



LAUSUNTO

30.3.2017

OM 14/43/2017

*Liikenne- ja viestintäministeriölle*

## LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YKSITYISTIELAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan oman hallinnonalansa näkökulmasta seuraavan.

### **Yleisiä näkökohtia**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yksityistielaki sekä tehtäväksi muutoksia yhdeksään muuhun lakiin. Uudistukset merkitsevät muutoksia aineelliseen, menettelylliseen ja viranomaisrakenteita koskevaan sääntelyyn.

Voimassaolevaa yksityisistä teistä annettua lakia (358/1962) on muutettu lähes 30 kertaa. Muutosten myötä lain kirjoitustapa on muuttunut rikkonaiseksi ja paikoin hankalasti avautuvaksi, mikä puoltaa lain uudistamista kokonaisuudessaan. Nykyisellään laki täyttää varsin hyvin yksityisiä teitä koskevan sääntelytarpeen, eikä laissa lopultakaan liene juurikaan turhaa sääntelyä. Sääntelyn uudistamisella voidaan parantaa lain selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, mutta sääntelyn määrää sillä tuskin voidaan vähentää ainakaan merkittävästi.

**Käyntiosoite**  
Eteläesplanadi 10  
HELSINKI

**Postiosoite**  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**  
02951 6001

**Faksi**  
09 1606 7730

**Sähköpostiosoite**  
oikeusministerio@om.fi

Sääntelyn uudistuksen tavoitteissa on useita sinänsä kannatettavia päämääriä, mutta eräiltä osin epäselväksi jää, vastaavatko ehdotetut ratkaisut näihin tarpeisiin hallinnollisesti mielekkäällä tavalla. Esimerkiksi tielautakuntien toimintaan liittyy erinäisiä kehittämistarpeita, mutta tielautakuntajärjestelmän alasajo siihen liittyvine tehtävänsiirtoineen kuormittaisi maa- ja metsätalousministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloja tuntuvasti.

Osin jää epäselväksi, missä määrin sääntelyä on lopultakaan tarpeen uudistaa esityksessä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi tienpidon järjestämiselle nykyistä ammattimaisemmin ei pitäisi olla esteitä nykyisenkään lain puitteissa, koska yksityistielain 58 §:n mukaan tiekunnan toimitsijamieheksi tai hoitokunnan jäseneksi voidaan valita muukin kuin tieosakas.

Esityksen tavoitteena mainitaan myös olevan, että tiekunnille voitaisiin mahdollistaa myös muita tehtäviä kuin tienpito (esimerkkeinä mainittu jäte- ja vesi-infran hoito). Yksitystielainsäädännön ydin on kulkuyhteyden järjestämisessä, joka jo itsessään on varsin moniulotteinen tehtävä. Erilaisten infrastruktuurihankkeiden sisällyttäminen tähän tuo uudentyyppisiä kysymyksenasetteluita ja vastuukysymyksiä vastattavaksi. Nämä kysymykset sivuutetaan esityksessä varsin pintapuolisella tarkastelulla.

Säännösehdotukset ovat jääneet osin epäselviksi ja sääntelyteknisesti viimeistelemättömiksi. Niinikään perusteluita on tarpeen monelta osin täydentää. Valmistelutyötä on tarpeen jatkaa ja varata riittävä aika esityksen loppuunsaattamista varten.

## **Valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia**

### *Tieoikeus*

Yksitystielainsäädäntö mahdollistaa toisen alueen käyttämisen pysyvästi kiinteistölle kulkemista ja jatkossa myös erinäisten yhdyskuntateknisten laitteiden ja johtojen sijoittamista varten. Sääntelyllä on tältä osin kosketuspintoja perustuslain perusoikeussäännöksiin, erityisesti omaisuudensuojaa koskevaan perustuslain 15 §:ään sekä vastuuta ympäristöstä koskevaan 20 §:ään. Esityksen säätämisympäristöperusteluissa tieoikeuden perustamisedellytyksiä on arvioitu perustuslain 20 §:n kannalta, mutta tieoikeuden perustamista koskevien säännösten tarkastelu suhteessa perustuslain 15 §:ään ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään muotoilemiin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin jää ohueksi.

Oikeus käyttää toisen kiinteistön aluetta kulkemiseen kiinteistölle pääsemiseksi lienee pääsääntöisesti katsottavissa perustuslain 15 §:n 1

momentissa tarkoitetuksi sallituksi käytönrajoitukseksi, mutta lakiehdotuksen perusteluita on tältä osin jatkovalmistelussa täydennettävä (ks. Lainkirjoittajan opas s. 54 ss.). Samassa yhteydessä tulee tarkastella myös tieoikeuteen sisältyvää johtovaraumalajaajennusta.

Erikseen tulee arvioida valtiosääntöoikeudellisesti myös siirtymäsäännöksen 1 momenttia, jonka mukaan johtovarauma koskisi myös jo perustettuja tieoikeuksia. Tieoikeus on aikanaan perustettu kiinteistön hyväksi toisen kiinteistön alueella kulkemiseksi. Olemassa oleviin oikeussuhteisiin ja oikeuden sisältöön jälkikäteen puuttuessa toimitaan perusoikeusherkällä alueella. Tämänkaltaiset muutokset on asianmukaisesti perusteltava. Sinänsä olemassaolevan oikeussuhteen sisällön jälkikäteinen muuttaminen ex lege ei ole poikkeuksellista, ks. esim. maantielain (503/2005) voimaantulojärjestelyitä koskeva 112 §:n 1 momentti.

#### *Yksitystietoimituksen pitäjä*

Yksitystielakiehdotuksen 78 §:n 3 momentissa säädettäisiin yksityistietoimituksen pitäjistä. Momentin viimeisen virkkeen mukaan kiinteistörekisterin pitäjänä asemakaava-alueella toimiva kunta voisi *kuitenkin halutessaan tarjota yksityistietoimitusten suorittamista muillakin kyseisen kunnan alueilla*. Säännösehdotus ei ole nyky muodossaan hyväksyttävissä. Sääntelyä, joka voisi johtaa epäselvyyteen merkittävää julkista valtaa käyttävän viranomaisen toimivallasta asiassa, on pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti epätydyttävänä. Kannatettavana ei voi myöskään pitää yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 64) kirjattua ajatusta ehdotetun järjestelyn hallinnon toiminnan kehittymistä ohjaavasta vaikutuksesta. Oikeusministeriö toteaa, että se ei ota kantaa siihen, tulisiko maanmittauslaitoksella ja kunnan kiinteistörekisterin pitäjällä olla rinnakkainen toimivalta yksityistietoimitusten suorittamiseen.

#### **Tielautakuntajärjestelmästä luopumisen vaikutus oikeusministeriön hallinnonalaan**

Tielautakuntajärjestelmästä luopuminen keventää kuntiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Muutos kuitenkin lisää samanaikaisesti muiden yksityistieasioita käsittelevien viranomaisten työmäärää, kun pääosa tielautakunnalle kuuluvista asioista siirtyisi niiden hoidettavaksi.

Muutosten maa-oikeuksien työmäärää lisäävä vaikutus on sinänsä tunnistettu oikein, mutta vaikutusten arviointi on jäänyt osin vaillinnaiseksi. Taloudellisia vaikutuksia koskevasta arvioinnista (s. 15) ilmenee kuntien tielautakuntien käsittelevän keskimäärin hieman alle 10 toimitusta vuodessa, joka kuntien määrään suhteutettuna tarkoittaisi ilmeisesti yli 2000 toimitusta vuodessa. Esityksen s. 15 arvioidaan uudistuksen myötä



Maanmittauslaitoksessa tulevan vireille vuosittain 500 uutta yksityistietoimitusta. Käräjäoikeudet ovat ratkaisseet vuosina 2011-2015 keskimäärin 50-64 tielautakuntien päätöksistä tehtyä valitusta. Tuomioistuimenmenettelyn kustannukset hillitsevät epäilemättä vähäisempien riita-asioiden saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi, mutta oikeusministeriön käsityksen mukaan uudistus tulisi joka tapauksessa lisäämään tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden määrää nykyisestä.

Laajan riita-asian keskimääräinen kustannus käräjäoikeudessa on 3 575 euroa, joka vastanee tielautakunnalle tällä hetkellä kuuluvan asian käsittelystä maa-oikeudessa aiheutuvaa kustannusta. Asiassa peritään 500 euron oikeudenkäyntimaksu, mutta se tuloutetaan tuomioistuintulomomentille, joten kustannus lisää kokonaisuudessaan tuomioistuinten menoja asiamäärien kasvun perusteella. Tällöin esimerkiksi 100 asian lisäys maa-oikeusasioiden määrässä, jos nämä käsiteltäisiin lainoppineen jäsenen, maa-oikeusinsinöörin ja kahden lautamiehen kokoonpanossa, kasvattaisi lähes 360 000 euron verran menoja käräjäoikeudessa. Hallituksen esityksen vaikutusten arviointia tulisi tältä osin täydentää. Käräjäoikeuksien kustannusten mahdollinen kasvu tulisi rahoittaa valtioneuvoston kehysten puitteissa siirtona liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta tai osittaisena lisärahoituksena sillä perusteella, että säästöä syntyy kuntatalouden menoissa.

### **Muutoksenhausta tiekunnan päätökseen**

Lakiehdotuksen 72 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta tiekunnan päätökseen. Mainitun säännöksen mukaan tieosakas tai muu asianosainen voi saattaa maa-oikeuden ratkaistavaksi sellaisen tiekunnan kokouksen tai perustamiskokouksen päätöksen, jonka katsoo tehdyn vastoin lakia tai loukkaavan hänen oikeuttaan tai tieosakkaiden yhdenvertaisuutta.

Maa-oikeus on muutoksenhakutuomioistuin, jonka tehtävänä on ratkaista kiinteistönmuodostamislain 242 §:n 1 momentin mukaan sen käsiteltäväksi säädetyt valitukset ja vastaavissa asioissa tehdyt kantelut. Yksityisoikeudellisen tiekunnan tekemää päätöstä ei voida pitää viranomaisen päätöksenä eikä sitä koskevaa muutoksenhakua valituksena. Asiassa on katsottava olevan kyse tiekunnan päätöstä koskevasta moitteesta, jota olisi kaiketi pidettävä yksityisoikeudellisena riita-asiana ja näin muodoin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvana asiana. Maa-oikeus, joka käsittelee yksityistietoimituksesta tehdyt valitukset, lienee sinänsä oikea taho ratkaisemaan tämäntyyppiset asiat. Perusteluissa tulisi avata asiassa sovellettavaksi tulevaa lainsäädäntöä, ts. miltä osin asiassa tulevat sovellettavaksi kiinteistönmuodostamislain 21 luvun säännökset ja miltä osin oikeudenkäymiskaaren säännökset.

Maa- ja metsätalouden ratkaisu muodostaisi tässä asiaryhmässä ensimmäisen asteen päätöksen, johon voitaisiin hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Tämänkaltainen muutoksenhakujärjestely on sinänsä mahdollinen, mutta asiaan tulee kiinnittää huomiota säätämisyhteistyöperusteluissa erityisesti perustuslain 21 §:n näkökulmasta.

### **Tieoikeuden sisältö**

Tieoikeuden ydinsisältönä on oikeus käyttää toisen aluetta kiinteistölle kulkemiseen. Tältä osin esitys vastaisi pitkälti nykyisen yksityistielain 8 §:n tieoikeutta. Yksityistielakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tieoikeus sisältäisi kuitenkin oikeuden myös sähkö- ja viestintäjohtojen sekä muiden kiinteistön käyttöä palvelevien rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden sijoittamiseen. Oikeusministeriö pitää erilaisten yhdyskuntateknisten laitteiden ja rakenteiden keskittämisyrittämiä sinänsä kannattavana tavoitteena.

Esityksestä ei kuitenkaan selkeästi ilmene, mitä esitetty johtovarauma asiallisesti ottaen merkitsee tieoikeuden perustamisen näkökulmasta. Tarkoittaako tämä muutoksia esimerkiksi tien ulottuvuus- ja linjausharkintaan? Ketä palvelevia johtoja tuolle alueella voidaan sijoittaa? Sisältääkö maanomistajalle suoritettava korvaus myös hyvityksen johdoista aiheutuvasta haitasta, vai onko johtojen sijoittaminen tarkoitettu korvauksettomaksi? Entä onko tieoikeuden haltijoilla oikeus saada korvausta johtojen sijoittamisesta tiealueelle?

### **Yksityiskohtaisia huomautuksia**

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin tieoikeuden perustamisen edellytyksistä. Oikeusministeriö esittää ehdotettua sääntelyä tarkistettavaksi siten, että tieoikeuden perustamisen edellytys tarkinta erotettaisiin tien ulottuvuutta ja asemaa koskevasta sääntelystä.

Tieoikeuden perustamisharkinnassa (ehdotuksen 4 §:n 1 momentti) on kyse siitä, voidaanko ja millä edellytyksillä toiselle myöntää oikeus käyttää toisen aluetta tietarkoituksiin. Tien tekemistä koskevassa sääntelyssä (ehdotuksen 4 §:n 2-3 momentti) on puolestaan kyse tien tekemisen tarpeellisuuden arvioinnista ja tien linjausta koskevista kriteereistä. Tähän liittyvät myös lakiehdotuksen 42 §:n säännökset Natura 2000 –verkoston luonnonarvojen turvaamisesta, jotka kytkeytyvät myös tien linjaukseen.

Tien rakentamista koskeva 40 §:n 3 momentti vastaisi esityksen perusteluiden (s. 49) mukaan voimassaolevan lain 5 §:n 3 momenttia. Näin ei kuitenkaan ole asian laita. Voimassaolevan 5 §:n 3 momentin 1 virke koskee vesistöön kytkeytyvää rakentamista. Momentin 2 virke koskee muuhun kuin vesistöön liittyvää rummun rakentamista, joka

velvoittaa tien rakentamisessa noudattamaan vesilain rakentamistapaa koskevaa sääntelyä norojen, ojien ja lähteiden ylityksissä, jotka eivät siis ole vesistöjä.

Tieoikeuden perustamista olemassaolevaan tiehen säädettäisiin 5 §:ssä. Sääntelyn tavoitteena on ilmeisesti ollut se, että asiaa koskevan hakemuksen käsittelisi tiekunta, jos sellainen on perustettu ja muussa tapauksessa asia ratkaistaisiin yksityistietoimituksessa. Voidaan kuitenkin kysyä, onko järjestely mielekäs tilanteessa, jos ennakolta on hyvin todennäköistä, että tiekunta ei tieoikeutta tule myöntämään. Tällaisessa tilanteessa ensimmäinen asian ratkaiseva viranomainen olisi siis maa- ja metsätalouden ministeriö.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin tieoikeuden perustamisesta vastoin kiinteistönomistajan tahtoa. Säännöksen taustalla on nykyisen yksityistielain 22 §, jossa säädetään tien vaikutusalueella olevan velvollisuudesta osallistua tien kunnossapitoon, vaikka hän ei sitä käyttäisikään. Oikeusministeriö ei ole täysin vakuuttunut, edistävätkö ehdotetut muutokset tältä osin sääntelyn selkeyttä.

Lakiesityksen 77 §:n 3 momentissa säädettäisiin haasteen tiedoksiantamisesta sellaisille tieosakkaille, jotka eivät muodosta tiekuntaa. Mainitun momentin 1 virkkeen loppuosaa ("...taikka siten, että....on säädetty.") tulee tarkistaa siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö.



Ylijohtaja

Sami Manninen



Lainsäädäntöneuvos

Jari Salila