

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisten vesijättöjen lakkauttamisesta kiinteistöinä ja eräiksi muiksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisten vesijättöjen lakkauttamisesta kiinteistöinä ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 102/2015 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- johtaja Raimo Vajavaara, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Arvo Vitikainen, Aalto-yliopisto
- maanmittausneuvos Markku Markkula, Maanmittauslaitos
- kehityspäällikkö Matti Holopainen, Suomen Kuntaliitto
- pääluottamusmies Kaisa Lehtikangas, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- lakimies Simo Takalammi, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- johtava asiantuntija Martti Pietikäinen, Maanmittauslaitoksen ammattikorkeakoulu- ja opisto-
teknisten Liitto MAKLI ry
- pääluottamusmies Pirjo Hovi, Maanmittauslaitoksen tekniset Mate ry
- puheenjohtaja Ulla Mikkanen, Maanmittauslaitoksen tekniset Mate ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki erillisten vesijättöjen lakkauttamisesta kiinteistöinä sekä tähän liittyen muutettavaksi kiinteistönmuodostamislakia. Lain tavoitteena on parantaa kiinteistötietojärjestelmän selvyyttä ja luotettavuutta saattamalla kiinteistörekisteriin erillisinä vesijättöinä rekisteröidyt yksiköt lainhuudatus- ja kiinnityskelpoisiksi yksiköiksi. Esityksen mukaan erilliset vesijätöt voitaisiin muodostaa tiloiksi tai liittää muuhun rekisteriyksikköön niiden erillisinä toimituksena tapahtuvan omistusoikeuksien selvittämisen yhteydessä.

Kiinteistötoimituksen toimitusinsinöörin kelpoisuusvaatimuksia muutettaisiin siten, että laista poistettaisiin toimitusinsinöörin tutkintoon sidottu toimivaltuus tehdä erilaisia kiinteistötoimi-

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2016 vp

tuksia. Uudistuksella ei muuteta Maanmittauslaitoksen ja kiinteistörekisteriä pitävän kunnan asiallista toimivaltajakoa tehdä kiinteistötoimituksia asemakaava-alueella.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi kiinteistörekisterilakia, kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettua lakia, kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettua lakia ja kiinteistötoimitusmaksusta annettua lakia. Nämä muutokset ovat pääosin teknisiä ja johtuvat muun lainsäädännön muuttumisesta sekä toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottaviksi rajakuntien tilusjärjestelystä annettu laki sekä eräistä vesitilusjärjestelyistä annettu laki, koska lakeihin perustuvat tilusjärjestelytoimitukset ovat tulleet suoritetuiksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2016 aikana.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Erillinen vesijättö

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että ennen vesijohdoista ja vesilaitoksista vuonna 1868 annettua asetusta voimassa olleiden säännösten mukaan voitiin antaa lupa vesistön laskemiseen muillekin kuin vesialueen omistajille. Siten kuka tahansa saattoi ennen vuotta 1868 ryhtyä järven laskuun ja saada omistusoikeuden järveä laskemalla syntyneeseen vesijättöön. Vuoden 1868 asetuksen säännöksillä laskemalla syntyneet vesijätöt sidottiin taloihin ja siten maanomistukseen. Kuitenkin se seikka, että vesijättö myöhemmässä jaossa muodosti kaikkien laskuun osallisten talojen yhteisen jakokunnan järven olleiden kylänrajojen estämättä, merkitsi edelleen epäsäännöllisyyttä kiinteistöjaotuksessa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erillisiä vesijättöjä, joiden omistusoikeus poikkeaisi laskettavan järven (vesialueen) omistusoikeudesta, ei ole voinut syntyä enää vuoden 1902 vesioikeuslain (31/1902) 1. päivänä maaliskuuta 1903 tapahtuneen voimaan tulon jälkeen. Säädöksen mukaan omistusoikeus laskemalla syntyneeseen vesijättöön säilyi järven kaikilla osakkailla. Järvenlaskuhankkeen osakkaat saivat omistusoikeuden sijasta määräaikaisen käyttöoikeuden hankkeessa syntyneeseen vesijättöön.

Esityksessä erillisen vesijätön omistusoikeus ehdotetaan selvitettäväksi kiinteistönmäärityksellä, josta tiedotettaisiin kiinteistönmuodostamislaisa säädettyä kiinteistötoimituksen tiedottamismenettelyä laajemmin omistajien tavoittamiseksi. Toimituksesta ehdotetaan tiedotettavaksi normaalin tiedottamismenettelyn lisäksi valtakunnassa yleisesti ilmestyvässä lehdessä ja virallisessa lehdessä julkaistavalla kuulutuksella. Erillisten vesijättöjen omistusoikeuksien selvittäminen kiinteistönmäärityksellä ja niiden muodostaminen tiloiksi tai liittäminen niihin rajoittuviin rekisteriyksiköihin ehdotetaan tehtäväksi valtion varoin osana kiinteistörekisterin ja kiinteistötietojärjestelmän perusparannustyötä.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu selvitystyö muodostaa oman selkeän kokonaisuuden toimenpiteissä, joilla kiinteistörekisterin pitäjä voi kiinteistönmuodostamislain (KML) (554/1995) 285 §:ssä säädetysti edistää hakemuksetta suoritettavin toimituksin kiinteistöjärjestelmän luotet-

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2016 vp

tavuutta tai selvyyttä. Kun edellä mainittuja toimituksia tehdään jatkuvasti ja myös yksittäisinä toimenpiteinä muutoin maksullisten toimitusten yhteydessä, voidaan myös erillisten vesijättöjen omistusoikeuksien selvittämiseksi tarpeelliset kiinteistönmääritykset suorittaa ilman, että niistä aiheutuisi Maanmittauslaitokselle kiinteistörekisterinpitäjänä merkittäviä lisäkustannuksia. Kun jatkossa yksittäisissä kiinteistötoimituksissa ei enää tarvitse selvittää erillisiin vesijättöihin liittyviä kysymyksiä, aiheutuu tästä säästöjä toimitusten työmenekin pienentyessä.

Toimitusinsinöörin kelpoisuus ja toimivalta

Esityksen perusteluista käy ilmi, että Maanmittauslaitos suorittaa vuodessa noin 18 000 perustoimitusta noin 245 henkilötyövuoden panostuksella ja noin 3 000 arviointitoimitusta 160—200 henkilötyövuoden panostuksella. Tilusjärjestelytoiminta vastaa henkilötyövuosiltaan noin kymmentä prosenttia toimitustuotannon kokonaisvolyymistä. Perustoimitusten suorittamisesta vastaavat pääosin alan alemman peruskoulutuksen suorittaneet toimitusinsinöörit. Arviointitoimituksista ja tilusjärjestelytoimituksista vastaavat tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittaneet diplomi-insinöörit.

Valiokunta toteaa, että KML 5 §:n 1 momentissa on säädetty toimitusinsinöörinä toimivan henkilön kelpoisuudesta asettamalla edellytykseksi laissa säädetty koulutusvaatimus. Toimitusinsinöörinä voi olla tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri kaikissa toimituslajeissa. Ammattikorkeakoulussa tai teknillisessä oppilaitoksessa toimitusinsinöörin tehtävään soveltuvan tutkinnon suorittanut insinööri tai teknikko on lisäksi voinut olla toimitusinsinöörinä tietyissä kiinteistötoimituksissa.

KML 5 §:n 2 momentti sisältää säännöksen ammattikorkeakouluinsinöörin tai teknikon oikeudesta suorittaa erityyppisiä tarkoin määriteltyjä toimituslajeja, kun insinööri tai teknikko on Maanmittauslaitoksen palveluksessa virkamiehenä. Pykälän 3 momentissa on vastaava säännös kunnan palveluksessa olevan insinöörin tai teknikon oikeudesta suorittaa tiettyjä toimituslajeja asemakaava-alueella. Pykälän 4 momentti sisältää vielä säännöksen siitä, missä tilanteissa toimitusinsinöörinä tulee olla diplomi-insinööri insinöörin tai teknikon asemesta. Diplomi-insinöörin käyttöä toimitusinsinöörinä osassa kiinteistötoimituksia on pidetty tarpeettomana, koska maanmittaustekniikan opintosuunnalla suoritetun insinöörin tai teknikon tutkinnon on katsottu antavan riittävät valmiudet näiden suorittamiseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että KML 5 §:ään ovat sisältyneet myös säännökset valtion maanmittausviranomaisen ja kuntien kiinteistönmuodostamisviranomaisten alueellisesta ja asiallisesta toimivallan jaosta. Alueellisen toimivallan jako valtion maanmittausviranomaisen ja kunnan kiinteistönmuodostamisviranomaisen välillä perustuu kiinteistörekisterin pitoon ja rekisteriyksiköiden muodostamiseen asemakaava-alueella, jolla kunta voi kiinteistörekisterilain (392/1985) 5 §:n mukaan niin halutessaan toimia kiinteistörekisterin pitäjänä. Asiallinen toimivallan jako perustuu lisäksi tiettyjen toimitusten osalta niiden erikoislaatuuteen ja kunnan asianosais asemaan niissä.

KML 5 a § sisältää poikkeussäännöksen kiinteistönmuodostamisviranomaisen kiinteistörekisterin pitoon perustuvasta alueellisesta toimivallasta tehdä kiinteistötoimituksia sillä alueella, jolla se vastaa kiinteistörekisterinpidosta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2016 vp

kiinteistöinsinööri, insinööri tai teknikko voidaan määrätä toimitusinsinööriksi oman kuntansa alueella kunnan suostumuksella myös asemakaavan ulkopuolisella alueella tehtävään kiinteistötoimitukseen. Vastaavasti pykälän 2 momentin mukaan Maanmittauslaitoksen palveluksessa oleva virkasuhteinen toimitusinsinööri on voitu määrätä Maanmittauslaitoksen suostumuksella toimitusinsinööriksi kunnan asemakaava-alueella suoritettavaan 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun toimitukseen. Säännökset ovat tarpeellisia sen vuoksi, että niiden avulla voidaan toimitusinsinööriä määrättäessä ottaa huomioon toimituksien erikoislaatuisuus, kiinteistömuodostamisviranomaisten poikkeuksellinen työtilanne ja mahdolliset jääviystilanteet.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta toteaa, että toimitusinsinöörin toimivaltuuksista säädetään kiinteistömuodostamislaissa hyvin yksityiskohtaisesti. Maanmittausalan diplomi-insinöörien sekä ammattikorkeakouluinsinöörien ja teknikoiden toimivallan jako tehdä erilaisia kiinteistötoimituksia perustuu eri toimituslajien vaativuuden arviointiin.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että toimitusinsinöörit tekevät Maanmittauslaitoksessa kiinteistötoimituksia neljässä eri prosessissa. Näitä ovat perustoimitukset (PETO), arviointitoimitukset (ARTO) ja tilusjärjestelyt (TJ). Joitakin toimituksia tehdään myös RETI (säädosperusteisten rekisterien ylläpito) -prosessissa.

Perustoimituksen toimitusinsinööriltä vaaditaan laissa ammattikorkeakoulussa suoritettu alan tutkinto tai vastaava aikaisempi teknillisessä oppilaitoksessa suoritettu tehtävään soveltuva tutkinto. Perustoimituksen päätarkoituksena on ratkaista kiinteistön ulottuvuuteen ja kiinteistöjen välisiin oikeuksiin liittyviä asioita sekä toteuttaa asianosaisten välisiä kiinteistöjä koskevia sopimuksia. Voimassa olevassa laissa tarkoitettuja niin sanottuja perustoimituksia ovat muun muassa lohkominen, rajankäynti ja yksityistietoimitus.

Diplomi-insinöörin tutkinto on vaadittu laissa tilusjärjestelytoimitusten ja niin sanottujen arviointitoimitusten, kuten esimerkiksi lunastustoimitusten ja halkomisten, toimitusinsinööriltä. Arviointitoimitukset eivät pääsääntöisesti perustu asianosaisten välisiin sopimuksiin. Niiden keskeisenä sisältönä on kiinteistöarviointi ja korvausten määrääminen. Tilusjärjestelytoimitusten tarkoituksena on kiinteistörakenteen parantaminen ja kiinteistöjen käytön edistäminen. Toimitukset voivat olla pinta-alallisesti hyvinkin laajoja, ja asianosaisten lukumäärä voi vaihdella kymmenistä maanomistajista satoihin. Toimituksille on tyypillistä tiivis yhteistyö muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Tilusjärjestelytoimituksia ovat esimerkiksi uusjaot, hankeuusjaot, yhteismetsätoimitukset ja vesitilusjärjestelyt.

Kuntien virkasuhteiset, ammattikorkeakoulussa alan tutkinnon suorittaneet tai vastaavan aikaisemman tutkinnon teknillisessä oppilaitoksessa suorittaneet toimitusinsinöörit tekevät kuntien asemakaava-alueilla samoja perustoimituksia kuin vastaavan tutkinnon suorittaneet Maanmittauslaitokseen virkasuhteessa olevat toimitusinsinöörit, jos kunta huolehtii kiinteistörekisterin pidosta asemakaava-alueellaan. Kunnan kiinteistöinsinöörin toimivalta tehdä asemakaava-alueella kiinteistötoimituksia poikkeaa Maanmittauslaitokseen virkasuhteessa olevan korkeakoulututkinnon suorittaneen toimitusinsinöörin yleisestä toimivallasta tehdä kaikkia kiinteistötoimituksia siten, että kiinteistöinsinöörin toimivalta on rajattu koskemaan 5 §:n 2 momentissa lueteltujen toimitusten lisäksi asemakaava-alueella suoritettavia tontin halkomisia, pakollisia tilusvaihtoja, loh-

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2016 vp

komisen yhteydessä suoritettavia tontin osan lunastuksia ja kiinteistönmuodostamislain 101 tai 277 §:ssä tarkoitettuja kiinteistönmääritystoimituksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä toimitusinsinöörit suorittavat perustutkinnosta riippumatta aluksi perustoimituksia ja etenevät niiden kautta osaamisen kehittymisen myötä vaativampien toimitusten suorittajiksi. Esityksen perusteluissa on todettu, että voimassa oleva toimitusinsinöörin toimivaltuuksia koskeva lainsäädäntö voi kuitenkin nyky muodossa estää sinänsä pätevän toimitusinsinöörin urakehityksen ja rajoittaa samalla sekä Maanmittauslaitoksen että kunnan kiinteistönmuodostamisviranomaisen toimitustuotantohenkilöstöresurssien mahdollisimman tehokasta käyttöä.

Esityksessä on myös todettu, että toimitusinsinöörin toimivallan sitominen kiinteistötoimituslajikohtaiseen luettelointiin peruskoulutuksen perusteella jäykistää myös toimitustuotantoprosessia ja heikentää asiakaspalvelun laatua. Perustoimitusten, kuten esimerkiksi lohkomisten, yhteydessä voi vasta maastossa toimituspaikalla käydä ilmi tarve vesijätön lunastuksen suorittamiseen lohkomisen sivutoimituksena. Kun voimassa olevien säännösten mukaan vesijätön lunastusta ei voi tehdä kuin diplomi-insinöörin koulutuksen saanut toimitusinsinööri, voi tästä aiheutua toimitusinsinöörin vaihtuminen ja toimituksen lykkäytyminen myöhemmin tehtäväksi. Tämä lisää toimitustuotannon kustannuksia ja on asiakaspalvelun kannalta epätarkoituksenmukaista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kiinteistöjen muodostaminen ja muut kiinteistötoimitukset on säädetty lailla viranomaistehtäväksi. Kiinteistötoimituksia eivät voi tehdä muut henkilöt kuin joko Maanmittauslaitokseen tai kiinteistörekisteriä pitävään kuntaan virkasuhteessa olevat toimitusinsinöörit. Sääntely on tältä osin perusteltua sen vuoksi, että jo perustoimitusten yhteydessä joudutaan ratkaisemaan asianosaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia kysymyksiä.

Esityksessä on todettu, että sen tavoitteena on tehostaa Maanmittauslaitoksen ja kuntien toimitustuotantoa poistamalla henkilöresurssien käyttöä rajoittava sääntely, joka estää alemman insinööritutkinnon tai teknillisessä oppilaitoksessa tutkinnon suorittaneita toimitusinsinöörejä suorittamasta muita kuin laissa nimenomaisesti mainittuja toimituksia.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että laissa säädettyä peruskoulutukseen sidottua kelpoisuusvaatimusta täydennetään toimitusinsinöörin riittävän osaamisen varmistavalla sisäisellä koulutusjärjestelmällä. Perustutkintoa tulee täydentää täydennyskoulutautumisella, jota Maanmittauslaitos ja kunnat järjestävät omille virkamiehilleen. Lisäksi ulkopuolisten tahojen, kuten Aalto-yliopiston ja muiden korkeakoulujen, tulee järjestää lisäkoulutusta. Esityksen perustelujen mukaisesti valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti oikeudellisen osaamisen varmistamiseen, toimitusprosessin johtamiseen kouluttamiseen ja hallinto-oikeudellisen käsittelyn käytännön taitojen ja ymmärryksen lisäämiseen, mikä on keskeistä toimitusinsinöörin tehtävissä. Tehtäväkierron kautta toimitusinsinööri voi saada monipuolista käytännön kokemusta kiinteistötoimitusten suorittamisesta, jolloin hänen tehtävänsä vähitellen muuttuvat osaamistason kasvamisen myötä entistä vaativammiksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi toimitusinsinöörin peruskoulutukseen sidotusta toimivaltajaosta tehdä erilaisia kiinteistötoimituksia,

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2016 vp

ei esityksessä ehdoteta luovuttavaksi kiinteistönmuodostamisviranomaisten välisestä asiallisesta toimivaltajaosta vastata erilajisten kiinteistötoimitusten suorittamisesta asemakaava-alueella.

Valiokunta toteaa, että kun kunnan palveluksessa toimitusinsinöörinä työskentelevät insinöörit ja teknikot voivat jatkossa tehdä myös voimassa olevassa laissa yksinomaan kiinteistöinsinöörin tehtäväksi säädettyjä kiinteistötoimituksia asemakaava-alueella, edellyttää toimitustuotannon mahdollisimman hyvää ja virheetön suorittaminen asemakaava-alueella myös kunnilta toimenpiteitä toimitusinsinöörien riittävän osaamisen varmistamiseksi.

Ehdotettu toimitusinsinöörien toimivallan yhtenäistäminen edellyttää edellä todetun mukaisesti, että toimitusinsinöörien riittävä osaaminen ja kelpoisuus tehdä vaativuudeltaan eritasoisia kiinteistötoimituksia varmistetaan. Maanmittauslaitoksen tulee jatkossa huolehtia tästä mm. yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kuitenkin käynyt ilmi, että toimitusinsinöörien koulutuksen siirtyessä hallituksen esityksen mukaisesti Maanmittauslaitoksen ja kuntien omien koulutusjärjestelmien vastuulle, Aalto-yliopistossa saatetaan päällekkäisen koulutuksen välttämiseksi vähentää kiinteistökniikan ja -oikeuden pidemmälle menevää opetusta, joka on suunnattu valmiuksien antamiseen toimitusinsinöörin tehtäviin. Se taas on omiaan vaikuttamaan alan yliopistotasaisen perustutkimuksen tekemiseen. Ilman opetusta ei yliopistolla ole mahdollisuutta tehdä alan tutkimusta, jolloin kokonaisvaltaisesti katsottuna alan tutkimustoiminta vähenee Suomessa merkittävästi ja se joudutaan ilmeisesti koulutuksen lailla jatkossa rakentamaan Maanmittauslaitoksen sisälle.

Valiokunta painottaa sitä, että kiinteistötietojärjestelmään merkityillä tiedoilla on julkinen luotettavuus ja niillä on erittäin keskeinen merkitys kiinteistöjen vaihdannassa ja kiinteistöjen käytössä vakuutena. Luotettava ja hyvin hoidettu kiinteistöjärjestelmä, jonka tietojen ylläpidossa keskeisen osan muodostavat kiinteistöjen kirjaamisasiat ja kiinteistötoimitukset, on perusedellytys maamme vakuusjärjestelmän toimivuudelle. Kiinnittäen huomiota kiinteistötalouden ja maanmittauksen erittäin suureen yhteiskunnalliseen merkitykseen valiokunta pitää välttämättömänä, että alan tutkimustoiminta myös yliopistotasolla turvataan.

Edellä on todettu, että toimitusinsinöörien toimivallan yhtenäistämällä on tarkoitus mahdollistaa Maanmittauslaitoksen toimitustuotannon kustannustehokas järjestäminen edistämällä Maanmittauslaitoksen henkilöstövoimavarojen tarkoituksenmukaista käyttöä ja lisäämällä pitkällä aikatahtimella tarkasteltuna maksullisen toimitustuotannon tuottavuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä heijastuu myös osaltaan omakustannusarvoon perustuvien toimitustuotannon tuotteiden hintoihin, niitä alentavasti.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Maa- ja metsätalousvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2016 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomina hallituksen esitykseen HE 102/2016 vp sisältyvät lakiehdotukset.

Helsingissä 8.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Pirkko Mattila ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius