämättä vaatii, voidaan erikseen antaa lupa poistaa tiealueen ulkopuolella oleva rakennus, rakennelma tai sellainen kasvillisuus, jota tieoikeuden nojalla ei saa muutoin poistaa (5 § 3 mom.). Vastaavin edellytyksin voitaisiin kieltää näkemä- ja suoja-alueelle rakentaminen (5 § 4 mom.). Tällainen rajoitus on laajuudeltaan merkittävämpi, mutta toisaalta sen taustalla on erittäin painava liikenneturvallisuusintressi, joka on lisäksi sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Huomionarvoista tosin on, että 15 §:n korvaussäännöksen mukaan korvaus edellä mainitusta rakentamisrajoituksesta aiheutuvasta haitasta on rajoitettu tilanteisiin, joissa haitta on erittäin huomattava. En pidä

tätä kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Kyse on omaisuuden käyttörajoituksesta, joiden osalta perustuslain 15 §:n 1 momentista ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitettäessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu (PeVL 24/2012 vp, s. 2-3, PeVL 6/2010 vp, s. 4).

4. Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen tiealueelle

Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan tiealueen tiekäyttöön ottamisen jälkeen suostumuksen kiinteistöä tai yhdyskuntaa palvelevan maahan sijoitettavan johdon ja sellaiseen liittyvän vähäisen laitteen sijoittamiseen antaa tiekunta tai, jos sellaista ei ole perustettu, tieosakkaat. Tällöin ei tarvita kiinteistön omistajan suostumusta. Ehdotus rajoittaa kiinteistön omistajan oikeutta määrätä omaisuudestaan ja sen käytöstä. Kyse on kuitenkin kiinteistön omistajan kannalta suhteellisen vähäisestä lisärajoituksesta. Käytännössä voi olla tärkeää, ettei johdon tai vähäisen laitteen sijoittamiseen tarvitse pyytää suostumusta jokaiselta kiinteistön omistajalta erikseen. Katson, ettei ehdotettu kiinteistön omistajaan kohdistuva tällainen sietämisvelvollisuus ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.