



Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntönnä 23.5.2012 OM 12/41/2007

MAANMITTAUSLAITOKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KÄSITTELYN JOUTUISUUTTA HALLINNOSSA JA OIKEUSSUOJAA HALLINTOASIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYESSÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Maanmittauslaitos lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi (HE) käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa hallintoasian käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi seuraavaa.

Maanmittauslaitos pitää asianmukaisina ja kannatettavina hallintolaissa tarkoitetun hallintoasian aiheettoman viivästyksen syntymisen ehkäisemistä edistäviä toimenpiteitä. Asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta suurimerkityksellisyys ottamista lähtökohtaiskriteeriksi tietyn hallintoasian käsittelyn aiheetonta viivästystä arvioitaessa on yleisesti pidettävä hyvänä lainsäädännöllisenä linjauksena hallinto-oikeudessa. Hallintoasian aiheetonta viivästystä ehkäistäessä on ensisijaisena pidettävä ennalta estäviä keinoja jälkikäteen määrättävään rahalliseen korvaukseen nähden. (vrt. HE:n luonnoksen sivuilla 10 - 11 esitetty)

Käsittelyn kestoajan määrittäminen etukäteen ja viivästysvalitus tulevat hallituksen esityksen luonnoksessa tarkoitettuihin käsiteltäväksi vain jos kysymys on asianosaisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin liittyvästä asiasta, joka ratkaistaan hallintopäätöksellä viranomaisessa, jonka toimivaltapiirissä ratkaistava asia kuuluu keskeiseen asiaryhmään. Maanmittauslaitos toteaa lisäksi, että ehdotetun hallintolain 23a §:ssä tarkoitetun käsittelyajan määrittelemisen ulkopuolelle jäävät sekä asianosaisen viranomaiselle esittämät tiedustelut että hallintokantelut (ks. HE:n luonnoksen sivut 24 – 25 ja hallintolain 4 §:n 3 mom.), joita voivat viranomaiseen, kuten Maanmittauslaitokseen, kohdistaa muutkin kuin vain jutun asianosaiset. Sitä rajausta, ettei niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa (ks. luonnoksen sivu 4), jolla ei synny valituskelpoisia hallintopäätöksiä, ole sisällytetty nyt kysymyksessä olevaan hallintolain ynnä muiden lakien muuttamista koskevaan pakettiin, Maanmittauslaitos myös pitää oikeana.

Maanmittauslaitoksessa tulee vireille vuosittain noin 24.000 kiinteistötoimitusta ja noin 250.000 lainhuuto- ja kiinnitysasiaa (kirjaamisasiaa), joiden sujuvaan, korrektiin ja tehokkaaseen suorittamiseen uuden viivästysvalitusjärjestelmän käyttöön ottaminen lausunnon antamisvelvoitteineen vaikuttaisi. Kun otetaan huomioon toisaalta Maanmittauslaitoksen resurssien rajallisuus ja toisaalta Maanmittauslaitoksessa käsiteltävien ja ratkaistavien vali-



tuskelpoisten asioiden suuri määrä, Maanmittauslaitos esittää, että viivästysvalitusta koskevia säännöksiä ei uloteta koskemaan kiinteistötoimituksia ja kirjaamisasioita. Kiinteistötoimitus- ja kirjaamisasioiden ohella Maanmittauslaitoksen perinteisiin ydintehtäviin kuuluvat enemmän teknisluonteiset kartastotehtävät sekä paikkatietoinfrastruktuurin ylläpito ja kehittäminen.

Hallituksen esitysluonnos koskee eräiden hallintolain, hallintolainkäyttölain sekä hallinto-oikeuslain pykälien muuttamista. Nimenomaisen jo säädetyn lain säännöksen mukaan Maanmittauslaitoksen ydintehtävien menettelyyn kuuluvissa asioissa hallintolakia sovelletaan maakaaren ohella kirjaamisasioissa. Kiinteistötoimituksissa hallintolakia sovelletaan tehdyn laintulkinnan perusteella vain toissijaisesti eikä toimituksiin liittyvässä erityislainsäädännössä, kuten kiinteistönmuodostamislainsäädännössä, ole nimenomaista viittausta toimitusmenettelyyn osalta hallintolakiin.

Maanmittauslaitoksen ydintehtäviin lain nojalla kuuluvien kiinteistötoimitusten ja kirjaamisasioiden muutoksenhaku tapahtuu maa- ja metsäministeriön toimivaltuutena toimivaan kärkeen, mikä osaltaan osoittaa, että varsinkin kiinteistötoimituksissa usein kysymys on yksityisoikeudellisista oikeussuhteista, sikäli kuin toimituksissa syntyy maanomistajien (tai muiden asianosaisten) kesken riitoja tai epäselvyyksiä. Kiinteistötoimitusten ja kirjaamisratkaisujen muutoksenhakuinstanssina toimiviin maa- ja metsäministeriön toimivaltuuteen sovelletaan lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, säädöskokoelman numero 362/2009, eikä maa- ja metsäministeriön toiminta tai valvonta lainkaan liity Maanmittauslaitoksen tehtäväkenttään. (ks. HE:n luonnoksen sivu 5) Hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi valituksen kautta tulevia asioita Maanmittauslaitoksessa ratkaistaan hyvin rajoitetusti. Hallinto-oikeuksien käsiteltäviä ovat esimerkiksi kiinteistötoimitusmaksuja koskevat perusteelliset tai kiinteistönmuodostamislain (KML) 285 §:n 3 momentissa tarkoitetut kiinteistötoimitusmääräyksen epäämistä koskevat erittäin harvinaiset valitusasiat. Tietopalvelun yhteydessä tapahtuva asiakirjojen antamisesta päättäminen tehdään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetysti.

Perustuslain, valtion virkamieslain ja hallintolain velvoitteet asian viivytyksettömyydestä käsittelemisestä koskevat myös Maanmittauslaitosta. De facto asioiden käsittelyn kestoajoja seurataan Maanmittauslaitoksen keskuhallinnon taholta hyvin tiiviisti. Tulostilauksessa esimerkiksi lohkostoimitusten kestoajat tai lainhuudatusasioiden käsittelyajat ovat olleet seurannan kohteina varsinkin lohkostojen osalta jo vuosikautia. (vrt. HE:n luonnoksen sivu 6 ja 21) Lohkostojen ja muiden maanmittauslaitosten osalta asian käsittelyn kestoajoja on pidentänyt se, että toimitusten maastotöitä ei voida tehdä talvisaikaan, kun maassa on lumipeite eikä rajoja osoittavia maastomerkkejä (rajapyykkeitä jne.) voida helposti havaita. Edellisestä huolimatta lohkostojen kestoajat maanmittausviranomaisissa on nykyisellään keskimäärin kuusi kuukautta koko maassa.

Kirjaamisasioita taas on käsitelty ja ratkaistu Maanmittauslaitoksessa vasta vuodesta 2010. Kuitenkin Maanmittauslaitoksessa on tosiasiallisesti päästy kirjaamisasioissa samaan palvelutasoon kuin ennen vuotta 2010 oli käräjäoikeuksissa. Uuden automaattiseen tietojen käsittelyyn perustuvan moder-



nin käsittelyjärjestelmän sekä sähköisen kiinteistönvaihdamantajärjestelmän (ks. maakaaren muutos nro 96/2011) avulla 2013 alkaen kirjaamisasioiden käsittely tulee tehostumaan ja nopeutumaan nykyisestä.

Maanmittauslaitoksen keskushallinnon oikeuspalvelujen käsittelyaikatavoite on kolme kuukautta selvityspyyntöjen, hallintokanteluja, yksityisoikeudellisten vahingonkorvauskannanottojen sekä muiden asioiden, kuten kiinteistönmuodostamislain (KML) 285 §:n 3 momentissa tarkoitettujen valitusasioiden käsittelyn osalta. Tähän käsittelyaikatavoitteeseen on myös käytännön toiminnan tuloksissa päästy.

Tässä yhteydessä Maanmittauslaitos korostaa, että sillä on tilastoituna – toisin kuin ilmeisesti esim. aluehallintovirastoilla (vrt. HE:n luonnoksen sivu 7) – tarkasti hallintokanteluja, vahingonkorvausvaatimuksia, muutoksenhakemuksia maa-oikeuteen tai selvityspyyntöjä koskevat määrälliset ja asiayhtyyppiä koskevat tiedot usean vuoden ajalta. Viivästyskanteluja ei esim. kiinteistötoimitusasioista ole tehty Maanmittauslaitoksen keskushallintoon kuin poikkeuksellisesti.

Kuten HE:n luonnoksen perusteluissa lausutaan (sivulla 6), ei käsittelyaikojen kohtuuton kesto tai viranomaisen passiivisuus ole suomalaisessa hallinnossa yleinen tai rakenteellinen ongelma. Maanmittauslaitos lausuu, että sama koskee Maanmittauslaitosta, jonka tulosohtausjärjestelmä tulostamattomineen tosiasiallisesti estää tehokkaasti asioiden käsittelyn viivästymisen yleisesti. (ks. HE:n luonnoksen sivulla 21 yleisemmin lausuttu) Maanmittauslaitos katsoo, kuten HE:n luonnoksessakin lausutaan sivulla 19, ettei yleistä kiinteää käsittelyaikaa hallintoasioihin tule ottaa hallintolakiin. Asioiden laadun ja vaikeusasteen merkittävä vaihtelu on peruste tällaisen säännöksen pois jättämiseen yleisestä hallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

Maanmittauslaitoksen suorittamien kiinteistötoimitusten osalta kirjallisia käsittelyaika-arvioita on annettu asianosaisille ilman pyyntöä jo 1990-luvulta lähtien asioissa, jotka tulevat vireille asianosaisen hakemuksesta. (Vrt. HE:n luonnos sivu 29, 73d §:n perustelun 2 kappale) Nykyisen hallintolain 23 §:n 2 momentissa on säädetty tähän liittyvä velvoite. Todettakoon tässä yhteydessä selvennyksenä, että maanmittaustoimitusta voi hakea fyysisen tai juridisen henkilön ohella myös valtion viranomainen, kuten ELY – keskus (esim. maantietoimitukset), aluehallintovirasto (esim. vesilain 17 luvun 11 §:ssä tarkoitettu tapauksessa) tai kunta esim. maanomistajan ominaisuudessa. Maanmittauslaitos voi rajoitetusti saattaa vireille kiinteistötoimituksen kiinteistörekisterin pitäjän ominaisuudessa, jolloin asian käsittelyaika-arviota ei anneta ilman asianosaisen pyyntöä (KML 283 §).

Kestoaikojen toteutumisen seuranta on käytännössä tapahtunut Maanmittauslaitoksen tulosohtauksen yhteydessä. Maanmittauslaitoksessa käsiteltävät asiat eivät monesti ole sellaisia kuten henkilön toimeentuloon liittyvät, esimerkiksi sosiaaliturva-asiat, joiden ratkaisemisen joutuisuuteen ja sisältöön nähden hakijalla on erityinen, vahva henkilökohtainen intressi. Maanmittauslaitoksen tehtäviin kuuluvat kysymykset koskevat kiinteistöjä ja niihin kuuluvia oikeuksia, jollaisten asioiden laatu sinällään ei perusta erityisen



25.7.2012

MML/41/08/2012

nopean käsittelyaikavelvoitteen asettamista viranomaiselle (ks. HE:n luonnoksen sivut 9 ja 31). Maanmittauslaitos pitää lisäksi erinomaisena sitä, että viivästysasian käsittelyssä selkeästi jo lain perusteluissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen tuodaan esille se, että hakijan tai muun asianosaisten oman toiminnan merkitys on myös otettava huomioon, kun kokonaisvaltaisesti tarkastellaan yksittäisen asian käsittelyn viivästymistä viranomaisessa.

Maanmittauslaitoksen ydintehtäviin (kiinteistötoimitukset) osaltaan liittyy maanomistajien välisten riitojen ja epäselvyyksien ratkaisemista oikeudellisella ja valituskelpoisella ratkaisulla. KML 184 §:ssä tarkoitettuihin kiinteistötoimitukseen liittyy rajoitetusti rinnakkainen toimivalta käräjäoikeuden kanssa. Tässä tehtävässä Maanmittauslaitoksen palveluksessa olevalla toimitusinsinöörillä on puolueeton, niin sanotun kolmannen miehen rooli. Toimitusinsinöörin esteellisyttä koskevat oikeudenkäymiskaaren 13 luvun tuomarin jääviä koskevat säännökset.

Kaavoitukseen, kuten yleis- ja asemakaavoitukseen liittyvät asiat puolestaan hyvin usein koskevat myös maanomistajan oikeuksia ja niiden rajoittamista. Kaavoitukseen perustuvat muun muassa lunastustoimitukset (pakkolunastukset), joiden suorittaminen osapuolten välisten yksityisoikeudellisten riitojen ja korvauskysymysten ratkaisemiseksi on Maanmittauslaitoksen tehtäväkentän tärkeä osa. Etenkin maanomistajan näkökulmasta kaavoituksen pitkäkestoisuus kunnallisessa ja hallinto-oikeudellisessa prosessissa sekä kohdealueen pysyminen pitkään rakennuskielossa keskeneräisen kaavoituksen takia on negatiivinen seikka sekä heijastuu välillisesti myös Maanmittauslaitoksen toiminnassa. Pitkään kestäneessä kaavoitusprosessissa viimeisenä vaiheena on kaavan toteuttaminen ja siihen liittyvä kiinteistönmuodostaminen pakkolunastuksineen. Näissä tilanteissa Maanmittauslaitos on usein se viranomainen, johon asianosaisten tyytymättömyys muun muassa kokonaisprosessin kestoon liittyy lopulta kohdistuu. Tältä osin Maanmittauslaitos esittääkin harkittavaksi hallituksen ehdotuksen luonnoksen sivulla 24 olevan esimerkinomaisen maininnan kaavoitusasioiden jättämisestä käsittelyajan määrittelemisvelvoitteen ulkopuolelle poistettavaksi.

Sivulla 22 kohdassa 4.3 lienee syytä käyttää vireille "laittamisen" asemesta kielellisesti korrektimpaa ilmaisua, kuten vireille saattaminen tai vireille paneminen.

Pääjohtajan sijaisena
ylijohtaja

Arvo Kokkonen

Maanmittausneuvos

Markku Markkula

TIEDOKSI

Maa- ja metsätalousministeriö