

**MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 19/1999 vp**

Hallituksen esitys maa- oikeuksien lakkauttamisesta erityistuoimioistuinina ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakivaliokunta on kirjeellään 12 päivänä marraskuuta 1999 pyytänyt maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä maaoikeuksien lakkauttamisesta erityistuomioistuimina ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 86/1999 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maanmittausneuvos Raimo Vajavaara, maa- ja metsätalousministeriö
- kehitysjohtaja Erkki Hämäläinen ja hallitusneuvos Heikki Liljeroos, oikeusministeriö
- presidentti Jussi Kivinen, Kouvolan hovioikeus

- maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton maaoikeustuomari Rainer Lindberg, Vaasan maaoikeus
- maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton maaoikeustuomari Pekka Palomäki, Itä-Suomen maaoikeus
- käräjäluottamustoimen puheenjohtaja Heli Lehto-Kinnunen, Vantaan käräjäoikeus
- pääjohtaja Pauli Karvinen, Maanmittauslaitos
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto.

Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon. Lisäksi valiokunnan käytettävissä on ollut Teknillisen korkeakoulun kiinteistöopin professorin Kauko Viitasen lakivaliokunnalle osoittama kirjallinen asiantuntijalausunto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että maaoikeudet hallinnollisesti itsenäisinä erityistuomioistuimina lakautetaan ja niiden nykyinen henkilökunta ja käsiteltäväksi säädetyt asiat siirretään kahdeksaan käräjäoikeuteen. Maaoikeusasioita käsitteleviä käräjäoikeuksia olisivat Hämeenlinnan, Kuopion, Mikkelin, Oulun, Rovaniemen, Turun, Vaasan ja Vantaan käräjäoikeudet. Muutoksenhaku maaoikeusasioissa säilyisi ennallaan.

Maaoykeusasioita käsittelevää käräjäoykeuden kokoonpanoa kutsuttaisiin maaoykeudeksi. Kokoonpano vastaisi muutoin nykyistä maaoykeuden kokoonpanoa, mutta aikaisemmasta poiketen siihen voisi kuulua toinen lainoppinut jäsen, jos asian laatu sitä vaatisi. Lisäksi maaoykeus olisi päätösvaltainen myös silloin, kun lautamiehiä on vain yksi, jos lautamiehelle on tullut este pääkäsittelyn aloittamisen jälkeen. Maaoykeuden lautamiehinä toimisivat käräjäoykeus-

sien lautamiehet, eikä heiltä vaadittaisi paikallis- ja erityisasiantuntemusta kiinteistöasioista.

Maaoykeuden toimivaltaa ratkaista asioita yhden tuomarin kokoonpanossa laajennettaisiin siten, että yhden tuomarin kokoonpano tulisi kysymykseen myös silloin, kun asia ratkaistaan pääkäsittelyä toimittamatta kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Asia voitaisiin ratkaista esityksen mukaan kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella, jos asia on laadultaan sellainen, että sen ratkaiseminen ei edellytä suullista käsittelyä, ja asianosaiset, joiden oikeutta muutoksenhakemus koskee, suostuvat siihen, että asia ratkaistaan pääkäsittelyä toimittamatta. Jos asia ratkaistaisiin kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella eikä valittajan vastapuoli ole käyttänyt maaoykeudessa puhevaltaa tai jos asia ratkaistaisiin pääkäsittelyssä valittajan vastapuolen poissaolosta huolimatta, hänen asiassa aikaisemmin esittämänsä oikeudenkäyntiaineisto otettaisiin kuitenkin huomioon asiaa ratkaistaessa. Lisäksi uudistettaisiin tiedoksianto maaoykeuden istunnosta koskevia säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteistönmuodostamislakia, johon otettaisiin säännös maaoykeusasioita käsittelevistä kärjäoykeuksista sekä tehtäisiin muut menettelyä koskevat tarpeelliset muutokset. Maaoykeuksien nykyistä organisaatiota koskeva kiinteistönmuodostamisasetuksen 8 luku kumottaisiin. Tarpeellisilta osin muutettaisiin myös kärjäoykeuslakia ja -asetusta sekä oikeudenkäymiskaarta. Kärjäoykeuksien tuomiopiireistä maaoykeusasioissa säädettäisiin asetuksella. Tarkoituksena on, että tuomiopiirit maaoykeusasioissa perustuisivat pääsääntöisesti maanmittaustoimistojen toimialuejakoon. Oikeusministeriö määräisi päätöksellään, mihin kärjäoykeuksiin perustettaisiin maaoykeusinsinöörin virkoja ja mikä heidän toimialueensa olisi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2000 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2000.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen perusteluista käy ilmi, että maaoykeus ratkaisee sen käsiteltäviksi useissa eri laeissa säädetty valitukset ja vastaavissa asioissa tehdyt kantelut. Maaoykeuden toimivaltaan kuuluu ratkaista ensimmäisenä muutoksenhakuasteena riidat ja valitukset, jotka koskevat muun muassa kiinteistönmuodostamislain, yleisistä teistä annetun lain (243/1954), yksityisistä teistä annetun lain (358/1962), kiinteän omaisuuden ja erityisten oykeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) ja yhteismetsäosuuksien lunastamisesta annetun lain (455/1971) mukaisissa toimituksissa annettuja ratkaisuja. Maaoykeudessa käsiteltävistä asioista selvästi suurimpia ryhmiä ovat yksityisistä teistä annetun lain mukaiset tietoitukset ja erilaiset kiinteistönmääritystoitukset. Seuraavina suuruusjärjestyksessä tulevat yleisistä teistä annetun lain mukaiset tietoit-

tukset ja lohkomistoitukset. Suuria asiaryhmiä ovat myös lunastuslain mukaiset toimitukset ja rajankäyntitoitukset. Taloudellisesti merkittävimpiä ovat lunastustoituituksia koskevat valitukset ja työläimpiä uusjaot.

Esityksen perusteluissa on todettu, että toiminnalliselta kannalta nykymuotoiset maaoykeudet ovat selvinneet niille kuuluvista tehtävistä hyvin. Järjestelmä on taannut hyvän oykeusturvan maaoykeusasioissa. Maaoykeuksilla on ollut käytössään riittävä asiantuntemus. Vahvan virallistoitintoisuuden vuoksi oykeudenkäynti maaoykeuksissa on ollut prosessuaalisesti kohtuullisen helppoa asianosaisille, ja he ovat voineet useissa tapauksissa ajaa asiaansa itse. Kansalaisten luottamus maaoykeuksien ratkaisujen oykeellisuuteen on säilynyt jokseenkin hyvänä. Uudistunut ja alioykeuksien kanssa harmonisoitu oykeudenkäyntimenettely on järkevöittänyt asioi-

den käsittelyä. Viime vuosikymmenen lopussa vallinneet jutturuuhkat on saatu purettua.

Toisaalta esityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että maaoykeuksiin saapuneiden asioiden määrä on jatkuvasti alentunut. Vuonna 1993 maaoykeuksiin saapui vielä 980 asiaa mutta vuonna 1998 enää 524. Asiamäärien väheneminen on heijastunut maaoykeuksien toimintaan tehokkuuden laskuna. Esityksen mukaan maanmittauslaitoksessa on kuitenkin arvioitu, että lähivuosina kiinteistötoimitusten lukumäärä pysyy nykytasolla tai tulee jopa lisääntymään josakin määrin osittain uuden maakaaren vaatiman vanhojen määraalojen lohkomisten vuoksi ja osittain uudesta lainsäädännöstä johtuvan korvaus- ja lunastustoimitusten lisääntymisen vuoksi. Koska varsinkin korvaus- ja lunastustoimituksiin haetaan herkästi muutosta, on katsottu, että myös maaoykeusasiat saattavat lisääntyä.

Edellä on todettu, että perustelujen mukaan nykymuotoiset maaoykeudet ovat sinänsä selvinneet toiminnalliselta kannalta niille kuuluvista tehtävistä hyvin. Perustelujen mukaan organisaatiouudistuksella pyritäänkin vähentämään maaoykeuksien toiminnallista haavoittuvuutta, tasaamaan yksiköiden työmääriä ja varmistamaan henkilökunnan työpanoksen hyödyntäminen aikoina, jolloin asiamäärät ovat vähäisiä. Tarkoituksena on turvata jatkossa kaikkien maaoykeusasioiden käsittelyvien tuomioistuinten tehokas ja joustava toiminta myös tilanteissa, joissa niiden henkilöstössä tai niihin saapuvien asioiden määrässä tapahtuu nopeita muutoksia. Huomionarvoisena syynä uudistukseen ovat perustelujen mukaan myös erityistuomioistuinten yleisellä tasolla vastaan puhuvat näkökohdat ja toisaalta yleisen tuomioistuinjärjestelmän vahvistamista puoltavat näkökohdat. Yleisissä tuomioistuimissa useimmat tuomarit voisivat osallistua maaoykeusasioiden käsittelyyn. Näin turvattaisiin asiantuntemuksen säilyminen ja laajentuminen yksikön sisällä, jolloin myös organisaation haavoittuvuuteen liittyvät ongelmat poistuisivat.

Esityksessä on tarkasteltu kolmea vaihtoehtoa maaoykeuksien organisaatiouudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Nämä vaihtoehdot

ovat: Nykyisten maaoykeuksien lukumäärän vähentäminen, maaoykeusasioiden siirto hovioykeuksiin ja maaoykeusasioiden siirto käräjäoykeuksiin. Esityksessä on katsottu, että asetetut tavoitteet toteuttaa parhaiten vaihtoehto, jonka mukaan maaoykeusasiat siirrettäisiin muutaman käräjäoykeuden käsiteltäviksi.

Valiokunta toteaa sen toimialan kannalta esityksessä olevan keskeistä, että maaoykeuden käsittelemisissä asioissa tarvittava erityisasiantuntemus turvataan. Nykyisillä maaoykeuksilla on hyvä asiantuntemus paitsi oykeudellisissa kysymyksissä myös ennen kaikkea kiinteistötekniikan, kiinteistöarvioinnin sekä kiinteistöjärjestelmän ja -rekisteröinnin kysymyksissä. Nämä kysymykset ovat kaikkein keskeisempiä kiinteistötoimituksissa.

Valiokunta toteaa myös, että kun hallituksen esityksessä on varsin laajasti selvitetty maaoykeuksien historiaa ja tuotu esiin perusteita valituille menettelytavoille ja organisaatioille, siitä käy samalla myös ilmi maanmittausasioiden tuomioistuinikäsitteilyn erityisasiantuntemuksen tarve. Kaikille maaoykeuden jäsenille on määriteltävä erityiset osaamisvaatimukset: maaoykeustuomarille perehtyneisyys kiinteistölainsäädäntöön, maaoykeusinsinöörille maanmittauksen koulutusohjelman mukainen diplomi-insinöörin tutkinto sekä hyvä kokemus kiinteistötoimitusten suorittamisesta ja hyvä perehtyneisyys kiinteistöjen arviointiin ja maaoykeuden lautamiehille perehtyneisyys kiinteistöasioihin ja paikallisten olojen tuntemus. Vaatimukset ovat täsmentyneet vuosisatojen saatossa ja osoittavat konkreettisesti, miten tärkeäksi on nähty kiinteistöjärjestelmän vakauden ja toimivuuden vaatimukset. Paitsi että kiinteistöjärjestelmämme on omistusjärjestelmämme kulmakivi, siihen perustuu myös koko vakuusjärjestelmämme, joka puolestaan mahdollistaa pääomat investointien rahoittamiseen. Tämä järjestelmä toimii maassamme nykyisin tehokkaasti ja varmasti.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös niihin toiminnallisiin eroavuuksiin, joita on maaoykeuksien ja käräjäoykeuksien välillä. Maaoykeudet eroavat selvästi käräjäoykeuksista siinä suhteessa, että kaikki maaoykeuksissa käsiteltävät

asiat ovat muutoksenhakuasioita. Oikeusturvan kannalta tärkeä ero on myös se, että maaoykeudet noudattavat käsittelyssään kiinteistönmuodostamislain 264 §:n mukaan virallisiperiaatetta, kun taas vastuu riita-asiain selvittämisestä kärjäoykeuksissa on asianosaisilla. Lisäksi maaoykeudet poikkeavat kärjäoykeuksista muun muassa siinä, että valituksen kohteena olevalla alueella suoritetaan lähes aina katselmus. Tätä koskeva säännös sisältyy kiinteistönmuodostamislain 266 §:ään.

Esityksessä maaoykeuden peruskokoonpanon on sinänsä ehdotettu säilyvän ennallaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota siihen, että maaoykeustuomarina voisi toimia kuka tahansa kärjäoykeuden tuomareista ilman vaatimusta kiinteistölainsäädännöllisestä perehtyneisyydestä eikä lautamiehiltäkään enää edellytetäisi kiinteistöasioihin perehtyneisyyttä ja paikallisten olojen tuntemusta. Maaoykeudessa voisi tosin toimia toinenkin lainoppinut jäsen (jolta ei myöskään edellytetäisi kiinteistölainsäädännön tuntemusta) asian laajuuden tai erityisten syiden sitä vaatiessa, mutta ei enää toista maaoykeusinsinööriä. Lisäksi maaoykeus olisi päätösvaltainen myös ilman toista lautamiestä, jos tälle tulisi este käsittelyn aikana.

Valiokunta katsoo, että kyseiset muutokset merkitsivät erityisasiantuntemuksen selvää alenemista ja edellyttää, että maaoykeuden tuomarilta tulee vastaisuudessaakin vaatia kiinteistölainsäädännön tuntemusta, sen estämiseksi, ettei maaoykeuksissa viimeistään nykyisten maaoykeustuomareiden virasta poissiirtymisen jälkeen seuraisi kiinteistölainsäädännön osaamisen lasku.

Nykyisten säännösten mukaan maaoykeudessa voi olla säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi toinen maaoykeusinsinööri, jos sitä asian laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että toisen maaoykeusinsinöörin käyttömahdollisuuden poisjättäminen on merkittävä huononnnus nykyiseen verrattuna. Vaikka maaoykeustuomarit ovat käyttäneet harvoin toisen maaoykeusinsinöörin käyttömahdollisuutta, on mahdollisuus siihen kuitenkin

kin tarpeen, varsinkin suurien uusjakojen ja lunnastustoimitusten maaoykeuskäsittelyn yhteydessä.

Kärjäoykeuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 8 §:n 2 momenttiin sisältyy säännös lautamiesten kutumisesta maaoykeuden jäseniksi. Kuten edellä on todettu, lautamiehiltä ei enää vaadittaisi paikallistuntemusta ja erityistuntemusta kiinteistöasioissa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota paikallisten olojen tuntemuksen merkitykseen. Maanmittaustoimitusten suorittaminen on monilta osin pitkään ollut ja on osin vieläkin paikkakuntaominaista — tietyllä alueella on mm. maaperään ja maastolosuhteisiin liittyvistä syistä toimittu tietyllä tavalla. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että lautamiehillä on niin paikallistuntemusta kuin erityistuntemusta kiinteistöasioissa, koska tämä mahdollistaa lisävalaistuksen saannin selviteltäessä esimerkiksi paikallista maankäyttöä tai alueellisia maanarvoja.

Viitaten edellä esittämäänsä ja erityisesti siihen, että nykymuotoiset maaoykeudet ovat selvinneet niille kuuluvista tehtävistä hyvin, valiokunta edellyttää, että nykyiseen maaoykeusjärjestelmään liittyvää erityisasiantuntemusta ei vaaranneta siirtämällä maaoykeudet hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla kärjäoykeuksiin. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä siitä, ettei esityksen valmistelutyössä ole selvitetty sitä ratkaisuvaihtoehtoa, että maaoykeudet säilytettäisiin nykyisenkaltaisina erityistuomioistuimina, mutta että niiden (jaostojen) lukumäärää vähennettäisiin. — Mikäli kuitenkin maaoykeudet siirretään kärjäoykeuksien yhteyteen, tulee se toteuttaa siten, että nykyiset maaoykeudet siirretään *sellaisinaan* erillisiksi yksiköiksi kärjäoykeuksien yhteyteen säilyttäen maaoykeuden jäsenille määritellyt erityiset osaamisvaatimukset, muun muassa maaoykeuden puheenjohtajalta vaadittavan perehtyneisyyden kiinteistölainsäädäntöön. Vain näin menettelemällä voidaan estää maaoykeuden asiantuntemuksen lasku. Myös ulkomaalaiset esimerkit tukevat erityisasiantuntemuksen ja erillisyyden säilyttämistä maaoykeuden osalta. Esityksestä käy ilmi, että Ruotsissa, jossa kiinteistötuomioistuimena

toimii jokaisessa läänissä tehtävään määrätty käräjäoikeus, kiinteistötuomioistuimen puheenjohtajan ja kiinteistöneuvoksen nimittää maan hallitus. Siten käräjäoikeuden laamanni ei voi määrätä puheenjohtajaa tai kiinteistöneuvosta kiinteistötuomioistuimeen. Mikäli yleisen oikeuden tuomareiden osaamista maa-oikeusasioissa halutaan lisätä lisäämällä heidän osallistumistaan maa-oikeuksien toimintaan, voidaan sekin toteuttaa antamalla mahdollisuus käyttää tällaista yli-

määräistä jäsentä maa-oikeudessa, minkä hallituksen esityskin mahdollistaa.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Kalli /kesk
jäs. Hannu Aho /kesk
Nils-Anders Granvik /r
Pertti Hemmilä /kok
Matti Kangas /vas
Tapio Karjalainen /sd
Marja-Leena Kemppainen /skl
Katri Komi /kesk

Jari Koskinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /kesk
Pertti Mäki-Hakola /kok
Olli Nepponen /kok
Erkki Pulliainen /vihr
Unto Valpas /vas.