OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Jari Salila

10.4.2018

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

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

muuttamisesta ja lakkauttamisesta, yksityisteiden tienpidosta, yksityistietoimituksesta sekä tieosakkaiden, kiinteistönomistajien ja muiden asianosaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Lain uudelleen kirjoittamisesta huolimatta monet perusrakenteet säilyvät nykyisenkaltaisena, joka helpottaa uuteen järjestelmään siirtymistä.

Tieoikeuden ja muiden oikeuksien perustaminen

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.

Tieoikeuden perustamisesta esitetään säädettäväksi lakiehdotuksen 4 §:ssä. Tieoikeuden perustamisessa on kyse toisaalta oikeudesta käyttää toisen kiinteistöä tiettyyn tarkoitukseen, toisaalta tien linjaamisesta mahdollisimman edullisella tavalla, välttäen samalla ympäristölle ja kiinteistöille aiheutuvaa vahinkoa ja haittaa. Tieoikeuden perustamisharkinnassa tulee ottaa huomioon myös muun lainsäädännön ohjausvaikutus, josta säädetään tien rakentamista koskevassa 19 §:ssä.

Oikeusministeriö on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt tieoikeuden sekä muiden oikeuksien perustamista koskevia säännösehdotuksia hyväksyttävinä. Merkille pantavaa on, 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*).

Hyödynsaajan velvollisuus ryhtyä tieosakkaaksi

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin nojalla tieoikeus voidaan hakemuksesta perustaa kiinteistön hyväksi vastoin kiinteistönomistajan tahtoa, jos kiinteistö on

kokonaan tai osaksi yksityistien vaikutusalueella siten, että tietä tarvitaan tai voidaan käyttää kiinteistön liikennetarpeisiin. Kiinteistönomistaja voidaan siis velvoittaa osallistumaan tien rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin hänen tahdostaan riippumatta, jos tiestä objektiivisesti arvioiden aiheutuu hyötyä kiinteistön käytölle.

Osallistumisvelvollisuutta koskevat säännökset eivät ole poikkeuksellisia ympäristöoikeuden piirissä, samantyyppisiä ratkaisuita löytyy mm. vesilain (587/2011) ojitusta koskevat 5 luvun, keskivedenkorkeuden muuttamista koskevista 6 luvun ja säännöstelyä koskevasta 8 luvun säännöksistä.

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.

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.

Päätösten välitön täytäntöönpanoa koskevan lakiehdotuksen 91 §:n mukaan yksityistielain nojalla yksityistietoimituksessa tai tiekunnan kokouksessa tehty päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää. Epäselväksi jää, onko säännöksen tarkoitettu koskevan myös sellaisia tiekunnan päätöksiä, joita voidaan moittia kanteella käräjäoikeudessa. Näiden asioiden osaltahan käräjäoikeus ei ole muutoksenhakutuomioistuin.

Lain voimaantulo ja siirtymäsäännökset

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.