

Tuomas Ojanen

18.2.2018

Lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista arviotani seuraavasta liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistukseen ja Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintatoimintojen yhtiöittämisshankkeeseen liittyvästä kysymyksestä:

”Voiko liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja sulkea tunnelin tai tien erityiskohteessa ja osoittaa korvaavan reitin tilapäisesti ja enintään yhden vuorokauden ajaksi, kun otetaan huomioon, että toimenpiteet tehdään viranomais määräysten ja viranomaisen hankintasopimuksen puitteissa?”

Esitän lausuntonani seuraavan.

Asiayhteys ja esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö

Arvioinnin kohteena oleva kysymys liittyy luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnoksessa esitetään nykyisin Liikennevirastossa hoidettavien meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus- ja hallintatehtävien sekä niihin läheisesti liittyvien toimintojen yhtiöittämisestä perustettavalle itsenäiselle, valtion kokonaan omistamalle erityistehtäväyhtiölle 1.1.2019 alkaen. Olen jo aiemmin arvioinut lausunnossani 31.1.2018 liikenne- ja viestintäministeriölle liikenteenohjaus- ja hallintotehtävien yhtiöittämistä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta.

Tieliikenteessä ei nykyään tunneta liikenteenohjausta ja -hallintaa samanlaisena toimintona kuin muissa liikennemuodoissa. Tästä syystä lakiin liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ehdotetaan muun ohella lisättäväksi uusi 1 luvun 2 §:n 2 momenttiliikenteen järjestelystä seuraavasti:

”Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja hoitaa lisäksi liikenteen järjestelyä, joka on välttämätöntä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien estämiseksi ja liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi Liikenteen turvallisuusviraston antamien päätösten ja määräysten mukaisesti. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tehdä tilapäisesti, enintään yhden vuorokauden ajaksi seuraavat toimenpiteet:

- 1) sulkea tunnelin tai tien ja osoittaa korvaavan reitin;
- 2) osoittaa kohtaamispaikan;
- 3) osoittaa ohittamispaikan ja antaa ohittamiskiellon;
- 4) osoittaa pysähtymispaikan tai antaa pysähtymiskiellon;
- 5) jaksottaa liikennettä ajan tai

matkan suhteen;

6) osoittaa reitin vaarallisia aineita kuljettaville liikennevälineille ja erikoiskuljetuksille;

7) tehdä muita välttämättömiä toimenpiteitä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi.”

Lisäksi 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin seuraavaa:

”Liikenteen turvallisuusvirasto antaa tarkemmat määräykset 2 momentissa tarkoitettua liikenteen järjestelystä. Liikennevirasto antaa tarkemmat määräykset 2 momentissa tarkoitettua liikenteen järjestelystä. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on tallennettava tiedot 2 momentin mukaisesti tekemistään toimenpiteistä. Liikennevirasto voi tarvittaessa ottaa tarkasteluunsa 2 momentissa tarkoitettua liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan toimenpiteen. Liikennevirasto voi päättää toimenpiteen pidentämisestä, jos sen tarve ylittää 2 momentissa tarkoitettua vuorokauden aikarajan.”

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan ehdotettu 3 momentti kuvastaa sitä, että palveluntarjoajalla ei ole harkintavaltaa liikenteen järjestelyä tehdessään, vaan toimet tapahtuisivat viranomaisen etukäteen antamien määräysten mukaisesti. Myös jälkikäteinen toimenpiteen määräystenmukaisuuden erityinen tarkastelu olisi mahdollista. Tilapäiselle toimenpiteelle on 2 momentissa asetettu vuorokauden raja, sen ylittyessä päätöksen toimenpiteen jatkamisesta tekisi Liikennevirasto.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa (s. 81) liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajan oikeutta sulkea tunneli tai tie ja osoittaa korvaava reitti on arvioitu perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta. Säätämisyjärjestysjakson mukaan ehdotetut ohjaus- ja hallintapalvelut vain tukisivat viranomaisten tehtäviä, kuten tieliikennelain 3 luvussa tarkoitettua liikenteen ohjausta, eivätkä korvaisi niitä. Edelleen esitysluonnoksen mukaan tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tulisi noudattaa näitä viranomaistoimenpiteitä, sillä vastuu liikenteen sujumisesta ja turvallisuudesta säilyisi edelleen viranomaisella. Lisäksi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tekemä puuttuminen liikkumisvapauteen olisi kokonaisuudessaan vähäistä; toimenpiteitä voisi esitysluonnoksen mukaan tehdä vain, kun se on välttämätöntä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien estämiseksi ja liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi. Toimenpiteet olisivat mahdollisia vain Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston antamien päätösten ja määräysten mukaisesti, toimenpiteet ovat ajallisesti tarkasti rajattuja ja ne palvelevat väylänkäyttäjien etua, eikä palveluntarjoajalla ole sanktiovaltaa.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa päädytään kantaan, jonka mukaan ”myöskään näiden tehtävien osalta kyseessä ei olisi merkittävä julkisen vallan käyttäminen vaan merkitystä on annettava toiminnan korostetun tekniselle luonteelle.” (s. 81)

Arvio

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukainen liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan oikeus sulkea tunneli tai tie erityiskohteessa enintään yhden vuorokauden ajaksi merkitsisi sinänsä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoitusta, jota on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan.

Koska ehdotettu lakiin perustuva sääntely on nähdäkseni tämän tyyppisessä sääntely-yhteydessä riittävän täsmällistä, tarkemmin arvioitavaksi tulevat vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Tunnelin tai tien sulkemisen tavoitteena olisi vaaratilanteiden ja onnettomuuksien estäminen ja liikenteen sujuvuuden varmistaminen. On selvää, että ehdotetulle liikkumisvapautta rajoittavalle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavia perusteet.

Oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että tien tai tunnelin sulkemiselle on asetettu korkea kynnys (”tarjoaja hoitaa lisäksi liikenteen järjestelyä, joka on välttämätöntä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien estämiseksi ja liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi”) ja että sulkeminen on vain tilapäistä ja ajalliselta kestoaltaan riittävän tarkasti rajattu (” enintään yhden vuorokauden ajaksi”). Lisäksi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan olisi osoitettava tien tai tunnelin sulkiessaan korvaava reitti. Näin ollen ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi myöskään rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle ehdotetuissa liikenteen järjestelytehtävissä olisi kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Näin ollen ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 9 §:n ohella perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä tämä hallintotehtävän muulle antaminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sen sijaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä

voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle. Koska olen aiemmassa lausunnossani 31.1.2018 liikenne- ja viestintäministeriölle seikkaperäisesti eritellyt perustuslain 124 §:ää perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, viittaan näiltä osin aiempaan lausuntooni toistamatta sitä tässä.

Nähdäkseni tunnelin tai tien sulkemisessa olisi kysymys sellaisesta viranomaisen antaman ohjeistuksen mukaisesti liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi tapahtuvasta tilapäisestä operatiivis-teknisestä toimenpiteestä, jonka antamista liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaisena. Samoista syistä ehdotuksessa ei olisi kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Tehtävä ei vaarantaisi perusoikeuksia edellä selostetuista syistä. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten kannalta on merkityksellistä paitsi tien tai tunnelin sulkeminen tilapäisesti viranomaisen antaman ohjeistuksen mukaisesti myös liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan velvollisuus tallentaa tiedot 2 momentin mukaisesti tekemistään toimenpiteistä 3 momentin nojalla. Näin Liikennevirasto voisi valvoa ja tarvittaessa ottaa tarkasteluunsa 2 momentissa tarkoitettun liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan toimenpiteen määräystenmukaisuuden.

Edellä esitetyillä perusteilla pidän ehdotettua sääntelyä ongelmattomana perustuslain 124 §:n kannalta.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan "Liikenteen turvallisuusvirasto antaa tarkemmat määräykset 2 momentissa tarkoitettusta liikenteen järjestelystä." Saman lainkohdan mukaan myös "Liikennevirasto antaa tarkemmat määräykset 2 momentissa tarkoitettusta liikenteen järjestelystä."

Perustuslaista ei johdu estettä sille, että liikenteen järjestelyyn kohdistuisi eri viranomaisten määräyksenantovaltaa. Perustuslain(kin) kannalta voidaan kuitenkin edellyttää sitä, että viranomaisten määräyksenantovallasta säädetään siten, ettei viranomaisten toimivallan rajoista ja keskinäissuhteista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, mitä kuitenkin nyt ehdotettu sääntely synnyttää ainakin pykäläehdotuksen tekstin tasolla. Sääntelyä olisi tältä osin paikallaan selkeyttää.

Helsingissä 18. päivänä helmikuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori
Helsinki

