Mikko Könkkölä

29.11.2019

Liikennevaliokunta

HE eduskunnalle liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta (91/2019)

1. Uudella 1.1.2019 voimaan tulleella yksityistielailla (560/2018) lakkautettiin kuntien tielautakunnat. Tielautakunnat olivat osa yksityistielain mukaista muutoksenhakujärjestelmää. Näin esimerkiksi yksityistielain mukaisesta tiekunnan päätöksestä oli lain mukaan mahdollista valittaa tielautakunnalle. Tielautakunnan päätös oli puolestaan mahdollista saattaa maaoikeuden ratkaistavaksi. Maaoikeuden ratkaisusta oli vielä mahdollista valittaa korkeimpaan oikeuteen, valituslupaa pyytämällä. Hovioikeudet eivät maaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ole muutoksenhakuasteina.

2. Kun kuntien tielautakunnat lakkautettiin, oli tiekunnan osakkaiden ja muiden asiaan osallisten mahdollisuus saattaa tiekunnan päätöksen oikeellisuus arvioitavaksi järjestettävä uudella tavalla. Uudessa yksityistielaissa omaksuttiin ratkaisu, joka vastasi sitä, miten asia oli 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 aikaisemman eli päätöstä voidaan moittia vain laillisuusperusteilla ja yhdenvertaisuussyillä. Jotta maaoikeuksien asiantuntemusta yksityistieasioissa voitaisiin hyödyntää, kanne tiekunnan päätöksen moittimisesta on uuden lain mukaan nostettava siinä käräjäoikeudessa, jossa on maaoikeus.

3. Näin moitekanteet käräjäoikeudessa voidaan haluttaessa ohjata maaoikeusasioita käsitteleville tuomareille. Moitekanteet käsitellään käräjäoikeudessa kuitenkin tavanomaisessa riita-asioiden käsittelystä säädetyssä järjestyksessä eikä erityislaissa, lähinnä kiinteistönmuodostamislaissa säädetyssä järjestyksessä. Myös muutoksenhaku käräjäoikeuden ratkaisusta ohjautuu yleisten sääntöjen mukaisesti toisena oikeusasteena hovioikeuteen. Käräjäoikeus ei näissä moiteasioissa toimi siis maaoikeutena.

4. 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. Maaoikeuden puheenjohtajana on käräjäoikeuden puheenjohtaja (käytännössä käräjätuomari) sekä muina jäseninä maaoikeusinsinööri ja kaksi lautamiestä. Eräät laajemmatkin kokoonpanot ovat mahdollisia. Pykälän 2 momentin mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen siinä erikseen luetelluissa asioissa, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Saman pykälän 3 momentin mukaan **maaoikeusinsinööri osallistuu tarvittaessa näissä asioissa valmisteluun, siis kuulumatta varsinaiseen ratkaisukokoonpanoon.**

5. Ehdotettu säännös perustuu liikennevaliokunnan uudesta yksityistielaista antamassa mietinnössä (LiVM 13/2018) esittämään lausumaan, jossa valiokunta ilmoitti kannattavansa sitä, että maaoikeusinsinööri voisi osallistua puheena olevien moiteasioiden valmisteluun käräjäoikeudessa

ja että tätä koskeva lainmuutos on tarpeen toteuttaa pikaisesti. Nyt käsiteltävänä HE:n mukaan esillä on ollut sekin vaihtoehto, että tiekunnan päätösten moittimista koskevissa asioissa maaoikeusinsinööri voisi osallistua asian valmistelun lisäksi päätöksentekoon **ratkaisukokoonpanon** jäsenenä. Yleisperusteluissa tähän suhtaudutaan kuitenkin torjuvasti, koska ”oikeudenkäymiskaaren ratkaisukokoonpanoja koskevan sääntelyn mahdollisia muutostarpeita tulisi muutoinkin käsitellä kokonaisuutena eikä toteuttaa yksittäisiä muutoksia palasittain”.

6. Yksityistielain 65 §:n 3 momenttiin ehdotetaan siis nyt lisättäväksi säännös, jonka mukaan **maaoikeusinsinööri voisi osallistua käräjäoikeudessa riita-asioina käsiteltävien tiekunnan päätösten moiteasioiden valmisteluun**. Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus tuomioistuinlain 14 luvun muuttamisesta siten, että maaoikeusinsinööri voitaisiin määrätä osallistumaan tällaisen asian käsittelyyn toisessa maaoikeutena toimivassa käräjäoikeudessa.

7. Ehdotus on periaatteellisesti ongelmallinen. Ensinnäkin maaoikeusinsinööri on tuomari (tuomioistuinlaki 1 luku 5 §:n 1 momentin 4 kohta). Tuomarin ydintehtävänä on osallistua tuomioistuimen jäsenenä asian ratkaisemiseen, mihin tietysti voi kuulua myös asian valmistelua. Järjestely, jossa tuomari osallistuu asian käsittelyyn muussa ominaisuudessa kuin jäsenenä – siis tässä tapauksessa valmistelijana - on täysin poikkeuksellinen. Sellainen tehtävä maaoikeusinsinöörillä tosin voi olla jo nytkin kiinteistönmuodostamislain 243 §:n 2 momentissa luetelluissa asioissa, joissa käräjäoikeuden lainoppinut tuomari on kokoonpanossa yksin. Nämä ovat kuitenkin lähinnä valmistelevia, asian käsittelyä, merkinnän tekemistä taikka muuten toimitukseen liittyviä yksittäisiä kysymyksiä koskevia asioita, taikka asioita, jotka käsitellään vain kirjallisessa menettelyssä. Tämän laatuisissa yksinkertaisimmissa ja maaoikeusinsinöörin asiantuntemuksen piiriin kuuluvissa asioissa saattaa olla järkevää työnjakoa, että käräjäoikeuden lainoppinut jäsen voi toimia yksin puheenjohtajana maaoikeusinsinöörin vastatessa etenkin kiinteistöteknisissä kysymyksissä valmistelutoimista. **On huomattava, että näissäkin asioissa maaoikeusinsinööri voi aina lain mukaan tulla kokoonpanon jäseneksi. Jos esimerkiksi valmistelun aikana havaitaan, että asia onkin monitahoisempi, kokoonpanoa on mahdollista täydentää.**

8. Tilanne on aivan toinen tiekunnan päätöstä koskevissa moiteasioissa. Ensinnäkin näissä asioissa maaoikeusinsinööri ei voi ehdotuksen mukaan olla lainkaan tuomarina. Maaoikeusinsinöörin status ei siis voi tilanteen vaatiessa muuttua valmistelijasta tuomariksi.

9. Edellä todetusti moiteasiat käsitellään normaaleina riita-asioina oikeudenkäymiskaaren säännösten mukaisesti. Vaikka asia koskee samaa kysymystä (tiekunnan päätöksen laillisuus), prosessit ovat erilaisia maaoikeusasiassa ja normaalissa riita-asiassa. Erona on myös se, että maaoikeus on muutoksenhakuaste, kun käräjäoikeus on ensiaste. Moiteasioiden valmisteluun käräjäoikeudessa sovelletaan riita-asian vireillepanoa ja valmistelua koskevia oikeudenkäymiskaaren 5 luvun säännöksiä. Niistä ilmenee, että riita-asian valmistelu on elimellinen osa riita-asian käsittelyä ja ratkaisemista käräjäoikeudessa. Valmistelu ei ole pelkästään asian selvittämistä (vaatimus, riitaiset kysymykset, todistelu) vaan siinä voidaan tehdä - tilanteesta riippuen - myös asian kulkuun ja lopputulokseen vaikuttavia päätöksiä: annetaan haaste, päätetään kanteen tutkimatta jättämisestä ja asian ratkaisemista vastausta pyytämättä, pidetään valmisteluistunto, pyydetään lausumia, pyritään saamaan sovinto, ratkaistaan asia yksipuolisella tuomiolla, vahvistetaan sovinto tai jätetään kanne tutkimatta. Valmisteluun kuuluu siten paljon nimenomaan tuomarin ratkaisuvaltaan kuuluvia asioita. Kun maaoikeusinsinöörille ei ole haluttu antaa kokoonpanoon kuuluvaa jäsenen (tuomarin) asemaa, epäselväksi jää, mitä tehtäviä ja toimivaltaa ”valmisteluun osallistumiseen” itse asiassa voi kuulua. Kysymyksenalaista kaiken kaikkiaan on, onko maaoikeusinsinööri ”valmisteluun osallistujana” käräjätuomarin käräjäsihteerin tapainen epäitsenäinen apuri vai itsenäinen toimija, jolla on valmistelussa tuomarille kuuluvaa päätösvaltaa. Jos maaoikeusinsinöörille halutaan antaa viimeksi

mainittu rooli, maaoikeusinsinöörin osallistuminen tulisi järjestää toisella tavoin, niin että hän toimisi kokoonpanon jäsenenä tuomarina. Valmistelussa käräjätuomari tuskin tarvitsee apua valmistelevien toimenpiteiden osalta; valmistelussa asiat ratkaistaan prosessuaalisin tai muodollisin perustein (esimerkiksi ei vastata, kanne myönnetään tai kysymys on perusteettomasta kanteesta). Maaoikeusinsinöörin asiantuntemuksen tarve kohdistuu enemmän itse asian ratkaisemiseen.

10. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”muutoksella mahdollistettaisiin maaoikeuskokoonpanoa **läheisesti muistuttavan ratkaisukokoonpanon käyttäminen** tiekuntien moiteasioiden ratkaisemisessa”. Tämä lausuma kuvaa maaoikeusinsinöörin roolin epämääräisyyttä. Maaoikeusinsinööri ei varsinaisesti kuulu ratkaisukokoonpanoon, kun hänellä ei ole ratkaisuvaltaa. Kyseenalaista esimerkiksi on, voiko hän osallistua valmistelijana ”pöydän takana” pääkäsittelyyn tai päätösneuvotteluihin. Hänen virkamiesoikeudellinen vastuunsa ei ole monijäsenisen toimielimen jäsenen eikä myös esittelijän vastuuta vaan normaalia virkamiehen virkavastuuta (perustuslaki 118 §).

11. Kaikilla tavoin selkein vaihtoehto on, että **tarvittaessa** käräjäoikeuden kokoonpanoon voi kuulua maaoikeusinsinööri käräjäoikeuden käsitellessä yksityistielain 65 §:ssä tarkoitettuja asioita. Mahdollista on, että maaoikeusinsinööri olisi lisäjäsen (”*Käräjäoikeuden kokoonpanoa voidaan yksityistielain 65 §:ssä tarkoitetuissa asioissa tarvittaessa vahventaa maaoikeusinsinöörillä”)* tai hän korvaisi lainoppineen jäsenen. Joka tapauksessa maaoikeusinsinööri toimisi asiassa normaalissa statuksessaan tuomarina eikä hänen tehtäviinsä ja toimivaltaansa liittyviä kysymyksiä voi enää esiintyä. Tarve maaoikeusinsinöörin asiantuntemukselle voidaan arvioida tapauksittain. On hyvin oletettavaa, että läheskään kaikissa tapauksissa tällaista tarvetta ei esiinny. Yleensäkin moiteasioita lienee vähän. Tämä uudistus vastannee hallituksen esityksessä ehdotettua paremmin tuomiovallan järjestämisen yleisiä linjauksia. HE:ssä oleva perustelu sille, että ei haluta ”tilkkutäkkimuutoksia” kokoonpanoihin ei ole kovin kestävä, koska lainsäädännössä on osittaisuudistustenkin kautta jo ennestään mahdollisuus oikeuden joustaviin kokoonpanoihin.