

*Kimmo Malin*Lakimies
2/2023
s. 309–313

Toimitusprosessin rajapinnat. Tutkimus kiinteistöoikeuden prosessijärjestelmästä toimitusprosessin näkökulmasta

Ympäristöoikeuden eräänä keskeisenä ominaispiirteenä pidetään vakiintuneesti prosessuaalista monimuotoisuutta. Tämä monimuotoisuus ilmenee kahdella eri tavalla. Yhtäältä yksittäisen konkreettisen ympäristöllisen hankkeen toteutuminen edellyttää usein eri lakien mukaisia menettelyjä, kaavoitusta, erilaista luvitusta, erilaisia vaikutustenarviointimenettelyjä sekä hankkeeseen liittyvien korvausten ja kiinteistötetnisen kokonaisuuden järjestelyä. Toisaalta ympäristöoikeuden prosessuaalinen monimuotoisuus tarkoittaa sitä, että ympäristöoikeudessa oikeudenalana on käytössä monia erilaisia prosesseja: hallintomenettely ja sitä seuraava hallintolainkäyttö, rikosprosessi, siviiliprosessi ja viimeisenä, muttei ainakaan tänään vähäisimpänä, kiinteistötoimitusprosessi. Oikeustieteellisen yhteisön sisällä vallitsee vahva yleisymmärrys siitä, mitä tarkoitetaan rikosprosessilla, siviiliprosessilla ja hallintoproessilla. Niiden määritelmällinen ydin on helposti hahmotettavissa. Kiinteistötoimitusprosessi sitä vastoin jää tunnetumpien sisarustensa varjoon oikeustieteessä ja vielä enemmän suuren yleisön edessä.

Tätä voi osittain hämmästellä, sillä mitenkään tavaton ei ole Keski-Uudenmaan Viikko -sanomalehdessä 26. lokakuuta 2022 (sivu 14) seuraavasti otsikoitu ilmoitus: ”Kiinteistötoimitus, yleisen alueen lohkominen pidetään Tuusulan kunnassa Sahankulman toimipisteellä 10.11.2022 klo 9.00”. Ehkä kiinteistötoimituksen tyyppi, yleisen alueen lohkominen, ei ole kaikista tavallisista, mutta lehti-ilmoitus kiinteistötoimituksesta on tuttu näky sanomalehdessä. Jo lehti-ilmoitusten määrän perusteella voi arvioida, että määrällisesti ei ole kyse aivan merkityksettömästä oikeudellisesta asian ratkaisumenettelystä, ja käsitys vahvistuu toimituksissa ratkaistavien asiämäärien tarkastelun perusteella. Vuosittain toimituksissa ratkaistaan 16 000–20 000 asiaa.

Määrällinen data ei kuitenkaan kerro mitään siitä, mistä kiinteistötoimitusprosessissa oikeudellisesti oikein on kyse. Tätä valottaa toinen sanomalehti, *Tervareitti*, 29. syyskuuta 2022 (sivu 12) otsikoidessaan uutisensa seuraavasti: ”Hirsijärven alueen omistaja selvisi. Maa-alan omistussuhteen juuret ylsivät isojaon

* *Kimmo Malin*, OTT, HTM. Lectio praecursoria Itä-Suomen yliopiston yhteiskunta- ja kauppateiden tiedekunnassa 25.11.2022 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa *Toimitusprosessin rajapinnat. Tutkimus kiinteistöoikeuden prosessijärjestelmästä toimitusprosessin näkökulmasta*.

aikaan asti. Muhoksella selvitettiin myös Laitasaaren Soramaan sijainti.” Uutisoinnissa oli kyse varsin tyyppillisestä kiinteistöoikeudellisesta asiasta, sen selvittämisestä, mihin kiinteistöön tietty maa-alue kuuluu. Menettelyllisesti asia ratkaistiin kiinteistötoimituksessa. Asiaa tuntemattomalle voi yleistäen kertoa, että toimituksessa perusmuodossaan kolmihenkinen toimikunta tekee säädetyn lain puitteissa päätöksiä, jotka liittyvät jollakin tavalla kiinteistöihin ja maanmittaukseen. Toimituksessa saatetaan käsitellä hyvin monia erityyppisiä asioita kulloisenkin toimituksen lajin mukaan. Toimituksissa perustetaan oikeuksia, määritellään rajoja ja määrätään korvauksia. Toisinaan toimitus toimii perinteisen siviiliriidan ratkaisuforumina. Usein toimituksissa on kyse julistuksenomaisesta vahvistamisesta, jossa toimitus arvovallallaan toteaa esimerkiksi kiinteistön ulottuvuuden.

Toimitusmenettelysääntelyn ydin löytyy kiinteistönmuodostamislaista, mutta toimitusprosessiin liittyvää lainsäädäntöä löytyy säädöskokoelmasta yli kuumdestakymmenestä laista. Toimituksen ratkaisukokoonpanoon kuuluu perusmuodossaan toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä, vaikkakin pelkästään toimitusinsinöörivetoisten toimitusten määrä on ollut kasvamaan päin. Koska kyse on lainsäädännöllä luodusta menettelystä, on selvää, että lainopillisen toimitustarkastelun tarve on ilmeinen.

Oikeustieteessä toimitustutkimusta on perinteisesti tehty maa- ja vesioikeuden piirissä, sittemmin ympäristöoikeudessa ympäristöoikeuden imaistua sisäänsä maa- ja vesioikeuden. Jos oikeusjärjestyksestä haluaa erottaa kiinteistökeskeisesti systematisoidun oikeusjärjestyksen osan, voi puhua kiinteistöoikeudesta. Kiinteistötoimituksen oikeudellisen tutkimuksen voi perustellusti katsoa kuuluvan tähän kiinteistöoikeuden kokonaisuuteen.

Kiinteistötoimitusprosessi on ollut oikeustieteessä viime vuosina vähän tutkittu oikeudellinen prosessimuoto. Edellisestä puhtaasti toimitusprosessia koskevasta lainopillisesta väitöstutkimuksesta on kulunut aikaa yli 50 vuotta. Aika, jolloin tuo teos laadittiin, oli oikeustieteenkin näkökulmasta erilaista kuin nykyisyys. Väitöskirja on aina kulloisenkin aikakauden tuote ja se kuvastaa väittelijän suhtautumista oikeustieteeseen ja oikeustieteen tekemisen tapaan. Omasta kokemuksestani voin todeta, että mitä pidempään väitöstutkimusta tekee, sitä pidempään on mahdollisuus analysoida ja asemoida itseään suhteessa tähän tieteen tekemisen tapaan.

Aikakaudesta riippumatta toimitusprosessin oikeudellinen luonnehdinta on kuulunut teeman tutkijoiden kestoosuosikkeihin. Lähtökohdiltaan toimitusmenettely on hyvinkin rinnastettavissa hallintomenettelyyn, ja vaikkei hallintolakia muodollisesti sovelletakaan, on menettelyssä monia klassisia hallintomenettelyn piirteitä: virallisperiaatteen asema on korostunut, ratkaisukokoonpano ei ole juristivetoinen, ja menettelyssä toteutetaan myös erilaisia julkisia intressejä, muutamia esimerkkejä mainitakseni. Haastavaksi toimitusmenettelyn määrittelyn tekee se, että asiallisesti toimituksessa saatetaan ratkaista asioita, jotka hel-

posti ajateltaisiin siviiliprosessissa ratkaistaviksi. Lisäksi menettelysäntely on melko yksityiskohtaista. Lisähaastetta asiaan tuo se, että toimitukseen haetaan muutosta maa-oikeuskokoonpanossa toimivasta käräjäoikeudesta ja edelleen korkeimmasta oikeudesta. Tämä tarkoittaa, että ensi vaiheen hallintomenettelyratkaisuun haetaan muutosta siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä. Näiden edellä mainittujen syiden vuoksi toimitusprosessi on perinteisesti paikannettu jonnekin hallintomenettelyn ja siviiliprosessin välimaastoon ja onkin saatettu puhua erikoislaatuudesta hallinnosta.

Keskeisimpänä erona siviiliprosessin ja hallintomenettelyn ja sitä seuraavan hallintoprosessin välillä on asianosaisten mahdollisuus vaikuttaa prosessin etenemiseen. Siviiliprosessissa asianosaiset voivat varsin pitkälle määrätä asian käsittelyn suunnan. Hallintomenettelyssä sitä vastoin vireilletuloa lukuun ottamatta asianosaisten vaikutusmahdollisuudet prosessin kulkuun jäävät vähäisiksi. Siviiliprosessiin leimallisesti kuuluva määräämisperiaate ja hallintomenettelyssä keskeinen virallisperiaate ovat toimitusprosessissa keskenään jännitteiset. Näiden jännitteiden purkautumistavan hallittu muodostaminen on ennen kaikkea oikeustieteen tehtävä, mikäli lainsäätäjä ei säädösmuotoiluin ole saanut jännitettä purettua.

Toimitusprosessilla on vankka historiallinen tausta, ja tämän taustan ymmärryksen tulee näkyä myös asiaa koskevassa lainopillisessa tutkimuksessa. Toimitusprosessi on muodostunut käytännön tarpeista menettelymuodoksi, jossa julkinen valta arvovaltaisella läsnäolollaan vahvistaa tai muotoaa tiettyjä asioita oikeudellisesti sitoviksi. Syntyhistoriansa näkökulmasta toimituksen luokittelu nykyaikaisin oikeudellisin termein tiettyyn muottiin on yhtä väärin kuin esimerkiksi hallintoprosessin pakottaminen siviiliprosessin kaltaiseksi. Prosesseilla on erilaiset tehtävät, ja tämä tehtävänmäärittely vaikuttaa muun muassa prosessissa noudatettaviin periaatteisiin. Ehkäpä aika on kypsä irrottautua toimitusta koskevasta luonnehdintakeskustelusta ja todeta, että toimitusprosessi on toimitusprosessi.

Vaikka hyväksyykin ajatuksen, että toimitusprosessi on toimitusprosessi eikä siitä tarvitse tehdä sen paremmin hallintomenettelyä kuin siviiliprosessiakaan, ei tämä tarkoita, ettei toimitusprosessin erityispiirteitä tulisi tunnistaa. Harmillisen usein toimitusprosessin olemassaolo erityisesti perinteisen ydinalueensa, kiinteistönmuodostuksen, ulkopuolella jää juristikoulutuksessa ja käytännön lakimiestoiminnassa huomiotta. Käytännön tilanteissa toimitusprosessi saattaa nousta esiin usein vieteriukon tavoin asiaan vihkiytymättömän näkökulmasta yllättävissä paikoissa. Tästä esimerkkinä voi mainita vaikkapa maa-ainelain mukaisen korvaustoimituksen, johon on keskitetty hyvin laajasti maa-ainesten ottamiseen liittyvät korvauskysymykset. Juridiikan yleistasolla asiat kuulostavat tavanomaisilta käräjäoikeuteen kuuluvilta vahingonkorvausriidoilta, mistä saattaa aiheutua haastavia käytännön ongelmia, oikeudenmenetyksiä tai ainakin ylimääräisiä kustannuksia.

Saattaa tuntua uskaliaalta nostaa kiinteistötoimitusprosessi muiden perinteisten prosessilajien rinnalle sillä tavoin kuin väitöstutkimuksessani olen tehnyt. Mutta perustellumpaa tämä on kuin toimitusprosessin likistäminen puhtaasti hallintomenettelyn rajoihin. On terminologinen valinta, haluaako kiinteistötoimitusprosessiin yhdistää muutoksenhakuprosessin nimen, jolloin voidaan puhua toimitus- ja maa- ja metsätalouden prosessista tarkoittaen sitä kokonaisuutta, joka lähtee kiinteistötoimituksesta matkaten maa- ja metsätalouden kautta korkeimpaan oikeuteen. Tässä tutkimuksessa olen valinnut yksinkertaisuuden vuoksi nimen ”toimitusprosessi” ja tarkastelun pääpaino on nimenomaan ensi vaiheen päätöksentekomenettelyssä muutoksenhakumenettelyn tarkastelun jäädessä taustalle. Selvä on, että myös maa- ja metsätalouden oikeustieteelliselle tutkimukselle olisi tilausta, sillä tämä suurelta osin hovioikeusmenettelyyn rinnastuva kärjäoikeuden erityiskokoonpanossa tapahtuva prosessi on ollut varsin vähäisen oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena.

Lainsäätäjän linja toimitusmenettelyn käyttöalaa koskevista kysymyksissä on yllättävänkin johdonmukainen. Aika ajoin julkisessa keskustelussa nousee esiin asioita, joiden soveltuvuutta toimitusprosessiin joudutaan pohtimaan. Yksityistielain uudistamisen yhteydessä 2010-luvun loppupuolella nousi esiin keskustelu siitä, miten muutoksenhaku tiekuntien päätöksiin järjestetään. Vanhan yksityistielain aikana muutoksenhaku tiekuntien päätöksiin käsiteltiin kunnallisissa tielautakunnissa, nimenomaisen määritelmän mukaan tielautakunnan toimituksessa, ja niiden päätöksistä valitettiin maa- ja metsätalouteen. Menettely oli osoitus toimitus-käsitteen joustavasta käytöstä. Tielautakuntamenettelyyn oltiin laajasti tyytymättömiä ja erilaisia vaihtoehtoja pohdittiin laajasti. Keskeisinä vaihtoehtoina muutoksenhakureitteinä esiin nousivat muutoksenhaku maa- ja metsätalouteen, muutoksenhaku kärjäoikeuteen tai jonkin uuden muutoksenhakuelimen, esimerkiksi maakunnallisen tielautakunnan, luominen. Lainvalmisteluprosessin yhteydessä esitettiin myös muutoksenhaun ohjaamista yksityistietoimitukseen tai viimesijaisena vaihtoehtona myös hallinto-oikeuksiin. Toimituksen käyttäminen muutoksenhakuasteena tällä tavoin olisi ollut poikkeuksellista, vaikka asiallisesti toimituksessa käsitellään monesti asioita juuri sen vuoksi, että asianosaiset eivät pääse keskenään sopimukseen tietyn kiinteistöllisen toimenpiteen toteuttamisesta. Tutkimuksessani tämä polku johdatti minut tarkastelemaan yksityistielain muutoksenhakujärjestelmää ja toimitusprosessin asemointia suhteessa siihen.

Nostan lopuksi esiin kolme näkökulmaa, joista keskustelua tulee jatkaa myös tämän väitöskirjan jälkeen.

Toimitusprosessin yhteiskunnallista merkitystä ei voi kiistää, mutta yhteiskunnallisen tavoitteenasettelun näkökulmasta on perusteltua pohtia toimitusprosessin asemaa ja tehtävänkentän laajuutta. Toimituksessa ratkaistavat asiat ovat sellaisia, jotka edellyttävät julkisen vallan kontrollia ja myötävaikutusta. Siitä

voidaan keskustella, missä määrin tätä kontrollia ja myötävaikutusta tarvitaan, mutta jonkinasteinen tarve on ilmeinen.

Oikeustieteen tutkimuksen näkökulmasta on syytä keskustella siitä, mihin kiinteistönmuodostamisoikeuteen painottuva ympäristöoikeudellinen tutkimus on menossa. Viime vuosien tutkimuksen määrä ei ole ollut päätä huimaava. Millä tavalla ja missä laajuudessa tätä tutkimusta tulisi tehdä? En tarjoa suoraa vastausta tähän kysymykseen mutta tarjoan yhden esimerkin tästä tutkimuksen tekemisen tavasta. Aihepiiriä pidän tärkeänä ja tutkimuksen arvoisena, mitä osoittaa jo väitöskirjani aihevalintakin.

Lopuksi lienee parasta korostaa prosessien merkitystä ja prosessinäkökulmaa. Prosessiosaaminen on itsestään selvä osuus juridisessa ajattelumallissa. Tämän prosessiosaamisen ytimen tulee olla käytännön juridisen työn kannalta merkittävimmissä prosesseissa, mutta toisaalta ytimien ulkopuolelle sijoittuvaa osaamistaakaan ei tule unohtaa. Toivoisin, että myös prosessioikeuden piirissä laajemmin kiinnostuttaisiin prosessien rajapinnoille kiinnittyvistä oikeudellisista menettelymuodoista. Näiden menettelymuotojen analysoinnin avulla saattaa tavoittaa jotakin myös siitä kirkkaasta ytimestä, joka kuhunkin prosessilajiin liittyy. Tästä näkökulmasta myös marginaalien tutkimuksella on paikkansa. Älkää ymmärtäkö minua väärin, tällä en todellakaan tarkoita sitä, että toimitusprosessi olisi marginaalissa. Kyse on, ainakin minun mielestäni, ainakin tänään, prosessista, jota tärkeämpää on vaikeampi kuvitella.