

Juha Lavapuro  
26.2.2018

## Asiantuntijalausunto

### Lausuntopyyntö ja siinä tarkoitettu oikeudellinen kysymyksenasettelu

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt minulta lisälausuntoa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistukseen ja liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintatoimintojen yhtiöittämistä koskevassa asiassa. Asiaa koskeva hallituksen esitysluonnos on toimitettu minulle jo aiemmin.

Lausuntoa pyydetään nyt erityisesti liikennepalveluista annetun lain II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöshdotuksesta ja sen valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Kyseisessä lainkohdassa säädettäisiin liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan oikeudesta sulkea tunneli tai tie tilapäisesti sekä osoittaa sille korvaavan reitin. Lausuntopyyntöön liittyvässä taustamuistiossa selvitettävä kysymys on yksilöity seuraavasti:

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?

Olen aiemmin antanut liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistukseen ja liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintatoimintojen yhtiöittämishankkeeseen liittyen 24.1.2018 päivätyn lausunnon, jossa niin ikään tarkasteltiin perustuslain 124 §:n merkitystä eräiden uudistukseen liittyvien säännöshdotusten kannalta. Viittaan tämän vuoksi perustuslain 124 §:n keskeisen sisällön osalta 24.1.2018 päivätyssä lausunnossani esittämääni. Keskityn sen sijaan tässä arvioimaan yksinomaan lausuntopyynnössä tarkasteltua kysymystä liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan oikeudesta sulkea tunneli tai tie tilapäisesti erityiskohteessa.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

## Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Hallituksen esitysluonnoksessa lausuntopyynnön kohteena oleva liikennepalveluista annetun lain muutosesityksen II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentti kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti.

”Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja hoitaa lisäksi liikenteen järjestelyä, joka on välttämätöntä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien estämiseksi ja liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi Liikenneviraston 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 saman pykälän 3 momentissa säädettäisiin liikenteen turvallisuusviraston ja liikenneviraston valvontatehtävistä. Esitysluonnoksen mukaan

”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.”

Hallituksen esitysluonnoksen sinänsä asianmukaisesti laadituissa säätämisperusteluissa on esitetty, että liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajalle liikennepalvelulaissa annettavaa oikeutta sulkea tunneli tai tie ja osoittaa korvaava reitti voidaan arvioida perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevan säännöksen kannalta. Näin epäilemättä on. Ottaen huomioon, että kysymys olisi muulle kuin viranomaiselle (liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle) osoitettavasta perusoikeuksien rajoitusvaltuudesta, asialla on merkitystä myös perustuslain 124 §:n kannalta. Jos nimittäin kysymys olisi itenäiseen harkintaan perustuvasta pitkälle menevästä oikeudesta rajoittaa

perusoikeuksia, asiaa tulisi perustuslain esitöiden (ks. HE 1/1998 vp, s. 179/II) ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön (PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II) valossa arvioida merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä, mikä tuottaisi puolestaan esteen tällaisen tehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

Lausuntopyynnössä esitetyn kysymyksen ja sen kohteena olevan säännösehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys rinnastuu nähdäkseni samaan esitysluonnokseen sisältyvään alusliikennepalvelulain 17 §:ää koskevaan sääntelyyn, jonka mukaan VTS-palveluntarjoaja saisi omasta aloitteestaan määrätä mm. vesialueen, väylän tai väylän osan suljettavaksi poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi enintään yhden vuorokauden ajaksi. Katsoin aiemmassa lausunnossani, että VTS-palveluntarjoaja voi tehdä perustuslain 124 §:n estämättä tällaisia päätöksiä, kun otettiin huomioon, että valtuuden käyttöä oli laissa rajattu sekä asiallisesti että ajallisesti ja että siihen liittyi velvollisuus ilmoittaa toimenpiteestä valvovalle viranomaiselle. Kysymys ei ollut pitkälle menevästä puuttumisesta perusoikeuksiin vaan pikemminkin hyvin vähäisestä rajoituksesta.

Käsitykseni mukaan tilanne ei nytkään muodostu perusratkaisuiltaan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi, mutta sääntelyä olisi tarpeen täsmentää. Liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajalle annettava valtuus sulkea tunneli ja osoittaa sille korvaava reitti merkitsee nähdäkseni säätämisyjärjestysperusteluissakin kuvatulla tavalla yksityiselle annettavaa itsenäiseen harkintaan perustuvaa toimivaltaa puuttua perusoikeuksiin, tässä tapauksessa ennen muuta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Kysymys on kuitenkin nytkin asteeltaan vähäisestä rajoituksesta.

On myös ilmeistä, että ehdotetunkaltaiselle sääntelylle on sinänsä perusoikeusjärjestelmä kannalta hyväksyttävä, tieliikenteen turvallisuuteen liittyvä, peruste. Ehdotettu valtuus olisi myös ajallisesti rajattu yhteen vuorokauteen, jonka jälkeen rajoituksen jatkamisesta päättäisi liikennevirasto. Liikennepalveluista annetun lain II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohdasta voidaan myös välillisesti päätellä, että tunnelin sulkemista on pidettävä välttämättömänä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi.<sup>1</sup> Kysymys olisi nähdäkseni lähinnä myös teknisestä, viranomaista täydentävästä, viranomaismääräyksiin perustuvasta ja varsin tarkoin säännellystä tehtävästä johon liittyvää itsenäisen harkinnan alaa voidaan pitää käytännössä kapeahkona.

Toisin kuin VTS-palveluntarjoajan vastaavaa valtuutta koskevassa alusliikennepalvelulain sääntelyssä, liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle ei kuitenkaan näytettäisi säädettävän velvollisuutta ilmoittaa tunnelin sulkemisesta liikennevirastolle. Samoin tunnelin sulkemiseen oikeuttavat olosuhteet ilmenevät sääntelystä lähinnä välillisesti ja varsin yleisluontoisella tasolla. Liikennevirastolla ei myöskään näytettäisi olevan velvollisuutta päättää yksityisen palveluntarjoajan päättämän toimenpiteen keskeyttämisestä tai

---

<sup>1</sup> Ehdotetun liikennepalvelulain II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohdan säännöstä voidaan sinänsä pitää niin yleisluontoisena, ettei sen voi yksinään katsoa mahdollistavan palveluntarjoajan sellaisia päätöksiä, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoituksia.

jatkamisesta, vaan ehdotetun II A osan 1 luvun 2 §:n 3 momentin perusteella asia jäisi liikenneviraston harkintaan.<sup>2</sup> Tällaiset täsmennykset olisivat kuitenkin olennaisia sen varmistamiseksi, että yksityiselle annettava valtuus puuttua perusoikeuksiin rajautuisi vain siihen, mitä voidaan pitää välttämättömänä.

Perustuslain 124 §:n kannalta ehdotettua ongelmattomampaa olisikin, jos liikennepalveluista annetun lain II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteeseen

- 1) kytkettäisiin palveluntarjoajalle asetettava velvollisuus ilmoittaa toimenpidettä koskevasta päätöksestään välittömästi valvovalle viranomaiselle ja
- 2) valvovalle viranomaiselle asetettaisiin velvollisuus päättää toimenpiteen jatkamisesta tai keskeyttämisestä.

Myös tunnelin sulkemiseen oikeuttavista olosuhteista olisi mahdollista säätää nyt ehdotettua täsmällisemmin, vaikka valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä riittävänä voidaankin pitää sitä, että vaatimus toimenpiteen välttämättömydestä liikenneturvallisuuden kannalta ilmeneekin liikennepalvelulain II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohdasta. Alusliikennepalvelulain 17 §:ssä omaksuttua sääntelymallia vastaava täsmällisyyden aste olisi kuitenkin perustuslain kannalta parempi ratkaisu.

**Näin täsmennettynä ehdotettu liikennepalvelulain II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 1 kohdan sääntely ei muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi.**

Turussa 26.2.2018



Juha Lavapuro  
julkisoikeuden professori

---

<sup>2</sup> Liikennepalvelulain II A osan 1 luvun 2 §:n 3 momentin säännös on nähdäkseni viranomaisia koskevan toimivallanjaon kannalta liian epäselvä, kun valtuus 2 momentissa tarkoitettua liikenteen järjestelyä koskevien tarkempien määräyksien antamiseen osoitetaan sekä liikennevirastolle että liikenteen turvallisuusvirastolle. Ks. myös PeVL 1/2016 vp, jossa valiokunta edellytti, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinanvaraisuutta.