Utlåtande GrUU 7/2018 rd– RP 147/2017 rd, RP 11/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2017 rd)

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2017 rd) (RP 11/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överinspektör Kaisa Kuukasjärvi, kommunikationsministeriet
- överinspektör Eeva Ovaska, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om enskilda vägar. Den ersätter lagen om enskilda vägar som trädde i kraft 1963. Samtidigt föreslås att det ska göras mindre ändringar, främst av tekniskt slag, i nio andra lagar. I den kompletterande propositionen föreslås sådana ändringar i lagen om enskilda vägar, att lagförslaget kan behandlas separat i landskapsreformen.

Enligt den kompletterande propositionen avses lagarna träda i kraft i början av 2019.

I propositionsmotiven ingår ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Där bedöms de föreslagna bestämmelserna mot grundlagens 9 § 1 mom. om rörelsefrihet, 15 § om egendomsskydd, 20 § om miljön och 21 § om rättsskyddet.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Särskilt på grund av de principiellt viktiga frågorna om egendomsskydd i propositionen anser regeringen att det är motiverat att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår en lag om enskilda vägar som ska ersätta den lag om enskilda vägar som trädde i kraft 1963. Den nya lagen innehåller bestämmelser om enskilda vägar och vägrätt, om inrättande, bildande och upplåtande, om ändring och flyttning och om indragning och upphävande av dessa, om väghållning av enskilda vägar och förrättning av enskild väg samt om vägdelägarnas, fastighetsägarnas och övriga sakägares rättigheter och skyldigheter. Grundlagsutskottet har tidigare avgett utlåtande om vissa partiella revideringar av lagen om enskilda vägar (GrUU 10/1995 rd, GrUU 49/2002 rd).

Den aktuella lagstiftningen är framför allt relevant med avseende på 15 § i grundlagen som reglerar egendomsskyddet. Regleringen har också beröringspunkter med grundlagens 9 § om rörelsefrihet, 20 § om miljön och 21 § om rättsskydd.

Bildande av vägrätt

Med vägrätt avses enligt 3 § i lagförslaget rätt att nyttja en annan fastighets område permanent för vägförbindelse. I 4 § föreslås bli föreskrivet om bildande av vägrätt. Beslut om bildande av vägrätt fattas vid förrättning av enskild väg (18 §).

Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 106) är det i sak fråga om tvångsinlösen när vägrätt grundas. Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning ska enligt grundlagens 15 § 2 mom. föreskrivas genom lag.

Bestämmelsen om expropriation i grundlagen gäller främst situationer där en förmögenhetsrättslig förmån överförs från ett subjekt till ett annat. Grundlagsutskottet har ändå i vissa fall ansett att ett förbud mot att använda egendom är så omfattande att det till konsekvenserna bör jämställas med expropriation av egendom (GrUU 32/2010 rd, s. 5, GrUU 38/1998 rd, s. 3). Utskottet har också framhållit att inom juridiken har man ansett att det inte finns någon tydlig bestämmelse som ger svaret på frågan om en begränsningsåtgärd innebär ren expropriation eller inte. Det kräver en sammanhållen bedömning där relevanta faktorer kan vara bland annat hur speciell begränsningen är, hur allomfattande värdeförlusten på egendomen blir till följd av åtgärden och hur ekologiskt eller annars skadlig den verksamhet är som ska begränsas. Dessutom kan bedömningen påverkas t.ex. av hur rimlig åtgärden är och hur tungt vägande syftet med begränsningen är (GrUU 61/2010 rd, s. 3).

Bestämmelser om skydd för egendom finns också i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. I artikel 1 i tilläggsprotokollet sägs det att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom ska lämnas okränkt. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen om skydd för egendom har i Europadomstolens praxis ansetts ge skydd inte bara mot formell expropriation utan också mot faktisk rekvisition av egendom. I sådana fall har domstolen fäst vikt vid att ägaren har hindrats att bestämma om användningen av sin egendom. Enligt domstolen har det handlat om att ägarens rätt till sin egendom inte har lämnats okränkt (Papamichalopoulos m.fl. mot Grekland (24.6.1993), punkterna 43–45, Vasilescu mot Rumänien (22.5.1998), punkterna 51–53).

Att bilda en vägrätt handlar inte om att överföra egendom från ett subjekt till ett annat. Men att bilda en vägrätt för att anlägga en ny väg ingriper ändå betydligt i fastighetsägarens rätt att bestämma om sin egendom. I praktiken kan fastighetsägaren inte använda ett område för ett annat syfte, om det anläggs en väg där. Att bilda en vägrätt för att anlägga en ny väg kan enligt grundlagsutskottets åsikt åtminstone i vissa fall innebära ett så kraftigt ingripande i fastighetsägarens egendomsskydd att det till sina faktiska effekter kan jämställas med tvångsinlösning av egendom (se GrUU 32/2010 rd, s. 5, GrUU 38/1998 rd, s. 3; jfr GrUU 8/2017 rd, s. 5). Regleringen måste därför bedömas med avseende på 15 § 2 mom. i grundlagen.

Kravet på ett allmänt behov enligt 15 § 2 mom. i grundlagen förutsätter inte nödvändigtvis att inlösningen sker till gagn för ett offentligt samfund, utan mottagaren kan också vara någon annan part (GrUU 8/2017 rd, s. 5, GrUU 32/2010 rd, GrUU 49/2002 rd, s.4). Utskottet har ändå ansett att man då bör konkretisera kravet på ett allmänt behov genom materiella bestämmelser (GrUU 49/2002 rd, s. 4, GrUU 53/2001 rd, s. 2). Bestämmelserna i lagförslagets 4 § är i det avseendet tillräckliga och adekvata.

Kravet på full ersättning enligt 15 § 2 mom. i grundlagen har enligt grundlagsutskottets praxis ansetts bli uppfyllt om grunderna för och fastställandet av ersättningen för inlösning bestäms enligt inlösningslagen (GrUU 15/2004 rd, s. 4, GrUU 49/2002 rd, s. 4, GrUU 4/2000 rd, s. 4). Det kan emellertid också föreskrivas om full ersättning genom en speciallag (GrUU 53/2001 rd, s. 2).

Fastighetens ägare, en innehavare av en särskild rättighet och en vägdelägare har enligt 15 § i lagförslaget rätt att få ersättning för skada, olägenhet eller kostnad som bland annat bildande eller ändring av en i denna lag avsedd rätt som grundar sig på lagen medför. I propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 106) sägs att det kan anses att kravet på full ersättning uppfylls genom de bestämmelser om ersättning som föreslås i 15 § i lagen om enskilda vägar.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om ersättning i 15 § i lagförslaget förblir oklara med avseende på 15 § 2 mom. i grundlagen. Lagen bör kompletteras med ett omnämnande av tillämpningen av inlösningslagen om uppfyllandet av kravet på full ersättning inte i övrigt beror på den föreslagna lagen om enskilda vägar eller annan lagstiftning som ska tillämpas (se GrUU 49/2002 rd, s. 4).

Att avlägsna byggnader

I 5 § i lagen om enskilda vägar föreskrivs om bestämmande av vägområden och frisikts- och skyddsområden. Under vissa villkor kan det enligt paragrafens 2 mom. bestämmas att det utöver vägområdet även ska kunna inrättas ett frisiktsområde som hör till en enskild väg, när den enskilda vägen ansluter till en landsväg eller en annan enskild väg eller när den leder till en plankorsning med järnväg, och ett skyddsområde som sträcker sig högst 12 meter från körbanans mittlinje. Från vägområden och frisikts- och skyddsområden som har bestämts höra till en väg får det enligt 3 mom. med stöd av vägrätten utanför gårdsområden avlägsnas naturlig växtlighet som skymmer sikten. Om trafiksäkerheten nödvändigt kräver det, kan tillstånd beviljas särskilt för avlägsnande av en sådan byggnad eller anläggning eller sådan växtlighet som finns utanför vägområdet och som med stöd av vägrätten annars inte får avlägsnas.

Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna om avlägsnande av byggnader inte gör skillnad mellan byggnader som används som bostad och övriga byggnader (jfr. den föreslagna 22 §). Kommunikationsutskottet måste ytterligare noggrant överväga huruvida det är nödvändigt att utsträcka regleringen till att också gälla byggnader som används som bostad. Om det är nödvändigt att tillåta avlägsnande av byggnader som används som bostäder i 5 §, bör villkoren för att avlägsna sådana byggnader vara betydligt mer strikta än det som nu föreslås.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 12.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.