VEO / VTO
Kuukasjärvi, Ovaska

14.3.2018
Muistio

Kirjallinen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnan kuulemiseen koskien yksityistielain uudistusta (HE 147/2017 vp ja HE 11/2018 vp)

Eduskunnalle on annettu kaksi hallituksen esitystä: syksyllä 2017 annettiin esitys uudesta yksityistielaista (HE 147/2017 vp) ja nyt maaliskuussa annettiin tätä lakiehdotusta täydentävä hallituksen esitys (HE 11/2018 vp). Tarkoituksena olisi korvata yli 50 vuotta vanha, vuonna 1963 voimaan tullut laki yksityisistä teistä.

Ehdotetun lain tavoitteena on luoda edellytykset yksityistieverkon kehittämiselle ja ylläpidolle nykyisissä olosuhteissa huomioiden muun muassa kaupungistumisen ja maaseudun ikärakenteen muutoksen sekä toisaalta luonnonvaratalouden ja elinkeinoelämän tarpeet. Yksityisteitä koskeva lainsäädäntöä selkeytettäisiin ja modernisoitaisiin niin kirjoitustavaltaan kuin sisällöltään. Tarpeettomat, vanhentuneet ja muun lainsäädännön kanssa päällekkäiset säännökset poistettaisiin.

Kuntien tielautakuntia koskevista säännöksistä luovuttaisiin, ja niille aiemmin kuuluneet tehtävät siirrettäisiin muille viranomaisille. Yksityisteiden avustuksia koskevia säännöksiä uudistettaisiin karsimalla avustuskriteereitä. Alkuperäisessä esityksessä esitettiin nykyisten valtionavustusten jakaminen siirrettäväksi vuonna 2020 toimintansa aloittavien maakuntien tehtäväksi.

Lupamenettelyiden keventämiseksi ja selkeyttämiseksi annettaisiin tieosakkaille oikeus päättää maahan sijoitettavien kiinteistöä tai yhdyskuntaa palvelevien johtojen ja niihin liittyvien vähäisten laitteiden sijoittamisesta yksityistien tiealueelle. Jatkossa tähän ei tarvittaisi enää maanomistajan lupaa. Tiekunta voisi antaa suostumuksen johtojen sijoittamiselle yksityistien tiealueelle. Tämä sujuvoittaisi ja nopeuttaisi johtojen sijoittamista maahan, millä olisi myönteistä vaikutusta myrskytuhojen ja muiden luonnonilmiöiden aiheuttamien vahinkojen estämisessä, esimerkiksi sähkön- ja energiansaannin turvaamiselle.

Ehdotettavalla lailla on tarkoitus selkiyttää eri osapuolten vastuita yksityisteiden rakentamisen, ylläpidon sekä liikkumisen suhteen. Ulkopuolisten olisi lähtökohtaisesti saatava lupa yksityistien käytölle ja käytöstä voitaisiin periä maksu. Lupaa tien käyttämiseen ei jatkossakaan tarvittaisi satunnaiseen tai jokamiehen oikeudella tapahtuvaan toimintaan, joka ei selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia.

Asemakaava-alueilla sijaitsevien yksityisteiden asemaa selkeytettäisiin. Ehdotetulla lailla pyritään myös kannustamaan tieosakkaita järjestäytymiseen ja yksityisteitä koskevan hallinnollisen tiedon ylläpitoon. Tiekuntien perustaminen ja yhdistyminen mahdollistettaisiin myös tieosakkaiden omilla päätöksillä ilman yksityistietoimitusta.

Täydentävällä esityksellä (HE 11/2018 vp) lain voimaantuloa ehdotetaan aikaistettavaksi vuodella. Yksityistielain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2019. ELY-keskukset hoitaisi-

vat vuoden 2019 ajan vuonna 2020 maakuntiin ja Luovaan siirtyviä tehtäviä. Muut tehtävät siirtyisivät alkuperäisen esityksen mukaisille viranomaisille 2019 alusta. Lisäksi esitetään pieniä yksityistielakiehdotusta selkeyttäviä muutoksia.

Yksityistieavustuksia koskevat tehtäväsiirrot maakuntiin olisi tarkoitus toteuttaa erillisellä hallituksen esityksellä syksyllä 2018.

Perustuslain kannalta merkitykselliset kohdat, jotka koskevat lähinnä liikkumisvapautta (PL 9§), omistusoikeuden suojaa (PL 15 §) ja oikeusturvaa (21 §):

PL 9 §

Esityksen mukaisessa ulkopuolista tienkäyttöä koskevassa 28 §:ssä luvanvaraisuuden ulkopuolelle jätettäisiin jokamiehen oikeuden nojalla tapahtuva kulkeminen. Tien käyttö olisi luvanvaraista säännöllisiin tai tilapäisiin kuljetuksiin, säännölliseen kulkemiseen tai tien kunnossapitokustannuksia selvästi lisäävään toimintaan. Luvanvaraisesta tien käytöstä voitaisiin periä käyttömaksua. Koska kustannusten aiheutuminen voi olla usein mahdollista todeta vasta jälkikäteen, perusteluissa on pyritty tuomaan esimerkein esiin tilanteita, joissa lisäkustannuksia yleensä aiheutuu, sekä arvioitu tienkäytön säännöllisyyttä ja satunnaisuutta liittyen luvanvaraisuuteen.

Yksityistietä rasittavan ulkopuolisen käytön rajoittaminen tai sen maksullisuus tienomistajan oikeuksien turvaamiseksi ei perustuslakivaliokunnan mukaan lähtökohtaisesti ole ongelmallista perustuslain liikkumisvapauden kannalta (PeVL 49/2002 vp s. 3).

PL 15 §

Esityksessä ehdotetaan, että tiealuetta koskevan rasitteen lisäksi voitaisiin perustaa myös yksityistiehen kuuluva näkemäalue yksityistien liittyessä maantiehen tai toiseen yksityiseen tiehen tai johtaessa rautatien tasoristeykseen taikka suoja-alue. Näkemä- ja suoja-alueilta voisi tieoikeuden nojalla poistaa piha-alueiden ulkopuolelta näkemää haittaavaa luonnontilaista kasvillisuutta. Yksityistielaissa säädettävät näkemä- ja suoja-alueet eivät tulisi voimaan suoraan lain nojalla, vaan niistä olisi tehtävä erillinen viranomaispäätös, jossa kiinteistönomistajan oikeutta rajoittavan alueen perustamista olisi aina arvioitava laissa säädettyjen edellytysten kannalta erikseen, ja alueiden perustamisesta olisi maksettava asianmukainen korvaus. Korvauksista tieoikeuden, näkemä- ja suoja-alueen perustamisesta samoin kuin muidenkin kiinteistönomistajan omistussoikeutta rajoittavien oikeuksien perustamisesta ja alueiden käyttämisestä säädettäisiin lakiehdotuksen 15 §:ssä. Alue voitaisiin tarvittaessa myös lakkauttaa.

Nykytilaa vastaavasti lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin, että jos laite tai rakennelma taikka sellainen erillinen rakennus, 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, yksityistietoimituksessa voitaisiin antaa oikeus siirtää laite, rakennelma tai rakennus soveliaaseen paikkaan. Edellytyksenä olisi, ettei siirtämisestä aiheudu vahinkoa tai merkittävää haittaa sen omistajalle. Siirrettävän omaisuuden omistajalla olisi 33 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada korvaus haitasta, vahingosta ja siirtokustannuksista. Nykytilasta poiketen rakennus voitaisiin 22 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa omistajan vaatimuksesta määrätä vaihtoehtoisesti lunastettavaksi. Tämä lisäisi omistajan vaihtoehtoja ja parantaisi omistajan asemaa tilanteissa, joissa siirtämisen edellytykset täyttyisivät, mutta omistaja kuitenkin katsoisi, että rakennus ei esimerkiksi enää vastaisi tarkoitustaan tai tulisi tarpeettomaksi. Rakennuksen lunastukseen liittyen täyden korvauksen vaatimuk-

sen voidaan katsoa täyttyvän yksityistielakiehdotuksen 33 §:ään ehdotettavalla sääntelyllä korvauksista, joka vastaa tieoikeuden perustamisesta maksettavaa korvausta koskevaa sääntelyä.

Tiekunta tai tieosakkaat, jos tiekuntaa ei olisi perustettu, voisivat jatkossa antaa luvan sijoittaa yhdyskuntateknisiä johtoja tiealueelle niin, että kiinteistönomistajan suostumusta ei enää tarvittaisi. Ratkaisu ei merkittävästi lisäisi tierasitteen rasittavuutta kiinteistönomistajaan nähden. Toimenpiteitä koskevat korvaukset ratkaistaisiin maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) sekä sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014) sisältyvien säännösten kautta.

Lisäksi ehdotetaan rajoitettavaksi maanomistajan oikeutta asettaa puomi tai muu sulkulaite yksityiselle tielle ilman tiekunnan tai tieosakkaiden suostumusta. Kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi on pidetty kuitenkin tarpeellisena säätää kiinteistönomistajalle mahdollisuus saada viranomaiselta lupa sulkulaitteen asettamiseen, jos siihen on erityisiä syitä, eikä asiasta olla päästy sopimukseen tiekunnan tai tieosakkaiden kanssa.

Omistusoikeuteen liittyy myös esimerkiksi lakiehdotuksen 30 §:n sääntely tilapäisistä kulkuteistä ja kuljetusreiteistä. Toisen aluetta olisi mahdollista ottaa käyttöön tilapäistä kulkutietä varten, jos yksityistien käyttö tulvan sortuman, maanvieremän, tiealueella olevaa johtoa koskevan kaivutyön tai muun sellaisen syyn takia olisi estynyt. Jos taas välttämätöntä kuljetusta ei olisi mahdollista järjestää ennestään olevan tien kautta, voitaisiin toisen aluetta ottaa tilapäisesti käyttöön tilapäistä kuljetusreittiä varten. Kyseisten järjestelyjen johdosta maksettavista korvauksista säädettäisiin 32 §:ssä. Sääntely olisi tarkkaan rajattu koskemaan vain laissa määriteltyjä tilanteita, ja toimenpiteet olisivat niissäkin tilanteissa mahdollisia vain laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Kyseisiä rajoituksia omistusoikeuteen voidaan pitää täsmällisinä ja tarkkarajaisina sekä välttämättömiä kulku- ja kuljetustarpeita palvelevina myös tarkoitukseltaan hyväksyttävinä. Esimerkiksi järjestelyjen tilapäisyys tekee toimenpiteistä myös oikeasuhtaiset.

PL 21 §

Oikeusturvaan liittyy esitetty kuntien tielautakuntien lakkauttaminen ja niiden tehtävien siirtyminen muille viranomaisille. Tielautakuntien lakkauttamisesta johtuen osakkaiden kuluriski toimitusasioissa ja tiekunnan päätösten moitteita koskevissa muutoksenhakuasioissa voisi kasvaa. Kunnat ovat voineet subventoida tielautakuntien toimintaa tavalla, joka tehtävien siirtyessä yksityistietoimituksiin ja tiekuntien päätösten moitteiden osalta käräjäoikeuksiin, ei olisi mahdollista.

Maksuja ei ole pidettävä kustannusten kohtuullisuutta edellyttävän kannan vastaisina. Maksujen lisääntyvä ohjausvaikutus on omiaan tukemaan viivytyksettömyystavoitteen toteutumista. Ehdotetut maksutasot ohjaavat asianosaisia mahdollisesti harkitsemaan aiempaa tarkemmin asian vientiä tuomioistuimeen. Ne, joille maksu olisi tosiasiallinen este päästä oikeuteen, ovat kuitenkin tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 7 §:n nojalla vapautettuja maksun suoritusvelvollisuudesta. Kiinteistötoimituksista perittävien maksujen määräämisen perusteista säädetään puolestaan laissa kiinteistötoimitusmaksuista (558/1995). Yksityistietoimituksiakin koskevan pääsäännön mukaan kiinteistötoimitusmaksun suuruuden tulee vastata kiinteistötoimituksesta valtiolle tai kunnalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo).

Muut huomiot

Esityksessä huomioidaan perustuslain ympäristövastuusäännökseen kiinnittyvät ympäristönsuojelulliset näkökohdat. Tämä näkyy läpäisyperiaatteen mukaisesti siinä, että viitataan ympäristölainsäädäntöön useissa lainkohdissa, kuten 19 §:ssä ja 24:ssä tien rakentamisen ja kunnossapidon (HE 11/2018 vp) osalta ja 85 §:n 2 momentissa yksityistietoimituksiin liittyen.

Säännöksen aineellinen tavoite terveellisen ympäristön turvaamisesta on esityksessä otettu huomioon muun muassa lain erityisesti tieoikeuden ja muiden käyttöoikeuksien perustamisen edellytyksiä koskevissa 2 luvun säännöksissä sekä tienpitoa koskevassa 3 luvussa.

Ehdotettua yksityistielakia on pidettävä liikkumisvapauden, oikeusturvan ja omaisuuden suojan rajoitusten osalta täsmällisinä ja tarkkarajaisina ja niiden on katsottava muutenkin täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Esitys ei rajoita perustuslaissa turvattua oikeusturvaa, ja siinä on huomioitu perustuslain ympäristövastuusäännös. Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Esitykseen sisältyy kuitenkin periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä erityisesti omistusoikeuden suojan osalta, ja yksityistieverkon laajuus huomioiden näillä kysymyksillä on laajoja vaikutuksia kansalaisten asemaan. Kun vanha vuodelta 1963 peräisin ollut yksityistielaki korvataan uudella säädöksellä, olisi järjestelmän perusteiden perustuslainmukaisuus hyvä varmistaa. Hallitus on pitänyt siksi perusteltuna, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.