OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Jari Salila

15.3.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE 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)

Esityksissä ehdotetaan säädettäväksi uusi yksityistielaki, muutettavaksi yhdeksää muuta lakia ja kumottavaksi nykyinen yksityisistä teistä annettu laki (358/1962). Hallituksen esityksen ytimen muodostaa uusi yksityistielaki. Muihin lakeihin tehtävät muutokset ovat teknisluonteisia eikä oikeusministeriöllä ole niihin huomauttamista.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta valmisteluvaiheessa lausuntonsa, jossa esitetyt näkökohdat on pääosin otettu huomioon. Esitystä ei kuitenkaan ole kaikilta osin ehditty viimeistellä, minkä vuoksi yksittäiset säännösehdotukset ja perustelut ovat jääneet paikoin epäselviksi.

Yleisiä näkökohtia

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.

Yksityistielainsäädäntö muodostaa laajan kokonaisuuden joka sääntelee toisaalta kulkuyhteyden järjestämisen edellytyksiä, toisaalta tietä käyttävien keskinäisiä suhteita. Ehdotetussa yksityistielaissa säädettäisiin yksityisteiden perustamisesta,

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

muuttamisesta ja lakkauttamisesta, yksityisteiden tienpidosta, yksityistietoimituksesta sekä tieosakkaiden, kiinteistönomistajien ja muiden asianosaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakiin sisältyy useita säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan, 20 §:n ympäristövastuun sekä 21 §:n oikeusturvan kannalta.

Tieoikeus ja muut oikeudet

Tieoikeudella ymmärretään yksityistielain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan oikeutta käyttää toisen kiinteistön aluetta pysyvästi kulkuyhteyttä varten, joka tosin voidaan lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin nojalla perustaa myös määräaikaisena.

Hallituksen esitys näyttäisi lähtevän siitä, että tieoikeuden perustamisessa alueelle, jossa sitä ei ennestään ole, on kyse asiallisesti ottaen pakkolunastuksesta (s. 104). Jos tieoikeuden arvioidaan vaikutustensa perusteella rinnastuvan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen, merkitsee tämä samalla sitä, että sääntelyn tulee täyttää perustuslain 15 §:n 2 momentin vaatimukset yleisen tarpeen käsillä olosta ja lunastuksesta aiheutuvien edunmenetysten täysimääräisestä korvaamisesta, jos esitys on tarkoitus käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tieoikeuden perustamisedellytysharkintaan ei yleisen tarpeen vaatimusta kuitenkaan ole sisällytetty eikä kysymystä ole säätämisjärjestysperusteluissakaan arvioitu.

Tieoikeutta koskevaa sääntelyä ei tiettävästi ole nimenomaisesti arvioitu valtiosääntöoikeudellisesti nykyisen perustuslain aikana, vaikka tieoikeutta koskevat säännökset ovat eduskunnan käsiteltävänä olleetkin (HE 166/2000 vp). Vuoden 1961 yksityistielain lainvalmistelutöissä (HE 36/1961 vp) kuin myös oikeuskirjallisuudessa (Koski, Laki yksityisistä teistä (1972), s. 24-25 ja Vihervuori, Ympäristöoikeus (2001), passim.) tieoikeuden omaisuudensuojaulottuvuus on tunnistettu, mutta tieoikeutta ei ole rinnastettu valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan arvioinut erilaisten käytönrajoitusten valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä omaisuudensuojan näkökulmasta. Tieoikeussääntelyn kannalta merkityksellisiä ovat ennen muuta perustuslakivaliokunnan kaivoslainsäädännön ja vesilainsäädännön uudistamisen yhteydessä esittämät kannanotot.

> Kaivoslakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 32/2010 vp s. 5) perustuslakivaliokunta arvioi kaivoksen apualueeksi määräämistä sellaisina lähinnä rasitteiksi luonnehdittavina rajoituksina, jotka eivät siinä määrin merkittävästi vaikuttaneet omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että sitä voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastuvana puuttumisena. Kaivoslain 19 §:n 2 momentin mukaan voidaan apualueeksi määrätä sellainen kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten.

> Vesilain kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 61/2010 vp s. 3) perustuslakivaliokunta totesi oikeustieteessä katsotun, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan.
>
> Vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 8/2017 vp s. 5) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että vesilain mukainen käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely mahdollistaa varsin pitkälle menevät alueiden käyttörajoitukset. Kuitenkin kokonaisuutena tarkasteltuna vesilain 2 luvun 13 §:n sääntelyssä oli perustuslakivakiokunnan käsityksen mukaan kyse omaisuuden suojan rajoittamisesta, ei pakkolunastuksesta. Säännöksen nojalla perustettavien käyttöoikeuksien laajuus on rajoitettu, eikä alueen omistaja valiokunnan mielestä menettänyt käyttöoikeuden johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, tulisi tieoikeuden perustamista koskevaa sääntelyä arvioida omistajan kannalta sekä perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisena käytönrajoituksena ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Kulkuyhteyden järjestämistä ja näin ollen kiinteistön käyttömahdollisuuden turvaamista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä rajoitusperusteena ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Yksityistielain tarkoittama tieoikeus ja muut oikeudet perustuvat laintasoisiin säännöksiin, joskin ne saavat tapauskohtaisen sisältönsä viranomaisen suorittaman harkinnnan perusteella. Yksityistielain 4, 5, 6 ja 8 §:n nojalla perustettavien oikeuksien sisältöä voidaan laintasolla pitää riittävän tarkkarajaisena ja täsmällisesti määriteltynä, kun otetaan huomioon sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien tilanteiden vaihtelevuus. Kun asianosaisilla on oikeus osallistua asian käsittelyyn sekä mahdollisuus saattaa asiassa noudatetun menettelyn ja viranomaisen päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen tutkittavaksi, voidaan oikeusturvajärjestelyitä pitää riittävinä.

Tieoikeuden ja muiden oikeuksien perustamisedellytykset on kirjoitettu siten, että välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten voitaneen katsoa täyttyvän. Tieoikeuden perustamista ei tosin ole kytketty välttämättömyyden vaatimukseen, vaan sen merkitykseen kiinteistön tarkoituksenmukaisen käyttämisen kannalta. Kuitenkin tieoikeuden perustamista rajoittavat 4 §:n edellytysten pitäisi turvata oikeasuhtaisuuden vaatimuksen täyttyminen. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että sanotut edellytykset koskevat myös tieoikeuteen liittyvän autopaikan, puutavaran varastointipaikan sekä venevalkaman ja laiturin edellyttämän alueen perustamisedellytyksiä.

Sääntelyn hyväksyttävyyden näkökulmasta on niinikään merkittävää, että kiinteistön omistajalla on yksityistielain 15 §:n (sekä 33 §:n) mukaan oikeus korvaukseen lakiin perustuvista oikeuksista ja toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista, haitoista ja kustannuksista. Yksityistielaissa ei säädettäisi korvauksen määräämisen perusteista, vaan tältä osin sääntely nojautuu 17 ja 33 §:n mukaan kiinteistönmuodostamislain 200 §:ään ja täyden korvauksen vaatimukseen.

Yksityistielain 5 §:n näkemä- ja suoja-aluesääntely mahdollistaa ainakin teoriassa varsin pitkälle menevien käytönrajoitusten asettamisen kieltämällä rakennuksen rakentaminen mainitulle alueelle. Toisaalta tien tekemistä koskevan sääntelyn ja rajoituksista poikkeamismahdollisuuden pitäisi estää sellaisen tilanteen syntyminen, missä rakentaminen estyisi yksinomaan yksityistien rakentamisen johdosta. Käytönrajoituksille esitetty perustetta (liikenneturvallisuuden varmistaminen) voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä, mutta korvausvelvollisuuden rajaus näyttäisi poikkeavan muusta voimassaolevasta sääntelystä.

Näkemä- ja suoja-aluesääntelyyn nojautuvasta rakentamisrajoituksesta johtuvan haitan korvaamisen edellytykseksi on asetettu yksityistielain 15 §:n 3 momentin mukaan erittäin huomattava haitta. Vastaavanlainen säännös sisältyy voimassa olevaan yksityistielakiin, mutta esimerkiksi maantielain (503/2005) 71 §:ssä ja ratalain (110/2007) 61 §:ssä samankaltaista tilannetta koskeva korvauskynnys on päädytty asettamaan alemmalle tasolle (vahinko tai merkittävä haitta). Perustuslakivaliokunta ei maantielakia käsitellessään (PeVL 3/2005 vp) kiinnittänyt korvauskynnyksen paikantamiseen huomiota.

Vastuu ympäristöstä

Kulkuyhteyden järjestäminen eli tien rakentaminen saattaa vaikuttaa ympäristöön sekä alueen muuhun maankäyttöön monella tavalla. Hallituksen esityksessä on tunnistettu kulkuyhteyden järjestämiseen ja maankäyttöön sekä ympäristön suojeluun liittyvät jännitteet, mikä ilmenee itse säännöksistä (yksityistielain 4-5, 8 ja 19 §) ja säätämisjärjestysperusteluista (s. 107).

Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen tiealueelle

Voimassaolevaan yksityistielakiin ei sisälly lakiehdotuksen 30 §:n mukaista sääntelyä, jonka tarkoituksena lienee ollut edistää erilaisten yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamista ja sujuvoittaa tähän liittyvää hallinnollista menettelyä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan:

> ”Tiealueen tiekäyttöön ottamisen jälkeen suostumuksen kiinteistöä tai yhdyskuntaa palvelevan maahan sijoitettavan johdon ja sellaiseen liittyvän vähäisen laitteen sijoittamiseen antaa tiekunta tai, jos sellaista ei ole perustettu, tieosakkaat. Kiinteistön omistajan suostumusta ei tällöin tarvita.”

Kiinteistön alueeseen perustettava tieoikeus jakaa aluetta koskevan määräämisvallan tieosakkaiden ja alueen omistajan kesken. Ehdotetun sääntelyn taustalla on ilmeisesti ajatus siitä, että alueen omistajalla ei tieoikeuden perustamisen jälkeen olisi enää intressiä mainittuun alueeseen ja että

yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen alueelle vaikuttaa todennäköisemmin tien käyttäjien kuin alueen omistajan oikeuksiin, mikä käytännössä monesti saattaa asiain tila ollakin.

Oikeudellisesti arvioiden kyse on kuitenkin siitä, että jos tieosakkaille ei ole perustettu alueeseen muuta oikeutta kuin oikeus käyttää aluetta pysyvästi kulkuyhteyttä varten, jäävät muut käyttömahdollisuudet ja niistä määrääminen edelleen kiinteistön omistajalle. Tähän istuu huonosti sääntelyrakenne, jossa käyttöoikeuden haltija voisi antaa alueen omistajaa sitovia tahdonilmauksia.

Tiekunnan päätökset ja asianosaisten oikeusturva

Hallituksen esityksessä esitetään, ilmeisesti kuntien tehtävien vähentämiseksi, uudistettavaksi myös yksityistieasioiden viranomaisjärjestelmää siten, että nykyisistä kunnallista tielautakunnista luovuttaisiin. Tielautakunnista luopuminen heijastuu välittömästi muutoksenhaun järjestämistä koskeviin säännöksiin ja edelleen asianosaisten oikeusturvaan siltä osin kuin kyse on tiekunnan tekemistä päätöksistä.

Voimassaolevassa yksityistielaissa tielautakunnalle on osoitettu sekä toimitustyyppisiä että muutoksenhakua koskevia tehtäviä. Nykyisen yksityistielain 70 §:n mukaan ”tieosakkaalla tai muulla asianosaisella, joka katsoo, ettei tiekunnan kokouksen päätöstä ole tehty laillisessa järjestyksessä tai ettei se muutoin ole lain mukainen taikka että päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai tieosakkaiden yhdenvertaisuutta, on oikeus saattaa asia tielautakunnan ratkaistavaksi”. Tielautakunta on siis ollut tiekuntien päätösten osalta muutoksenhaun ensimmäinen aste. Siitä luopuminen merkitsee samalla nykyisen muutoksenhakutien poissulkeutumista, koska maaoikeus muutoksenhakutuomioistuimena ei ole sopiva ratkaisemaan ensimmäisenä asteena tiekunnan päätöksiä koskevia riita-asioita.

Lakiehdotuksessa omaksuttua ratkaisua osoittaa tiekunnan kokousten päätöksiä koskevat riidat käräjäoikeuksissa moitekanneasioina (yksityistielain 65 §) käsiteltäväksi voidaan pitää sinänsä oikeana. Tiekunnan kokousten päätöksissä on monesti kyse tiekunnan velvoittautumisen ohella osakkaiden keskinäisten vastuiden ja velvollisuuksien jakautumisesta. Asiat eivät tältä osin poikkea olennaisesti esimerkiksi yhteisaluelain (758/1989) mukaisen osakaskunnan tai lakiesityksen perusteluissakin mainitun asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) yhtiökokouksen päätösvaltaan kuuluvista asioista. Tieasioita koskevat intressit saattavat kuitenkin monesti olla niin pieniä, että lainkäyttöön liittyvät kustannukset ja kuluriskit saattavat rajoittaa oikeussuojakeinoihin turvautumista.

Epäselväksi kuitenkin jää, syntyykö riita-asioita käsittelevän tuomioistuimen asiantuntemuksen näkökulmasta jonkinlainen rakenteellinen vaje siltä osin kuin tiekunnan kokouksen päätöksessä on kysymys asiasta, joka voitaisiin ratkaista myös yksityistietoimituksessa. Tämänkaltainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi tiekuntia yhdistettäessä tai perustettaessa tieoikeus olemassaolevaan tiehen, jos asiassa on kyse olennaisilta osin tien käytön aiheuttaman rasituksen lisääntymisen arvioinnista. Yksityistietoimituksen osaltahan muutoksenhaku ohjautuu erityiskokoonpanossa toimivaan maaoikeuteen.

Muutoksenhakua koskevat säännökset saattavat olla myös osin puutteelliset, jos esityksessä ei kaikilta osin ole tunnistettu moitekanteen erityispiirteitä. Jos tarkoituksena on ollut että käräjäoikeus kanteen perusteella voisi muuttaa tiekunnan tekemää päätöstä, tulee tästä laissa erikseen säätää vastaavalla tavalla kuin asunto-osakeyhtiölain 23 luvun 4 §:ssä.

Tielautakuntien lakkauttamiseen liittyen on huomiota kiinnitettävä myös lakiehdotuksen siirtymäsäännöksiin. Lakiehdotuksen 95 §:n mukaan tielautakunnat lakkaavat 30 päivänä kesäkuuta 2019 ja tielautakunnassa mainittuna päivänä vireillä olevan asian käsittely siirtyy uuden yksityistielain mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle ja asian käsittelyyn sovelletaan tätä lakia.

Tielautakunnassa vireillä olevaa tiekunnan päätöstä koskevaa valitusasiaa ei ole mahdollista siirtää käräjäoikeuteen moitekanteena käsiteltäväksi asiaksi. Jos tällaisia asioita on, sääntelyä tulee tarkistaa joko porrastamalla voimaantuloa siten että tielautakunnat ehtivät käsitellä niille kuuluvat asiat tai sisällyttämällä voimaantulosäännöksiin erilliset säännökset tämänkaltaisen asian vireillepanosta käräjäoikeudessa.

Esitystä tarkastellessa huomio kiinnittyy myös lakiehdotuksen 42 §:ään, jonka mukaan valitus tiekunnan päätökseen perustuvasta laittomasta maksuunpanosta tulisi tehdä käräjäoikeudelle. Asiassa on kysymys verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 9 §:ssä tarkoitetusta perustevalituksesta, joka mainitun lain 10 §:n 1 momentin mukaan tulee tehdä samalle viranomaiselle kuin säännönmukainen valitus. Koska esityksessä on luovuttu tielautakunnista muutoksenhakuviranomaisena, tiekunnan päätöstä koskevat riitaisuudet käsitellään moitekanteina käräjäoikeudessa.

Käräjäoikeutta ei voida pitää edellä mainitussa 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuna viranomaisena eikä tällaista perusluonteeltaan hallinto-oikeudellista asiaa voida sinne valitusasiana ohjata. Poistamalla lakiehdotuksen 42 §:stä viimeinen virke asia ohjautuisi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 10 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Jos maksuunpanon virheellisyyttä koskevat asiat halutaan ratkaista käräjäoikeudessa, tulisi tämänkaltaiset asiat käsitellä siviilioikeudellisina velkomusasioina, jossa kanteeseen annettu käräjäoikeuden päätös muodostaisi ulosottoperusteen.