Mikko Könkkölä 25.4.2018

Presidentti

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys yksityistielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2017) sekä tämän esityksen täydentämisestä (HE 11/2018)

1. Esitys sisältää ehdotuksen yksityistielainsäädännön uudistamiseksi. Uudistuksen yksi pääkohta on kuntien tielautakunnista luopuminen ja tielautakuntien tehtävien siirtäminen muille viranomaisille. Tämä uudistus tuo hovioikeuksien käsiteltäväksi kokonaan uuden ja varsin merkittävän asiaryhmän. Tästä huolimatta **hovioikeuksia ei ole kuultu** valmistelun missään vaiheessa. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota niihin kysymyksiin, joita koskevat uudistuksesta johtuvaa oikeusturvan järjestämistarvetta ja jotka liittyvät hovioikeuden tehtävämuutoksiin.

2. Kunnan tielautakunnalle kuuluu monenlaisia viranomaistehtäviä yksityistielain mukaisissa asioissa, kun kysymys on olemassa olevasta tiestä, ennen kaikkea toimitustehtäviä ja muutoksenhakutehtäviä. Muutoksenhakutehtävä ilmenee yksityistielain 52 §:n 1 momentin 7 kohdasta: tielautakunnan on päätettävä asioista, jotka tieosakkaat tai muut asianosaiset 70 §:n nojalla saattavat tielautakunnan ratkaistaviksi. Tämän 70 §:n mukaan tiekunnan päätökseen tyytymätön tiekunnan osakas tai muu asianosainen voi laissa säädetyin edellytyksin saattaa tielautakunnan ratkaistavaksi kysymyksen tiekunnan päätöksen laillisuudesta

3. Muutosta tielautakunnan päätökseen haetaan valittamalla maaoikeudelta (55 §). Maaoikeus on käräjäoikeuden yhteydessä toimiva erityistuomioistuin, joka käsittelee toimitusmiesten ja tielautakunnan päätöksistä tehtyjä valituksia kiinteistönmuodostamislain ja yksityistielain mukaisissa asioissa. Maaoikeuksia on kahdeksassa käräjäoikeudessa, kussakin hovioikeuspiirissä vähintään yksi. Vuonna 2017 maaoikeuksiin saapui kaikkiaan 390 asiaa ja vuonna 2016 jonkin verran enemmän, 429 asiaa.

4. Oikeudenkäynti maaoikeudessa poikkeaa eräissä suhteissa ”tavallisen” riita-asian käsittelystä käräjäoikeudessa. Ensinnäkin maaoikeudenperuskokoonpanoon kuuluu käräjäoikeuden lainoppineen jäsenen lisäksi maaoikeusinsinööri sekä kaksi lautamiestä. Maaoikeutena toimivan käräjäoikeuden maaoikeusasioiden vastuutuomarin tulee olla perehtynyt kiinteistölainsäädäntöön ja kiinteistöasioiden käsittelyyn. Maaoikeusinsinöörillä on maaoikeuden asioihin perehtynyt käräjäoikeuden asiantuntijajäsen, jolla on tuomarin asema. Näillä maaoikeuden tuomarijäsenten kelpoisuusvaatimuksilla turvataan riittävä asiantuntemus maaoikeusasioissa. Toiseksi asian käsittelystä maaoikeudessa on muista riita-asioiden käsittelystä poikkeavia tai niitä täydentäviä säännöksiä kiinteistönmuodostamislaissa.

5. Kolmanneksi muutoksenhakutie poikkeaa muista riita-asioista. Maaoikeuden ratkaisusta muutosta haetaan valittamalla suoraan korkeimmalta oikeudelta (kiinteistönmuodostamislaki 238 §). Muutoksenhaussa hovioikeusvaihe on siis ohitettu. Tämä erityinen oikeusastejärjestys perustuu maaoikeuden asemaan erityistuomioistuimena ja siihen, että asia on jo käsitelty toimitusmenettelyssä (tai tielautakunnassa), joten asiassa on käytettävissä kolme muutoksenhakuastetta. Korkeimmassa oikeudessa valituksen tutkiminen edellyttää muiden asioiden tavoin valituslupaa. Vuonna 2017 korkeimpaan oikeuteen saapui maaoikeudesta 56 valituslupa-asiaa (17 yksityisasiaa) ja vuonna 2016 67 (15). Valituslupia maaoikeusasioissa on myönnetty 1.1.2016-31.3.2018 kaikkiaan 12 (1 yksityistieasia).

6. Kuntien tielautakunnista luopuminen edellyttää, että tiekunnan osakkaiden ja muiden asiaan osallisten mahdollisuus saattaa tiekunnan päätöksen oikeellisuus arvioitavaksi järjestetään uudella tavalla. Lakiehdotuksessa on omaksuttu ratkaisu, joka vastaa sitä, miten asia on järjestetty muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen (esim. yhdistys ja asunto-osakeyhtiö) toimielinten päätösten osalta. Tiekunnan päätöstä voidaan moittia käräjäoikeudessa nostamalla määräajassa kanne tiekuntaa vastaan. Itse moiteperusteet ovat samat kuin nykyisen yksitielain mukaan, eli päätöstä voidaan moittia vain laillisuusperusteilla ja yhdenvertaisuussyillä[1].

7. Ehdotuksen mukaan moitekanteet keskitetään vain niiden kahdeksan käräjäoikeuden käsiteltäväksi, joissa on ennestään maaoikeus. Moiteasia ei kuitenkaan olisi maaoikeusasia, joten maaoikeuksia koskevat erityissäännöt eivät sitä koske. Tämä tarkoittaa myös sitä, että käräjäoikeuden ratkaisusta valitettaisiin yleisen oikeusastejärjestyksen mukaisesti hovioikeuteen.

8. Vaihtoehtona ehdotetulle oikeusturvajärjestelylle on tietääkseni ollut ensinnä se, että moitekanne nostettaisiin maaoikeudessa, jolloin muutosta haettaisiin suoraan korkeimmalta oikeudelta valituslupamenettelyä noudattaen. Vaihtoehtoa on arvosteltu muun muassa oikeusturvan heikentymisestä, kun maaoikeudesta muutosta haettaisiin suoraan korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämällä. Näin käytännössä asia jää yleensä vain maaoikeuden eli yhden käsittelyn varaan (ks. kuitenkin PeVL 33/2012 VP – HE 124/2012 vp). . HE:essä esitettyä ”normaalia” oikeusturvajärjestelyä voidaan pitää parempana vaihtoehtona. Yksityisoikeudellisen yhteisön toimielimen päätöstä koskeva moiteasiat eivät sellaisenaan ole leimallisesti erityistuomioistuimen asiantuntemusta vaativia, edes yksityistieasioissa. Kun maaoikeutena toimiva käräjäoikeus on toimivaltainen, mahdollistaa tämä sitä paitsi sen, että maaoikeuden vastuutuomari voi olla asian ratkaisevan käräjäoikeuden kokoonpanon puheenjohtajana.

9. Esillä on ollut myös se vaihtoehto, jonka mukaan tiekunnan päätökseen tyytymätön voisi saattaa asian maanmittauslaitoksen tietoimitukseen. Tätä on vaikea hyväksyä. Yksityisoikeudellisen yhteisön päätöksen laillisuutta koskeva asia kuuluu nimenomaan tuomioistuinten eikä maanmittauslaitoksen insinöörien ratkaistavaksi.

[1] Moitekanne ei ole muutoksenhakua eikä tiekunnan päätöstä koskevaa moitekannetta käsittelevä käräjäoikeus ole ”muutoksenhakutuomioistuin”. Tältä osin lakiehdotuksen 91 §:n terminologia ei ole asianmukainen.

10. Ei voida poissulkea sitä, että toisiinsa läheisesti liittyviä samaa tieoikeutta koskevia kysymyksiä tulee samanaikaisesti käsiteltäväksi eri instansseissa, erityisesti yhtäältä tietoimituksessa tai valituksen johdosta maaoikeudessa sekä moiteasiana käräjäoikeudessa. Vastaavanlaiset tilanteet eivät ole sinänsä harvinaisia tuomioistuinten toiminnassa. Ristiriitaisia lopputuloksia on omiaan estämään se, että toimivaltainen käräjäoikeus on maaoikeutena toimiva käräjäoikeus ja että viime kädessä kaikissa tapauksissa ylin oikeusaste on korkein oikeus.

11. Ehdotus vaikuttaa kaiken kaikkiaan toimivalta. Toimivaltaisia käräjäoikeuksia on vain kahdeksan, mutta ne ovat sijoittuneet niin, että etäisyydet tiekuntien toimintaympäristöön eivät ole suhteettoman suuria. Hovioikeuksille tieoikeusasiat ovat uusi asiaryhmä. Tämä ei ole kuitenkaan mikään ongelma, sillä ylioikeuksina toimivat hovioikeudet joutuvat muiden tuomioistuinten tavoin lainsäädännön ja yhteiskunnan kehittymisen myötä perehtymään jatkuvasti uudenlaisiin asiaryhmiin. Moiteasioihin kuuluvat laillisuus- ja yhdenvertaisuuskysymykset ovat hovioikeuksille sinänsä muista yhteisöoikeudellisissa asioista tuttua arkipäivää. Todettakoon, nämä valitusasiat kuuluisivat hovioikeudessa muiden riita-asioiden tavoin jatkokäsittelylupamenettelyn piiriin. Hovioikeuteen tällaisia moiteasioita tullee vuosittain niin vähän, joten uudistuksella tuskin on suurempia resurssivaikutuksia hovioikeustyöhön.

12. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota oikeudenkäynnin kustannuksiin. Tosiasia on, että riita-asioiden oikeudenkäynnit maksavat. HE:ssä on arvioitu, että kokonaiskustannukset moiteasioissa nousisivat noin 5 000 euroon, kun käytetään asianajajaa (HE 147/2017 s. 25). Tämä arvio vaikuttaa varsin alhaiselta. Asianajajan tuntilaskutus on nykyisin ainakin n. 200 – 300 €/h. Laskutus pelkästään toimeksiannon vastaanotosta, asiaan perehtymisestä ja haastehakemuksen laatimisesta voi olla tuhansia euroja. Jos asiassa pidetään suullisia istuntoja, oikeudenkäyntikulut voivat helposti nousta yli 10.000 euron. (Oikeusturvavakuutuksen yläraja on yleensä 8.500 euroa). Hävinnyt asianosainen joutuu pääsäännön mukaan maksamaan myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut, jolloin kulut käytännössä kaksinkertaistuvat. On huomattava, että HE:n arviossa ei ole lainkaan otettu huomioon hovioikeuskuluja, jotka voivat nousta yhtä suuriksi, jos hovioikeudessa myönnetään jatkokäsittelylupa.

13. Lakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin mukaan toimivaltainen hovioikeus on se, jonka tuomiopiirissä tiekunnan tie sijaitsee. Jos tie sijaitsee kahden tai useamman hovioikeuden tuomiopiirissä, toimivaltainen olisi lainkohdan mukaan se tuomioistuin, jonka tuomiopiirissä sijaitsee pääosa tiestä, jota asia koskee[2]. Edellä sanottu tarkoittaa siten, että hovioikeuden toimivalta moiteasioissa määräytyisi tien tain sen pääosan sijainnin mukaan. Kaikissa muissa asioissa hovioikeuden toimivalta määräytyy sen mukaan, mikä käräjäoikeus on ratkaissut muutoksenhaun kohteena olevan asian. Näin tulisi olla näissäkin asioissa. Toimivallan tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen eikä hovioikeudessa tai valitusosoituksen antavassa käräjäoikeudessa tulisi enää joutua esikysymyksenä pohtimaan tien sijaintia. Tämän (sinänsä harvinainen) kysymyksen ratkaiseminen ja mahdollisesti asian tutkimatta jättäminen on omiaan aiheuttamaan kustannuksia ja oikeudenkäynnin viivästymistä.

[2] HE:n 147/2017 vp. perusteluissa on tämän esityksen lakitekstistä poiketen mainittu, että toimivaltainen on se hovioikeus, jossa tiekunta sijaitsee. Esityksen HE 11/2018 vp perustelut vastaavat jo lakitekstiä.

14. Eräiden käräjäoikeuksien tuomiopiiri on maaoikeusasioissa kahden hovioikeuspiirin alueella. Kanta-Hämeen käräjäoikeuden (Turun hovioikeuspiiri) tuomiopiirissä on ”ulkopuolisena alueena” Itä-Suomen hovioikeuspiiriin kuuluva Päijät-Hämeen maakunta, Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden (2019) tuomiopiirissä Turun hovioikeuspiiriin kuuluvat Salon ja Someron kunnat ja Pohjois-Savon käräjäoikeuden tuomiopiirissä on Vaasan hovioikeuspiiriin kuuluva Keski-Suomen käräjäoikeus. Ei pitäisi olla mitään oikeusturva ongelmaa siinä, että näissä tapauksissa käräjäoikeudesta valitettaisiin siihen hovioikeuteen, jonka tuomiopiiriin käräjäoikeus kuuluu, vaikka tie sijaitsisi toisen hovioikeuspiirin alueella. **Lakiehdotusta tulisi muuttaa tämän mukaiseksi. Tällöin lakiehdotuksen 65 §:n 3 momentti (HE 11/2018 vp) on tarpeeton**[3].

15. Lopuksi on syytä kiinnittää yhteen periaatteelliseen kysymykseen. Lakiehdotuksen 68 §:n mukaan tiekunta voi yksimielisellä päätöksellä ulkoistaa yksityistien hallinnoinnin ja tienpidon ulkopuoliselle toimijalle määräajaksi (1 momentti). Pykälän 3 momentin mukaan ulkopuolinen toimija käyttää valtuutuksen nojalla sitä päätösvaltaa, joka lain mukaan kuuluu tiekunnalle tai sen osakkaille, jollei toisin sovita. Ulkopuolinen toimija on lainkohdan mukaan vastuusta tiestä samalla tavoin kuin tiekunta tai tieosakkaat olisivat siitä vastuussa.

16. Ulkopuolinen toimija tekee siis valtuutuksen perusteella niitä päätöksiä, joita tiekunta tekisi ilman valtuutusta ja joita siten voitaisiin moittia 65 §:n perusteella. Esityksen perusteluissa ei käsitellä, miten tiekunnan osakkaat tai muut asianosaiset voivat puuttua ulkopuolisen toimijan toimintaan päätöksiin, jotka loukkaavat heidän oikeuksiaan. Lakitekstistä on vaikea päätellä muuta kuin että ulkoistuksessa luovutaan valtuutuksen ajaksi myös moiteoikeudesta. Tällöin mahdolliset vastuukysymykset jäisivät ilmeisesti lähinnä sopimuksella määriteltäviksi. On kuitenkin perusteltua kysyä, onko tämä oikeusturvan kannalta riittävää. On myös otettava huomioon, että 65 §:n mukaan moiteoikeus on muullakin kuin tieosakkaalla, jonka oikeuksia tiekunnan päätös koskee. Tällainen asianosainen ei ole päättämässä ulkoistuksesta, joten erityisesti hänen asemansa voi olla ongelmallinen.

[3] Jo yleisistä säännöksistä seuraa, että käräjäoikeuden ratkaisusta haetaan muutosta hovioikeudelta (oikeudenkäymiskaari 25 luku 1 § 1 momentti). Se, mistä hovioikeudesta tietyn käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta, ilmenee puolestaan valtioneuvoston asetuksesta hovioikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä