

RP 214/2024 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att gränsbevakningslagen ändras.

I propositionen föreslås det att beslut om de ersättningar som Gränsbevakningsväsendet betalar till ägare och innehavare av mark- eller vattenområden för skador och olägenheter som orsakas av byggnads- och röjningsarbeten i samband med uppförande av bestående hinder på gränssonen i fortsättningen ska fattas i enlighet med lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter. Ersättningsfrågor ska avgöras av en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör. I nuläget beslutar Gränsbevakningsväsendet om ersättningarna med stöd av gränsbevakningslagen.

Gränsbevakningsväsendet ska dock också i fortsättningen fatta beslut om byggnads- och röjningsarbeten i enlighet med gränsbevakningslagen.

Avsikten är att effektivisera ersättningsförfarandet vad gäller hinder som uppförs på gränssonen. Propositionen förverkligar de mål i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering som gäller säkerställande av gränssäkerheten.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	9
4 Förslagen och deras konsekvenser	9
4.1 De viktigaste förslagen	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	10
5 Alternativa handlingsvägar.....	16
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	16
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	18
6 Remissvar	21
7 Specialmotivering.....	24
8 Ikraftträdande	27
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	27
LAGFÖRSLAG.....	32
Lag om ändring av gränsbevakningslagen	32
BILAGA.....	34
PARALLELLTEXT	34
Lag om ändring av gränsbevakningslagen	34

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Bestämmelserna om hinder som uppförs på gränszonen reviderades genom en ändring av gränsbevakningslagen (578/2005) som trädde i kraft den 15 juli 2022 (lag 698/2022). Till gränsbevakningslagen fogades då bland annat kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder på gränszonen. De nya bestämmelserna möjliggör uppförandet av det så kallade hinderstängslet vid östgränsen och utförandet av olika därmed anslutna byggnads- och röjningsarbeten.

Lantmäteriverket lade den 7 december 2022 för inrikesministeriet fram ett förslag om att bestämmelserna om hinder som uppförs på gränszonen ska ändras så att Lantmäteriverket deltar i förfarandet för och beslutsfattandet om bedömningen av ersättningar för hinder som uppförs på gränszonen. Enligt förslaget ska vid förfarandet som gäller de ersättningar som ska betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden tillämpas lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019, nedan *säkerhetsinlösningslagen*) eller lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977, nedan *inlösningslagen*). Lantmäteriverket kompletterade sitt förslag den 5 februari 2024.

Inrikesministeriet tillsatte den 1 juli 2024 för tiden den 8 juli 2024–31 mars 2025 ett projekt med uppgift att bereda ett utkast till regeringsproposition. Propositionen har beretts av en arbetsgrupp i vilken företrädare för inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, jord- och skogsbruksministeriet, Gränsbevakningsväsendet och Lantmäteriverket har deltagit. Projektet behandlades inom ramen för Gränsbevakningsväsendets samarbetsförfarande den 17 december 2024.

Inrikesministeriet begärde utlåtande om utkastet till regeringsproposition av 44 aktörer. Utlåtande begärdes av myndigheterna, de aktörer som företräder ägare av mark- och vattenområden, Kommunförbundet, de kommuner inom vars områden det finns gränzoner, Sametinget, skoltarnas byastämma, Renbeteslagsföreningen och de renbeteslag som det har bedömts att eventuellt påverkas av uppförandet av hinderstängslet vid östgränsen. Remisstiden var den 8 oktober–19 november 2024. Även andra aktörer än de som nämns i sändlistan till begäran om utlåtande hade möjlighet att yttra sig. Utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandena finns på inrikesministeriets webbplats på adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med projektnummer SM013:00/2024.

Utlåtande lämnades av jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, Lantmäteriverket, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry och Kommunförbundet. Imatra stad, skoltarnas byastämma, Renbeteslagsföreningen, försvarsministeriet och Vederlax kommun meddelade att de inte har något att yttra. Också riksdagens justitieombudsmans kansli meddelade att den inte lämnar något utlåtande.

Propositionen förverkligar de mål i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering som gäller säkerställande av gränssäkerheten.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Bestämmelser om hinder som uppförs på gränzonen

De bestämmelser i gränsbevakningslagen som gäller hinder som uppförs på gränzonen ändrades 2022 genom lag 698/2022 (RP 94/2022 rd). Före ändringen var det möjligt att vid kanten av en gränsöppning uppföra endast gränsstängsel, och lagen innehöll inga bestämmelse om uppförande av andra slags hinder. Hinder kunde på gränzonen inte placeras någon annanstans än vid kanten av en gränsöppning.

Bestämmelser om gränzonen finns i 7 kap. i gränsbevakningslagen. Enligt 49 § 1 mom. i den lagen kan en gränzonen inrättas vid den yttre gränsen, om det är nödvändigt för övervakning av gränsordningen och upprätthållande av gränssäkerheten. Gränzonen utgörs av området mellan gränslinjen och gränzonen bakre gräns som bestäms i statsrådets förordning om gränzonen och om gränzonen bakre gräns (653/2005).

Gränsbevakningslagens 50 § ändrades genom lag 698/2022 så att olika hinder under vissa förutsättningar kan uppföras också någon annanstans än vid kanten av en gränsöppning. Före lagändringen var det möjligt att anlägga stråk för terrängfordon utan markägarens tillstånd, men i lagen nämndes inte sådant schaktningsarbete som anläggande av stråk förutsätter. Gränsbevakningslagens 50 a § preciserades till denna del genom lag 698/2022.

Vid tidpunkten för beredningen av den ovannämnda ändringen av gränsbevakningslagen fanns det vid Finlands östgräns inga stängselkonstruktioner som stöder gränsbevakningen. En del av östgränsen hade däremot lätta stängsel för att förhindra att husdjur och renar korsar gränsen. Den grundliga och långsiktiga förändringen av Finlands säkerhetspolitiska miljö bedömdes förutsätta att gränssäkerheten och gränskontrollen stärks, och en metod för att göra detta ansågs vara stärkandet av gränsinfrastrukturen vid östgränsen (RP 94/2022 rd, s. 29).

Enligt 50 § 1 mom. i gränsbevakningslagen är ägare och innehavare av mark- eller vattenområden skyldiga att tillåta att stängsel eller andra hinder uppförs på gränzonen på statens bekostnad om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten. I motiveringen till paragrafen fastställs det att som hinder kan användas utöver stängsel även till exempel betonggrisar, bommar, tunnor, stora sandsäckar, gånghinder, fartgubbar, schakt, sand- och snövallar, stenbarrikader eller fordonsnät. Hindren kan vara placerade också någon annanstans inom gränzonen än vid kanten av en gränsöppning och de kan vara antingen bestående eller tillfälliga. Vid bedömningen av hinderkonstruktionernas typ, läge, konkreta byggande, tidsmässiga varaktighet och konsekvenser ska nödvändigheten och proportionaliteten hos de olika alternativen bedömas (RP 94/2022 rd, s. 29).

Enligt 50 § 2 mom. i gränsbevakningslagen får hinder inte uppföras på områden som enligt 24 kap. 11 § i strafflagen (39/1889) omfattas av hemfriden. Hindren ska uppföras och placeras så att rättigheterna hos ägare och innehavare av mark- eller vattenområden samt samernas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med hindren. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand underrättas om uppförande av bestående hinder. Enligt 24 kap. 11 § i strafflagen är hemfridsskyddade platser bostäder, fritidsbostäder och övriga utrymmen som är avsedda för boende, såsom hotellrum, tält, husvagnar och fartyg som kan bebos, trappuppgångar i

bostadshus samt gårdar som utgör de boendes privata område och de byggnader som är fast förbundna med sådana gårdar.

I 50 § 3 mom. i gränsbevakningslagen sägs det att för skador och olägenheter som orsakas av uppförande av hinder någon annanstans än vid kanten av en gränsöppning vid Finlands gräns betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet. Det konstateras i motiveringen till paragrafen att man i första hand strävar efter att placera hindren så att de orsakar så lite olägenhet som möjligt för ägare och innehavare av mark- eller vattenområden. I motiveringen konstateras det vidare att den ersättning som betalas i enlighet med paragrafen gäller uttryckligen skada och olägenhet som orsakas av ett hinder och som hänför sig till nyttjandet av mark- eller vattenområdet. När ersättningen bestäms ska det beaktas om det är fråga om ett bestående eller tillfälligt hinder. Ersättningen betalas till antingen områdets ägare eller innehavare beroende på vem som orsakas skada eller olägenhet (RP 94/2022 rd, s. 30).

Dessutom sägs det i motiveringen till 50 § i gränsbevakningslagen att bestämmelser om ändringssökande finns i 60 § i gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd, s. 30). Enligt 60 § 2 mom. i gränsbevakningslagen får ett beslut om uppförande av hinder enligt 50 § i gränsbevakningslagen verkställas trots ändringssökande. I 60 § 3 mom. i gränsbevakningslagen konstateras det att bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Det som föreskrivs i 50 § i gränsbevakningslagen innebär att ägare och innehavare av mark- eller vattenområden direkt med stöd av lag är skyldiga att tillåta uppförande av hinder i närheten av riksgränsen. Uppförandet förutsätter inte till exempel ett sådant administrativt inlösningsstillstånd som avses i 2 kap. i inlösningslagen, och egendomen inlöses inte till staten med ägande- eller nyttjanderätt.

Bestämmelser om olika arbeten som gäller bearbetning av terräng och om de ersättningar som betalas för dem finns i 50 a § i gränsbevakningslagen (gränsöppningar, gränszonens stråk och vägar samt underhåll av hinder). Enligt 50 a § 1 mom. i gränsbevakningslagen är ägare och innehavare av mark- eller vattenområden skyldiga att på statens bekostnad tillåta att 1) sådana träd och sådan annan växtlighet som stör sikten avlägsnas från en gränsöppning vid Finlands gräns, 2) ett sådant stråk och en sådan högst 10 meter bred väg som krävs för att utföra Gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter samt för att uppföra och underhålla hinder anläggs på gränszonen och vid gränszonens bakre gräns, 3) sådana träd och sådan annan växtlighet som försvårar uppförandet och underhållet av hinder, stråk eller vägar avlägsnas och att nödvändiga schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten utförs, samt 4) sådana konstruktioner som är nödvändiga för stråket eller vägen byggs. De byggnads- och röjningsarbeten som avses i paragrafen kan utföras i samband med uppförande eller underhåll av de hinder som avses i 50 § i gränsbevakningslagen, men 50 a § i gränsbevakningslagen gäller också andra situationer som inte har samband med uppförande eller underhåll av hinder. Det kan vara fråga om till exempel sporadisk eller i övrigt mindre bearbetning av terrängen.

Med stråk avses som utgångspunkt ett stråk som löper i omedelbar närhet av gränsöppningen och vid gränszonens bakre gräns och som möjliggör Gränsbevakningsväsendets patrullering, det vill säga det att gränsbevakningsmännen rör sig till fots, på skidor och med terrängfordon i samband med gränsövervakningen. Förutom för Gränsbevakningsväsendets operativa rörlighet

krävs stråket för att bygga och underhålla anordningar och hinder i anslutning till gränskontrollen samt för den tekniska övervakningens behov. Målet är att man ska kunna färdas på största delen av stråken åtminstone med terrängfordon, det vill säga snöskotrar och terränghjulingar. Stråket får inte byggas bredare än vad som nödvändig färdsel på stråket förutsätter (se RP 220/2013 rd, s. 15, och RP 94/2022 rd, s. 30).

Målet är långvariga och tjänstgöringssäkra konstruktioner samt förmåga att underhålla dem maskinellt. Byggandet av hinder, stråk och vägar kan förutsätta relativt omfattande schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten. Med schaktningsarbete avses exempelvis flytt av stenar eller jordmassor, sprängning av berg eller byggande av ramper. Med vattenbyggnadsarbeten avses till exempel grävning av diken, installering av dikestrummor, muddring, fyllning av vattenområden eller ankring av hinder. Med nödvändiga konstruktioner avses exempelvis spänger, ledstänger och broar som behövs till exempel när man rör sig till fots, på skidor och med fordon (RP 94/2022 rd, s. 31).

Enligt 50 a § 2 mom. i gränsbevakningslagen gäller rätten att avlägsna träd och annan växtlighet och rätten att utföra schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt rätten att anlägga stråk och vägar inte på gårdsplaner och i trädgårdar. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand meddelas om avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt om anläggande av stråk eller vägar. I paragrafens 3 mom. fastställs det att för skada och olägenhet som orsakas av avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt av anläggande av stråk eller vägar betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet.

Uppförande av hinderstängslet vid östgränsen

Gränsbevakningsväsendet har 2023 börjat uppföra ett hinderstängsel vid östgränsen. Hinderstängslet är en helhet som består av ett stängsel (50 § i gränsbevakningslagen), en intilliggande väg och en öppning utan trädbestånd (50 a § i gränsbevakningslagen) samt ett system för teknisk övervakning (29 d § i gränsbevakningslagen). I Pelkola i Imatra uppfördes till en början ett cirka tre kilometer långt pilotstängsel, och under åren 2024–2026 uppförs ett hinderstängsel på cirka 70 kilometer vid gränsövergångsställena och i deras närområden. Avsikten är att det hinderstängsel som uppförs ska vara i sin helhet cirka 200 kilometer långt. Största delen av det kommer att finnas vid Finlands sydöstra gräns, som är ett prioriterat område vid gränsövervakningen. Finlands östgräns är cirka 1 300 kilometer lång, och det är inte ändamålsenligt att uppföra ett hinderstängsel längs hela gränsen. På det område där hinderstängslet uppförs finns fastigheter som ägs av både privata och statliga aktörer. På området finns cirka 700 fastigheter och antalet ägare och innehavare av mark- eller vattenområden uppgår till cirka 950. Uppförandet av det planerade hinderstängslet tar tre till fyra år, och avsikten är därför att hinderstängslet ska vara färdigt 2026.

Hinderstängslet kommer att vara ett viktigt verktyg vid gränsbevakningen, eftersom det ger Gränsbevakningsväsendet mer reaktionstid och på ett avgörande sätt underlättar hanteringen av störningssituationer genom att avslöja, förhindra, bromsa upp och styra den mänskliga trafiken vid gränsen. Med hjälp av den väg som anläggs bredvid stängslet och de förbindelsevägar som behövs kan Gränsbevakningsväsendet reagera betydligt snabbare än i nuläget på händelser vid riksgränsen. Andra metoder för att effektivisera gränsbevakningen, såsom utökad personal och ökad teknisk övervakning i gränsområdena, bedöms inte vara förmånligare eller snabbare

lösningar än hinderstängslet. Hinderstängslets livscykel är cirka 50 år. Det därmed anslutna systemet för teknisk övervakning måste dock förnyas med cirka tio års mellanrum.

Det gällande förfarandet vid beslut om uppförande av och ersättning för hinderstängslet vid östgränsen

I nuläget fattar Gränsbevakningsväsendet med stöd av 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen beslut om uppförande av hinderstängslet vid östgränsen och andra därmed anslutna byggnads- och röjningsarbeten, bedömer den skada och olägenhet som arbetena orsakar samt fattar beslut om den ersättning som ska betalas till ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden. Gränsbevakningsväsendet hör ägare och innehavare av mark- och vattenområden innan beslut fattas och ordnar informationsmöten för dem. Behövliga uppgifter om mark- och vattenområdets gränser samt om områdenas ägare och innehavare fås av Lantmäteriverket.

I praktiken inleds uppförandet av hinderstängslet så att Gränsbevakningsväsendet kontaktar mark- och vattenområdenas ägare och innehavare med anledning av uppförandet av hinderstängslet, varefter fastighetsspecifika planer för uppförandet utarbetas. När planerna för uppförandet har utarbetats begär Gränsbevakningsväsendet ett utlåtande om dem av mark- och vattenområdenas ägare och innehavare. Efter hörandet fattar Gränsbevakningsväsendet ett förvaltningsbeslut om uppförande av hinderstängslet och inleder byggnads- och röjningsarbetena. Avlägsnandet av trädbestånd och själva byggandet kan inom ett visst område ta flera månader eller som mest över ett år beroende på arbetets omfattning. Efter uppförandet betalas mark- och vattenområdenas ägare eller innehavare ersättningar för den areal av fastigheten som hinderstängslet omfattar, för det trädbestånd som röjts samt för den olägenhet och skada som byggnads- och röjningsarbetena orsakat. Gränsbevakningsväsendet hör ägarna och innehavarna av mark- och vattenområden om ersättningarna och fattar ett separat förvaltningsbeslut om ersättningarna. En besväransvisning fogas till både beslutet om uppförande och beslutet om ersättning, och ändring i besluten får sökas hos förvaltningsdomstolen. Besvär över ett beslut om uppförande hindrar inte Gränsbevakningsväsendet från att inleda uppförandet av hinderstängslet (se 60 § 2 mom. i gränsbevakningslagen).

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland har utifrån en miljöutredning fattat beslut om att bedömningsförfarandet enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017) inte ska tillämpas på hinderstängslet vid östgränsen. I miljöutredningen konstaterades det dock att uppförandet av hinderstängslet har betydande miljökonsekvenser som ska beaktas i hinderstängselprojektet. I hinderstängselprojektet ser man till att de konsekvenser för miljön som uppförandet av hinderstängslet har ligger på en godtagbar nivå. Dessutom har skattemyndigheten utarbetat en anvisning om situationer där 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen tillämpas (Engångsersättning till markägare för hinderstängsel vid östgränsen).

Utmaningar vad gäller nuläget

Efter ikraftträdandet av den ovan beskrivna ändringen av gränsbevakningslagen (lag 698/2022) har det observerats att Lantmäteriverkets sakkunskap behövs för att avgöra ersättningsfrågor när uppförandet av hinderstängslet vid östgränsen framskrider. De gällande bestämmelserna leder till att Gränsbevakningsväsendet vid fastställandet av den skada och olägenhet som

orsakas ägare och innehavare av mark- och vattenområden blir tvunget att behandla sådana uppgifter för vilkas behandling det inte har tillräcklig kompetens och erfarenhet. Sådana uppgifter är bland annat figuruppgifter om marken, uppgifter om åkerområdets värden samt uppgifter om avlägsnat plantbestånd och trädbeståndets aktuella värde. Till exempel vid bedömningen av trädbeståndets och jordmånens värde måste man stödja sig på utomstående aktörer, såsom skogsvårdsföreningar och avverkningsbolag, eftersom Gränsbevakningsväsendet inte har den kompetens, erfarenhet och kunskap som behövs vid bedömningen. Risken för fel ökar för sin del av att Gränsbevakningsväsendet inte har de databaser och informationssystem som behövs för sådana uppgifter. Hinderstängslet kommer att uppföras också i områden vars värde är svårare att fastställa och i större områdeshelheter, där det ingår många olika typer av mark- och vattenområden. Det är viktigt att ersättningarna bedöms på ett tillförlitligt, rättvist och jämlikt sätt i alla situationer.

Lantmäteriverket har rikligt med sådan sakkunskap och erfarenhet som behövs i de ovan nämnda uppgifterna. Enligt 1 § i lagen om Lantmäteriverket (1025/2018) omfattar Lantmäteriverkets ansvarsområde verksamhet med anknytning till register som behövs för att trygga fastighetsägande, besittning av fastigheter och andra registerenheter, kreditgivningssystemet och positionering. Till ansvarsområdet hör även främjande av den geografiska informationens interoperabilitet och användning samt forskning på geodataområdet och inom fastighetssektorn. Lantmäteriverket har hela landet som sitt verksamhetsområde.

Lantmäteriverket ska enligt 2 § i lagen om Lantmäteriverket inom sitt ansvarsområde bland annat sörja för fastighetsbildnings- och ägoregleringsverksamheten, sörja för grunden för positionering och för produktionen av grundläggande geografisk information samt producera sakkunnigtjänster för samhället, sörja för att behövliga register förs samt sköta de övriga uppgifter som verket har enligt vad som särskilt föreskrivs eller jord- och skogsbruksministeriet bestämmer.

Lantmäteriverket behandlar årligen cirka 30 000 ärenden som gäller ersättning som betalas till ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden. Lantmäteriverket har de databaser och informationssystem som behövs för att bestämma ersättningarna, och dessutom har verket sådan specialkompetens som behövs för att bedöma enskilda, invecklade och oklara ersättningsfall. Sådana specialfrågor kan vara till exempel omständigheter som hänför sig till splittring eller minskning av fastigheter eller beräkning av värdet av fastigheter samt fastställande av åkerområden och minskad åkeravkastning med tanke på EU-stöden. Andra specialfrågor är till exempel hur man ska gå till väga om ett mark- eller vattenområde ägs av ett dödsbo eller om man inte får tag på mark- eller vattenområdets ägare.

Eftersom Gränsbevakningsväsendet i jämförelse med Lantmäteriverket har begränsat med resurser, metoder, kompetens och erfarenheter av ovanstående uppgifter i anslutning till bedömningen av ersättningar, är det motiverat att en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör beslutar om ersättningarna i ett förfarande enligt inlösningslagen. Lantmäteriverket har bedömt att det är motiverat att ersättningarna i anslutning till hinderstängslet vid östgränsen bedöms i bandliknande inlösningsförrättningar med beaktande av formen och längden på de områden som uppförandet kräver samt det stora antalet ägare och innehavare av mark- och vattenområden. Vid landsvägs-, ban- och gruvförrättningar samt projekt för kraftledningar och naturgas utförs vanligen motsvarande bandliknande

inlösningsförrättningar. De gällande specialbestämmelser om bestämmande av ersättningar som finns i gränsbevakningslagen utgör dock ett hinder för att inlösningslagen tillämpas.

3 Målsättning

Avsikten är att ersättningsförfarandet vad gäller bestående hinder som uppförs på gränssonen ska effektiviseras och göras smidigare. Avsikten är även att säkerställa att ersättningarna i samtliga fall bedöms på ett tillförlitligt, korrekt, jämlikt och kostnadseffektivt sätt.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör i fortsättningen i ett förfarande enligt inlösningslagen ska besluta om ersättningar som betalas till ägare eller innehavare av mark- och vattenområden för skador och olägenheter som orsakas av bestående hinder som uppförs på gränssonen. Inlösningskommissionen ska på motsvarande sätt också besluta om ersättningar som betalas för skador och olägenheter som orsakas av andra byggnads- och röjningsarbeten som direkt hänför sig till bestående hinder och av installation av utrustning för teknisk övervakning. De andra byggnads- och röjningsarbeten som nämns kan vara till exempel anläggande av vägar som hänför sig till ett bestående hinder eller röjning av trädbestånd för att lämna plats för ett bestående hinder.

Förslaget innebär att Gränsbevakningsväsendet i fortsättningen inte längre ska fatta ersättningsbeslut som gäller bestående hinder. Gränsbevakningsväsendet ska dock fortfarande fatta beslut om uppförande av bestående hinder och vara den som betalar ut ersättningarna, liksom i nuläget. Efter de föreslagna ändringarna får dessutom ändring i ett ersättningsbeslut sökas hos jorrdomstolen i stället för hos förvaltningsdomstolen.

Annanstans i lagstiftningen finns det bestämmelser av den föreslagna typen om att de ersättningar som avses i en viss lag bestäms i ett förfarande enligt inlösningslagen. Sådana bestämmelser finns till exempel i 15 § i lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010), 39 a § i renskötsellagen (848/1990), 9 § i marktäktslagen (555/1981), 103 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999, från och med ingången av 2025 lagen om områdesanvändning) samt 130 § 3 mom., 131 § 2 mom. och 135 § 3 mom. i bygglagen (751/2023) som träder i kraft den 1 januari 2025.

Den föreslagna ändringen gäller endast avgörande av ersättningsfrågor som gäller bestående hinder. Förfarandet enligt inlösningslagen ska inte tillämpas i fråga om tillfälliga hinder. Ett inlösningsförfarande skulle vara onödigt tungrovt för detta ändamål med beaktande av att det i fråga om tillfälliga hinder är fråga om betydligt mindre byggnads- och röjningsarbeten samt olägenheter av tillfällig natur. Således ska Gränsbevakningsväsendet också i fortsättningen besluta om ersättningar som ska betalas till ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden för skador och olägenheter som orsakas av tillfälliga hinder.

Den reform av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen som bereds vid justitieministeriet

Vid justitieministeriet bereds regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter och till vissa lagar som har samband med den (OM14:00/2023). Syftet med ändringarna är att förbättra ställningen för den som innehar den egendom som ska inlösas och att säkerställa att kravet på full ersättning som tryggas i grundlagen uppfylls. Avsikten är att bestämmelserna om grunderna för bestämmande av inlösningsersättning ska ändras så att för egendom som ska inlösa betalas i stället för ersättning enligt gängse pris full ersättning som motsvarar egendomens marknadsvärde. Det föreslås att inlösningsersättningen höjs med 25 procent.

En eventuell ändring av inlösningslagen inverkar också på de ersättningar som ska betalas till ägare eller innehavare av mark- och vattenområden efter de ändringar som föreslås i denna proposition.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenser för ersättningsförfarandet och ändringsökandet

De föreslagna ändringarna inverkar på i vilket förfarande enligt lag man beslutar om ersättningar som betalas till ägare eller innehavare av mark- och vattenområden för skador och olägenheter som orsakas av uppförandet av bestående hinder som uppförs på gränzonen. De föreslagna ändringarna inverkar också på vilken aktör som ska fatta ersättningsbeslutet. I fortsättningen ska beslut om ersättningar fattas i enlighet med inlösningslagen, vilket innebär att ersättningsbeslutet i stället för av Gränsbevakningsväsendet ska fattas av en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör i en inlösningsförrättning. Gränsbevakningsväsendet kan dock vid behov avtala om ersättning med ägare eller innehavare av mark- och vattenområden med stöd av 40 § i inlösningslagen.

I inlösningsförrättningen säkerställs en jämlik behandling av ägare och innehavare av mark- och vattenområden, hörs parterna innan ersättningen bestäms och säkerställs att den ersättningsnivå som inlösningslagen förutsätter uppnås. Tillämpningen av inlösningsförfarandet säkerställer att de ersättningar som betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden inom ramen för projektet hinderstängslet vid östgränsen bestäms på enhetliga grunder, rättssäkert och kostnadseffektivt.

En inlösningsförrättning inleds med ett förrättningsförordnande enligt 11 § i inlösningslagen. Enligt 11 § 1 mom. i inlösningslagen utfärdas förordnande om verkställande av inlösen av Lantmäteriverket sedan det beviljat inlösningsstillstånd eller fått kännedom om det beslut genom vilket inlösningsstillstånd beviljats. I 2 mom. i samma paragraf sägs det att förordnande om verkställande av inlösen enligt 5 § 3 mom. i inlösningslagen samt sådan annan inlösen till vilken sökanden har rätt utan inlösningsstillstånd utfärdas av Lantmäteriverket på ansökan. Bestämmelser om inlösningsstillstånd finns i 2 kap. i inlösningslagen. Gränsbevakningsväsendet har rätt att utföra byggnads- och röjningsarbeten som gäller hinder direkt med stöd av 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen, och därför behöver Gränsbevakningsväsendet i dessa situationer inte inlösningsstillstånd. Således utfärdar Lantmäteriverket förrättningsförordnande om en ansökan om lantmäteriförrättning som gjorts av Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet ska lämna Lantmäteriverket de uppgifter om byggnads- och röjningsarbeten som behövs för att bestämma ersättningarna.

Inlösningsförrättning utförs enligt 12 § i inlösningslagen av en inlösningskommission, bestående av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör och två gode män. I inlösningslagens 13 § föreskrivs det närmare om förrättningsingenjören, i 14 § om gode männen och i 17 § om jäv för medlemmarna i en inlösningskommission och om fattande av beslut i inlösningskommissionen. I 18 § i inlösningslagen fastställs det att när förrättningsingenjör har förordnats ska denne vidta åtgärder, som föregår i 15 § i inlösningslagen avsett beslut av inlösningskommissionen, samt övriga åtgärder som inlösningsens snabba verkställande påkallar. Enligt 19 § i inlösningslagen ska yrkande som ska behandlas vid förrättning framställas och annan utsaga framföras vid inlösningskommissionens sammanträde eller skriftligen till förrättningsingenjören.

I 15 § i inlösningslagen finns det allmänna bestämmelser om förfarandet vid inlösningsförrättning. Enligt den paragrafen ska vid inlösningsförrättning 1) föremålet för inlösningsen fastställas samt utmärkas på kartan och i erforderlig mån i terrängen, 2) beskrivning uppgöras över egendom som ska inlösas eller avlägsnas på grund av inlösningsen, 3) erforderliga regleringar av ägor och enskilda vägar göras samt beslut fattas om avhjälpande av skador, 4) beslut fattas om bestämmande av ersättningar och om erläggande av förrättningskostnaderna, 5) innan andra åtgärder vidtas tillträdessyn hållas, om sådan ska verkställas i samband med förrättningen, samt 6) fastigheter bildas samt behandlas andra angelägenheter som ansluter sig till verkställandet av inlösningsen och ankommer på inlösningskommissionen att avgöra, enligt vad som nedan i inlösningslagen närmare stadgas.

I 21 § 2 mom. i inlösningslagen sägs att ska föremålet för inlösningsen till någon del dock bestämmas vid inlösningsförrättningen och kan sakägarna inte enas därom eller uppstår vid förrättningen eljest meningsskiljaktighet om fastställandet av gränserna för det område som ska inlösas, om hur man bör förfara med byggnader och anordningar eller trädbestånd och annan växtlighet på det område som ska inlösas eller eljest om vad som ska inlösas, avgör inlösningskommissionen frågan. Enligt 21 § 3 mom. i inlösningslagen ska vid förrättningen nödvändig fastighetsbestämning förrättas. Vid behov kan man vid inlösningsförrättningen med tillämpning av 21 § i inlösningslagen genom ett överklagbart beslut av inlösningskommissionen fastställa det exakta läget för hindret och ett annat för det behövt område efter att parterna har hörts.

Gränsbevakningsväsendet ska inte genom inlösningsförrättningen förvärva äganderätt till de mark- och vattenområden där hinder ska uppföras, utan det är på det sätt som konstateras ovan fråga om bestämmande av ersättningar för byggnads- och röjningsarbeten i ett inlösningsförfarande. Vid bestämmandet av ersättningarna ska vikt fästas vid bland annat marken, åkrarna och trädbeståndet på en fastighet som finns inom området för hinderstängslet. Bestämmelser om ersättningsgrunder finns i 29–39 § i inlösningslagen och om bestämmande av ersättningen i 41–49 § i den lagen. Enligt 29 § 1 mom. i inlösningslagen är ägare av egendom som ska inlösas berättigad att få full ersättning (*inlösningsersättning*) för ekonomiska förluster till följd av inlösen. Inlösningsersättning utgörs enligt 29 § 2 mom. i inlösningslagen av ersättning för föremål och ersättning för men samt av skadestånd, enligt vad som stadgas i inlösningslagen. I 29 § 3 mom. i inlösningslagen sägs det dessutom att när inlösningsersättning bestäms, ska hänsyn tas till de regleringar av ägor och enskilda vägar som gjorts vid inlösningsförrättningen samt till åtgärderna för avhjälpande av skador.

Enligt 30 § 1 mom. i inlösningslagen ska för egendom som inlöses full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris (*ersättning för föremål*). Motsvarar gängse pris icke överlåtarens

hela förlust, ska uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de därpå nedlagda kostnaderna. Vid bestämmande av ersättning får enligt 2 mom. i paragrafen sådan värdeförändring icke beaktas som beror på variation i utbudet eller på annan omständighet, som övergående påverkar priset förhållandena. I 3 mom. i paragrafen sägs det att har sökande erhållit rätt till besittningstagande, ska förändring i egendomens värde, vilken har inträffat efter det rättigheten har erhållits, lämnas utan avseende. Har den allmänna prisnivån stigit efter nämnda tidpunkt, ska utestående ersättning jämkas så, att den motsvarar den stegrade prisnivån.

I 50 § i inlösningslagen föreskrivs det om inlösningsförrättningens avslutande och om inlösningsbeslutet. Enligt den paragrafen ska inlösningsbeslutet meddelas på inlösningsförrättningens slutsammanträde. En inlösningsförrättning avslutas genom att informera de sakägare som är närvarande om tidpunkten för avslutande av förrättningen och om rätten att söka ändring i förrättningen samt genom att ge en skriftlig besväransvisning. Tidpunkten för avslutande av förrättningen får inte infalla senare än 14 dagar efter sammanträdet.

Den ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden som beslutet gäller och Gränsbevakningsväsendet ska ha rätt att hos jorrdomstolen söka ändring i inlösningskommissionens ersättningsbeslut. Enligt 89 § 1 mom. i inlösningslagen kan ändring i ett beslut som fattats vid en inlösningsförrättning sökas genom besvär hos jorrdomstolen i den ordning som fastighetsbildningslagen (554/1995) stadgar. Bestämmelser om ändringssökande finns i 19 kap. i fastighetsbildningslagen. Enligt 238 § i fastighetsbildningslagen får ändring i jorrdomstolens avgörande sökas hos högsta domstolen, om högsta domstolen beviljar besvärstillstånd. I ett fullföljdsförfarande enligt fastighetsbildningslagen behandlas besvär som gäller inlösen och ersättningar i många olika projekt som gäller markanvändning och som kan hänföra sig till exempelvis kraftledningar, landsvägar, järnvägar, gator, andra planområden, gruvområden och tilländningar.

Jorrdomstolen har särskild sakkunskap i fastighetsärenden, och därför är det motiverat att jorrdomstolen behandlar besvär över ersättningsbeslut. Eftersom Gränsbevakningsväsendet fortfarande fattar ett separat beslut om uppförande med stöd av gränsbevakningslagen, ska besvär över beslutet om uppförande dock även i fortsättningen anföras hos förvaltningsdomstolen. Detta innebär att besvär över inlösningskommissionens ersättningsbeslut och Gränsbevakningsväsendets beslut om uppförande behandlas i olika förfaranden vid olika domstolar, även om besluten hänför sig till samma fastighet. På det sätt som konstateras ovan finns motsvarande bestämmelser också annanstans i lagstiftningen.

Konsekvenser för Gränsbevakningsväsendet

Eftersom Gränsbevakningsväsendet efter de föreslagna ändringarna inte bedömer den skada och olägenhet som uppförandet av hinderstängslet vid östgränsen eller av andra bestående hinder orsakar och inte heller fattar ersättningsbeslut om detta, frigör de föreslagna ändringarna Gränsbevakningsväsendets resurser för andra uppgifter. Gränsbevakningsväsendet ska fortfarande vara den aktör som betalar ersättningarna till ägare eller innehavare av mark- och vattenområden.

Gränsbevakningsväsendet ska också i fortsättningen fatta separata förvaltningsbeslut om uppförande av bestående hinder, på samma sätt som enligt den gällande lagstiftningen. Innan

beslut om uppförande fattas ska Gränsbevakningsväsendet höra ägare och innehavare av mark- och vattenområden om uppförandet. Strävan är att de informationsmöten som ordnas av Gränsbevakningsväsendet och Lantmäteriverkets möten om förrättning av fastighetsbestämning ska samordnas.

De föreslagna ändringarna påverkar inte Gränsbevakningsväsendets rätt att verkställa ett beslut om uppförande av hinder enligt 50 § i gränsbevakningslagen och ett beslut om åtgärder enligt 50 a § 1 mom. i den lagen trots ändringsökande (se 60 § 2 mom. i gränsbevakningslagen). Bestämmande av ersättningarna i ett förfarande enligt inlösningslagen är en separat process från uppförandet, och det fördröjer inte uppförandet av hinder och medför inte heller olägenhet för Gränsbevakningsväsendets tjänsteutövning.

De föreslagna ändringarna gäller endast avgörande av ersättningsfrågor som gäller bestående hinder. Således ska Gränsbevakningsväsendet också i fortsättningen besluta om de ersättningar som betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden för skador och olägenheter som orsakas av tillfälliga hinder.

Konsekvenser för Lantmäteriverket

De föreslagna uppgifterna lämpar sig väl som en del av Lantmäteriverkets lagstadgade uppgifter. Lantmäteriverket har den kompetens och erfarenhet som behövs för de föreslagna uppgifterna och dessutom har verket de databaser och informationssystem, den infrastruktur och den personal som behövs i uppgifterna. Lantmäteriverket har också etablerade verksamhetssätt för att utföra bandliknande inlösningar.

De föreslagna ändringarna medför att Lantmäteriverkets arbetsmängd ökar. Lantmäteriverkets ökade arbetsmängd till följd av hinderstängselprojektet är med tanke på inlösningsförrättningarna som helhet dock på så sätt skälig att efterfrågan på inlösningsförrättningar inte leder till köbildning. Ökningen av arbetsmängden hålls på samma nivå som den normala årliga variationen i efterfrågan.

Den bandliknande inlösningslösning som gäller områdena för nästan tusen ägare och innehavare av mark- och vattenområden förutsätter att ersättningarna bestäms i ett jämlikt förfarande. För att ersättningarna ska kunna bestämmas på ett jämlikt sätt ska de gamla fastighetsgränserna utredas, områdena och deras skogsavdelningar kartläggas samt det trädbestånd och den övriga egendom som blivit kvar på området inventeras. Över ett område ska det upprättas en tillräckligt tillförlitlig och detaljerad karta av vilken framgår områdets fastighetsgränser enligt ägande och nyttjanderätterna mellan fastigheterna. Ägar-, person- och kontaktuppgifter för ägare av mark- och vattenområden och för innehavare av andra rättigheter vad gäller en fastighet ska utredas och uppgifterna ska behandlas på det sätt som föreskrivs i dataskyddslagstiftningen.

Fastighetsbestämning som ingår i fastighetsbildningslagen möjliggör rågång, om fastigheters gränser är oklara till exempel på grund av att råmärken har förstörts (se 101 § 1 mom. 1 punkten i fastighetsbildningslagen). Råmärken kan också flyttas ur vägen för de hinder som ska uppföras så att råns läge fortfarande kan ses i terrängen och vid behov kan mätas noggrant. Gränserna mellan fastigheter ändras inte till följd av uppförandet av hinderstängslet, utan de förblir på sina tidigare platser. Ett undantag utgör en situation där ägobyten eller andra ägoregleringar görs vid en fastighetsförrättning för att flytta områden eller till exempel för att lösa in områden till staten.

Vid fastighetsbestämning är det också möjligt att kartlägga det område till vilket ägaren av ett mark- eller vattenområde har begränsad nyttjanderätt på grund av hinderstängslet. Lantmäteriverkets personal ansvarar för investeringen av den egendom som blir kvar inom området med begränsad nyttjanderätt, eftersom verket har stor erfarenhet och kompetens i frågan.

Konsekvenser för ägare och innehavare av mark- och vattenområden

De föreslagna ändringarna har endast begränsade konsekvenser för ägare och innehavare av mark- och vattenområden. De föreslagna ändringarna inverkar på vilken aktör som bedömer den skada och olägenhet som uppförandet av hinderstängslet vid östgränsen orsakar dem samt beslutar om de ersättningar som ska betalas till dem. Ägare och innehavare av mark- och vattenområden ska höras också i fortsättningen, och det ska ses till att de behandlas jämlikt.

Ändringarna inverkar dock på hos vilken domstol de ska söka ändring i ett ersättningsbeslut. Besvärsvägen ändras från förvaltningsdomstolen (se lagen om rättegång i förvaltningsärenden) till jorddomstolen (se 19–21 kap. i fastighetsbildningslagen). Ändring i förvaltningsdomstolens beslut kan sökas hos högsta förvaltningsdomstolen, medan ändring i jorddomstolens beslut kan sökas hos högsta domstolen. Denna ändring inverkar inte i betydande grad på en parts rättsliga ställning till exempel i fråga om kostnadsansvaret för en rättegång.

Rättegångsavgiften är 310 euro i förvaltningsdomstolen och 610 euro i jorddomstolen, vilket innebär att rättegångsavgiften stiger. Förvaltningsdomstolen tar inte ut rättegångsavgift, om förvaltningsdomstolen ändrar det överklagade beslutet till ändringssökandens fördel, det vill säga godkänner ändringssökandens yrkanden. I jorddomstolen ersätter motparten vanligen en parts rättegångskostnader, om parten vinner målet i jorddomstolen. Rättegångsavgiften är 610 euro både i högsta förvaltningsdomstolen och i högsta domstolen.

I och med de föreslagna ändringarna är ersättningsförfarandet vad gäller bestående hinder som uppförs på gränzonen också till den del det gäller ägare av mark- och vattenområden detsamma som i den övriga ersättningslagstiftningen. Förfarandet är detsamma som till exempel i kraftöverförings-, landsvägs- och banprojekt.

Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

De föreslagna ändringarna har konsekvenser som gäller jämlikheten som tryggas i 6 § i grundlagen, egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen och rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen.

Vad som föreskrivs i 6 § i grundlagen förutsätter att ägare och innehavare av mark- och vattenområden ska behandlas jämlikt när ersättningarna bestäms. Uppförandet av hinderstängslet vid östgränsen inleddes 2023, vilket innebär att det till en del av mark- och vattenområdenas ägare och innehavare redan har betalats ersättningar för den skada och olägenhet som byggnads- och röjningsarbetena orsakar. Största delen av byggnadsarbetet är dock ännu ofärdigt, och därför har största delen av ägarna och innehavarna av mark- och vattenområden ännu inte fått ersättningar. Således ska det bedömas hur det faktum att ersättningarna i fortsättningen bestäms i ett annat förfarande och i enlighet med en annan lag inverkar på den inbördes jämlikheten mellan ägare och innehavare av mark- och vattenområden.

Till denna del bör det beaktas att de föreslagna ändringarna enligt bedömningar inte kommer att ändra det totala beloppet av ersättningar som sammanlagt betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden (se de ekonomiska konsekvenserna). Vid inlösningsförfarandet ska det dessutom ses till att ägare och innehavare av mark- och vattenområden behandlas jämlikt och rättvist. De föreslagna ändringarna försämrar således inte den inbördes jämlikheten mellan ägare och innehavare av mark- och vattenområden. De föreslagna ändringarna kan tvärtom anses stärka tillgodoseendet av jämlikheten, eftersom de garanterar att ersättningarna ska bestämmas på ett tillförlitligt, rättvist och jämlikt sätt också i mer omfattande och svårare fall.

De föreslagna ändringarna stärker tillgodoseendet av egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. Beslut om ersättningarna ska fattas av en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör, och Lantmäteriverket har särskild kompetens för och erfarenhet av detta samt behövliga förfaranden, informationssystem och verktyg. Liksom konstateras ovan främjar de föreslagna ändringarna att ersättningarna bestäms på ett korrekt och tillförlitligt sätt också i mer omfattande och komplicerade fall. De föreslagna ändringarna stärker också tillgodoseendet av rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Ändring i ett ersättningsbeslut som inlösningskommissionen har fattat får sökas hos jorddomstolen som har särskild sakkunskap i fastighetsfrågor.

Ekonomiska konsekvenser

Efter de föreslagna ändringarna kommer de ersättningar som ska betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden att uppgå till uppskattningsvis cirka 1,6 miljoner euro. Det är fråga om samma belopp som det ursprungligen har beräknats att ersättningarna kommer att uppgå till också med stöd av den gällande lagstiftningen. Således medför de föreslagna ändringarna inte att det totala beloppet av de ersättningar som betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden ändras.

Det bör dock noteras att den proposition om revidering av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen som bereds vid justitieministeriet eventuellt, om den genomförs, kan höja ersättningsbeloppet, eftersom avsikten är att i propositionen föreslå en höjning på 25 procent av inlösningsersättningen. I den version av propositionsutkastet i fråga som var på remiss bedömdes det att konsekvenserna av ändringarna av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen på längre sikt kan komma att påverka inte bara inlösningsförfarandet utan också det markförvärv och den avtalsverksamhet som sker utanför inlösningsförfarandet. En eventuell ändring av inlösningslagen kan således allmänt höja nivån på ersättningarna oberoende av i vilket förfarande de ersättningar som avses i denna proposition bedöms och bestäms.

Lantmäteriverket utför oberoende av de föreslagna ändringarna olika tekniska terrängmättnings- och utmärkningsarbeten vid östgränsen i anslutning till projektet med hinderstängslet vid östgränsen både som myndighetsförrättningar och på uppdrag av Gränsbevakningsväsendet. Lantmäteriverkets myndighetsverksamhet vid östgränsen omfattar bland annat flyttningar och förrättningar som hänför sig till fastighetsgränser, eftersom en del av fastigheternas råmärken finns på det område som röjs för hinderstängselprojektet och i vägen för uppförandet av hinderstängslet. Lantmäteriverket mäter och fastställer också genom rågång råmärken för sådana fastigheter som sträcker sig till riksgränsen och vilkas läge det inte finns några säkra uppgifter om.

Dessutom märker Lantmäteriverket vid östgränsen ut områden i terrängen där trädbestånd röjs ur vägen för hinderstängslet vid östgränsen och gör fastighetsspecifika kartor som gäller planerna för uppförande av hinderstängslet vid östgränsen. Gränsbevakningsväsendet har skaffat dessa tjänster genom konkurrensutsättning, vilket innebär att de baserar sig på separata avtal.

De ändringar som föreslås i propositionen medför extra arbete för Lantmäteriverket, vilket beräknas kosta cirka 200 000 euro. Det beräknas att Lantmäteriverkets totala fakturering för åtgärderna i anslutning till stängselprojektet kommer att uppgå till sammanlagt cirka 800 000–1 000 000 euro efter de föreslagna ändringarna. Denna summa inbegriper utöver de merkostnader som föranleds av de föreslagna ändringarna även kostnader för de ovan beskrivna åtgärderna i anslutning till Lantmäteriverkets hinderstängselprojekt som genomförs oberoende av de föreslagna ändringarna. De ändringar som föreslås i denna proposition ökar inte vad gäller nettobeloppet statens kostnader. De kostnader som de föreslagna ändringarna orsakar, med andra ord de ersättningar som betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden samt Lantmäteriverkets kostnader för inlösningsförrättningar, ska täckas inom ramen för den finansiering som anvisats Gränsbevakningsväsendet i planen för de offentliga finanserna och i budgeten.

Bestämmelser om fastighetsförrättningsavgift finns i lagen om fastighetsförrättningsavgift (558/1995) och i statsrådets förordning om fastighetsförrättningsavgift (1560/2001). Bestämmelser om de avgifter som Lantmäteriverket tar ut finns i jord- och skogsbruksministeriets förordning om Lantmäteriverkets avgifter samt avgifter och ersättningar för bestyrkande av köp år 2025 (563/2024, i kraft den 1 november 2024–31 december 2025).

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Under beredningen har olika alternativ till de föreslagna bestämmelserna övervägts. Rättsläget kan bevaras oförändrat, varvid Gränsbevakningsväsendet fattar beslut om ersättning för hinder som uppförs på gränsszonen, och inlösningslagen inte tillämpas på bestämmandet av ersättningarna. Det gällande rättsläget är dock förenat med de utmaningar som beskrivs i avsnitt 2 och som inte kan lösas i tillräcklig utsträckning utan att lagstiftningen ändras.

Det utreddes preliminärt om det är möjligt att Gränsbevakningsväsendet bemyndigar Lantmäteriverket att besluta om ersättningar enligt 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen. Grundlagens 2 § 3 mom. hindrar dock en myndighet från att genom avtal överföra sina lagstadgade uppgifter till en annan myndighet, om det inte uttryckligen föreskrivs om saken i lag. Eftersom det varken i gränsbevakningslagen eller annanstans i lagstiftningen föreskrivs om möjligheten att överföra sådan behörighet som avses i 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen till en annan myndighet, är förfarandet med bemyndigande inte lagenligt utan att lagstiftningen ändras.

Ett alternativ är att Gränsbevakningsväsendet förhandlar och avtalar om ersättningar med ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden. I de gällande 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen föreskrivs det inte om möjligheten att förhandla och avtala om ersättningar, vilket innebär att också detta alternativ förutsätter att lagstiftningen ändras. Avtal

om ersättning är utgångspunkten till exempel i 15 § i lagen om skyddande av byggnadsarvet, 39 a § i renskötsellagen och 113 § i naturvårdslagen (9/2023). Förhandlingar främjar att ägare och innehavare av mark- och vattenområden är delaktiga i förfarandet och stärker deras möjligheter att påverka bestämmandet av ersättningarna. Förhandlingar kan dock ta mycket tid om en överenskommelse inte nås, vilket kan fördröja uppförandet av hinderstängslet vid östgränsen. Förhandlingar kan också försätta ägare och innehavare av mark- och vattenområden i en sinsemellan olika ställning, eftersom enskilda personers förhandlingsförmåga kan inverka på slutresultatet. På grund av dessa omständigheter är det motiverat att en myndighet bestämmer ersättningen i ett lagstadgat förfarande och på jämlika grunder. Det faktum att en myndighet beslutar om ersättningarna stärker den inbördes jämlikheten mellan ägare och innehavare av mark- eller vattenområden jämfört med att varje ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden separat förhandlar om saken med myndigheten. Efter de föreslagna ändringarna är det tillåtet att ingå avtal (se 40 § i inlösningslagen), men en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör ska avgöra ersättningsfrågan till exempel om avtal inte nås eller om det inte är ändamålsenligt att ingå avtal.

Under beredningen övervägdes det också vilken aktör det är motiverat att ska fatta ersättningsbeslut. I anslutning till detta övervägdes det om Lantmäteriverket kan bedöma de skador och olägenheter som avses i 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen, medan ersättningsbeslutet fattas av Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet skulle med andra ord använda Lantmäteriverkets sakkunnigbedömning som stöd för beslutsfattandet. Då skulle besvär både över beslut om uppförande och över ersättningsbeslut anföras hos förvaltningsdomstolen, vilket innebär att samma domstol kan behandla besvär som gäller samma mark- eller vattenområde och bedöma ärendet som en helhet. Om ersättningsbeslut fattas i ett förfarande enligt inlösningslagen, skiljer sig besvärsvägarna på det sätt som beskrivs i denna proposition. Att bestämmandet av ersättningarna och beslutsfattandet om ersättningarna differentieras från varandra till olika myndigheter är dock exceptionellt och kan leda till ovisshet om förfarandet. Som det konstateras ovan finns det också annanstans i lagstiftningen bestämmelser enligt vilka beslut om ersättningar som betalas med stöd av en viss lag fattas i ett förfarande enligt inlösningslagen. Dessutom är jorddomstolens särskilda sakkunskap i fastighetsärenden av nytta vid avgörandet av ersättningsfrågor och av denna anledning kan jorddomstolen anses vara en ändamålsenlig besvärinstans.

Under beredningen utreddes det också om säkerhetsinlösningslagen borde tillämpas på bestämmandet av och beslutsfattandet om ersättningar. Säkerhetsinlösningslagen är avsedd för inlösen av fastigheter eller särskilda rättigheter, såsom arrendeavtal, till staten för säkerställande av den nationella säkerheten, om inte områdena annars kan fås i besittning. Säkerhetsinlösningslagen tillämpas enligt dess 1 § 1 mom. på inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för tryggnad av bland annat gränssäkerheten och gränsbevakningen. Enligt 2 § i säkerhetsinlösningslagen kan det ministerium till vars ansvarsområde det hör att trygga ett i 1 § 1 mom. avsett intresse bevilja en myndighet tillstånd att lösa in fast egendom eller en särskild rättighet, om ett allmänt behov enligt 1 § kräver det. I fall som gäller gränssäkerheten och gränsbevakningen söks inlösningsstillstånd således hos inrikesministeriet.

Enligt 1 § 2 mom. i säkerhetsinlösningslagen tillämpas på inlösen inlösningslagen, till den del något annat inte föreskrivs i säkerhetsinlösningslagen. Säkerhetsinlösningslagen är med andra ord en speciallag i förhållande till inlösningslagen, och vid tillämpningen av säkerhetsinlösningslagen kommer största delen av bestämmelserna om förfarandet från

inlösningslagen. Således skulle ersättningsbeslut fattas av en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör också i det fall att säkerhetsinlösningslagen ska tillämpas i de situationer som avses i 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen.

Enligt förarbetena till säkerhetsinlösningslagen (RP 253/2018 rd) är målet med lagen att skapa metoder för myndigheten, med vilka statens nationella säkerhet kan förbättras vid överföring av ägandet av och besittningsrätten till fast egendom samt betydelsefulla investeringsprojekt i närheten av verksamhetsställen som är centrala med tanke på säkerhetsmyndigheternas uppgifter och samhällets vitala funktioner. Säkerhetsinlösningslagen effektiviserar myndighetens möjligheter att ingripa också i befintligt fastighetsinnehav i sådana särskilda fall, där detta är nödvändigt med tanke på den nationella säkerheten (RP 253/2018 rd, s. 4–5). Enligt förarbetena till säkerhetsinlösningslagen är lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019) och lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019) alltid förstahandsmetoder i förhållande till inlösen av en fastighet. Inlösen av en fastighet ska, eftersom den är den metod som starkast ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna, alltid vara det sista alternativet i förhållande till förvägran av tillstånd och förköp (RP 253/2018 rd, s. 32–33).

I samband med utredningen av ärendet konstaterades att det inte är ändamålsenligt att tillämpa säkerhetsinlösningslagen i de situationer som avses i 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen. För det första behöver Gränsbevakningsväsendet inte ett inlösningsstillstånd enligt 2 § i säkerhetsinlösningslagen som grundar sig på tryggnad av gränssäkerheten och gränsbevakningen, eftersom uppförande av hinder på gränzonen är tillåtet direkt med stöd av 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen. För det andra är säkerhetsinlösningslagen enligt förarbetena till den avsedd för helt andra typer av situationer än de som denna proposition gäller. Syftet med säkerhetsinlösningslagen motsvarar inte det att de ersättningar som avses i denna proposition bestäms i enlighet med säkerhetsinlösningslagen. För det tredje ska bestämmelserna i inlösningslagen i stor utsträckning tillämpas på förfarandet, även om det i 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen tas in en materiell hänvisning till säkerhetsinlösningslagen. Således är det ändamålsenligare att i 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen ta in en materiell hänvisning direkt till inlösningslagen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Enligt den lag som gäller **Estlands** riksgräns (*Riigipiiri seadus*) har polisen för gränsbevakning rätt att placera ut skyltar, vägvisare, märken och hinder för att underlätta gränsbevakningen, gränskontrollerna och upprätthållandet av gränssäkerheten samt för att begränsa och styra trafiken. Sådana kan placeras på området för ett gränsovergångsställe och i gränsens omedelbara närhet samt på vägar och stigar som leder till gränsen eller på stranden till ett vattenområde som överskrider gränsen. Polisen ska koordinera utplaceringen med de behöriga myndigheterna, kommunerna och markägarna. Det är också möjligt att övervaka gränsen med teknisk utrustning. I lagen som gäller riksgränsen finns det inga bestämmelser om ersättning för skador som orsakas av uppförande eller upprätthållande av hinder.

I Estland har sedan 2020 pågått ett projekt som syftar till att stärka gränsbevakningen genom uppförandet av övervakningsutrustning och hinder på områden med större risk för otillåtna gränsoverskridningar. Gränsen mellan Estland och Ryssland är cirka 338 kilometer lång och avsikten är att uppföra hinder längs nästan hela gränsen. I närheten av gränsen uppförs det inte

bara ett stängsel utan det anläggs också bland annat vägar och broar för patrullfordon samt gångbroar och vägtrummor. Estlands, Lettlands och Litauens försvarsministrar undertecknade dessutom i januari 2024 ett avtal om byggande av försvarslinjer som är avsedda att förhindra gränsöverskridningar.

Lagstiftningen i Estland möjliggör tvångsinlösningslag av markområden, men i praktiken har de markområden som behövs för uppförandet av hinder köpts av staten. Enligt Estlands inlösningslag (*Kinnisasja sundvõõrandamise seadus*) får privat egendom lösas in bland annat för polis- och tullmyndigheternas och räddningsverkets byggnads- och utvidgningsarbeten samt för byggande och utvidgning av de konstruktioner som behövs för landets försvar. I Estlands lag som gäller försvar (*Riigikaitseliste sundkoormiste seadus*) föreskrivs det inte om befogenhet att lösa in fastigheter, men en tillfällig rätt att utnyttja fastigheter kan beviljas utgående från den övergripande säkerheten. Nyttjanderätt kan beviljas bland annat till mark och byggnader.

I **Lettland** gäller lagen om anläggande av infrastruktur vid den yttre gränsen (*Ārējās sauszemes robežas infrastruktūras izbūves likums*) uppförande av bestående hinder. Enligt lagen har staten servitutsrätt till enskilda personers marker till den del det är nödvändigt med tanke på utförandet av byggnadsarbeten, och därför kan byggnadsarbetena inledas omedelbart trots en eventuell tvist i saken. Byggnadsarbeten inbegriper ett brett spektrum av olika arbeten och åtgärder, såsom avlägsnande av växtlighet och bearbetning av terrängen. Gränsbevakningsmyndigheten bestämmer var byggnadsarbetena görs, medan den lettiska statens säkerhetsmyndighet har en central roll i samordningen av byggnadsarbetena. Enligt lagen ansvarar ett statsägt företag (*Valsts Nekustamie Īpasumi*) för anläggandet av den infrastruktur som gränsbevakningen förutsätter, och ett offentligt upphandlingsförfarande tillämpas inte på anskaffning av det arbete som behövs för utförande av byggnadsarbetena. Avsikten är att längs gränsen mellan Lettland och Belarus för att förbättra gränsbevakningen inrätta en 173 kilometer lång gränsszon som ska omfatta ett cirka 130 kilometer långt bestående stängsel.

Ägare och innehavare av egendom ersätts för de skador som orsakas av uppförandet av hinder. De skador som ägare av fastigheter har orsakats ska utredas och ersättas på det sätt som föreskrivs i lagen om överlåtelse av en fastighet som är nödvändig med tanke på samhället (*Sabiedrības vajadzībām nepieciešamā nekustamā īpašuma atsavināšanas likums*). Enligt 5 § i den lagen är inlösen av fast egendom för allmänt bruk tillåten endast i undantagsfall mot ersättning, och i lagens III kap. föreskrivs det om bestämmande av ersättning. I lagens 24 § föreskrivs det om myndighetens skyldighet att ersätta ägare av fastigheter för skada och olägenhet som överlåtelsen av fastigheter orsakat. Enligt 25 § i lagen ska den skada som ägare av fastigheter har orsakats bedömas i enlighet med civilrätten. I lagens 27 § sägs det att ägare av fastigheter har rätt att i domstol bestrida beloppet av den ersättning som en myndighet har bestämt. Domstolen behandlar en tvist som gäller en ersättning som bestämts av en myndighet och ersättningsbeloppet i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i civilprocesslagen. Lagen innehåller också bestämmelser om betalning av ersättning.

I **Litauen** finns det en gällande lag om uppförande av hinder längs gränsen mellan Litauen och Belarus (*Fizinio barjero Lietuvos Respublikos teritorijoje prie Europos Sąjungos išorės sienos su Baltarusijos Respublika įrengimo įstatymo*, nr XIV-513), ett därmed anslutet regeringsbeslut (nr 680) och en närmare föreskrift om detta (nr 4-314). I lagen, beslutet och föreskriften preciseras det hurdana hinder det är möjligt att uppföra och var de kan placeras. Enligt lagstiftningen behövs tillstånd av markägaren inte för att uppföra hinder på gränssonen. Om det

är behövt att ett hinder uppförs vid kanten av gränzonen eller utanför gränzonen kan markområdet i fråga tas i statens bruk och markägaren betalas ersättning för detta. Att ersättningen bestrids påverkar inte inledandet av byggnadsarbetena. Enligt punkt 12 i föreskriften ska personer som uppför fysiska hinder vid gränsen avtala med ägarna av markområdet i fråga bland annat om transport av maskiner och material längs terrängvägar som finns på ägarnas mark.

Litauens gränstängsel blev färdigt i december 2022. Hinderstängslet, som består av ett stålstängsel och ett taggrådshinder, är nästan 550 kilometer långt. Litauen har ingått ett avtal om installation av övervakningsteknik vid gränsen och avsikten är att övervakningssystemet ska omfatta hela gränsen mot Belarus.

I **Polen** finns det en gällande lag som gäller uppförandet av ett bestående gränstängsel längs gränsen mot Belarus (*Ustawa z dnia o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*). Enligt den lagen är syftet med uppförandet av stängslet att skydda riksgränsen och att förhindra olaglig inresa. På stängslet installeras bland annat elektronisk övervakningsutrustning, men till stängslet kan höra även annan infrastruktur, konstruktioner och hinder. Bestämmelserna om offentlig upphandling gäller inte uppförandet av gränstängslet, och för uppförandet behövs inte heller till exempel bygglov, men de skador som orsakas miljön bör i den mån det är möjligt minimeras. I lagen ges gränsbevakningsmyndigheten rätt att förbjuda trafik nära gränsen. Det område som ett förbud gäller får vara högst 200 meter brett. Bestämmelsen gäller inte markägare.

Enligt lagen kan markområden som behövs för byggnadsarbetena köpas i en påskyndad process. I artikel 11 i lagen sägs det att på sådan tvångsinlösning av en fastighet som görs för ett ändamål enligt lagen i fråga tillämpas de författningar som utfärdats om tvångsinlösning av fastigheter. I vissa fall kan gränsbevakningsmyndigheten besluta att byggnadsarbetena ska inledas omedelbart. Gränsbevakningsmyndigheten kan fatta beslut om tvångsinlösning av en fastighet utan dröjsmål i de fall som anges i lagen om tryggnad av statens gränser. Gränsbevakningsmyndigheten kan också lösa in en del av ett markområde, om det inte av ekonomiska skäl är oskäligt med beaktande av det markområde som blir kvar. I artikel 11 punkt 8 i lagen föreskrivs det om rätten för ägaren av en fastighet att få ersättning, om gränsbevakningsmyndigheten löser in endast en del av fastigheten. Det är också möjligt att arrendera ett markområde.

I Polen färdigställdes 2022 ett bestående gränstängsel längs gränsen mellan Polen och Belarus. Det är fråga om ett cirka 5,5 meter högt och cirka 186 kilometer långt stålstängsel som täcker nästan hälften av längden av gränsen mellan Polen och Belarus. Övervakningskameror, rörelsedetektorer och värmekameror har installerats på stängslet.

I **Norges** lag om gränsen (*lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen*) finns det inga uttryckliga bestämmelser om uppförande av hinder. Enligt 1 § i den lagen har den offentliga makten emellertid rätt att för att märka ut, röja och övervaka gränsen samt för att upprätthålla gränssäkerheten utföra behövliga åtgärder på fastigheter utan att det kränker enskildas rättigheter.

I Norge finns det en gällande lag om gränsbevakning och gränskontroll av personer (*lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer, grenseloven*), och enligt 1 § i den lagen är syftet med lagen att underlätta laglig trafik över gränserna samt att främja bekämpningen av

gränsöverskridande brottslighet, olaglig inresa och hot mot folkhälsan. Lagen trädde i kraft i maj 2022 och samtidigt upphävdes lagen om olika åtgärder för utmärkning och övervakning av den nationella gränsen (*lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen*).

Enligt 9 § i lagen om gränsbevakning och gränskontroll av personer finns det en gränsgata (*grensegate*) längs statsgränsen. Markägaren har inte rätt att utöva beslutanderätt på en gränsgata, om inte samtycke till det har getts. Tillsynsmyndigheten har rätt att vidta behövliga åtgärder för att se till att statsgränsen och gränsgatan är röjda och har märkts ut. Tillsynsmyndigheten kan ge markägaren tillstånd att till exempel avverka skog eller använda marken som betesmark eller vall. I lagen om gränsbevakning och gränskontroll av personer föreskrivs det inte om uppförande av hinder eller om ersättningar i anslutning till uppförande av hinder.

I lagen om tvångsinlösnings av fast egendom (*lov om oreigning av fast eiendom*) föreskrivs det om grunderna för tvångsinlösnings och om förfarandet i tvångsinlösningsärenden. Bestämmelser om bestämmande av inlösningsersättning finns i lagen om ersättningar vid inlösnings av fast egendom (*lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom*).

6 Remissvar

Remissinstanserna understödde allmänt taget propositionsutkastet och dess målsättningar. I utlåtandena föreslogs det dock också vissa preciseringar och kompletteringar i propositionen och motiveringen till den.

Justitieministeriet understödde de ändringar som föreslås i propositionsutkastet, eftersom inlösningskommissionen har goda förutsättningar att behandla denna typ av ärenden. I inlösningsförfarandet behandlas i stor utsträckning ersättningsärenden som gäller fastigheter enligt olika lagar och som grundar sig på myndighetsbeslut eller direkt på bestämmelser i lag. Justitieministeriet fäste dock uppmärksamhet vid att i 29 d, 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen nämns ”ersättning enligt gängse pris”. Enligt 15 § 2 mom. i grundlagen ska ersättningen vara full ersättning när upplåtande av nyttjanderätt eller någon annan åtgärd i fråga om sina verkningar jämföras med expropriation i konstitutionellt hänseende. I de materiella hänvisningar till inlösningslagen som ingår i de föreslagna bestämmelserna nämns dessutom utgivande av ersättning, men inte bestämmande av ersättning. Formulerat på detta sätt blir ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen inte tillämpliga.

Justitieministeriet rekommenderade att överväga att ta in en övergångsbestämmelse. Med hjälp av den är det tydligt vilka bestämmelser som ska tillämpas på sådana ärenden som är anhängiga när den nya lagen träder i kraft. Propositionsutkastet bör också preciseras i fråga om huruvida ändringen av besvärsvägen påverkar en parts rättsliga ställning till exempel i fråga om kostnadsansvaret för en rättegång. Dessutom bör den punkt om bedömning av egendomsskyddet som ingår i avsnittet om lagstiftningsordningen förtydligas. Av den bör det bland annat tydligare framgå hur förslaget inverkar på fastighetsägarnas möjligheter att få ersättning och på ersättningens storlek.

Propositionen har ändrats utifrån justitieministeriets respons. I förslagen till bestämmelser har det tagits in ett omnämnande av bestämmande av ersättning, till propositionen har det fogats en

övergångsbestämmelse och propositionen har preciserats i fråga om de aspekter som lyftes fram i justitieministeriets utlåtande. Dessutom har det avvägts om ersättning enligt gängse pris eller full ersättning ska nämnas i de föreslagna bestämmelserna, men till denna del har det dock inte gjorts några ändringar.

När ersättningar som hänför sig till bestående hinder bestäms i enlighet med inlösningslagen, ska de grunder för ersättning som anges i inlösningslagen iakttas. Enligt 29 § i inlösningslagen är ägare av egendom som ska inlösas berättigad att få full ersättning (*inlösningsersättning*) för ekonomiska förluster till följd av inlösen. Det är dock möjligt att tillämpa 29 a, 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen också i situationer som inte hänför sig till uppförande av ett bestående hinder och då inlösningslagen inte iakttas. Med stöd av 29 d § i gränsbevakningslagen får det installeras utrustning för teknisk övervakning, med stöd av 50 § i den lagen får det uppföras bestående hinder och med stöd av 50 a § i den lagen får det vidtas mindre åtgärder som gäller bearbetning av terrängen så att ägaren eller innehavaren av ett mark- eller vattenområde fortfarande själv kan använda området. Till dessa delar ansågs det inte vara motiverat att ändra de gällande bestämmelserna. Dessa situationer skiljer sig betydligt från tvångsinlösen av egendom.

Jord- och skogsbruksministeriet ansåg att propositionsutkastet och den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet är motiverade. Ändringarna effektiviserar ersättningsförfarandet i anslutning till bestående hinder som uppförs på gränssonen, främjar iakttagandet av enhetliga praxis i ersättningsförfarandet samt stärker egendomsskyddet och rättsskyddet för ägare och innehavare av mark- och vattenområden. Ministeriet ansåg att Lantmäteriverket har det kunnande som den föreslagna uppgiften kräver.

Finansministeriet understödde propositionsutkastet och ansåg att det är ändamålsenligt. Enligt ministeriet bör de föreslagna ändringarna dock inte till nettobeloppet öka statens kostnader, utan konsekvenserna för resurserna bör täckas inom ramen för den finansiering som har anvisats Lantmäteriverket och Gränsbevakningsväsendet i planen för de offentliga finanserna och i budgeten. Avsnittet om propositionens ekonomiska konsekvenser har kompletterats utifrån finansministeriets utlåtande.

Lantmäteriverket understödde propositionsutkastet och den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet, eftersom de möjliggör en med tanke på genomförandet av projektet med hinderstängslet vid östgränsen optimal verksamhetsmodell för Lantmäteriverket och andra som deltar i projektet. I och med ändringarna genomförs ersättningsförfarandet i rätt tid, jämlikt och rättvist vad gäller ägarna av mark- och vattenområdena. Till följd av de föreslagna ändringarna kan Lantmäteriverkets ökade arbetsmängd anpassas till den normala årliga variationen och belastar inte behandlingen av inlösningsförrättningar. Lantmäteriverket ansåg att de föreslagna ändringarna är bra också med tanke på eventuella framtida gränssäkerhetsprojekt.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry understödde propositionsutkastet och dess målsättningar, eftersom Lantmäteriverket har rätt kompetens för att genomföra krävande bandliknande ersättningsbedömningar. Det är också med tanke på markägarnas rättsskydd bättre att ersättningarna bedöms av en oberoende tredje part än av en sådan aktör som kan ha ett ekonomiskt intresse i saken. Ersättningsförfarandet och ersättningsgrunderna är centrala i markägarnas inställning till projektet med hinderstängslet vid östgränsen.

MTK motsatte sig dock att inlösningslagen ska tillämpas på byggnads- och röjningsåtgärder enligt 50 a § i den föreslagna gränsbevakningslagen endast när de vidtas för att uppföra ett bestående hinder som avses i den föreslagna 50 §. Ersättningsförfarandet bör inte i fråga om samma byggnads- och röjningsarbeten variera beroende på om 50 § i gränsbevakningslagen tillämpas eller inte tillämpas på dem. MTK ansåg att förslaget till denna del inte garanterar den jämlika behandling som förutsätts i 6 § i grundlagen och 6 § i förvaltningslagen. Enligt MTK bör kopplingen till 50 § i gränsbevakningslagen strykas i 50 a § i gränsbevakningslagen och inlösningsförfarandet bör alltid iakttas vid tillämpningen av 50 a § i gränsbevakningslagen.

Responserna har beaktats under beredningen, men hänvisningen till 50 § i gränsbevakningslagen har inte strukits i den föreslagna 50 a § i gränsbevakningslagen. Till denna del bör det noteras att syftet med propositionen är att göra ersättningsförfarandet i anslutning till uttryckligen bestående hinder smidigare. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att ersättningsfrågor som gäller uppförande av ett bestående hinder (50 § i gränsbevakningslagen) ska behandlas i ett inlösningsförfarande och att det i samma förfarande ska kunna beaktas andra byggnads- och röjningsarbeten som hänför sig till samma helhet (50 a § i gränsbevakningslagen). Att ett inlösningsförfarande genomförs för att avgöra ersättningsfrågor som gäller uppförande av ett bestående hinder är motiverat av de orsaker som beskrivs i propositionen och som hänför sig till hur utmanande ärendet är och dess omfattning. Det är dock inte ändamålsenligt att behandla alla byggnads- och röjningsarbeten enligt 50 a § i gränsbevakningslagen i ett inlösningsförfarande när de inte hänför sig till uppförande av ett bestående hinder. Gränsbevakningslagens 50 a § tillämpas också till exempel när växtlighet som stör sikten avlägsnas från en gränsöppning eller när terrängen bearbetas i mindre utsträckning så att ett markområdes ägare eller innehavare fortfarande själv kan använda området. Det är inte ändamålsenligt att inleda ett relativt tungrovt förfarande enligt inlösningslagen i mer begränsade och enklare fall där Gränsbevakningsväsendet kan behandla ersättningsfrågorna utan problem. I gränsbevakningslagen finns det också andra motsvarande bestämmelser med stöd av vilka Gränsbevakningsväsendet beslutar om ersättningar (se till exempel 30, 39, 39 a och 49 § i gränsbevakningslagen).

Enligt MTK bör det dessutom i propositionsutkastet tas in en bestämmelse enligt vilken bestående hinder ska ersättas till exempelvis en och en halv gång värdet på området (jämför 13 kap. 11 § 4 mom. i vattenlagen och 86 § 4 mom. i gruvlagen). En sådan separat förhöjningskoefficient överför den ekonomiska risken från markägaren till Gränsbevakningsväsendet och ökar markägarnas positiva inställning till projektet med hinderstängslet. Enligt MTK är den höjning på 25 procent av inlösningsersättningen som hänför sig till reformen av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen inte tillräcklig för att garantera kravet på full ersättning vid bandliknande fastighetsbedömningar inom projektet med hinderstängslet. De markområden som krävs för projektet med hinderstängslet vid östgränsen är inte omfattande och enhetliga vad gäller respektive markägare, utan de enheter som ersätts består vanligen av små och många områden som hör till olika fastigheter. Exaktheten i bedömningen av inlösningsersättningen försämras av att det i praktiken inte finns någon marknad för sådana områden, och därför bestäms objektets värde på basis av egendomsdelar. För en separat ersättningskoefficient talar också det att Gränsbevakningsväsendet självständigt fattar beslut om behövliga åtgärder och att en tredje part inte bedömer beslutens nödvändighet och överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. I propositionen har det dock inte tagits in en separat ersättningskoefficient, eftersom ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen har ansetts vara tillräckliga. En förhöjningskoefficient försämrar också jämlikheten mellan mark-

och vattenområdenas ägare så tillvida att det till en del av mark- och vattenområdenas ägare och innehavare redan har betalats ersättningar efter det att projektet med hinderstängslet inleddes 2023.

Kommunförbundet motsatte sig inte propositionen, men enligt förbundet har propositionsutkastets konsekvenser beskrivits bristfälligt. Konsekvenserna av den reform av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen som bereds vid justitieministeriet och som syftar till att föreslå att inlösningsersättningen ska höjas med 25 procent har inte beaktats i tillräcklig utsträckning. I avsnittet om propositionsutkastets ekonomiska konsekvenser konstateras det att det uppskattade beloppet på 1,6 miljoner euro för ersättningarna inte ändras, vilket är en felaktig uppgift om ersättningsbeloppen stiger med 25 procent. Enligt Kommunförbundets tolkning försämrar också reformen av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen jämlikheten mellan markägarna med beaktande av att vissa markägare redan har betalats ersättning.

Dessutom konstaterade Kommunförbundet att i bedömningarna av utvecklingen av Lantmäteriverkets arbetsmängd har den ovannämnda ändringen av inlösningslagen och den därpå följande tio- eller hundrafaldiga ökning av inlösningsförrättningarna inte beaktats. När inlösningsersättningen ökar är det inte lönsamt för markägarna att avtala om ersättningen med kommunerna, staten eller någon annan aktör som är berättigad till inlösen. Enligt Kommunförbundet kommer Lantmäteriverkets inlösningsverksamhet efter det att reformen av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen har godkänts att omedelbart i hög grad överbelastas, vilket kan fördröja också de inlösningsförrättningar som gäller hinderstängslet vid östgränsen avsevärt.

I fråga om Kommunförbundets respons bör det beaktas till vilka delar det är fråga om konsekvenserna av denna proposition och till vilka delar det är fråga om konsekvenserna av den reform av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen som bereds vid justitieministeriet. Strävan har varit att beakta konsekvenserna av en eventuell ändring av inlösningslagen också i denna proposition, men saken försvåras av att det är fråga om en regeringsproposition som bereds vid ett ministerium och inte om gällande lagstiftning.

Utifrån Kommunförbundets utlåtande har de bedömningar av utvecklingen av Lantmäteriverkets arbetsmängd som har gjorts i samarbete med Lantmäteriverket inte ändrats. Lantmäteriverket har inte identifierat någon risk för en allvarlig anhopning av antalet inlösningsförrättningar, och dessutom var utgångspunkten i det propositionsutkast om reformen av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen som var på remiss att ändringen av ersättningsgrunderna inte inverkar på det antal projekt som genomförs. I praktiken påverkas inledandet av ett projekt som förutsätter inlösen av väldigt många faktorer.

7 Specialmotivering

29 d §. Utrustning för teknisk och radioteknisk övervakning. I paragrafens 1 mom. tas det in en materiell hänvisning till inlösningslagen. Enligt det gällande 1 mom. får Gränsbevakningsväsendet installera teknisk utrustning för teknisk övervakning och radioteknisk övervakning i gränssonen samt på gränsovergångsställen och i deras omedelbara närhet utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. På andra ställen får teknisk utrustning installeras tillfälligt för högst sex månader åt gången utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. För skada och olägenhet som orsakas av

installationen av den tekniska utrustningen betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden. I momentet ska det tas in en ny mening i vilken det konstateras att om teknisk utrustning installeras i samband med uppförande av ett bestående hinder som avses i 50 §, tillämpas på beslut om ersättning vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösnings avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottersättning, kostnader, ändringsökande och ränta. Således ska ersättningsfrågor avgöras i den ordning som anges i inlösningslagen med iakttagande av både förfarandet enligt inlösningslagen och grunderna för bestämmande av ersättning, om det inte avtalas om ersättningen med stöd av 40 § i inlösningslagen.

Avsikten är att alla ersättningsfrågor som hänför sig till helheten ska avgöras på en och samma gång i samma förfarande när bestående hinder uppförs. Till exempel hinderstängslet vid östgränsen består av ett hinder som avses i 50 § i gränsbevakningslagen, en väg som avses i 50 a § i gränsbevakningslagen och utrustning för teknisk övervakning som avses i 29 d § i gränsbevakningslagen. Det är inte ändamålsenligt att ersättningsfrågor som gäller olika delar av hinderstängslet ska avgöras separat av olika aktörer och i sinsemellan olika förfaranden, eftersom det är fråga om samma helhet. På motsvarande sätt är det inte ändamålsenligt att besvär över de byggnads- och röjningsarbeten och över den installation av teknisk utrustning som hänför sig till hinderstängslet ska anföras separat hos olika domstolar.

Sådan utrustning för teknisk övervakning som avses i 29 d § i gränsbevakningslagen kan installeras i gränazonen också någon annanstans än i anslutning till ett bestående hinder. Förfarandet enligt inlösningslagen ska inte tillämpas i de fall där installationen av utrustning för teknisk övervakning inte hänför sig till uppförandet av ett bestående hinder. I det fallet ska Gränsbevakningsväsendet besluta om ersättningen på samma sätt som enligt de gällande bestämmelserna.

50 §. Hinder. Paragrafens 3 mom. preciseras och en materiell hänvisning till inlösningslagen tas in i det. I det gällande 3 mom. sägs det att för skador och olägenheter som orsakas av uppförande av hinder någon annanstans än vid kanten av en gränsöppning vid Finlands gräns betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet. Denna mening preciseras så att i den nämns inte bara kanten av en gränsöppning utan också en gränsöppning. Ersättning ska med andra ord betalas för uppförande av hinder någon annanstans än vid en gränsöppning eller vid kanten av en gränsöppning vid Finlands gräns. Det är fråga om en teknisk ändring, eftersom det inte heller i enlighet med nuvarande tolkning och praxis betalas ersättningar för en gränsöppning. Det är dock motiverat att saken tydligare än i nuläget framgår av ordalydelsen i bestämmelsen. Under beredningen av den gällande bestämmelsen var det inte känt att det också kommer att finnas behov av att uppföra hinder vid en gränsöppning. Därför nämns i bestämmelsen uttryckligen endast att ersättning inte betalas för hinder som uppförs vid kanten av en gränsöppning. Det har sedermera beslutats att hinderstängslet vid östgränsen ska uppföras närmare gränslinjen än vad som ursprungligen planerades och därmed vid en gränsöppning.

En gränsöppning är en 10 meter bred öppning som röjts fri från trädbestånd och annan växtlighet och i vars mitt gränslinjen mellan Finland och Ryssland löper. Riksgränsens sträckning har märkts ut vid gränsöppningen med gränstolpar. Bestämmelser om gränsöppning finns i överenskommelsen mellan Republiken Finlands Regering och Socialistiska Rådsrepublikernas

Förbunds Regering angående ordningen på gränsen mellan Finland och Sovjetunionen och ordningen för utredning av gränstilldragelser (FördrS 32/1960), det vill säga den så kallade gränsordningsöverenskommelsen (se förordning 32/1960 om bringande i kraft av överenskommelsen). Trafiken vid en gränsöppning och utnyttjandet av en gränsöppning omfattas dessutom av de förbud och begränsningar som anges i 51–53 § i gränsbevakningslagen. Ägare eller innehavare av ett markområde där en gränsöppning finns har i praktiken mycket begränsade möjligheter att utnyttja gränsöppningen.

I paragrafens 3 mom. ska det tas in en ny mening i vilken det sägs att om det är fråga om uppförande av ett bestående hinder, ska på beslut om ersättning tillämpas vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösningens avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottsersättning, kostnader, ändringssökande och ränta. Förfarandet enligt inlösningslagen ska således inte tillämpas på bestämmande och ersättning av skada och olägenhet som orsakas av tillfälliga hinder.

I 3 kap. (11–51 §) i inlösningslagen föreskrivs det om inlösningsförrättning. Det kapitlet innehåller bland annat bestämmelser om ersättningsgrunder (29–39 §) och om bestämmande av ersättningen (41–45, 45 a och 46–49 §). Bestämmelser om utgivande av ersättning finns i inlösningslagens 4 kap. (52 §), om inlösningens avslutande i 5 kap. (53–56 §), om bestämmande av efterskottsersättning i 8 kap. (71 och 72 §), om kostnader i 11 kap. (81–83 §), om ändringssökande i 13 kap. (87–93 §) och om ränta i 95 och 96 §. Med stöd av 40 § i inlösningslagen är det tillåtet att avtala om ersättning. Vid behov ska ersättningsfrågor dock avgöras i den ordning som anges i inlösningslagen med iakttagande av både förfarandet enligt inlösningslagen och grunderna för bestämmande av ersättningen.

50 a §. *Gränsöppningar, gränszonens stråk och vägar samt underhåll av hinder.* I paragrafens 3 mom. tas det in en materiell hänvisning till inlösningslagen. I det gällande 3 mom. sägs det att för skada och olägenhet som orsakas av avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt av anläggande av stråk eller vägar betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet. I momentet ska det tas in en ny mening i vilken det konstateras att om ovannämnda åtgärder utförs för uppförande av ett bestående hinder som avses i 50 §, ska på beslut om ersättning tillämpas vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösningens avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottsersättning, kostnader, ändringssökande och ränta. Således ska ersättningsfrågor avgöras i den ordning som anges i inlösningslagen med iakttagande av både förfarandet enligt inlösningslagen och grunderna för bestämmande av ersättning, om det inte avtalas om ersättningen med stöd av 40 § i inlösningslagen.

I 50 a § i gränsbevakningslagen föreskrivs det om många slags byggnads- och röjningsåtgärder, och alla av dessa åtgärder har inte samband med uppförandet av hinderstängslet vid östgränsen. Det kan vara fråga om åtgärder som är betydligt mindre än uppförande av bestående hinder eller om enstaka åtgärder. Vissa byggnads- och röjningsarbeten enligt paragrafen kan utföras till exempel för att säkerställa att en gränsöppning är synlig eller för att Gränsbevakningsväsendet ska kunna utföra sina nödvändiga uppgifter. Dessutom kan det vara behövligt att anlägga till exempel stråk eller vägar också någon annanstans än i anslutning till hinderstängslet med beaktande av att hinderstängslet inte ska uppföras längs hela östgränsen. Det gällande 50 a § 3

mom. i gränsbevakningslagen gäller således också andra ersättningar än sådana som hänför sig till uppförandet av hinderstängslet. Av denna anledning behöver det i den materiella hänvisning som ska tas in i 3 mom. preciseras att inlösningslagen ska tillämpas endast i de situationer där de skador som avses i bestämmelsen orsakas av uppförandet av ett bestående hinder. Avsikten är att Gränsbevakningsväsendet även i fortsättningen ska kunna fatta sådana ersättningsbeslut som gäller byggnads- eller röjningsarbeten enligt 50 a § i gränsbevakningslagen och som inte hänför sig till uppförandet av ett bestående hinder som uppförs på gränsszonen. I sådana situationer ska inlösningslagen inte tillämpas.

Avsikten är att alla ersättningsfrågor som hänför sig till helheten ska avgöras på en och samma gång i samma förfarande när bestående hinder uppförs. Som det konstateras ovan består hinderstängslet vid östgränsen av ett hinder som avses i 50 § i gränsbevakningslagen, en väg som avses i 50 a § i gränsbevakningslagen och sådan utrustning för teknisk övervakning som avses i 29 d § i gränsbevakningslagen. Uppförandet av hinderstängslet förutsätter också andra åtgärder som avses i 50 a § i gränsbevakningslagen, såsom avlägsnande av träd och annan växtlighet samt schaktningsarbeten. Det är inte ändamålsenligt att ersättningsfrågor som gäller olika delar av hinderstängslet ska avgöras separat av olika aktörer och i sinsemellan olika förfaranden, eftersom det är fråga om samma helhet. På motsvarande sätt är det inte ändamålsenligt att till exempel besvär över uppförandet av stängslet (50 § i gränsbevakningslagen) samt över en väg i anslutning till det eller över de röjningsarbeten som vägen kräver (50 a § i gränsbevakningslagen) ska anföras separat hos olika domstolar.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 april 2025.

Ersättningsfrågor som gäller uppförande av ett bestående hinder som avses i 50 § i gränsbevakningslagen ska avgöras i ett inlösningsförfarande endast i de ärenden som inleds efter ikraftträdandet av lagen. De ärenden som har anhängiggjorts före ikraftträdandet av lagen ska slutföras i enlighet med vad som föreskrivs i gränsbevakningslagen.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Skyldigheten för ägare och innehavare av mark- och vattenområden att tillåta olika byggnads- och röjningsarbeten på gränsszonen baserar sig på den gällande lagstiftningen som har bedömts av grundlagsutskottet (se lag 698/2022, RP 94/2022 rd, GrUU 37/2022 rd). I denna proposition föreslås det inga ändringar i omfattningen av eller innehållet i den ovannämnda skyldigheten, utan de föreslagna ändringarna gäller endast ersättningsförfarandet vid byggnads- och röjningsarbeten. Efter de föreslagna ändringarna ska beslut om de ersättningar som ska betalas till ägare och innehavare av mark- och vattenområden för skador och olägenheter som orsakas av byggnads- och röjningsarbeten vid uppförande av hinder på gränsszonen fattas i enlighet med inlösningslagen. I praktiken innebär detta att beslut om ersättningarna fattas av en inlösningskommission som leds av Lantmäteriverkets förrättningsingenjör i ett förfarande enligt inlösningslagen. Av betydelse när propositionen bedöms med avseende på grundlagen är grundlagens bestämmelser om jämlikhet (6 §), egendomsskydd (15 §) och rättsskydd (21 §).

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen och i paragrafens 2 mom. föreskrivs det om diskrimineringsförbud. Bestämmelser om jämlikhet och diskrimineringsförbud finns också bland annat i artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976, nedan MP-konventionen), i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Grundlagens 6 § innehåller ett traditionellt krav på juridisk likabehandling och uttrycker idén om faktisk jämlikhet. Detta inbegriper ett förbud mot godtycke och ett krav på lika behandling i likadana fall. Bestämmelsen förutsätter dock inte att alla medborgare ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana (RP 309/1993 rd, s. 46 samt till exempel GrUU 1/1986 rd, GrUU 2/1987 rd, GrUU 3/1988 rd). Kravet på jämlik behandling är en av hörnstenarna i förvaltningsverksamheten och en central utgångspunkt också i inlösningsförrättning enligt inlösningslagen och vid bestämmandet av därmed anslutna ersättningar.

De föreslagna ändringarna bidrar till att stärka tillgodoseendet av jämlikheten. Förfarandet enligt inlösningslagen och Lantmäteriverkets sakkunskap och erfarenhet stärker det faktum att ersättningsfrågorna ska avgöras på ett tillförlitligt, korrekt och jämlikt sätt i fråga om alla ägare och innehavare av mark- och vattenområden. De gällande bestämmelserna kan leda till att jämlikheten försämras i synnerhet i fråga om mer omfattande fastigheter, fastigheter vars värde är svårare att fastställa eller fastigheter som annars är mer utmanande eller komplexare, eftersom Gränsbevakningsväsendet inte har tillräckligt kunnande och tillräcklig erfarenhet av bestämmande av sådana ersättningar (se avsnitt 2). Tillgodoseendet av jämlikheten främjas också av möjligheten att anföra besvär över ersättningsbeslut hos jorddomstolen som har särskild sakkunskap i fastighetsfrågor.

Egendomsskydd

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Med egendom avses i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis intressen som har förmögenhetsvärde. Av dessa hör äganderätten till den mest omfattande. Till egendomsskyddet hör också till exempel begränsade sakrätter, fordringsrätter, den offentliga maktens betalningsprestationer som har förfallit till betalning samt immateriella rättigheter med förmögenhetsvärde (RP 309/1993 rd, s. 66, och grundlagsutskottets utlåtanden som nämns där).

I 15 § 2 mom. i grundlagen sägs det att angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag. Denna så kallade expropriationsklausul binder expropriation till lagstiftning och till ett krav på allmänt behov och full ersättning. Allmän lag om expropriation är inlösningslagen (RP 309/1993 rd, RP 1/1998 rd, s. 81).

Egendomsskyddet tryggas också bland annat i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis har bestämmelsen om egendomsskydd ansetts ge skydd mot formell expropriation och mot faktisk rekvisition av egendom. Europadomstolen har i sådana fall fäst vikt vid att ägaren har hindrats från att bestämma om användningen av sin egendom och att i lugn och ro njuta av sin egendom

(Papamichalopoulos med flera mot Grekland, den 24 juni 1993, punkterna 43–45 samt Vasilescu mot Rumänien, den 22 maj 1998, punkterna 51–53).

I det gällande 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen förutsätts det att ägare eller innehavare av mark- och vattenområden betalas ersättning enligt gängse pris för byggnads- och röjningsarbeten som utförs på områden som de äger eller besitter. I förarbetena till bestämmelserna bedömdes det hur egendomsskyddet tillgodoses i situationer där hinder uppförs på gränsszonen (se RP 94/2022 rd). I regeringspropositionen i fråga i vilken det bland annat föreslogs kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder på gränsszonen konstaterades det att i gränsbevakningslagens bestämmelser om hinder är det inte fråga om expropriation av egendom. Det finns ett tungt vägande samhällsligt behov av de föreslagna bestämmelserna, och behovet har ett nära samband med den bestående förändringen i säkerhetsläget och med nödvändigheten att stärka gränssäkerheten och trygga Finlands territoriella integritet. Genom regleringen begränsas inte utövandet av arbete eller näring i gränsszonen. Områdets ägares eller innehavares rätt att bestämma över egendomen förhindras inte på grund av bestämmelserna om hinder på ett sådant sätt att begränsningen de facto kan jämföras med expropriation. Den skada och olägenhet som åtgärderna orsakar ersätts enligt gängse pris. Ändring i ett beslut om ersättning får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I regeringens proposition konstaterades det också att regleringen uppfyller de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och inte är problematisk med tanke på grundlagen (RP 94/2022 rd, s. 33–35). Vid bedömningen av propositionen konstaterade grundlagsutskottet att uppförandet av hinder innebär ett ingripande i den egendom med förmögenhetsvärde som innehas av ägaren eller innehavaren av ett enskilt mark- eller vattenområde och således en begränsning av det egendomsskydd som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet konstaterade att en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är att ett beslut om uppförande får överklagas genom besvär.

De ändringar som nu föreslås begränsar inte egendomsskyddet, eftersom skyldigheterna för ägare och innehavare av mark- och vattenområden inte ändras, ändring fortfarande får sökas i beslut och de föreslagna ändringarna inte påverkar möjligheten för ägare och innehavare av mark- och vattenområden att få ersättning. De ändringar som föreslås i denna proposition bedöms inte heller påverka ersättningsanspråken. Däremot kan den proposition om revidering av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen som bereds vid justitieministeriet eventuellt höja ersättningsbeloppet om den genomförs. I den version av propositionsutkastet i fråga som var på remiss bedömdes det att konsekvenserna av ändringarna av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen på längre sikt kan komma att påverka inte bara inlösningsförfarandet utan också det markförvärv och den avtalsverksamhet som sker utanför inlösningsförfarandet. Den ovannämnda eventuella ändringen av lagstiftningen kan således höja nivån på ersättningsarna för bestående hinder oberoende av i vilket förfarande de bedöms och bestäms.

De föreslagna ändringarna stärker tillgodoseendet av egendomsskyddet, eftersom beslut om ersättningsarna i fortsättningen ska fattas i ett förfarande som det finns noggranna och omfattande bestämmelser om i inlösningslagen och som iaktas också i många motsvarande fall (se till exempel 15 § i lagen om skyddande av byggnadsarvet, 39 a § i renskötsellagen, 9 § i marktäktslagen, 103 § i markanvändnings- och bygglagen (från och med ingången av 2025 lagen om områdesanvändning) samt 130 § 3 mom., 131 § 2 mom. och 135 § 3 mom. i bygglagen som träder i kraft den 1 januari 2025. Tillgodoseendet av egendomsskyddet främjas också av det faktum att efter de föreslagna ändringarna fattas beslut om ersättningsarna av en aktör som

har tillräcklig kompetens i fastighetsfrågor och bestämmande av ersättningar i bandliknande inlösningar. Också möjligheten att anföra besvär över beslut hos jorddomstolen stärker tillgodoseendet av egendomsskyddet.

Rättsskydd

I 21 § i grundlagen föreskrivs det om rättsskydd. Enligt 2 § i den paragrafen ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. I lag eller förordning uppställda besvärshinder i ärenden som gäller individens rättigheter eller skyldigheter kan vara problematiska med tanke på stadgandet (RP 309/1993 rd, s. 78). Bestämmelser om rättsskydd finns också bland annat i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I lagförslaget, där det föreslogs kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder på gränzonen (RP 94/2022 rd), föreslogs ett besvärshinder i 60 § 2 mom. i gränsbevakningslagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen skulle ändring i ett beslut om uppförande av hinder enligt 50 § i gränsbevakningslagen och åtgärder enligt 50 a § 1 mom. i den lagen inte ha fått sökas genom besvär. Ändring i ett beslut om ersättning som betalas till ägare och innehavare av mark- eller vattenområden med stöd av 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. skulle däremot ha fått sökas genom besvär. Ett beslut om uppförande av hinder och åtgärder enligt 50 a § 1 mom. hade kunnat verkställas trots att ändring söks i ett ersättningsärende.

Grundlagsutskottet ansåg att det besvärshinder som föreslogs i 60 § 2 mom. i gränsbevakningslagen var problematiskt med tanke på 15 § och 21 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 37/2022 rd). Grundlagsutskottet ansåg att strykandet av besvärshinder i 60 § 2 mom. i gränsbevakningslagen var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Besvärshinder ströks under riksdagsbehandlingen, vilket innebär att enligt den lag som trädde i kraft får ändring sökas i beslut som fattats med stöd av 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen. Enligt 60 § 3 mom. i den gällande gränsbevakningslagen finns det bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

De ändringar som nu föreslås innebär att ändring i ersättningsärenden i fortsättningen ska sökas hos jorddomstolen i stället för hos förvaltningsdomstolen. Ändring i ett beslut som fattats vid en inlösningsförrättning kan enligt 89 § 1 mom. i inlösningslagen sökas genom besvär hos jorddomstolen i den ordning som fastighetsbildningslagen stadgar. I 20 kap. i fastighetsbildningslagen föreskrivs det om jorddomstolarna och i dess 21 kap. om behandlingen av mål och ärenden vid jorddomstolarna. I 238 § 1 mom. i fastighetsbildningslagen sägs det att ändring i jorddomstolens dom eller beslut i ärenden som avses i den lagen får sökas hos högsta domstolen genom besvär, om högsta domstolen med stöd av 30 kap. 3 § i rättegångsbalken beviljar besvärstillstånd.

De föreslagna ändringarna stärker tillgodoseendet av den grundläggande rättigheten till rättsskydd. För det första stärker det faktum att beslut om ersättningar fattas av en med tanke på användningen av mark- och vattenområden utomstående aktör, objektivt sett, opartiskheten i förfarandet och således statsförvaltningens allmänna tillförlitlighet. För det andra stärker det faktum att besvärsvägen ändras från förvaltningsdomstolen till jorddomstolen rättsskyddet för

ägare och innehavare av fastigheter, eftersom jorddomstolen liksom konstateras ovan har specialkompetens i fastighetsfrågor. Jorddomstolen kan anses ha den bästa sakkunskapen för behandling av tvister och besvär som gäller de ersättningar som bestämts i en inlösningsförrättning.

Slutresultatet av bedömningen

Med beaktande av det som konstateras ovan är de föreslagna bestämmelserna inte problematiska med tanke på grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gränsbevakningslagen (578/2005) 29 d § 1 mom., 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom.,
sådana de lyder, 29 d § 1 mom. i lag 429/2024 samt 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i lag
698/2022, som följer:

29 d §

Utrustning för teknisk och radioteknisk övervakning

Gränsbevakningsväsendet får installera teknisk utrustning för teknisk övervakning och radioteknisk övervakning i gränazonen samt på gränsövergångsställen och i deras omedelbara närhet utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. På andra ställen får teknisk utrustning installeras tillfälligt för högst sex månader åt gången utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. För skada och olägenhet som orsakas av installationen av den tekniska utrustningen betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden. Om teknisk utrustning installeras i samband med uppförande av ett bestående hinder som avses i 50 § 3 mom, tillämpas på beslut om ersättning vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösnings avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottsersättning, kostnader, ändringssökande och ränta.

50 §

Hinder

För skador och olägenheter som orsakas av uppförande av hinder någon annanstans än i en gränsöppning vid Finlands gräns eller vid kanten av en sådan gränsöppning betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet. Om det är fråga om uppförande av ett bestående hinder, tillämpas på beslut om ersättning vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösnings avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottsersättning, kostnader, ändringssökande och ränta.

50 a §

Gränsöppningar, gränszonens stråk och vägar samt underhåll av hinder

För skada och olägenhet som orsakas av avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt av anläggande av stråk eller vägar betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet. Om ovannämnda åtgärder utförs för uppförande av ett bestående hinder som avses i 50 § 3 mom, tillämpas på beslut om ersättning vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösningens avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottsersättning, kostnader, ändringssökande och ränta.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 _____ .

Om ett ersättningsförfarande som hänför sig till ett bestående hinder som avses i 50 § 3 mom. har inletts före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på ersättning för skada och olägenhet de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 23 januari 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i gränsbevakningslagen (578/2005) 29 d § 1 mom., 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom., sådana de lyder, 29 d § 1 mom. i lag 429/2024 samt 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. i lag 698/2022, som följer:

Gällande lydelse

29 d §

Utrustning för teknisk och radioteknisk övervakning

Gränsbevakningsväsendet får installera teknisk utrustning för teknisk övervakning och radioteknisk övervakning i gränzonen samt på gränsövergångsställen och i deras omedelbara närhet utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. På andra ställen får teknisk utrustning installeras tillfälligt för högst sex månader åt gången utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. För skada och olägenhet som orsakas av installationen av den tekniska utrustningen betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden.

Transport- och kommunikationsverket ska kontrollera att det tekniska system som

Föreslagen lydelse

29 d §

Utrustning för teknisk och radioteknisk övervakning

Gränsbevakningsväsendet får installera teknisk utrustning för teknisk övervakning och radioteknisk övervakning i gränzonen samt på gränsövergångsställen och i deras omedelbara närhet utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. På andra ställen får teknisk utrustning installeras tillfälligt för högst sex månader åt gången utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. För skada och olägenhet som orsakas av installationen av den tekniska utrustningen betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden. *Om teknisk utrustning installeras i samband med uppförande av ett bestående hinder som avses i 50 § 3 mom. tillämpas på beslut om ersättning vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösnings avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottersättning, kostnader, ändringssökande och ränta.*

Transport- och kommunikationsverket ska kontrollera att det tekniska system som

Gällande lydelse

används vid radioteknisk övervakning inte på grund av sina egenskaper orsakar skadliga störningar i ett allmänt kommunikationsnäts anordningar eller tjänster.

50 §

Hinder

Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att tillåta att stängsel eller andra hinder uppförs på gränzonen på statens bekostnad om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten.

Hinder får inte uppföras på områden som enligt 24 kap. 11 § i strafflagen omfattas av hemfriden. Hindren ska uppföras och placeras så att rättigheterna hos ägare och innehavare av mark- eller vattenområden samt samernas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med hindren. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand underrättas om uppförande av bestående hinder.

För skador och olägenheter som orsakas av uppförande av hinder någon annanstans än vid kanten av en gränsoppning vid Finlands gräns betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet.

Föreslagen lydelse

används vid radioteknisk övervakning inte på grund av sina egenskaper orsakar skadliga störningar i ett allmänt kommunikationsnäts anordningar eller tjänster.

50 §

Hinder

Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att tillåta att stängsel eller andra hinder uppförs på gränzonen på statens bekostnad om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten.

Hinder får inte uppföras på områden som enligt 24 kap. 11 § i strafflagen omfattas av hemfriden. Hindren ska uppföras och placeras så att rättigheterna hos ägare och innehavare av mark- eller vattenområden samt samernas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med hindren. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand underrättas om uppförande av bestående hinder.

För skador och olägenheter som orsakas av uppförande av hinder någon annanstans än *i en gränsoppning vid Finlands gräns eller vid kanten av en sådan gränsoppning* betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet. *Om det är fråga om uppförande av ett bestående hinder, tillämpas på beslut om ersättning vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösningens avslutande, bestämmande och utgivande av ersättning, bestämmande av efterskottsersättning, kostnader, ändringssökande och ränta.*

Gällande lydelse

50 a §

Gränsöppningar, gränsszonens stråk och vägar samt underhåll av hinder

Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att på statens bekostnad tillåta att

1) sådana träd och sådan annan växtlighet som stör sikten avlägsnas från en gränsöppning vid Finlands gräns,

2) ett sådant stråk och en sådan högst 10 meter bred väg som krävs för att utföra Gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter samt för att uppföra och underhålla hinder anläggs på gränssonen och vid gränsszonens bakre gräns,

3) sådana träd och sådan annan växtlighet som försvårar uppförandet och underhållet av hinder, stråk eller vägar avlägsnas och att nödvändiga schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten utförs,

4) sådana konstruktioner som är nödvändiga för stråket eller vägen byggs.

Rätten att avlägsna träd och annan växtlighet och rätten att utföra schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt rätten att anlägga stråk och vägar gäller inte på gårdsplaner och i trädgårdar. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand meddelas om avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt om anläggande av stråk eller vägar.

För skada och olägenhet som orsakas av avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt av anläggande av stråk eller vägar betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet.

Föreslagen lydelse

50 a §

Gränsöppningar, gränsszonens stråk och vägar samt underhåll av hinder

Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att på statens bekostnad tillåta att

1) sådana träd och sådan annan växtlighet som stör sikten avlägsnas från en gränsöppning vid Finlands gräns,

2) ett sådant stråk och en sådan högst 10 meter bred väg som krävs för att utföra Gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter samt för att uppföra och underhålla hinder anläggs på gränssonen och vid gränsszonens bakre gräns,

3) sådana träd och sådan annan växtlighet som försvårar uppförandet och underhållet av hinder, stråk eller vägar avlägsnas och att nödvändiga schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten utförs,

4) sådana konstruktioner som är nödvändiga för stråket eller vägen byggs.

Rätten att avlägsna träd och annan växtlighet och rätten att utföra schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt rätten att anlägga stråk och vägar gäller inte på gårdsplaner och i trädgårdar. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand meddelas om avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt om anläggande av stråk eller vägar.

För skada och olägenhet som orsakas av avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt av anläggande av stråk eller vägar betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet. *Om ovannämnda åtgärder utförs för uppförande av ett bestående hinder som avses i 50 § 3 mom, tillämpas på beslut om ersättning vad som i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter föreskrivs om inlösningsförrättning och inlösningsen*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse
avslutande, bestämmande och utgivande av
ersättning, bestämmande av
efterskottsersättning, kostnader,
ändringssökande och ränta.

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .
Om ett ersättningsförfarande som hänför
sig till ett bestående hinder som avses i 50 § 3
mom. har inletts före ikraftträdandet av denna
lag, tillämpas på ersättning för skada och
olägenhet de bestämmelser som gällde vid
ikraftträdandet.
—————