

16.3.2017

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntöne 25.1.2017 LVM/2302/03/2015

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YKSITYISTIELAINSAÄDÄNNÖN UUDISTAMISEKSI

1. YLEISTÄ YKSITYISTIELAIN UUDISTAMISTARPEESTA

Nykyisen yksityistelain (laki yksityisistä teistä 15.6.1962/358) voimaantulosta on kulunut yli 55 vuotta. Yksityistelaki lienee vanhin liikennettä sääntelevä laki. Yksityistelaki on myös eräs vanhimmista ympäristöoikeuden ja kiinteistönmuodostamisoikeuden alalla sovellettavista laeista.

Laki on säädetty aikana, jolloin niin liikenteelliset olosuhteet kuin yhteiskunta muutenkin on ollut hyvin erilainen kuin nykyisin. Erityisesti autoistuminen, kaupungistuminen, maatalouden rakennemuutos ja haja-alueiden käyttö vapaa-ajan asumiseen ja virkistäytymiseen ovat seikkoja, joita yksityistelakia säädettyäessä ei ollut kovin vahvasti nähtävissä.

Yksityistelakia on sen voimaantulon jälkeen muutettu lähes 30 kertaa. Pääosa muutoksista on johtunut muun lainsäädännön vaatimuksista. Muutoksilla on myös pyritty pitämään lakia ajan tasalla. Lukuisista muutoksista johtuen lain rakenne on hajaantunut ja sen ymmärtäminen käynyt vaikeaselkoiseksi. Lakiin on sisällytynyt jo alkuaan lukuisia määrä pykäläviittauksia, joita lukuisat muutokset ovat entisestään lisänneet tehden lain soveltamisen vaikeaksi.

Jo edellä kerrotuista syistä johtuen yksityistelain kokonaisuudistus on erittäin tarpeellinen. Yksityistelain ensisijaisia soveltajia ovat tieosakkaat, jotka yleensä ovat oikeudellisissa asioissa maallikoita, sekä kiinteistönmuodostamisviranomaiset ja kuntien tielautakunnat, joilla myöskään ei ole laaja-alaista oikeudellista osaamista. Nämä seikat asettavat lakiuudistukselle erityisiä vaatimuksia.

Tämä lausunto on laadittu yhteistyössä kaikkien maa- ja metsätalouden ministeriön kanssa. Lausunnossa tarkastellaan ensin lakiehdotusluonnosta yleisesti (kohta 2) ja sen jälkeen keskitytään eräisiin pääkysymyksiin, joita ovat:

- Oikeus johtojen sijoittamiseen (kohta 3)
- yksityistien ja tieoikeuden perustaminen muuttaminen ja lakkauttaminen (kohta 4)
- oikeus yksityistien käyttöön (kohta 5)
- tiekunnan päätösten moittiminen (kohta 6)

Lopuksi lausunnossa tarkastellaan useita pienempiä yksityiskohtia (kohta 7) sekä ehdotetaan jatkotoimenpiteitä (luku 8).

2. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA LAKIEHDOTUSLUONNOKSESTA

Lausunnolla olevan lakiehdotusluonnoksen, jäljempänä luonnos, tavoitteeksi on otettu uuden lain tuominen nykyaikaan ja selkeyttäminen. Nämä ovat edellä kerrotut taustat huomioon ottaen oikeat lähtökohdat. Lainvalmistelu on edennyt ripeästi, mutta ilmeisesti tiukasta aikataulusta johtuen kaikilta osin luonnoksessa omaksutut ratkaisut eivät ole perustuneet nykytilanteen ja sen ongelmien perusteelliseen analysointiin, eikä erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ole kehitelty, vaan luonnoksessa on usein pitäydytty nykyisen lain ratkaisuihin.

On odotettavissa, että uudestakin laista tulee pitkäikäinen. Tämän vuoksi huolellista lainvalmistelua ei tule unohtaa. Eräitä kysymyksiä on tarkoituksenmukaista pohtia laajemmin ja harkita myös nykyisestä poikkeavia ratkaisuja.

Luonnoksen perusrakenne on pääosin onnistunut ja looginen:

- Ensimmäisessä luvussa määritellään lain tarkoitus, soveltamisala ja keskeiset käsitteet.
- Toisessa luvussa käsitellään tieoikeuden perustamista, yksityistien ja tieoikeuksien muutoksia ja lakkauttamista sekä tieoikeuteen liittyviä muita oikeuksia. Lisäksi toisessa luvussa on säännökset korvauksista.
- Kolmannessa luvussa käsitellään väliaikaista kulkuoikeutta ja muiden kuin tieosakkaiden tien käyttöä.
- Neljäs luku käsittelee tienpitovelvollisuutta ja erityisesti tiemaksuja ja käytönmaksuja. Lisäksi luvussa käsitellään erilaisia vastuuvollisuuksia.
- Viides luku käsittelee tienpitoa ja tiealueen ulkopuolisia alueita koskevia rajoituksia.
- Kuudes luku käsittelee yksityistien hallinnointia, erityisesti tiekuntaa ja sen toimintaa sekä järjestäytymättömiä tieosakkaita.
- Seitsemäs luku käsittelee yksityistietoimitusta.
- Kahdeksas luku käsittelee tienpidon avustuksia.
- Yhdeksäs luku sisältää joukon täydentäviä säännöksiä ja kymmenes luku voimaantulosäännöksiä.

Tienpitoa ja käyttämistä koskevat säännökset ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa, joten niiden kokoaminen yhteen lukuun voi olla tarkoituksenmukaista. Tähän lukuun on tarkoituksenmukaista koota myös tien käytön väliaikaisjärjestelyitä koskeva sääntely. Näin luonnoksen 3. ja 5. luvun sääntely on koottavissa yhdeksi luvuksi, joka soveltuu heti toisen luvun jälkeen luvuksi 3. On tarkoituksenmukaista ensin säännellä tienpito ja vasta sen jälkeen tienpitovelvollisuuden jakaminen. Sääntelyä on tarkemmin arvioitu lausunnon kohdassa 5.

Yksityistielainsäädäntöön liittyy jo perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan kannaltakin lukuisa joukko erilaisia korvaussäännöksiä, jotka luonnoksessa ovat hajallaan. Korvauskysymykset olisi mahdollista koota nykyisen lain tapaan omaksi luvukseen. Toinen mahdollisuus, jota tässä lausunnossa ehdotetaan, on, että kuhunkin uuden lain lukuun liittyvät korvaussäännökset kootaan luvun loppuun omaksi pykäläkseen. Näin korvaussäännökset jäävät kohtuullisen harvoiksi ja sijoittuvat kuitenkin verraten lähelle säännöstä, jonka soveltamisesta korvausvelvollisuus aiheutuu.

Samoin kuin korvaussäännösten osalta, myös menettelysäännökset ovat luonnoksessa paikoin hajallaan ja epäyhtenäisesti kirjoitettuja. Tässäkin yksi mahdollisuus olisi koota menettelysäännökset pääosin yksityistietoimitusta

koskevaan lukuun ja tiekuntaa koskevaan lukuun. Vaikka tämä on tarkoituksenmukaista voi kuitenkin olla hyvä koota informatiivisuuden vuoksi kunkin luvun menettelylliset säännökset luvun loppuun heti korvauspykälän jälkeen omaksi pykäläkseen.

3. OIKEUS JOHTOJEN SIOITTAMISEEN

Luonnoksen merkittävimpiä uudistuksia on tieoikeuden käsitteen laajentaminen siten, että se tuo oikeuden ”sähkö- ja viestintäjohtojen ja muiden kiinteistön käyttöä palvelevien rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden sijoittamista varten.” Uudistuksen tarkoituksena on perustelutekstin mukaan helpottaa lähinnä sähkö- ja viestintäjohtojen sijoittamista. Luonnoksen säännösten sanamuoto antaa uudistukselle kuitenkin huomattavasti laajemman sisällön.

Periaatteessa infrastruktuurin sijoittaminen tiealueelle on tarkoituksenmukaista ja se voidaan usein järjestää niin, ettei siitä aiheudu olennaista haittaa enempää tienpidolle kuin rasitetulle kiinteistöllekään. Luonnoksen sääntelyehdotus on kuitenkin ongelmallinen paitsi omaisuuden suojan, myös sovellettavuuden selvyiden kannalta. Pelkästään se, että sijoittaminen useimmiten onnistuu edellä kerrotusti, ei ole riittävää, vaan sääntelyn on varauduttava myös tilanteisiin, joissa ongelmia voi aiheutua.

Ensinnäkin luonnoksessa infrastruktuuri on määritelty epätarkasti. Ehdotettu muotoilu jättää avoimeksi esimerkiksi sen, kuuluuko vesihuoltoa palvelevat johdot oikeuden piiriin. Toisaalta määritelmä ”kiinteistön käyttöä palvelevat rakenteet, rakennelmat ja laitteet” jää liian avoimeksi.

Toiseksi luonnoksen mukaan oikeus liittyä tieoikeuteen eli jokaista tieoikeuden saanutta kiinteistöä palvelevaa infraa on mahdollista sijoittaa tiealueelle. Avoimeksi jää, voiko kunkin tieoikeuden saaneen kiinteistön omistaja oikeutensa puitteissa itsenäisesti päättää siitä, mitä infraa hän haluaa tiealueelle sijoittaa. Mikäli säännöstä tulkitaan näin, on riski tienpidon vaarantumiselle ja rasitetulle kiinteistölle aiheutuvista haitoista suuri.

Kolmanneksi rasitetun kiinteistön omistajan kannalta olennaista on se, sijoitetaanko johto tai muu infra maaperään vai maanpinnan yläpuolelle. Vaikka pääsääntöisesti nykyiset jakeluverkon sähköjohdot pyritään sijoittamaan maakaapeleina, on ilmajohtojen rakentaminen periaatteessa edelleen mahdollista. Rasitetun kiinteistön maisemakuvan kannalta ei ole merkityksetöntä, jos kiinteistön alueelle, vaikkakin tiealueelle, sijoitetaan esimerkiksi 20 kV:n ilmajohdon pylviäitä. Sama koskee muuta maanpäällistä infraa, esimerkiksi jätteiden keräyspistettä.

Omaisuuden suojan kannalta korvausmekanismi on välttämätön. Vaikka useimmissa tapauksissa korvattavaa menetystä ei aiheutuisikaan, tulee poikkeustapauksia varten olla selkeästi mahdollisuus korvaukseen. Muun muassa lunastuslain muutokseen (20.6.1996/476), jolla mahdollistettiin tietoliikennejohtojen sijoittaminen sähkönsiirtojohtoihin, täytyi omaisuuden suojan kannalta kytkeä korvausmekanismi.

Ilmeisesti säännöksen tarkoituksena on helpottaa infrastruktuurin sijoittamista selkeissä tapauksissa. Tämä olisi järjestettävissä esimerkiksi siten, että sijoittamisoikeutta ei kytkettäisi tieoikeuteen kuuluvaksi oikeudeksi, vaan sijoittaminen jäisi sallimisen varaiseksi kuten nyt maankäyttö- ja rakennuslaissa ja tietoyhteiskuntakaareissa, kuitenkin siten määriteltynä, että lupaa maaperään sijoitettavalle infralle ei tarvita rasitetun kiinteistön puolesta vaan ainoastaan tie-

osakkailta. Sijoitettavan infran määrittely on tarkoituksenmukaista olla sama kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa ja tietoyhteiskuntakaassa. Näin varmistetaan, ettei sijoittaminen vaikeuta tienpitoa. Lisäksi johtojen korvauskysymys on tarkoituksenmukaista jättää maankäyttö- ja rakennuslain ja tietoyhteiskuntakaaren varaan. Näin niin tieosakkailta kuin rasitetun kiinteistön omistajalla ja haltijalla olisi mahdollisuus saada korvauskysymys ratkaistua.

4. YKSITYISTIEN JA TIEOIKEUDEN PERUSTAMINEN MUUTTAMINEN JA LAKKAUTTAMINEN

Paitsi että yksityistiet ovat liikenneväyliä, ne ovat myös rasitteita ja osa kiinteistön ulottuvuutta. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna keskeisiä asioita ovat yksityistien perustamisen, muuttamisen ja lakkauttamisen aineelliset edellytykset ja menettely sekä yksityisteiden ja siihen kohdistuvien oikeuksien merkitseminen kiinteistörekisteriin. Yksityisteiden kiinteistömuodostamisoikeuden ja kiinteistöttekniikan näkökulmaan ei lakiehdotusluonnoksessa ole kaikin paikoin kiinnitetty riittävää huomiota eikä riittävästi pohdittu kehittämisvaihtoehtoja.

Nykyisen lain yksityistien ja tieoikeuden perustamista, muuttamista ja lakkauttamista koskevat säännökset ovat niin yksityistietoimituksissa kuin maaoikeuksissakin erittäin usein sovellettavina. Asian luonteesta johtuu, että sääntelyn on tapahduttava joustavilla normeilla. Tapauskohtaiselle punninnalle on jätettävä tilaa.

Nykyisen lain eräs merkittävin ongelma on, että vielä lakia säädettäessä yksityisteitä pidettiin hyvin pysyvinä. Yhteiskunnan nopea kehitys on kuitenkin osoittanut, että yksityisteitä ja tieoikeuksia on pystyttävä perustamisen lisäksi muuttamaan ja lakkauttamaan olosuhteiden vaatimusten myötä. Lakiin onkin useaan eri kohtaan lisätty tätä koskevia säännöksiä. Nykyinen sääntely on epäyhtenäinen. Nykyisen sääntelyn epäyhtenäisyys heijastuu jossain määrin myös luonnoksessa ehdotettavaan sääntelyyn. Esimerkiksi sekä nykyisen lain että luonnoksen mukaan tie- tai muun oikeuden perustamisen niin sanottuna haitattomuusedellytyksenä on eräissä tilanteissa se, ettei huomattavaa haittaa aiheudu millekään kiinteistölle, ja toisissa tilanteissa se, ettei huomattavaa haittaa aiheudu rasitetulle kiinteistölle. Nykyisessä laissa epäyhtenäisyys tässä asiassa johtuneen siitä, että lakia on muutettu vaiheittain. Tällaista epäyhtenäisyyttä ei ole ainakaan ilman painavia perusteita syytä säilyttää.

Nykyisessä laissa eräänlainen tarkoituksenmukaisuusharkinta eli 7 §:n 1 momentin mukainen harkinta siitä, että ”tie on tehtävä mahdollisimman edullisesti tuottamatta kenellekään enempää vahinkoa ja haittaa kuin tarve vaatii” on käytännössä keskeinen säännös myös tieoikeuden perustamisharkinnassa, vaikka sanamuotonsa mukaan se koskisi tienpitoon kuuluvaa tien tekemistä. Säännös tulee kirjoittaa auki niin, että sen mukaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa on sovellettava tieoikeuden ja muiden yksityistiehen liittyvien oikeuksien perustamiseen, muuttamiseen ja lakkauttamiseen, tien tekemiseen ja myös tien käyttämiseen.

Tie- ja muiden oikeuksien perustaminen rajoitettuna on syytä säännellä tarkasti. Nykyistä lakia ja luonnosta selkeämmin on syytä tuoda esiin, että rajoituksia voidaan tarvittaessa asettaa muutenkin kuin haitattomuusedellytyksen täyttämiseksi, jotta tasapaino tienpidon ja käytön näkökohtien ja kiinteistöille aiheutuvien haittojen välillä voidaan sitovasti ratkaista.

Yksityistien, tieoikeuden ja muiden oikeuksien muuttamista koskevan sääntelyn selkiyttämistä ja yhdenmukaistamista on syytä harkita. Sekä nykyisessä

laissa että luonnoksessa muutosten edellytykseksi on aina asetettu olosuhteiden muuttuminen. Muutoskynnys vain on eri tilanteissa erilainen. Nykyisen lain 38b §n mukaisessa tien siirrossa rasitetulle kiinteistölle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi kynnys on hyvin matala, toisissa tilanteissa taas edellytetään 103 §:n mukaisesti olennaista olosuhdemuutosta. Olosuhdemuutos on luonnollinen lähtökohta, mutta samalla on syytä tunnustaa, että eri aikoina kiinteistötoimituksissa kulkuyhteyksiä on järjestelty hyvinkin summittain perustamalla tierasitteita rajojen varteen maasto-olosuhteita tutkimatta ja tien geometriaa miettimättä. On syytä harkita, pitäisikö tämän kaltaisissa tilanteissa mahdollistaa muutos ilman selvää olosuhdemuutostakin.

Joka tapauksessa vaikuttaa mahdolliselta, että erilaisille yksityistien, tieoikeuden ja muiden oikeuksien muutoksille kehitetään yhdenmukaiset edellytykset.

Yksityistie voi olla liikenteellisesti niin merkittävä, että sen ja maantien liittymän tai rautatien tasoristeyksen kohdalla on tarpeellista mahdollistaa näkemän raivaaminen. Sekä nykyisen lain että luonnoksen mukaan tämä on mahdollista järjestää erillisillä luvilla. Maantielainsäädännössä suoja- ja näkemäalueen käsitteet ja käyttö ovat vakiintuneet. On syytä harkita näiden käsitteiden ottamista myös yksityistielainsäädäntöön, jolloin jo tieoikeutta perustettaessa voitaisiin esimerkiksi liittyä ja tasoristeyksiin määrätä näkemäalueet.

Tieoikeus on luonteeltaan kiinteistökohtainen rasiteoikeus. Tämän vuoksi muille kuin kiinteistöille ja niihin yksityistielainsäädännössä rinnastettaville annettava oikeus on ehkä tarkoituksenmukaista säilyttää nimeltäänkin omana tienkäyttöoikeutenaan. Nykyisessä laissa tienkäyttöoikeus on mahdollistettu vain elinkeinon harjoittajille. Jo lain uudistamista valmistelleen raportin (Esko Hämäläinen: Yksityistielain uudistamistarpeet, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 30/2014) mukaisesti on tarkoituksenmukaista mahdollistaa tienkäyttöoikeuden antaminen ylipäänsä kaikille tahoille, joilla on säännöllistä tarvetta yksityistien käyttöön.

Toinen luonnoksen merkittävä uudistus on yleisen liikennetarpeen huomioon ottaminen. Sääntely tältä osin on osoittautunut käytännössä tarpeelliseksi.

5. OIKEUS YKSITYISTIEN KÄYTTÖÖN

Nykyisen lain eräitä vaikeaselkoisimpia säännöksiä ovat tien käyttöä koskevat säännökset. Tämä vaikeaselkoisuus on jossain määrin siirtynyt myös luonnokseen. Esimerkiksi luonnoksen 24 §, joka pitkälti vastaa nykyisen lain 80 §:ää, sisältää sekaisin muun kuin tieosakkaan käytön sääntelyä ja tieosakkaan käytön sääntelyä.

On syytä säännellä selkeästi ensin se, millä tavalla tieosakas tieoikeuttaan saa käyttää ja miten tieosakkaiden yhteiset päätökset voivat tähän käyttöön vaikuttaa. Vasta tämän jälkeen on tarkoituksenmukaista säännellä muun kuin tieosakkaan tienkäyttö.

Muun kuin tieosakkaan tien käyttö on syytä jaotella nykyistä lakia mukaillen satunnaiseen tien käyttöön, joka vallitsevan oikeustilan mukaisesti on syytä pääsääntöisesti sallia jokamiehen oikeuden tyyppisenä yleiskäyttöoikeutena, hieman satunnaista useammin tapahtuvaan tienkäyttöön ja pysyväisluonteeseen tien käyttöön.

Näiden varsinaista tien käyttöä koskevien säännösten jälkeen sopii sääntely siitä, miten edellä kohdassa 3 tarkoitettuja yhdyskuntateknisiä johtoja voi tie-

alueelle sijoittaa. Tässä yhteydessä on syytä harkita, onko myös yksityistielaikiin syytä ottaa ulkomainontaa koskeva sääntely. Ulkomainontaa koskeva sääntely oli aiemmin luonnonsuojelulaissa, jolloin myös yksityistiet olivat sääntelyn piirissä. Sittemmin sääntely siirrettiin maantielakiin, jolloin yksityistiet jäivät sääntelyn ulkopuolelle.

Selvyyden vuoksi uudessa laissa on syytä olla säännös lain suhteesta jokamiehen oikeuksiin, kuten nykyisen lain 4 §:ssäkin on.

6. TIEKUNNAN PÄÄTÖSTEN MOITTIMINEN

Kolmas luonnoksen merkittävistä uudistuksista on kuntien tielautakunnista luopuminen. Tämä on kannatettavaa. Sen sijaan luonnoksen ratkaisumalli siitä, mille viranomaiselle tielautakuntien tehtävät siirretään, on erikoinen. Tielautakuntien tehtävät hajaantuisivat kolmelle taholle eli 1) yksityistietoimituksiin, 2) maa- ja metsätalouden osastoon ja 3) valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle. Lisäksi maakunnille ehdotetaan sovitteluun ja avustuksiin liittyviä tehtäviä.

Jo nykyisen lain ratkaisumalli, jossa yksityistieasioiden viranomaistehtävät ovat jakaantuneet yksityistietoimituksiin ja kunnan tielautakuntien toimituksiin, on koettu vaikeaselkoiseksi ja epätietoisuutta aiheuttavaksi. Viranomaistahojen määrää ei ole ainakaan syytä lisätä.

Tielautakuntatehtävät ovat jo nyt osittain samoja, joita ratkaistaan myös yksityistietoimituksissa. Tielautakuntien tehtävien siirto yksityistietoimituksiin on sen vuoksi luonnollinen ja selkeä ratkaisu. Näin yksityistieasioita ensimmäisenä asteena käsiteltäisiin vain yhdessä viranomaisessa, yksityistietoimituksissa, joista muutoksenhaku ohjautuisi maa- ja metsätalouden osastoon. Ratkaisumalli takaisi myös riittävän asiantuntemuksen.

Ilmeisesti tielautakuntien niitä tehtäviä, joissa on kysymys tiekuntien päätöksen oikeellisuudesta eli niin sanottuja muutoksenhakutehtäviä ei ole pidetty yksityistietoimituksiin soveltuvina. Tie kunta ei kuitenkaan ole viranomainen tai edes julkisyhteisö, eikä näissä niin sanotuissa muutoksenhakutehtävissä ole sanan varsinaisessa merkityksessä muutoksenhausta. Yksityistietoimitus ei siis muuttuisi muutoksenhakuasteeksi vaan säilyisi edelleen ensimmäisenä asteena ratkaistaessa tiekunnan päätösten oikeellisuutta.

Tutkimuksessa (Tero Väyrynen: Tielautakuntien tehtävien siirto Maanmittauslaitokselle, Aalto-yliopiston Rakennetun ympäristön laitoksella tehty diplomityö 2016) on todettu, että valtaosa ”muutoksenhakutehtävistä” koskee tienpidon osittelua ja sen perusteella määräytyviä maksuja eli samoja asioita, joita joka tapauksessa sekä nykyisin että luonnoksen mukaan käsiteltäisiin myös yksityistietoimituksessa.

Luonnoksessa on ehdotettu, että edellä mainitut ”muutoksenhakutehtävät” siirtyisivät haastehakemuksella maa- ja metsätalouden osastoon ratkaistavaksi. Toisin kuin yksityistietoimitus maa- ja metsätalouden osasto on nimenomaan muutoksenhakuaste sanan varsinaisessa merkityksessä. Nykyisin asiat tulevat maa- ja metsätalouden osastolle vireille valituslautakunnalla tai ylimääräisenä muutoksenhakuna. Lisäksi maa- ja metsätalouden osaston ratkaisusta ei nykyisin voi suoraan valittaa, vaan muutoksenhaku on mahdollista vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Mikäli tähän järjestelmään ei puututtaisi, olisi kyseenalaista, takaisiko järjestelmä mahdollisuuden yhteen tehokkaan muutoksenhakuun. Luonnoksen ehdotus tältä osin merkitsisi, että osassa asioita maa- ja metsätalouden osasto muuttuisi ensimmäiseksi asteeksi.

Kokonaisuutena tehokkainta on, että myös ”muutoksenhakuasiat” käsitellään ensimmäisenä asteena yksityistietoimituksessa. Tätä on ehdotettu jo lain uudistamista valmistelleessa raportissa (Esko Hämäläinen: Yksityistielain uudistamistarpeet, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 30/2014). Tätä puoltaa myös kuluriski. Yksityistietoimituksessa asianosaiset hoitavat asiaansa omalla kustannuksellaan ja toimituskustannukset kattavat asian käsittelystä yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset. Asian käsittely yksityistietoimituksessa samoin kuin nykyisin kunnan tielautakunnassa on lisäksi järjestetty niin, ettei lainoppineiden avustajien tai asiamiesten käyttö ole välttämätöntä. Sen sijaan maaoikeudessa ja eräänä vaihtoehtona esitetyssä käräjäoikeudessa asianosaisen voi olla vaikea ajaa itse asiaansa ja oikeudenkäyntikuluihin sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännöksiä, jolloin pääsääntönä on, että hävinnyt osapuoli korvaa voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulut, jotka pienessäkin asiassa nousevat helposti useisiin tuhansiin euroihin. Sen sijaan asian käsittelystä yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset jäävät lähes kokonaisuudessaan yhteiskunnan verovaroilla kustannettaviksi.

Missään tapauksessa luonnosta nykyisessä muodossaan ei voida sellaiseen toteuttaa.

7. YKSITTÄISIÄ KANNANOTTOJA

Lain tarkoitus

Luonnokseen lain tarkoituksena on kirjattu yksinomaan liikenteellisiä lähtökohtia. Yksityistiet ovat kuitenkin rasitteita, joita ei voi toteuttaa yksinomaan liikennetarpeen lähtökohdista, vaan yksityisteitä tehtäessä on kiinnitettävä huomiota myös erityisesti rasitettujen kiinteistöjen omistajien oikeusturvaan sekä oikeutettujen kiinteistöjen eli tieosakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Tasapainon vuoksi nämä seikat olisi syytä tuoda esiin jo lain tarkoituksessa.

Tieliikenteen väylien luokittelu

Luonnoksessa on lähdetty pitkälti liikkeelle nykyisen lain käsitteistä ja niiden sisällöstä. Käsitteiden kehittämistä on syytä kuitenkin vielä harkita. Tielainsäädännössä eräs keskeinen käsitteistöön liittyvä seikka on luokittelu. Tieliikenteen väylät on syytä systemaattisuuden vuoksi jaotella seuraaviin luokkiin:

1. Yleisessä käytössä olevat tieliikenneväylät
 - 1.1 Maantiet
 - 1.2 Kadut
 - 1.3 Muut yleisessä käytössä olevat tieliikenneväylät
2. Yksityisessä käytössä olevat tieliikenneväylät
 - 2.1 Yksityistiet
 - 2.2 Sopimustiet
 - 2.3 Omat tiet

Yllä ehdotetun luokittelun tarkoituksena uuden yksityistielain kannalta on varata yksityistien käsite nimenomaan sellaisille yksityisessä käytössä oleville tieliikenneväylille, jotka kiinteistöjärjestelmässä näyttävät rasitteina. Tällaisista teistä on kirjallisuudessa käytetty aiemmin nimitystä toimitustie, joka kuitenkin ei ole täysin vakiintunut käytäntöön ja on siinä mielessä harhaanjohtava, että rasitteina olevia, edelleenkin käytössä olevia teitä on eri aikoina voinut syntyä myös toimitusmenettelyn ulkopuolella.

Yksityistie voi olla rakentamaton tai rakennettu. Kummassakin tapauksessa kysymys on jo olemassa olevasta rasitteesta. Käsite ”ennestään oleva tie” liittyy siihen, että rasite on jo olemassa. Ennestään oleva tiekin voi olla toistaiseksi rakentamaton tai jopa sellainen, ettei sitä koskaan ole tarkoitus varsinaisesti edes rakentaa. Säännösten ymmärrettävyyden ja soveltamisen kannalta tämän on syytä ilmetä vähintäänkin lain esitöistä.

Tienpidon käsitteistö

Toinen tielainsäädännön keskeinen käsite on tienpito, joka aiemmin on jaettu tien tekemiseen ja kunnossapitoon. Maantielaki toi tienpidon käsitteistöön myös tien suunnittelun ja liikenteen hallinnan. Näiden tienpitoon kuuluvien tehtävien asema on syytä säännellä myös uudessa yksityistielaisissa. Koska yksityisteiden tienpito on monella tapaa kevyempää kuin maanteillä, voidaan suunnittelu sisällyttää tien tekemiseen. Vastaavasti liikenteen hallintaa hieman suppeampana käsitteenä liikenteenohjaus voidaan sisällyttää tien kunnossapitoon. Tienpitovelvollisuuden jakamisen pohdinnan kannalta voi olla tarkoituksenmukaista jaotella tavanomainen kunnossapito kesä- ja talvikunnossapitoon, jota kysymystä tarkastellaan jäljempänä erikseen. Näin ollen tienpito voidaan jaotella:

1. Tien tekemiseen, jota ovat
 - 1.1 Uuden tien rakentaminen ja sen suunnittelu
 - 1.2 Ennestään olevan tien parantaminen ja sen suunnittelu
2. Kunnossapitoon, jota ovat
 - 2.1 Kesäkunnossapito
 - 2.2 Talvikunnossapito
 - 2.3 Liikenteenohjaus

Käsitteistö on pääosin yleisesti tunnettua, mutta sitä on syytä määritellä tarkemmin lain esitöissä. Yllä olevan tienpidon käsitteistön tarkoituksena on mahdollistaa käsitteiden käyttäminen lakitekstissä. Tienpidon lisäksi yksityisteihin liittyvä keskeinen käsite on tien käyttö.

Tieoikeus yhteisen alueen hyväksi

Oikeuskäytännössä (KKO:2007:92) vakiintuneen tulkinnan mukaan nykyinen laki ei mahdollista tieoikeuden perustamista yhteisen alueen hyväksi lukuun ottamatta yhteismetsää, jonka osalta nykyisen lain 2 §:n 1 momentissa on nimellinen säännös. Taustana tulkinnalle on ajatus, että rasitetulle kiinteistölle aiheutuva haitta ei ole arvioitavissa osakasmäärän suuruuden ja sen jatkuvan kasvun vuoksi.

Osa yhteisistä alueista, kuten tyyppillisesti yhteiset vesialueet ja yhteiset vesijätköt, ovatkin sellaisia, että lähtökohtaisesti kuka tahansa osakas voi sellaista käyttää. Osa yhteisistä alueista on kuitenkin määrättyä käyttöä varten muodostettuja samaan tapaan kuin yhteismetsällä, jolloin liikennöinti niille määräytyy pitkälti tuon käyttömahdollisuuden eikä niinkään osakasmäärän perusteella. On ainakin syytä harkita, voidaanko tietyillä edellytyksillä sallia tieoikeuden perustaminen myös yhteisen alueen hyväksi.

Eri maa- ja metsäoikeuksien kannat tässä asiassa vaihtelevat. Osa maa- ja metsäoikeuksista pitää nykyistä oikeustilaa perusteltuna. Osa taas katsoo, että tieoikeus tulisi voida perustaa yhteisen alueen hyväksi, mikäli sen osakaskunta on järjestäytynyt.

Välttämättä se, onko osakaskunta järjestäytynyt vai ei, ei yksin ratkaise sitä, miten yhteisen alueen liikennöinti määräytyy. Yksi mahdollisuus olisi säännellä asiaa siten, että asetetaan yhteisen alueen hyväksi perustettavalle tieoikeudelle erityinen rajoitus. Tieoikeutta ei saisi perustaa yhteisen alueen hyväksi, jos yhteisalueosuuksien jo tapahtuneesta tai vastaisuudessa todennäköisesti tapahtuvasta jakaantumisesta voi seurata tieoikeuden muuttuminen huomattavaa haittaa aiheuttavaksi.

Erilliset tieyksiköt talvikunnossapidolle

Nykyinen laki ei tunne mahdollisuutta ositella erikseen talvikunnossapitoa niiden tieosakkaiden maksettavaksi, jotka käyttävät tietä talvella. Talvikunnossapito muodostaa kuitenkin keskimäärin 25 – 40 % kunnossapidon kustannuksista (Esko Hämäläinen – Jaakko Rahja: Yksitystien kunnossapito, Suomen Tieyhdistyksen yksityistiejulkaisut 2012). Useissa tiekunnissa on käytännössä omaksuttu lain vastainen käytäntö ositella talvikunnossapidon kustannukset erikseen.

Silloin, kun pääosa merkittävimmistä tieosakkaista käyttää tietä talvellakin, tavanomaisella tieyksiköiden laskentamenetelmällä saavutetaan oikeudenmukainen kustannusosittelu riittävällä tarkkuudella. Toisin on esimerkiksi tilanteessa, jossa tien varrella on runsaasti vain kesällä käytettäviä vapaa-ajan asuntoja ja vain muutama yksittäinen myös talvella käytettävä vapaa-ajan asunto. Tällöin asuntojaan pelkästään kesällä käyttävät joutuvat tosiasiallisesti kustantamaan pääosan talvikunnossapidosta.

Esimerkkitalanteessa, jossa talvikunnossapidon osuus on 35 % kunnossapitokustannuksista, pelkästään kesäkäytössä olevia asuntoja on 18 ja ympärivuotisesti käytettäviä 2, ja kaikkien tienkäyttömatalka likimäärin sama, tavanomaisella tieyksiköiden laskentamenetelmällä pelkästään kesäkäytössä olevien asuntojen tieosakkaat joutuisivat tosiasiallisesti maksamaan noin 80 % talvikunnossapidon kustannuksista ja heidän tiemaksunsa muodostuisi 40 % korkeammaksi kuin siinä tilanteessa, jossa talvikunnossapitoa ei tarvittaisi.

Esimerkkilaskelma osoittaa, että eräissä tilanteissa nykyinen käytäntö ei johda oikeudenmukaiseen kustannusjakoon. Onkin jossain määrin ymmärrettävää, että tiekunnat ovat tehneet asiassa lain vastaisia ratkaisuja. Eri maa- ja tieoikeuksien kannat tässä asiassa kuitenkin vaihtelevat. Osa maa- ja tieoikeuksista katsoo, että nykyinen käytäntö kunnossapidon säilyttämisestä yhtenä, jakamattomana kokonaisuutena on syytä säilyttää yksinkertaisuutena ja selkeytensä vuoksi. Asiaa on kuitenkin syytä pohtia tarkemmin.

Käyttömaksun määrääminen

Sekä nykyisessä laissa että luonnoksessa lähdetään siitä, että tiekunta päättää käyttömaksuista samaan tapaan kuin tiemaksuista eli tiekunnan kokouksessa. Yleensä tiekunnan kokouksia on vain kerran vuodessa, kun taas kuljetukset, joista käyttömaksua voitaisiin periä tapahtuvat satunnaisesti ja osin yllätyksellisesti. Tämän vuoksi käytännössä käyttömaksujen periminen tapahtuu pitkälti sopimusperusteisesti.

On syytä harkita, voidaanko käyttömaksun määräämismenettelyä keventää. Yksi ratkaisumalli olisi, että tiekunta määräisi ainoastaan käyttömaksun perusteen, esimerkiksi euroa per kuljetuksen paino tonneina, ja kuljetuskohtaisen käyttömaksun määrääminen jäisi hoitokunnan asiaksi.

Edelleen sekä nykyisessä laissa että luonnoksessa on mahdollisuus metsätien oalta käyttää tiemaksujärjestelmän vaihtoehtona kuljetusmaksujärjestelmää. On syytä harkita, onko metsäliikenne ainoa, jolle käyttömaksu voisi olla sopiva tienpidon rahoitusmuoto. Ratkaisumallina voisi olla, että vuosittain säännöllisenä toistuvasta liikenteestä peritään tiemaksuja ja epäsäännöllisistä kuljetuksista tiekunnan niin päättäessä käyttömaksua siitä riippumatta, olisivatko epäsäännölliset kuljetukset metsäliikennettä vai jotain erityisliikennettä. Käytännössä on ollut esimerkiksi tilanne, jossa yksityistien vaikutusalueella on ollut pienehkö vientisatama, jonka vuosittaiset kuljetusmäärät poikkeavat kovasti toisistaan ja taantuma-aikoina satamaliikenne on ollut lähes olematonta.

Tiekunta useampaa yksityistietä varten

Luonnoksessa ehdotetaan, että useaa eri yksityistietä varten voitaisiin perustaa yhteinen tiekunta. Tällä ilmeisesti pyritään toteuttamaan lain uudistamista valmistelleen raportin (Esko Hämäläinen: Yksityistielain uudistamistarpeet, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 30/2014) ehdotus tiestökunnista.

Sinänsä on ilmeistä, että laajahkon tiestön asioiden yhtenäinen hoitaminen tuo tehoa tienpitoon. Luonnoksen säännöksen sanamuoto on kuitenkin ongelmallinen. Tiekunta on tieosakkaiden muodostama yhteisö, jossa kullakin tieosakkaalla on tieyksikköjensä mukainen osuus. Jos usealle tielle perustetaan yhteinen tiekunta, ongelmaksi nousee yksittäisen osakkaan osuuden suuruuden määrittäminen. Tämä on tarpeen paitsi äänestämisen, myös varainhallinnan ja maksujen perimisen kannalta. Usean tien tiekunta on ongelmallinen, jos sen on kerättävä varoja erikseen kutakin tietä varten ja ehkä päätettävä erikseen kutakin tietä koskevista asioista.

Mikäli päädytään luonnoksessa ehdotettuun ratkaisumalliin, on säänneltävä myös peruste, jolla eri teiden tieosakkaiden tieyksikkömäärät saatetaan yhdenvertaisiksi.

Toinen vaihtoehto on pitäytyä nykyisessä mallissa, jossa tiekunnan tiesto muodostaa yhden kokonaisuuden, ja miettiä lainsäädännöllisiä kannustavia ratkaisuja riittävän laajan tiestön kokoamiseen yhdeksi tiekunnaksi.

Sovittelu yksityistieasioissa

Luonnokseen on otettu ehdotus, joka mahdollistaa maakunnille yksityistieasioiden sovitteluelimen perustamisen. Avaus sovittelun painoarvon lisäämiseksi on kannatettava.

On kuitenkin syytä harkita, rajataanko sovittelu yksinomaan maakuntien tehtäväksi. Jo nyt lainsäädäntö mahdollistaa sovitteluun yksityistietoimituksissa (kiinteistönmuodostamisasetus 51 §). Ongelmana sovittelussa on lähinnä siitä yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset ja niiden kattaminen. Sen sijaan, että sovitteluelin rajattaisiin lailla yksinomaan maakuntien organisaatioon kuuluvaksi, voitaisiin yhteiskunnalle luoda mekanismi avustaa sovittelua. Tällöin sovittelun käytännön organisointi voitaisiin antaa myös muulle kuin viranomaiselle, esimerkiksi Suomen Tieyhdistys ry:lle tai jo toiminnassa oleville sovittelu-toimistoille sen mukaan, kuin kulloinkin olisi tarkoituksenmukaista.

8. EHDOTUS JATKOTOIMENPITEIKSI

Luonnos ei vielä nykyisessä muodossaan ole valmis vietäväksi hallituksen esityksenä Eduskuntaan. Koska jo edellä todetusti uusi yksityistielakikin tulee

todennäköisesti olemaan pitkäikäinen, on viisasta valmistella sitä hieman kauemmin, sillä nykyisen lain korvaamiselle ei tiettävästi ole mitään pakottavaa kiirettä.

Jatkovalmistelua luonnoksen pohjalta on syytä jatkaa ja erityisesti harkita tässä lausunnossa esille nostettuja seikkoja. Jatkovalmistelu olisi mahdollista organisoida esimerkiksi työryhmäksi, johon valmistelusta vastaavien liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten lisäksi osallistuisi sidosryhmiä kuten Maanmittauslaitos, maa- ja metsätalouden ministeriö, Suomen tieyhdistys ja Kuntaliitto.

Maa- ja metsätalouden ministeriö on valmiina osallistumaan jatkovalmisteluun. Tämän lausunnon liitteenä onkin luonnoksen pohjalta muokattu ehdotus, jossa tässä lausunnossa esiin tuotuja seikkoja on luonnosteltu eteenpäin. Lisäksi ehdotuksessa on pyritty selkeyttämään säännösten sanamuotoja.



Laamanni

Timo Heikkinen



Maa- ja metsätalouden ministeriön
insinööri

Sakari Haulos