Olli Mäenpää

16.3.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys yksityistielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2017 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) täydentämisestä (HE 11/2018 vp)

Omaisuuden suoja

Tieoikeuden perustaminen

Kiinteistön hyväksi on lakiehdotuksen 4 §:n mukaan perustettava rasitteena pysyvä tieoikeus uuden tien tekemistä varten tarpeelliseen tiealueeseen tai ennestään olevaan tiehen, jos se on tärkeää kiinteistön tarkoituksenmukaista käyttöä varten eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa millekään kiinteistölle tai muulle rekisteriyksikölle taikka ennestään olevan tien tieosakkaalle. Kiinteistön omistajalla on 15 §:n 1 momentin mukaan oikeus korvaukseen tieoikeuden perustamisesta. Tieoikeuden perustamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta päätetään 18 §:n mukaan yksityistietoimituksessa.

Rasitteena perustettavalla tieoikeudella perustetaan kiinteistöön kuuluva pysyvä oikeus käyttää toiseen kiinteistöön kuuluvaa aluetta määrättyyn tarkoitukseen. Tällaisen perustieoikeuden perustaminen merkitsee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asiallisesti omaisuuden pakkolunastamista. Tieoikeuden perustamista on siten aiheellista arvioida siltä kannalta, että omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Ehdotettu sääntely vastaa perustuslain 15 §:n 2 momenttiin perustuvia pakkolunastuksen edellytyksiä, kun otetaan huomioon, että lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho kuin julkisyhteisö ja lain 4 §:ssä on riittävästi konkretisoitu yleisen tarpeen vaatimusta aineellisin säännöksin (PeVL 32/2010 vp). Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää perustuslain 15 §:n 2 momentissa edellytetyn täyden korvauksen toteutumista, sillä lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin korvaussäännös ei edellytä täyden korvauksen suorittamista tieoikeuden perustamisesta. Tosin korvaukset määrätään yksityistietoimituksessa viran puolesta, ja perustuslain 15 §:n 2 momentissa edellytetty oikeus täyteen korvaukseen voitaisiin siten ajatella toteuttavan viran puolesta.

Sääntelyä on tältä osin kuitenkin aiheellista täsmentää säädettävässä laissa, koska perustuslaki edellyttää tältä osin, että täydestä korvauksesta säädetään lailla. Täsmennys voi tapahtua esimerkiksi viittaussäännöksellä lunastuslakiin tai nimenomaisella säännöksellä oikeudesta täyteen korvaukseen, jolloin myös korvauksen määräytymisen perusteet on määriteltävä laissa (PeVL 49/2002 vp).

Alueen siirtäminen kiinteistöltä toiselle

Lakiehdotuksen 75 §:n 1 momentin mukaan yksityistietoimituksen yhteydessä toimitusmiehet voivat suorittaa sellaisen tilusvaihdon tai alueen siirtämisen, jonka suorittamistarve johtuu tien tekemisestä, tien tai tieoikeuden lakkauttamisesta taikka tieoikeuden muusta muuttamisesta. Edellytyksenä on, että yksityistietoimituksen hakija tai asianomaisen alueen omistaja sitä vaatii, taikka tilusvaihto tai alueen siirtäminen on tärkeää tarkoituksenmukaisen kiinteistöjaotuksen aikaansaamiseksi, eikä siitä aiheudu kenellekään huomattavaa haittaa. Tilusvaihdon edellytyksiä on säännelty tarkemmin 75 §:n 2 momentissa. Lisäksi 75 §:n 3 momentin mukaan arvoltaan vähäinen alue voidaan siirtää kiinteistöstä toiseen rahana suoritettavaa täyttä korvausta vastaan.

Tilusvaihto ja alueen siirtäminen merkitsevät maa-alueen omistusoikeuden siirtämistä omistajalta toiselle. Koska ne voitaisiin suorittaa myös ilman asianosaisten suostumusta, sääntelyä on arvioitava pakkolunastuksen edellytysten kannalta. Säännösehdotus sisältää yleisen tarpeen edellytyksistä riittävät säännökset. Vain alueen siirtämisestä olisi lakiehdotuksen mukaan suoritettava täysi korvaus, joskaan tämän korvauksen määräytymisen perusteista ei sisälly säännöksiä lakiehdotukseen. Tältä osin sääntelyä on välttämätöntä täsmentää esimerkiksi viittauksella lunastuslakiin (ks. myös PeVL 49/2002 vp).

Tilusvaihdon osalta lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä, joka edellyttäisi täyden korvauksen suorittamista. Lakiehdotuksen 75 §:n 5 momentin mukaan sovellettavaksi tulevan kiinteistönmuodostamislain 59 §:n 3 momentti sisältää kuitenkin säännöksen, jonka mukaan jos kiinteistölle vaihdossa tulleen omaisuuden arvo ei täysin vastaa sen luovuttaman omaisuuden arvoa, maksetaan erotuksesta korvaus. Kiinteistönmuodostamislaki ei kuitenkaan edellytä täyden korvauksen suorittamista, ja sen 200 § määrittelee melko yleisluonteisesti korvauksen määräytymisen perusteita. Kyseisen säännöksen ei voida katsoa vastaavan korvauksen perusteiden määrittelyssä täsmällisyydeltään lunastuslain 29-39 §:n säännösten sisältöä. Sääntelyä olisi paikallaan täydentää myös tältä osin.

Näkemäalueen ja suoja-alueen perustaminen

Näkemä- ja suoja-alueen merkitsee myös kiinteistönomistajan omistusoikeuden rajoittamista. Tällaisen alueen perustamisesta päätettäisiin 5 §:n 2 momentin nojalla, jos alueen perustaminen olisi liikenneturvallisuuden vuoksi tärkeää, eikä siitä aiheutuisi millekään kiinteistölle huomattavaa haittaa. Lisäksi uusien rakennusten

rakentaminen tällaiselle alueelle voidaan kieltää, jos liikenneturvallisuus sitä välttämättä vaatii. Rakentamisrajoituksesta voidaan myöntää poikkeus, jos poikkeaminen ei huomattavasti vaaranna liikenneturvallisuutta.

Rajoituksille on hyväksyttävät ja yleisen edun kannalta riittävät perusteet. Rajoitukset on määritelty riittävän täsmällisesti eikä niitä voida pitää kohtuuttomina. Rajoituksista päätetään 71 §:n mukaan yksityistietoimituksessa, jota koskeva menettely on erikseen lailla määritelty. Alueen perustamisesta maksettavasta korvauksesta säädetään 15 §:ssä. Rajoituspäätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Rajoitusten ei voida katsoa olevan ristiriidassa omaisuuden perusoikeussuojan kanssa.

Laitteen ja rakennelman siirtäminen

Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan voidaan yksityistietoimituksessa antaa oikeus siirtää laite, rakennelma tai rakennus soveliaaseen paikkaan. Edellytyksenä siirrolle on, että laite tai rakennelma, jota ei käytetä asuntona, on uuden tien rakentamisen tai tien siirtämisen esteenä niin, että tien tekeminen laitetta, rakennelmaa tai rakennusta siirtämättä aiheuttaisi kustannusten merkittävää nousua tai huomattavaa hankaluutta. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan omaisuuden suojan vaatimuksiin.

Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen tiealueelle

Lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin mukaan tiekunta voisi antaa suostumuksen kiinteistöä tai yhdyskuntaa palvelevan maahan sijoitettavan johdon ja sellaiseen liittyvän vähäisen laitteen sijoittamiseen. Kiinteistön omistajan suostumusta ei tällöin tarvita, joten sijoittamissuostumuksen antavalla tiekunnan päätöksellä voitaisiin rajoittaa kiinteistön omistajan omistusoikeutta.

Tiekunnan suostumuksen perusteita tai puitteita ei ole millään tavalla säännelty ehdotuksessa. Joissain tilanteissa suostumuksella aiheutetut rajoitukset saattavat muodostua ongelmallisiksi omistusoikeuden perusoikeussuojan kannalta, jos esimerkiksi johtojen tai kaapelien sijoittaminen aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkittävää ja kohtuutonta haittaa. Tiekunnan suostumuksen edellytykset olisi siksi aiheellista määritellä laissa. Vastaava sääntely maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:ssä edellyttää, että johtojen sijoittamista ei muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin sekä että kiinteistölle ei aiheuteta tarpeetonta haittaa.

Muut rajoitukset omaisuuden suojaan

Lakiehdotukseen sisältyy eräitä muita rajoituksia kiinteistön omistajan oikeuksiin. Tällaisia ovat muun muassa oikeus sijoittaa yhdyskuntateknisiä johtoja tiealueelle ilman maanomistajan suostumusta, rajoitus maanomistajan oikeuteen asettaa puomi tai muu sulkulaite yksityiselle tielle sekä tilapäisten kulkuväylien perustaminen. Rajoituksia voidaan pitää verraten vähäisinä ja niille on hyväksyttävät perusteet.

Liikkumisvapaus

Lakiehdotuksen 28 § määrittelee rajoituksia, jotka kohdistuvat muiden kuin tieosakkaiden tienkäyttöön. Pykälän 1 momentin mukaan muiden kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuva yksityistien käyttäminen säännöllisiin ja tilapäisiin kuljetuksiin, säännölliseen kulkemiseen sekä tien kunnossapitokustannuksia selvästi lisäävän toimintaan edellyttäisi tiekunnan tai osakkaiden lupaa. Luvanvaraisesta tien käytöstä olisi suoritettava korvauksena käyttömaksu, jollei muuta sovita. Luvanvaraista ei kuitenkaan olisi tien käyttäminen jokamiehenoikeuden nojalla tapahtuvaan kulkemiseen tai välttämättömien viranomaistehtävien edellyttämään tienkäyttöön. Lakiehdotuksen 29 § määrittelee edellytykset, joiden perusteella tien käyttö voidaan kieltää tai sitä voidaan rajoittaa.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että se rajoittaisi perustuslain 9 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattua vapautta liikkua maassa. Arviossa on lisäksi otettava huomioon, että perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena turvattu omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan samoin kuin omistajan oikeuden asettaa muille hänen omaisuutensa käyttörajoituksia ja -esteitä. Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on yksityistien käyttämistä koskevia melko samanlaisia rajoituksia sisältävää lakiehdotusta arvioidessaan katsonut, että ”sääntelyn tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Yksityistietä rasittavan ulkopuolisen käytön rajoittaminen tai sen maksullisuus tienomistajan oikeuksien turvaamiseksi ei lähtökohtaisesti ole ongelmallista liikkumisvapauden kannalta.” (PeVL 49/2002 vp, s. 3). Myös nyt ehdotettua sääntelyä voidaan pitää liikkumisvapauden kannalta ongelmattomana. Sääntelyä voidaan pitää myös riittävän selkeänä ja toteuttamiskelpoisena.

Oikeusturva

Lakiehdotuksessa säädetyt päätökset tehdään pääasiassa yksityistietoimituksessa tai tiekunnan kokouksessa. Yksityistietoimituksesta on perussäännökset lakiehdotuksen 6 luvussa. Muuten menettelystä kiinteistötoimituksessa säädetään kiinteistönmuodostamislain 15 luvussa. Muutoksenhausta on kohteeltaan rajattu muutoksenhakusäännös lakiehdotuksen 81 §:ssä. Asianosainen saa lisäksi kiinteistönmuodostamislain 231 §:n sisältämän yleissäännöksen mukaan hakea muutosta yksityistietoimituksessa tehtyyn ratkaisuun valittamalla maaoikeuteen, jollei muutoksenhakua ole lailla kielletty.

Tiekunnan perustamisesta, toimivallasta ja hallinnosta on perussäännökset lakiehdotuksen 5 luvussa. Lisäksi tiekunta voi 51 §:n mukaan laatia itselleen hallintoaan ja muuta toimintaansa koskevat säännöt. Päätöksenteosta tiekunnassa säädetään

lakiehdotuksen 59 §:ssä. Tiekunnan päätöksen lainmukaisuus ja tiekunnan sääntöjen mukaisuus voidaan 65 §:n mukaan saattaa moitekanteella käräjäoikeuden tutkittavaksi. Yksityistietoimitusta ja tiekunnan päätöksentekoa koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset.

Tiekunnan päätösvalta ja PL 124 §

Tiekunta on lakiehdotuksen 3 §:n määritelmäsäännöksen mukaan tieosakkaiden muodostama yhteisö. Sitä voidaan pitää myös erityisiä tarkoituksia varten järjestettynä lakisääteisenä yhteisönä. Tiekunta ei ole viranomainen, mutta sillä on lakiehdotuksen mukaan myös toimivaltaa päätöksentekoon. Tiekunnalle säädettyjä tehtäviä on siksi aiheellista arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Tiekunnan perustehtävänä on hallinnoida yksityistietä. Yksityistien hallinnointi (48 §) on luonteeltaan lähinnä yksityisoikeudellisen tieoikeuteen perustuvan määräämisvallan käyttöä ja tienpitoon kuuluvien toimenpiteiden tekemistä. Hallinnointiin kuuluu myös päätöksen tekeminen erilaisista tieoikeuteen ja sen toteuttamiseen kuuluvista toimista. Tällaisia toimia ovat myös mm. 18 §:ssä tarkoitettu tieoikeuden myöntäminen ennestään olevaan tiehen ja muun kuin kiinteistön hyväksi sekä yksittäisen tieoikeuden ja 8 §:ssä tarkoitetun oikeuden lakkauttaminen. Sama koskee luvan myöntämistä tien käyttöön (28 §), tien käytön kieltämistä ja rajoittamista (29 §) sekä tiemaksun määräämistä (41 §). Tiekunnan toimivaltaan kuuluu 52 §:n mukaan myös tienpitoon liittyvien sitoumusten ja sopimusten tekeminen.

Vaikka tiekunnalla on toimivalta käyttää päätösvaltaa tällaisissa lakiehdotuksen mukaisissa asioissa, kysymys ei ole julkiseen valtaan vaan yksityisoikeudelliseen toimivaltaan perustuvasta päätöksenteosta. Tällaista päätösvallan käyttöä ja siihen liittyviä toimintoja ei voida pitää luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä, vaikka niistä säädetään erikseen laissa.

Samoin perustein on aiheellista arvioida tiekunnan lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin mukaisesti antamaa suostumusta kiinteistöä tai yhdyskuntaa palvelevan maahan sijoitettavan johdon ja sellaiseen liittyvän vähäisen laitteen sijoittamiseen. Kysymys on asiallisesti tiekunnan sopimustoimivaltaan kuuluvasta päätöksestä. Jos sijoittamisesta ei päästäisi sopimukseen tiekunnan kanssa, johdon sijoittaja voisi 30 §:n 3 momentin mukaan hakea sijoittamisoikeutta kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä tietoyhteiskuntakaaressa määriteltyjen menettelyiden mukaisesti.