

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rajavyöhykelain muuttamisesta ja valtakunnan maarajan lähellä olevien kiinteistöjen nautintaoikeuden supistamisesta annetun lain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että valtakunnan maarajan lähellä olevien kiinteistöjen nautintaoikeuden supistamisesta 1939 annettu laki kumotaan ja sen säännöksiä vastaavat säännökset

otetaan rajavyöhykelakiin. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1991 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen merkitys

Valtakunnan maarajan läheisyyteen tapahtuvaa rakentamista rajoittavat säännökset sisältyvät valtakunnan maarajan lähellä olevien kiinteistöjen nautintaoikeuden supistamisesta annettuun lakiin (272/39) ja sen soveltamisesta annettuun asetukseen (221/59), jäljempänä rajoituslaki ja -asetus. Laissa säädetään, että määrättyjä kulkuväyliä, johtoja ja rakennuksia saa rakentaa valtakunnan maarajan välittömään läheisyyteen ja rajajokien saariin vain tullihallituksen luvalla ja että tällainen rakennelma voidaan purattaa tai purkaa tai sen käyttäminen kieltää, jos se voi vaikeuttaa huomattavasti rajaliikenteen tullivalvontaa. Asetuksessa säädetään kyseistä rakentamista koskevista luvista tai ilmoituksista.

Nautintarajoitusten perusteeksi on säädetty ainoastaan tullivalvonnalliset seikat. Nämä ovat kuitenkin lain säätämisen jälkeen menettäneet merkitystään, ja rajoitusten tosiasialliseksi perusteeksi on noussut muunlaisten rajatapahtumien ehkäiseminen, mikä kuuluu lähinnä sisäasiainministeriön alaisen rajavartiolaituksen tehtäviin. Tämän vuoksi esityksessä eh-

dotetaan nykyisten valtakunnan maarajan läheisyyteen tapahtuvaa rakentamista koskevien säännösten kumoamista ja vastaavien säännösten sisällyttämistä rajavyöhykelakiin (403/47). Ehdotus merkitsee sitä, että lupaviranomaisena olisi tullihallituksen asemesta sisäasiainministeriö ja että luvanvarainen rakentaminen koskisi vain sitä osaa valtakunnan rajasta, jota rajavyöhykelaki koskee. Lupamenettelyä koskevat säännökset sisällytettäisiin rajavyöhykeasetukseen (404/47).

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Vuoden 1939 rajoituslain 1 §:n mukaan valtakunnan maarajalle vievien teiden tekeminen sekä ylikulkupaikkojen, siltojen ja puhelinjohtojen laittaminen sen yli, niin myös asuinrakennusten ja lukittujen suojien rakentaminen rajajokien saariin tai maarajan välittömään

läheisyyteen on sallittu muihin kuin valtion tarpeisiin ainoastaan tullihallituksen luvalla. Jos edellä mainittu laite tai rakennus on luvatta rakennettu lain voimaantulon jälkeen ja se voi huomattavasti vaikeuttaa rajaliikenteen tullivalvontaa, se voidaan purkaa asiainomaisen kustannuksella tullilaitoksen toimesta, jollei asianomainen itse kehoituksen saatuaan sitä tee, tai sen käyttäminen voidaan kieltää. Edelleen lain mukaan tullirajavyöhykkeeseen ei vastoin tulliviranomaisten kieltä saa tehdä sellaisia talviteitä, jotka vievät rajalle.

Rajoitusasetuksen 1 §:n mukaan lain 1 §:ssä tarkoitettu lupa on haettava kirjallisesti tullihallitukselta. Lupahakemukseen on liitettävä vähintään mittakaavaan 1:20 000 laadittu karttapiirros tien, rakennuksen tai laitteen sijainnista ja ympäristöstä vähintään 500 metrin säteellä sekä selvitys hankkeen laadusta ja tarkoituksesta.

2.1.2. Käytäntö

Rakentamislupien käsittely ja niitä koskevat ohjeet

Rajoituslaissa on kiinteistöjen nautintarajoitusten perusteeksi säädetty ainoastaan tullivalvonnalliset seikat. Nämä ovat kuitenkin lain säätämisen jälkeen menettäneet merkitystään, ja rajoitusten tosiasialliseksi perusteeksi on noussut muunlaisten rajatapahtumien ehkäiseminen, joka kuuluu lähinnä sisäasiainministeriön alaisen rajavartiolaitoksen tehtäviin. Tästä on ollut seurauksena se, että tullihallitus on joutunut harkitsemaan rakentamisluvan edellytyksiä usein muilla kuin laissa säädetyillä tullivalvonnallisilla perusteilla.

Tullivalvonnasta huolehtivat tulliviranomaisen ohella myös rajaviranomaiset, joiden ensisijainen tehtävä on kuitenkin valtakunnan rajojen vartiointi ja valvonta. Rajavartiolaitoksesta annetun lain (5/75) 1 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen tehtävänä on päätehtävän lisäksi tullilaitoksen ohella tullivalvonta, ja rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan (1194/87) ja poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten yhteistöiminnasta annetun asetuksen (1051/78) 2 §:n mukaan rajavartiolaitos suorittaa tullivalvontaa merialueilla ja niillä maarajan osilla, joilla tullilaitos ei ole järjestänyt valvontaa.

Käytännössä tulliviranomaiset suorittavat siten tullivalvontaa vain niillä rajan osuuksilla, jotka ovat tulliasemien sekä tulliteiden ja rajanylityspaikkojen välittömässä läheisyydessä. Muulta rajaosuudelta tullivalvonnasta huolehtivat rajavartioviranomaiset. Siten läntisen ja pohjoisen rajan tullivalvonnasta huolehtivat pääasiassa tulliviranomaiset, kun taas itäisen maarajan ja rajaliikenteen tullivalvonnasta vastaavat pääasiassa rajavartioviranomaiset.

Käsitellessään rajan läheisyyteen tapahtuvaa rakentamista koskevia lupahakemuksia tullihallitus on pyytänyt lausunnot asianomaisilta piiritullikamareilta, rajavartiostoilta sekä rajavartiolaitoksen esikunnalta. Lisäksi on pyydetty lääninhallituksen lausunto. Joissakin tapauksissa lausunnot on pyydetty myös paikallisilta poliisi- ja tieviranomaisilta.

Rajakuntien kunnanhallituksille 1 päivänä joulukuuta 1978 lähettämässään kirjeessä tullihallitus on kiinnittänyt kunnanhallitusten huomiota säännöksiin, jotka rajoittavat rakentamista valtakunnan maarajan lähellä, ja ilmoittanut, että yksityiseen rakentamiseen valtakunnan maarajan välittömään läheisyyteen tarvitaan tullihallituksen lupa.

Rajaläänien lääninhallituksille 26 päivänä helmikuuta 1979 lähettämässään yleiskirjeessä (n:o 646/501/79) sisäasiainministeriö on kehottanut lääninhallituksia ottamaan huomioon valtakunnan maarajan lähellä tapahtuvaa rakentamista rajoittavat säännökset rakentamista ohjattaessa sekä kaavoja ja poikkeuslupia käsitellessään. Yleiskirjeessä on lisäksi ilmoitettu, että tullihallituksen ja ministeriön rajavartioston (rajavartiolaitoksen esikunnan) kesken on sovittu lausuntomenettelystä maarajan lähellä tapahtuvaa rakentamista koskevia lupia käsiteltäessä. Yleiskirjeessä on todettu, että se, milloin rakentamisen on katsottava sijoittuvan maarajan läheisyyteen, on ratkaistava tapaus tapaukselta mutta käytännössä on katsottu näin olevan ainakin, kun rakennuspaikka sijaitsee rajavyöhykkeellä tai 500 metrin päässä valtakunnan maarajasta. Samassa yleiskirjeessä sisäasiainministeriö on kehottanut lääninhallituksia edellä mainittuja asioita käsitellessään tarvittaessa hankkimaan tullihallituksen lausunnon. Jos rakentaminen maarajan läheisyyteen katsotaan vaativan tullihallituksen luvan, lääninhallitusten on poikkeuslupapäätöksessä ohjattava hakija sen hakemiseen.

Tullihallitus on lisäksi 10 päivänä heinäkuuta 1986 Lapin lääninhallitukselle antamassaan

lausunnossa todennut, että tullihallituksen lupa tarvitaan rakennettaessa rajajokien saariin, tuliteiden ympäristöön 500 metrin säteellä tai maarajalle, missä ei ole joki- tai järvirajaa, 500 metriä lähemmäksi rajaa. Kun ohjeessa on mainittu tuliteiden ympäristö, sanonta sisältää myös rajajokien ylikulkupaikat, joita rajoituslaki ei tullihallituksen mukaan koske. Tullihallituksen e contrario -tulkinnan mukaan jokirajaa ei ole pidetty maarajana, koska rajajokien saaret on mainittu laissa erikseen, vaikka ne yleensä ovat rajan välittömässä läheisyydessä.

Noin 10 vuotta sitten lupahakemusten painopiste siirtyi edellä mainittujen kirjeiden johdosta rakentamiseen itärajan läheisyyteen ja samalla hakemusten määrä alkoi kasvaa.

Tähän mennessä itärajalle tapahtuvaa rakentamista koskevia hakemuksia on käsitelty noin 150 kappaletta, joista vain muutama on hylätty. Hylätyistä hakemuksista kolmesta on valittu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rajavyöhykkeelle tullihallitus on myöntänyt luvat aina, kun rakentaminen on tapahtunut kauempana kuin 500 metriä rajasta. Varsinkin saunaa tai muuta talousrakennusta varten lupia on myönnetty rakentamiselle 500 metriä lähemmäksi rajaa.

Rakentamiseen maarajan välittömään läheisyyteen myös pohjoisella ja läntisellä rajalla muihin kuin valtion tarpeisiin on siis sallittu vain tullihallituksen luvalla. Käytännössä kaikki läntisen ja pohjoisen maarajan välittömään läheisyyteen tapahtuvaa rakentamista koskevat hakemukset on hyväksytty. Vain yksi ilman lupaa aloitettu kaupparakennus on määrätty purettavaksi.

Tullihallituksen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä esitetyt perustelut

Rajoituslain ja -asetuksen rakentamista rajoittavissa säännöksissä on rakentamiskiellon nimenomaiseksi perusteeksi asetettu, että sillä on haitallisia vaikutuksia rajaliikenteen tullivalvonnan kannalta.

Tullihallituksen antamissa kielteisissä lupapäätöksissä, jotka ovat kaikki koskeneet rakentamista itärajalla olevalle rajavyöhykkeelle, tullihallitus on perustellut lupahakemuksen hylkäämistä sillä, että rakennettavaksi aiottu rakennus tulisi sijoittamaan valtakunnan rajan tai maarajan läheisyydessä paikassa, jossa se asiassa saadun selvityksen mukaan tulisi vai-

keuttamaan valtakunnan rajan valvontaa. Joissakin ratkaisussa rakennettavaksi aiottu rakennus tai rakennukset olisivat tulleet sijoittamaan rajavyöhykkeellä alle 500 metrin etäisyydellä valtakunnan rajasta. Taustalla ovat olleet rajavartioviranomaiset kielteiset lausunnot.

Myönteisissä tapauksissa tullihallitus on myöntänyt luvan sillä perusteella, että rakennettavaksi aiottu tai aiottu rakennukset eivät sijaintinsa puolesta eivätkä saadun selvityksen mukaan muutoinkaan tule vaikeuttamaan rajaliikenteen tullivalvontaa.

Tähän mennessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi valitusteitse tulleet kolme hakemusta ovat koskeneet lomarakennusten rakentamista rajavyöhykkeelle rajan läheisyyteen. Kahdessa tapauksessa korkein hallinto-oikeus on pysyttänyt tullihallituksen päätöksen. Ensimmäisessä ratkaisussa tullihallitus on hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että rakennettavaksi aiottu lomarakennus olisi sijainnut vain noin 300 metrin etäisyydellä Suomen ja Neuvostoliiton välisestä maarajasta ja asiassa saadun selvityksen mukaan rakennushanke tulisi vaikeuttamaan maarajan valvontaa (KHO 1979 II 92). Toisessa ratkaisussa ei ole tarkemmin mainittu tullihallituksen ratkaisun perusteena olevia seikkoja (KHO 1.7.1980 t. 3339).

Kolmannessa ratkaisussa, joka niin ikään koski lupaa lomarakennuksen rakentamiselle rajavyöhykkeelle Virolahden saaristossa merialueella sijaitsevaan Vanhasaareen, korkein hallinto-oikeus kumosi tullihallituksen päätöksen sillä perusteella, että rajoituslaki rajoittaa rakentamista vain rajajokien saariin ja maarajan välittömään läheisyyteen eikä tullihallituksen lupa rakentamiseen siten ollut asiassa tarpeen (KHO II 183; hakemus koski rakentamista meri- eikä maarajan välittömään läheisyyteen).

2.2. Säätelyn nykyinen tarve

Valtakunnan rajan lähellä sijaitsevien kiinteistöjen nautintaoikeuden rajoitukset ovat edelleen tarpeellisia. Rajoitusten tarve on kuitenkin siirtynyt, kuten edellä selotetusta lupakäytännöstä ilmenee, ratkaisevasti tullivalvonnasta muuhun rajanvalvontaan. Samalla rajoitusintressi on supistunut koskemaan lähes yksinomaan itärajaa. Tosin rakentamisrajoituksilla ei ole ollutkaan sanottavaa merkitystä

länsi- ja pohjoisrajalla. Ruotsin vastainen raja on näet kokonaan joki- tai järvirajaa, jolla rajoituslaki tullihallituksen tulkinnan mukaan koskee ainoastaan rajajokien saaria. Norjan vastaisella rajalla taas ne osuudet, joilla ei ole jokirajaa, ovat kahta vähäistä aluetta (rajaosuudet noin 5 ja 1 km) lukuun ottamatta valtion omistuksessa, eikä nautinto-oikeuden rajoittaminen erityisellä lailla valtion maalla ole tarpeen.

Rajoituslaki koskee tullihallituksen tulkinnan mukaan vain maalla olevaa valtakunnan rajaa. Tosin valtiosopimukset ja uudemmat valtakunnan rajaa koskevat säännökset tuntevat vain merirajan sekä maarajan, jollaiseksi katsotaan muu raja kuin meriraja. Tullihallituskin on soveltanut rajoituslakia epä johdonmukaisesti: itärajalta järven rannalle rakentamiseen, samoin länsi- ja pohjoisrajalla jokirajan ylityspaikan (sillan) läheisyyteen on saatettu vaatia lupia. Kun lain mukaan rajajokien saaret ovat rajoitusten piirissä riippumatta siitä, katsotaanko niiden olevan maarajan välittömässä läheisyydessä, on katsottava, ettei laissa millään vesistöä pitkin kulkevalla rajalla tarkoiteta maarajaa. Itärajaa koskevien lupahakemusten käsittelyssä on kuitenkin ilmennyt, että juuri vesistöjen äärelle rakentamisessa yksityiset ja rajanvalvonnan intressit ovat useimmiten vastakkaiset. Rajanvalvonnallisista syistä olisi kuitenkin epä johdonmukaista, etteivät rakentamisrajoitukset koskisi myös vesistöissä kulkevaa rajaa ja Virolahden sisäsaariston merirajaa, jossa on rajavyöhyke.

Alueellisesti luvanvaraiset rakentamisrajoitukset ovat rajanvalvonnallisista syistä tarpeen edelleen Suomen ja Neuvostoliiton välisen valtakunnan rajan välittömään läheisyyteen, jossa on rajavyöhykelain tarkoittama rajavyöhyke.

Rajoituslain asiallinen soveltamisala on myös nykyoloissa tarpeettoman laaja. Teiden ja siltojen ynnä muiden rakentamiskiellolla ei ole käytännön merkitystä länsi- ja pohjoisrajalla edellä mainituista syistä: rajoitukset eivät koske vesistörajaa ja valtion maalla taas muilla kuin valtiolla ei yleensä ole oikeutta niitä rakentaa. Puhelinjohtojen laittamiskiello ei ole muutenkaan tehokas, koska ne voidaan vaivattomasti korvata esim. radioyhteyksillä. Itärajallekin teiden rakentaminen rajalle tai sen yli voidaan kieltää rajavyöhykelain rajakaistaa koskevien säännösten (3 §) nojalla, jos rajoituslain sanamuotoa tulkitaan kirjaimellisesti siten, että se koskee vain rajaviivalle tai sen yli

vieviä teitä. Rajanvalvonnallisista syistä myös teiden rakentaminen lähelle valtakunnan rajaa on kuitenkin tarpeen sisällyttää luvanvaraisen rakentamisen piiriin.

Asiallisesti luvanvaraiset rakentamisrajoitukset ovat rajanvalvonnallisista syistä tarpeen rakennusten ja teiden rakentamiseen itärajan välittömään läheisyyteen.

2.3. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

2.3.1. Valmisteluelimet

Eduskunnan oikeusasiamies on rajarakentamisluvan hylkäämisestä tehdyn kantelun johdosta 9 päivänä toukokuuta 1986 valtioneuvostolle lähettämässään kirjeessä (n:o 1256) todennut muunmuassa seuraavaa:

”Valtakunnan itäisen maarajan valvonta on eräitä ylikulku paikkoja lukuunottamatta siirtynyt kokonaisuudessaan rajavartiolaitoksen vastuulle. Sääteilyjärjestelmä palveleekin nykyoloissa ennenkaikkea rajavartiolaitoksen tarpeita. Tullihallitus on säännönmukaisesti pyytänyt rakentamista koskevista lupahakemuksista paikallisen rajavartiioviranomaisen lausunnon. Rajavartiioviranomainen kiinnittää launnonssa huomiot siihen, ettei rakentaminen rajan läheisyyteen tai rajavyöhykkeelle aiheuttaisi tarpeettomasti vältettävien rajatapahtumien lisääntymisen riskiä. Valtakunnan maarajan lähellä olevien kiinteistöjen nautinto-oikeuden supistamisesta annetun lain säännökset edellyttävät rakentamisen rajoittamisen tulevan kysymykseen, kun rakentamistoiminnalla on haitallisia vaikutuksia rajaliikenteen tullivalvontaan. Näin ollen tullihallitus päättää luvan myöntämisestä tai epäämisestä ainakin osittain toisilla perusteilla kuin laissa ja asetuksessa on edellytetty.”

Samalla oikeusasiamies on esittänyt, että valtioneuvosto ryhtyisi toimenpiteisiin valtakunnan rajan läheisyydessä tapahtuvaa rakentamista koskevien säännösten saattamiseksi nykyisiä oloja paremmin vastaavaksi.

Tämän eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton jälkeen valtiovarainministeriö asetti

14 päivänä tammikuuta 1988 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää valtakunnan maaran läheisyydessä tapahtuvaa rakentamista koskevien säännösten uudistustarve sekä tehdä selvitysten pohjalta tarpeelliset ehdotukset. Työryhmä, jossa olivat edustettuna valtiovainministeriö, tullihallitus, rajavartiolaitoksen esikunta ja ympäristöministeriö, jätti muistion (työryhmämuistio 1988: VM 26) 15 päivänä kesäkuuta 1988 valtiovainministerille.

Muistiossa ehdotettiin edellä mainituin perustein, että rajoituslaki ja -asetus kumotaan ja niitä vastaavat säännökset, asiasisällöltään supistettuina, otetaan rajavyöhykelakiin, joka on voimassa vain Suomen ja Neuvostoliiton välisellä rajalla ja jolla jo muutenkin säännellään ja rajoitetaan rajanvalvonnallisista syistä monia toimintoja rajavyöhykkeellä tai siihen kuuluvalla rajakaistalla. Kun sisäasiainministeriö voi määrätä rajavyöhykkeen lain 1 §:n 1 momentin nojalla siinä säädettyä kolmea kilometriä kapeammaksikin (kapeimmillaan vain 70—80 m), rakentamisrajoitusta ei työryhmän mielestä ole tarkoituksenmukaista kytkeä suoraan rajavyöhykkeeseen, vaan sitä voitaisiin soveltaa enintään 500 metrin etäisyydellä rajasta, rajavyöhykkeelle erityisesti määrätystä leveydestä riippumatta, jotta rajanvalvonnalliset näkökohdat voidaan turvata. Tämä sisäasiainministeriön määräysvallan rajoitus ehdotettiin lisättäväksi rajavyöhykelain 1 §:n 1 momentin loppuun.

Kun toisaalta rakentamisen rajoittaminen on usein yhtälailla tarpeen vesistöissä kulkevan rajan läheisyydessä, työryhmä ehdotti rajoitus-säännöksiä sovellettavaksi koko rajavyöhykelain tarkoittamalla valtakunnan rajan osalla. Rajoitukset supistettaisiin koskemaan kuitenkin vain rakennusten sekä rajalle vievien teiden rakentamista.

Työryhmä myös ehdotti, että luvan rakentamiseen myöntäisi tullihallituksen asemesta sisäasiainministeriö, jonka hallinnonalaan rajavartiolaitos kuuluu. Ministeriön päätöksellä voitaisiin myös purattaa luvattomasti rakennettu rakennus tai kieltää sen käyttäminen, jos se vaikeuttaa huomattavasti rajavartiotoimintaa.

Lupaa, purkamista ja käyttökieltoa koskevat säännökset työryhmä ehdotti otettavaksi rajavyöhykelakiin lisättävään uuteen 4 a §:ään ja rajoitusasetusta vastaavat menettelytapasäännökset lisättäväksi rajavyöhykeasetukseen.

Kun lupaviranomaisen rakentamislupa on rakentamisen ehdoton edellytys mutta asia kä-

sitellään täysin erillään varsinaisesta rakennuslupamenettelystä, on sattunut, että toinen lupa on evätty, mutta toinen silti myönnetty. Tällaisten tilanteiden estämiseksi työryhmä ehdotti lisättäväksi rakennusasetuksen (266/59) lupahakemusten tutkimista koskeviin 53 ja 125 §:ään säännökset, joiden mukaan rajavyöhykelain 4 a §:ssä vaadittu lupa on rakennusluvan myöntämisen edellytys.

Valvontaintressin huomioon ottamiseksi länsi- ja pohjoisrajalla kaikissa tapauksissa, myös haja-asutusrakentamisessa, työryhmä piti riittävänä, että käsiteltävässä lupahakemusta, joka koskee rakentamista rajatullitoimipaikan tai rajanylityspaikan välittömään läheisyyteen näillä rajaosuuksilla, kuullaan tullihallitusta. Valvonnalliset näkökohdat ovat näissä tapauksissa niin merkittäviä, että rakennuslupaviranomaiset ottavat ne ratkaisuisaan mahdollisuuksien mukaan huomioon. Tässä tarkoituksessa työryhmä ehdotti lisättäväksi rakennusasetuksen 51 ja 123 §:ään lausunnon pyytämistä velvollisuutta koskevat säännökset.

Rakennusten ohella leirintä-alueet, jotka eivät sinänsä rakennuslupaa, saattavat vaikeuttaa tulli- ja rajanvalvontaa, jos ne sijaitsevat rajanylityspaikan välittömässä läheisyydessä. Sen vuoksi työryhmä ehdotti, että ulkoilulain (606/73) 20 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään leirintälupahakemusten käsittelystä lääninhallituksessa, lisättäisiin vaatimus lausunnon hankkimisesta tullihallitukselta ja sisäasiainministeriöltä näissä tapauksissa.

Toissijaisesti työryhmä ehdotti rajavartiolaitoksen esikunnan esityksestä nykyisen kaltaisen erillisen rajarakentamista koskevan lain säätämistä.

2.3.2. Lausunnonantajat

Työryhmän ehdotuksista on pyydetty ja saatu lausunnot sisäasiainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, tullihallitukselta sekä Suomen Kaupunkiliitolta ja Suomen Kunnallisliitolta.

Sisäasiainministeriö puolsi lausunnoissaan erillislain säätämistä, mutta on nyttemmin työryhmän ehdotusten kannalla.

Ympäristöministeriöllä ei ole huomauttamista ehdotettujen lain muutosten suhteen. Rakennusasetukseen ja ulkoilulakiin ehdotettuja muutoksia ministeriö ei sen sijaan pidä tarpeellisina: ensiksikään erilaisia lupia ei ole rakennuslainsäädännössä asetettu edellytysuhtee-

seen toisiinsa nähden, toiseksi rakennuslupa myönnetään oikeusharkinnan perusteella, eikä sitä voida evätä esimerkiksi sisäasiainministeriön kielteisen lausunnon perusteella, ja kolmanneksi muut rakentamisluvat ja leirintäalueen perustamislupa edellyttävät erilaisten näkökohtien huomioon ottamista ja asianomaisten viranomaisten kuulemista tarpeen mukaan, joten muun muassa tulli- ja rajanvalvonnan edut voidaan hoitaa niiltä osin hallintoa kehittämällä.

Tullihallitus puoltaa työryhmän ehdotuksia ja esittää säännösten uudistamista ensisijaisen ehdotuksen pohjalta.

Suomen Kaupunkiliitto pitää työryhmän ehdotuksia oikeasuuntaisina ja puoltaa uusien säännösten ottamista rajavyöhykelakiin, mutta katsoo, ettei luvanvaraisuuden tulisi koskea kaava-alueita eikä talousrakennuksia tai vähäisiä laajennuksia jo oleviin rakennuksiin, sekä esittää eräitä vähäisempiä huomautuksia muun muassa lupien hankkimismenettelystä.

Suomen Kunnallisliiton mielestä on ilmeistä tarvetta rakentamisen erityiseen ohjaamiseen raja-alueilla ja pitää työryhmän ehdottamaa valvontajärjestelmää luontevana, mutta ei pidä nimenomaisia säännöksiä tullihallituksen lausunnoista välttämättöminä, vaan katsoo, että samat tavoitteet voidaan saavuttaa tiedottamalla ko lausuntojen tarpeellisuudesta kyseisissä tapauksissa.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä ja tullihallitukselta, jotka puoltavat lakiesityksen antamista ehdotetussa muodossa.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Lupahakemuksia on vuosittain 10—15 kappaletta. Niiden käsittelyn siirtämisellä tullihallituksesta sisäasiainministeriölle ei ole sanottavia organisatorisia vaikutuksia. Henkilösiirtoja tai -lisäyksiä ei tarvita. Lupamenettelyn poistaminen länsi- ja pohjoisrajan läheisyyteen tapahtuvalta rakentamiselta vähentää osaltaan hakemuksia. Esitys merkitsee myös lupamenettelyn yksinkertaistamista ja nopeuttamista, koska pyydettyjen lausuntojen määrä vähennee.

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Tässä vaiheessa ei ole vireillä muita lainuudistuksia, jotka olisi otettava huomioon hallituksen esitykseen vaikuttavina. Ympäristöministeriö vastustaa rajarakentamistyöryhmän muistiossa ehdotettuja leirintäalueiden perustamista koskevia muutoksia ulkoilulakiin, koska ministeriön mielestä eri viranomaisten normaalia kuulemismenettelyä on pidettävä riittävänä turvaamaan myös tulli- ja rajanvalvonnan edut. Hallitus yhtyy ympäristöministeriön käsitykseen eikä esitä muutoksia ulkoilulakiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Yleistä

Kun valtakunnan rajan välittömään läheisyyteen tapahtuvan rakentamisen rajoittamistarpeen painopiste on selvästi Suomen ja Neuvostoliiton välisen rajan valvonnassa, ehdotetaan, että vuoden 1939 rajoituslaki kumotaan ja sitä vastaavat säännökset, asiasisällöltään supistettuina, otetaan rajavyöhykelakiin, joka on voimassa vain Suomen ja Neuvostoliiton

välisellä rajalla ja jolla jo muutenkin säännellään ja rajoitetaan rajanvalvonnallisista syistä monia toimintoja rajavyöhykkeellä tai siihen kuuluvalla rajakaistalla.

1.2. Rajavyöhykelaki

1 § 3 mom. Sisäasiainministeriö voi määrätä rajavyöhykkeen rajavyöhykelain 1 §:n 1 momentin nojalla siinä säädettyä kolmea kilometriä kapeammaksi. Tätä säännöstä on myös

monin paikoin sovellettu. Sisäministeriön määräysten perusteella rajavyöhyke on kapeimmillaan 70—80 metriä. Tästä syystä rakentamisrajoitusta ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä suoraan tosiasiallisesti määrättyyn rajavyöhykkeeseen, vaan sitä voitaisiin soveltaa enintään 500 metrin etäisyydellä rajasta, rajavyöhykkeelle erityisesti määrätystä leveydestä riippumatta, jotta rajanvalvonnalliset näkökohdat voidaan turvata. Tämä sisäasiainministeriön määräysvallan rajoitus ehdotetaan lisättäväksi rajavyöhykelain 1 §:ään uudeksi 3 momentiksi. Kun toisaalta rakentamisen rajoittaminen on usein yhtä lailla tarpeen myös vesistöissä kulkevan rajan läheisyydessä, ehdotetaan rajoitussäännöksiä sovellettavaksi koko rajavyöhyke-laissa tarkoitettulla valtakunnan rajan osalla.

4 a §. Lupaa, purkamista ja käyttökieltoa koskevat säännökset ehdotetaan otettaviksi rajavyöhykelakiin lisättävään uuteen 4 a §:ään.

Luvanvaraiset rakentamisrajoitukset ehdotetaan supistettavaksi koskemaan vain rakennusten sekä rajalle vievien teiden rakentamista. Lakiehdotuksessa rakennuksella tarkoitetaan myös sellaisia rakennuksia, joihin ei rakennuslain 7 §:n 2 momentin ja 131 §:n mukaan tarvita rakennuslupaa ellei kunnan rakennusjärjestyksessä ole toisin määrätty. Näin ollen lupa tarvittaisiin esimerkiksi asema- tai rakennuskaava-alueen ulkopuolella maanviljelystilaan kuuluvan talousrakennuksen rakentamiseen, jos rakentaminen tapahtuisi 500 metriä lähempänä Suomen ja Neuvostoliiton välistä valtakunnan rajaa. Laajan rakennuskäsitteen käyttöön on tarve sen vuoksi, että myös muut kuin rakennuslain tarkoittamat uudisrakennukset saattavat haitata raja- ja tullivalvontaa. Voimassa olevassa rajoituslaissa lukittujen suojien rakentaminen on ollut luvanvaraista. Näin ollen kysymyksessä ei ole asiallinen laajennus nykyiseen lakiin verrattuna.

Rakentamisrajoitusten perusteena olisivat tullivalvonnallisten syiden asemesta rajanvalvonnalle aiheutuva haitta, ja kun rajoitusalue olisi pääasiassa rajavyöhykettä, jonka valvonta kuuluu muutenkin rajavartiolaitokselle ja poliisille, luvan rakentamiseen myöntäisi tullihallituksen asemesta sisäasiainministeriö, jonka hallinnonalaan rajavartiolaitos ja poliisi kuuluvat. Ministeriö voisi myös purattaa luvattomasti rakennetun rakennuksen tai kieltää sen käyttämisen, jos se vaikeuttaa huomattavasti rajavartiotoimintaa.

1.3. Laki valtakunnan maarajan lähellä olevien kiinteistöjen nautintaoikeuden supistamisesta

Edellä esitetyn perusteiden laki ehdotetaan kumottavaksi samalla kumottaisi myös lain 2 §:n nojalla lain soveltamisesta vuonna 1959 annettu asetus.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Rajavyöhykelain 12 §:n nojalla rajavyöhykeasetukseen lisättäisiin uusi 10 a §, jossa olisi nykyisin voimassa olevaa rajoitusasetusta vastaavat lupamenettelyä koskevat menettelytapasäännökset.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

4. Säättämisjärjestys

Sekä rajavyöhykelaki että vuoden 1939 rajoituslaki on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti. Rajavyöhykelakiin sovellettiin perustuslainsäätämisyjärjestystä lähinnä 3 §:ssä olevien liikkumisrajoitusten takia. Vuoden 1939 rajoituslain säätämisyjärjestystä ei aikanaan tarkemmin perusteltu, mutta syynä lienee ollut se, että lakia pidettiin poikkeuslakina.

Kun ehdotuksella laiksi rajavyöhykelain muuttamisesta ei ole tarkoitus muuttaa rajavyöhykelain 3 §:ää ja kun rakentamisen luvanvaraisuutta (uusi 4 a §) ei nykyisin voida pitää sellaisena omaisuuden suojan rajoituksena, joka vaatii valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisyjärjestystä, lakiehdotus on käsiteltävä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Samassa järjestyksessä voidaan käsitellä myös ehdotus laiksi valtakunnan rajan lähellä olevien kiinteistöjen nautintaoikeuden supistamisesta annetun lain kumoamisesta, koska perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettu laki, joka ei itse ole perustuslaki, eli niin sanotun poikkeuslaki voidaan kumota tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

L a k i

rajavyöhykelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 17 päivänä toukokuuta 1947 annetun rajavyöhykelain (403/47) 1 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

1 §

Rakentamisesta viisisataa metriä lähemmäksi rajaa on voimassa, mitä 4 a §:ssä säädetään.

4 a §

Valtakunnan rajalle vievien teiden sekä rakennusten rakentamiseen viisisataa metriä lähemmäksi rajaa muuhun kuin valtion tarpeeseen tarvitaan sisäasiainministeriön lupa.

Luvatta rakennettu rakennus voidaan sisä-

asiainministeriön päätöksellä määrätä purettavaksi, jos se vaikeuttaa huomattavasti rajavartiotoimintaa, sekä purkaa asianomaisen kustannuksella, jollei asianomainen itse kehoituksen saatuaan sitä tee. Sisäasiainministeriöllä on oikeus myös kieltää luvatta rakennetun rakennuksen käyttäminen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

L a k i

valtakunnan maarajan lähellä olevien kiinteistöjen nautintaoikeuden supistamisesta annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan valtakunnan maarajan lähellä olevien kiinteistöjen nautintaoikeuden supistamisesta 8 päivänä syyskuuta 1939 annettu laki (272/39).

2 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 1990

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Jarmo Rantanen*