

SUOMEN TUOMARILIITTO r.y.**PM HE 91/2019 vp**

./i. Käräjätuomari, Pekka Louhelainen

29.11.2019 asiantuntijakuuleminen

maaoikeusasioiden vastuutuomari (Oulu)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Suomen Tuomariliitto - Finlands Domareförbund ry, jäljempänä Tuomariliitto, esittää lausuntonaan liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ja eräksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta koskevasta hallituksen yllä mainitusta esityksestä seuraavaa:

Yleistä

Tuomariliitto suhtautuu sinänsä myönteisesti siihen, että yksityislain tarkistamissa mahdollistetaan maaoikeusinsinöörin osallistuminen noiden asioiden valmisteluun, kuten se on jo esittänyt kuulemistilaisuudessa 25.4.2018 koskien HE 147/2017 vj ja 11/2018 vp.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (25.1.2017) esitettiin yksityistielain 65 §:n mukaisten edellä mainittujen asioiden käsittelyä maaoikeuksissa. Perustellusta kritiikistä johtuen esitystä muutettiin siten, että lopullisessa hallituksen esityksessä asioiden käsittely siirrettiinkin niihin käräjäoikeuksiin, joissa toimii maaoikeus, millä ilmeisesti nähtiin olevan jotain lisäarvoa asiassa. Tuomariliitto on Eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä edellyttänyt, että maaoikeusinsinööri voi vähintäänkin osallistua niiden valmisteluun. Tuota ei kuitenkaan sisällytetty yksityistielain muutokseen, mutta valiokunta ponnessaan on esittänyt, että asiasta säädetään myöhemmin. Valiokunnan toive on nyt täytetty tämän HE 91/2019 yhteydessä.

Nytemmin on ilmennyt, että Tuomariliiton vähimmäistavoite maaoikeusinsinöörin osallistumisesta valmisteluun ei ole kaikissa tilanteissa riittävä vaan olisi välttämätöntä, että tämä voisi osallistua päätöksentekoon ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

Tausta

Vanhan yksityistielain aikana tiekuntien päätöksiin haettiin muutosta ensin kunnallisiin tielautakuntiin ja niiden päätöksistä sitten maoikeuksiin. Tielautakunta muodosti tarpeellisen ja kuluiltaan edullisen suodattimen tuomioistuimiin. Perustellusti niiden asiantuntemusta kritisointiin.

Hallituksen esityksissä HE 147/2017 vp ja 11/2018 vp ehdotettiin tielautakuntien lakkauttamista ja asioiden siirtämistä niihin kärjäoikeuksiin, joiden yhteydessä toimii maoikeus.

Maoikeusinsinöörin osallistuminen käsittelyyn

Tuomariliitto on vastustettuaan koko ehdotusta kiinnittänyt valiokunnassa 25.4.2018 noista esityksistä kuultaessa huomiota maoikeusinsinöörin osallistumiseen seuraavilla perusteilla:

Hallituksen esityksen mukaisen uudistuksen myötä kärjäoikeuksiin tulee uusi asiaryhmä, josta aiempaa kokemusta on vain maoikeusasioita käsitelleillä tuomareilla. Kärjäoikeudessa riita-asioita käsitellään vain lainoppineista tuomareista muodostuvissa kokoonpanoissa. Vaikka moitekanneasiat edellä todetulla tavalla ehdotetaan keskitettäväksi tällä hetkellä maoikeuksina toimiviin kärjäoikeuksiin, asioiden käsittelyn vaatima asiantuntemus tulisi esitetyssä järjestelyssä kärsimään siitä, että kärjäoikeuden kokoonpanoon ei kuulu maoikeusinsinööriä eikä maoikeusinsinöörin käyttäminen edes esitettyjen moitekanneasioiden valmistelussa olisi ilman lainsäädäntömuutoksia jäljempänä todetuista syistä mahdollista. Kun valtaosa tiekuntien päätöksiä koskevista muutoksenhakuasioista liittyy tienpitovelvollisuuteen ja sen perusteella määräytyviin maksuihin, maoikeusinsinöörillä on ollut keskeinen asema näiden asioiden valmistelussa ja käsittelyssä maoikeuksissa.

Hallituksen esitystä annettaessa lakiin jätettiin oletettavasti unohduksesta johtuen lisäämättä säännökset, jotka mahdollistaisivat sen, että maoikeusinsinööri voisi tarvittaessa osallistua yksityistielain 65 §:n mukaisten asioiden valmisteluun kärjäoikeudessa. Maoikeusinsinööri on tuomioistuinlain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan jäsenenä vain maoikeusasioissa. Toisin kuin maoikeusasioiden vastuutuomarin kohdalla on säännöksen toisessa virkkeessä säädetty, lakiin ei sisälly säännöksiä maoikeusinsinöörin oikeudesta osallistua muiden kuin maoikeusasioiden käsittelyyn. Maoikeusinsinöörin toimivallasta on säädetty puolestaan kiinteistönmuodostamislain 243 §:ssä, joka koskee vain maoikeusasioita.

Koska korkeimman oikeuden tuomioistuinten kokoonpanon laillisuutta koskeva tulkintakäytäntö on perustellusti hyvin tiukka, ilman nimenomaisia säännöksiä kärjäoikeudet eivät voisi käyttää maoikeusinsinöörin työpanosta tiekuntien päätöksiä koskevien moitekanneasioiden valmistelussakaan. Korkeimman oikeuden ratkaisusta **KKO 2002:68** ilmenee selkeästi, ettei kokoonpanoon kuulumaton henkilö voi osallistua asian ratkaisuun vaikuttavaan valmisteluun. Korkeimman oikeuden tiukkaa linjaa kokoonpanon laillisuuden suhteen ilmentävät myös esimerkiksi ratkaisut KKO 1998:69, KKO 2001:30, KKO 2003:5, KKO 2015:78 (ks. erityisesti perustelujen kohdat 14 – 16) ja KKO 2017:43.

Maoikeusinsinööreillä on kuitenkin huomattava tietämys ja osaaminen yksityistieasioissa, erityisesti myös nyt kysymyksessä olevan tyyppisissä asioissa. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että ainakin mahdollisuus

maaoikeusinsinöörin käyttämiseen noiden asioiden valmistelussa taataan asianmukaisin lain säännöksin. Yksinkertaisesti tämä olisi ilmeisesti toteutettavissa lisäämällä tuomioistuinlain 2 luvun 7 §:n 1 momenttiin uusi virke, jonka mukaan maaoikeusinsinööri voisi osallistua käräjäoikeudessa yksityistielain 65 §:ssä tarkoitettujen asioiden valmisteluun.

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan (13/2018 vp) yleisperustelut tältä osin

Asiantuntijakuulemisessa Suomen tuomariliitto on vastustanut tielautakuntajärjestelmästä luopumista. Suomen tuomariliitto on katsonut, että tiekuntien päätöksenteon ja tuomioistuimessa tapahtuvan moitekanteen tai muutoksenhaun välille tarvitaan edelleen asianmukainen suodatin, jollaisina suodattimina ovat tähän asti toimineet kunnalliset tielautakunnat. Tuomariliitto on edelleen katsonut, että tuon elimen käsittelykulujen on oltava kohtuullisia ja että sen luomisen on mahdollistettava todellinen virheiden korjaaminen.

Valiokunta katsoo, että tielautakunnat ovat luoneet sovittelumahdollisuuden ennen varsinaista oikeudenkäymisvaihetta. Niiden hoitamat tehtävät ovat siten vähentäneet käräjäoikeuksien työtaakkaa. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tielautakuntien lakkauttamisella tieosakkaiden oikeusturva paranee siltä osin kuin tielautakuntien päätöksenteon on arvosteltu olevan liian lähellä tieosakkaita. Erityisesti pienissä kunnissa esimerkiksi jääviysongelmat ja ammattitaidon puute on mainittu ongelmina.

Nyt ehdotetun lain mukaan tiekunnan päätöksen moitekanne osoitetaan käräjäoikeuteen, jossa on maaoikeus. Suomen tuomariliitto on katsonut, että eräät tiekunnan päätöksen moittimiseen liittyvät ehdotukset ovat omiaan heikentämään kansalaisten oikeusturvaa, ja vastustaa esitettyä valitustietä. Valiokunnan huomioon on myös saatettu oikeudenkäyntikulujen kohoaminen uuden valitustien myötä. Tämä ei ole omiaan lisäämään osakkaiden halukkuutta saattaa epäkohtia ratkaistavaksi. Valiokunta katsoo tämän vuoksi, että on syytä seurata ehdotetun mallin toteutumista ja tarkoin harkita palaamista nykyisin voimassa olevan lain riitojen ratkaisumallia vastaavaan malliin. Tällöin tulisi luoda kunnallisia tielautakuntia vastaava toimielin, josta valitetaan maaoikeuteen. Maaoikeuden ollessa erityistuomioistuin valitukset siitä osoitettaisiin korkeimmalle oikeudelle, jolloin hovioikeuksien työmäärää eivät rasittaisi yksityistieasiat.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut kannattavansa Tuomariliiton ehdotusta siitä, että tuomioistuinlain 2 luvun 7 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että **maaoikeusinsinööri voisi osallistua yksityistielain mukaisten moitekanteita koskevien asioiden valmisteluun**. Valiokunta toteaa, että tätä koskeva lainmuutos on tarpeen toteuttaa pikaisesti jo maakuntauudistusta koskevien muutosten viemistä yksityistielakiin koskevan hallituksen esityksen yhteydessä, jota suunnitellaan syksyille 2018.

Voimassa oleva laki

Tuon valmistelun perusteella on valiokunnan mietinnön mukaisesti säädetty nyt voimassa oleva yksityistielain (13.7.2018/560) 65 §:n mukainen säännös:

Tiekunnan päätöksen moittiminen

Tieosakas tai muu asianosainen voi moittia tiekunnan kokouksen tai perustamiskokouksen päätöstä tiekuntaa vastaan ajettavalla kanteella, jos:

- 1) asian käsittelyssä ei ole noudatettu menettelyä koskevia tämän lain säännöksiä tai tiekunnan sääntöjä;
- 2) päätös on tämän lain tai tiekunnan sääntöjen vastainen;
- 3) päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai tieosakkaiden yhdenvertaisuutta.

Moitekanteen johdosta annettavassa tuomiossa päätös voidaan kantajan vaatimuksesta julistaa pätemättömäksi tai sitä voidaan muuttaa. Päätöstä voidaan muuttaa vain, jos voidaan todeta, minkä sisältöinen päätöksen olisi pitänyt olla.

Moitekanteen tiekuntaa vastaan on nostettava maa- ja metsätalouden tuomioistuimen toimivassa käräjäoikeudessa kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tekemisestä. Toimivaltainen on se käräjäoikeus, jonka yhteydessä toimivan maa- ja metsätalouden tuomioistuimen sijaitsee tie, jota asia koskee. Jos tie sijaitsee kahden tai useamman maa- ja metsätalouden toimivan käräjäoikeuden tuomioistuimissa, asian ratkaisee se käräjäoikeus, jonka yhteydessä toimivan maa- ja metsätalouden tuomioistuimissa sijaitsee pääosa siitä tiestä, jota asia koskee. ...

Säännös ei sisällä mainintaa maa- ja metsätalouden tuomioistuimen osallistumisesta.

Maa- ja metsätalouden tuomioistuimen laajempi osallistuminen käsittelyyn

Nyt käsiteltävänä oleva HE 91/2019 vp on vastaus valiokunnan yllä mainittuihin perusteluihin.

Nyttemmin on kuitenkin osoittautunut, että tuotakin laajalaisempaa maa- ja metsätalouden tuomioistuimen osallistumista tarvittaisiin:

Tuomariliiton ajattelun esikuvana alkuperäisessä kannanotossa koskien HE 147/2017 vp ja 11/2018 vp on ollut kiinteistömuodostamislain 243 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan maa- ja metsätalouden tuomioistuin voi osallistua valmisteluun säännöksen 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa. Tuolloin kannanottoa valmisteltaessa on jäänyt riittävässä laajuudessa syvällisesti tiedostamatta se perusero, että mainitun 2 momentin asioissa on kyse vain puheenjohtajan kokoonpanossa **kirjallisessa menettelyssä** ratkaistavista asioista kun taas yksityistielain 65 §:n asioissa on usein toimitettava paitsi suullinen valmistelu myös usein **pääkäsittely**, jossa voi tulla esiin kysymyksiä, joissa tarvitaan maa- ja metsätalouden tuomioistuimen syvällistä substanssiosaamista.

Erityisesti tiemaksuja ja -yksiköintiä, tien käyttöä sekä tieosakkaiden yhdenvertaisuutta loukkaavaksi väitetyt järjestelyt vaativat vielä istuntokäsittelyn aikana sellaista ym. substanssiosaamista, joita

kärjätuomareilla ei välttämättä ole. Lisäksi tuon osaamisen avulla pystytään usein vasta pääkäsittelyssä löytämään asianosaisten välillä sellainen **sovinnollinen** ratkaisu, joka paitsi takaa tuon yksittäisen jutun ratkaisun myös tuleviksi vuosiksi rauhan noiden tieosakkaiden kesken. Tieriidoille on valitettavasti tyypillistä, että ne ovat usein hyvin sitkeitä ja pitkäaikaisia kestäen vuosikymmenestä ja sukupolvesta toiseen.

Tiettävästi myös maaoykeusinsinöörit pitävät säännöstä ongelmallisena, sillä valmistelijan rooli riita-asioissa poikkeaa tavanomaisesta maaoykeusasian valmistelusta. Riita-asioissa valmisteluun osallistuva jäsen osallistuu myös asian ratkaisemiseen. Nyt ehdotetun yksityistielain 65 §:n mukaan maaoykeusinsinöörillä, joka on tuomioistuinlain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 4-kohdan mukaisesti tuomari, ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta osallistua asian ratkaisemiseen.

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n 1.1.2019 voimaan tulleen muutoksen (1.6.2018/422) mukaan kärjäoykeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Tiekunnan päätösten moittimista koskevissa asioissa olisi tarkoituksenmukaisempaa, että ratkaisukokoonpanoa voitaisiin laajentaa lainoppineen jäsenen sijaan maaoykeusinsinöörillä. Näin maaoykeusinsinöörin osaaminen olisi aidosti ratkaisukokoonpanon käytettävissä.

Tuolloin kärjäoykeudessa voidaan aina käyttää maaoykeusinsinööriä asian valmistelussa sekä tarvittaessa em. substanssiosaamista ottaa tämä ratkaisukokoonpanon täysivaltaiseksi jäseneksi. Silloin kuin kysymys on puhtaasti oikeudellisista tai normaaleista näytöllisistä kysymyksistä, insinöörin panosta ei luonnollisesti käytetä. Äänestysäännöksistä johtuu, että päätösvallan painopiste pysyy joka tapauksessa lainoppineilla jäsenillä.

Hallituksen esityksen perusteluissa tätä on vastustettu seuraavilla perusteilla:

Muutoksella mahdollistettaisiin maaoykeuskokoonpanoa läheisesti muistuttavan ratkaisukokoonpanon käyttäminen tiekuntien moiteasioiden ratkaisemisessa. Yksitystielain kokonaisuudistuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut siirtää tiekuntien päätösten erimielisyyksiä koskevien asioiden ratkaisemista maaoykeuksiin vaan kärjäoykeuksiin riita-asioina käsiteltäviksi vastaavasti kuin muun yhteisöainsäädännön mukaiset riidat.¹ Oikeudenkäymiskaaren ratkaisukokoonpanoja koskevan sääntelyn mahdollisia muutostarpeita tulisi muutoinkin käsitellä kokonaisuutena eikä toteuttaa yksittäisiä muutoksia palasittain. Oikeusministeriön kanssa tehdyn yhteistyön seurauksena hallituksen esitykseen lisättiin kuitenkin lakiehdotus tuomioistuinlain muuttamisesta, joka on tosiasiaa välttämätön maaoykeusinsinöörin tiekuntien päätösten moiteasioiden valmisteluun osallistumisen mahdollistamiseksi.

1) Todettakoon kuriositeettina, että aivan ensimmäisissä Liikenneministeriön luonnoksissa nuo asiat ehdotettiin käsiteltäväksi kanteina maaoykeuksissa. Tuo ehdotus muutettiin Tuomariliiton ja muiden tahojen perustellun vastustuksen (= maaoykeus on muutoksenhaku- eikä ensiasteen tuomioistuin) vuoksi kärjäoykeuksiin, ensin kaikkien ja sitemmin vain niihin, joissa toimii maaoykeus.

Tuomariliitto ei pidä näitä perusteita riittävän merkityksellisinä:

Tiekuntien moiteasiat on rinnastettu muihin yhteisöoikeudellisiin asioihin, esimerkiksi osake- tai asunto-osakeyhtiöiden yhtiökokouksien moitteisiin. Rinnastus ei ole pätevä: yhtiöissä on lähes aina päätoiminen toimitusjohtaja taikka isännöitsijä, joilla on ammattimainen vähimmäisosaaminen alansa lainsäädännöstä. Sen sijaan lukuisissa yksityisteiden tiekunnissa ei ole edes tuollaista vähimmäisosaamista, koska kouluttamattomat maallikot hoitavat asioita keskenään.

Moiteasioissa taloudellinen intressi on usein niin vähäinen, että lainoppineiden avustajien käyttö ei ole perusteltua.

Kun yksityislain kokonaisuudistuksessa päädyttiin siirtämään nuo asiat vain niihin käräjäoikeuksiin, joissa toimii maoikeus, sillä oletettavasti nähtiin jokin lisäarvo, jonka täytynee olla maoikeusinsinöörien erityisosaaminen. Tuo seikka huomioitiin em. säännösehdotuksella näiden osallistumisella valmisteluun.

Tuntuisi erikoiselta, että näiden täyden tuomaristatuksen omaavien osajien **täysi** käyttäminen evättäisiin jollain lähinnä muodollisjuridisella ("maaoikeuskokoonpanoa läheisesti muistuttavan ratkaisukokoonpanon käyttäminen") perusteella. Kun kyseessä on erityisasiaryhmä, sen käsittelyyn pitäisi voida käyttää erityiskokoonpanojakin, jos painavat edellä luetellut **asiasyyt** sitä edellyttävät.

Lisäksi Tuomariliiton tiedon mukaan oikeusministeriössä ei ole valmistelussa - eikä edes suunnitteilla - mitään ratkaisukokoonpanojen kokonaisuudistusta eikä siihen riita-asioiden mukaan ole edes tarpeita, koska nykyisin voimassa olevien säännösten mukaan niissä jo voidaan joustavasti käyttää kolmen, kahden tai yhden jäsenen kokoonpanoja. Sen vuoksi Tuomariliitto näkee vakavana vaarana sen, että jos asiaa ei hoideta kuntoon tässä yhteydessä, se hoitamatta vuosikymmeniksi tai lopullisesti.

Tuomariliiton ehdotus merkitsee ainoastaan sitä, että vastaavalla tavalla joustavasti tässä asiaryhmässä voitaisiin tarvittaessa käyttää **täysimääräisesti** maoikeusinsinöörin erityisosaamista.

Johtopäätös

Tuomariliitto noilla perusteilla katsoo edelleen, että kysymys maoikeusinsinöörin osallistumisesta noiden moiteasioiden käsittelyyn tulee sittenkin korjata siten, että lakiehdotuksen 65 §:n 2 momentin virkkeen "Maoikeusinsinööri voi osallistua asian valmisteluun." jälkeen lisätään vielä seuraava virke:

"Lisäksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 3 §:n mukaisessa kokoonpanossa voi yhtenä jäsenenä olla lainoppineen jäsenen sijasta maoikeusinsinööri ja 11 §:n mukaisessa tilanteessa yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahventaa maoikeusinsinöörillä."