

## **Lausunto hallituksen esityksestä laiksi maantielain muuttamisesta**

### **Yleiset huomiot esityksestä**

Tämä on kaikkien ELY-keskusten yhteinen lausunto. ELY-keskukset ovat myös aiemmin (4.9.2017) antaneet yhteisen lausuntonsa maantielain muuttamisesta.

ELY-keskukset katsovat, että maantielaki on monilta osin jalostunut myönteisesti aiemmasta lakiluonnoksesta. Aiemmassa lakiluonnoksessa kuitenkin vastuut tienpidon tehtävistä kaikkien 18 maakunnan ja enintään 9 tienpitoalueen kesken oli tuotu esiin nykyistä lakiesitystä selkeämmin, mitä pidimme parempana. Vastuun- ja työnjaossa myös valtion ja maakuntien välillä on näkemyksemme mukaan edelleen selkeyttämisen tarvetta tässä lausunnossa kuvatuilta osin.

Aiemman lakiluonnoksen jälkeen on lisätty palvelutasoa ja kunnossapitoa sekä valvontaa koskevaa sääntelyä. Lakiehdotus määrittelee aiempaa yksityiskohtaisemmin maanteiden käyttäjille tarjoaman palvelutason ja vastuuttaa palvelutason tuottamisen väylänpitäjänä toimivalle Liikennevirastolle ja sopimusperusteisesti tienpidosta huolehtiville maakunnille. Lakiehdotuksesta ei täysin käy ilmi eri toimijoiden vastuut palvelutason tuottamiseksi. Kysymykseen liittyy oleellisesti myös käytettävissä olevan rahoituksen määrä.

Valvonnan nostaminen esitetyllä tavalla vahvasti säännellyksi vaatii vielä tarkennuksia, etenkin kun se koskee eri tienpidon tehtäviä: tien päivittäistä liikennöitävyyttä, korjaamista sekä investointihankkeita. Vaikuttaisi siltä, että valvonnan korostamisen taustalla keskeisenä syynä on ollut runsas kritiikki talvikunnossapitoa kohtaan. Valvontaan liittyen todettakoon, että kunnossapidon hankintamalleja ollaan jo kehittämässä yhteistyötä korostaviin urakamuotoihin. Lisäksi digitalisaatio, mittaus- ja kuva-aineiston saaminen mm. maito- ja postiautojen välityksellä, konenäkösovellukset ja kuvatulkinta tuovat ja ovat jo tuoneet uusia mahdollisuuksia niin urakoiden laadunvalvontaan kuin yleisemmin tiestön palvelutason seurantaan. Esitetyt säädökset valvonnasta vaikuttavat pohjautuvan hyvin perinteisenkaltaiseen maastossa tapahtuvaan pistokoeluontoiseen havainnointiin ja dokumentointiin.

Lakiehdotus lisää väylänpidon henkilöstön tarvetta Liikennevirastossa ja maakunnissa. Syitä tähän on mm. maakuntien hoidettavaksi tulevien tehtävien hajautuminen nykytilanteeseen nähden, organisaatioiden (erityisesti Liikenneviraston ja maakuntien) tehtävien osittainen päällekkäisyys ja rajapinnan epäselvyys sekä erityyppiseen viranomaisvalvontaan käytettävän työpanoksen kasvu. Organisaatioille asia näyttäytyy toimintamenojen kasvupaineena. Maakuntien osalta paine kohdistuu yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Kustannusten kasvun lisäksi kyse on myös koko alan jo nyt niukan osaavan työvoiman tarkoituksenmukaisesta käyttämisestä jatkossa. Kun entistä suurempi osa alan osaajista työskentelee julkishallinnon organisaatioissa, osaavan työvoiman saatavuus alalla vaikeutuu ja osaamisen joustava käyttö vaikeutuu henkilöiden työpanoksen käytön rajatuessa kyseisen toimijan tehtäviin.

## **Tienpidon yleisiä vaatimuksia, palvelutasoa ja kunnossapitoa sekä valvontaa koskevan sääntelyn kehittäminen (4, 13, 13 a, 15 o, 33, 100 b §:t)**

### *13 a § Matkojen ja kuljetusten palvelutaso maanteilla*

Lakiesityksen 13 a §:ssä maanteiden palvelutasosta todetaan, että tienpitäjän tulee varmistaa sekä runkoverkolla että erityisesti vilkasliikenteisillä valta- ja kantateilla reaaliaikaisen liikenne- ja olosuhdetiedon kattavuus ja ajantasaisuus. Ajantasaisilla liikennetiedoilla viitataan häiriö- ja tietyötietoihin. Olosuhdetiedoista ei esityksessä ole luonnehdintaa. Olisivatko tällaisia esim. tiedot kunnossapitotoimista tai tiestön keliolosuhteista?

### *15 o § Tienpidon omavalvonta*

Lakiesityksen 15 o §:ssä esitetään säädettäväksi tienpidon omavalvonnasta ja siihen liittyvistä omavalvontaohjelmista. Ohjelmat sekä niiden toteutumisen seurantaan perustuvat havainnot ja niihin perustuvat toimenpiteet olisi esityksen mukaan oltava julkisesti nähtävissä. Vaikka laissa ei olla määrittelemässä omavalvontaohjelmien ja julkaistavien tietojen yksityiskohtaista sisältöä, vaan niistä annettaisiin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä, ELY-keskukset jo tässä vaiheessa korostavat, että omavalvontasäädösten tulee keskittyä prosessien ja menettelyjen toimivuuden valvontaan. Tienpidon toimenpiteet ovat moninaisia ja toimenpiteiden aikajänne vaihtelee päivittäisen liikennöitävyyden turvaavan kunnossapidon parista tunnista investointihankkeiden joihinkin kuukausiin. Tämä on huomioitava säädettäessä omavalvontaohjelmien sisältöä.

ELY-keskukset esittävät harkittavaksi, olisiko tienpidon omavalvontaa hedelmällisempi lähestymistapa tienpidon palvelutason seuranta ja avoimesti esitetyllä tavoin toteutetun riittävän kattavan tienpidon palvelutasoa kuvaavien numeeristen mittarien ajantasainen julkinen esittäminen tietoverkossa. Jos omavalvontasäädökset kuitenkin toteutuvat, olisi ne käytännön syistä säädettävä tulemaan voimaan vasta uusissa sopimuksissa, sillä tienpidossa on käytössä lukuisia useampivuotisia sopimuksia.

### *33 § Maantien kunnossapito*

Lakiesityksen 33§:n 2 momentissa ehdotetaan mm. runkoverkon maanteiden kunnossapidon olevan korkeatasoista. Korkeatasoisella kunnossapidolla tarkoitettaisiin ennakoivia ja elinkaaritehokkaita toimia, joiden seurauksena liikenteen häiriöitä olisi mahdollisimman vähän kaikkina vuoden- ja vuorokauden aikoina. Talvihoidon näkökulmasta on tiejakson liikennemäärän oltava korkea, jotta talvihoito voidaan realistisesti toteuttaa korkeatasoisena. Hiljaisen liikenteen aikaan, esimerkiksi yöaikaan, tulee tiellä esiintymään vaihtelevia olosuhteita. Runkoverkko tulee myös sisältämään sellaisia tiejaksoja joiden liikennemäärä ei mahdollista säädettäväksi esitettyä

korkeatasoista talvihoitoa vaan vähiten liikennöidyillä tieosuuksilla olosuhteet vaihtelevat. Tienpidon resurssien mitoittaminen niin, että laatuvaatimukset täyttyisivät myös ääriolosuhteissa, esimerkiksi pitkäkestoisten rankkojen lumisateiden aikana, nostaisi merkittävästi tienpidon kustannuksia.

Esityksen 33§ ei ota riittävästi huomioon vilkasliikenteisten teiden liikenteen tarpeita varsinkin suurilla kaupunkiseuduilla. Nämä tiet eivät todennäköisesti kaikilta osin kuulu runkoverkkoon, eivätkä välttämättä ole valta- ja kantateitäkään. Liikennettä niillä voi kuitenkin olla moninkertaisesti verrattuna runkoverkkoon kuuluviin teihin. Teiden kunnossapidon taso ei voi näillä vilkasliikenteisillä seutu- ja yhdysteillä olla muuta tieverkkoa matalampi, vaikka ko. tiet eivät kuuluisi runkoverkkoon. Teiden toiminnallinen luokitus ei siis kategorisesti kuvaa tarkoituksenmukaista kunnossapidon tasoa.

### *100 b § Viranomaisvalvonta*

Lakiesityksen 100 b §:ssä säädettäisiin Liikenteen turvallisuusvirastolle valvontatehtävä koskien esityksen 13, 13 a, 33, 100 ja 100 a §:n mukaisten veloitteiden toteutumista sekä näiden nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamista. Miten tulkittaisiin esimerkiksi 13 § toisen momentin kohtaa 4 silloin, kun maantien liikenteellisen ja teknisen toimivuuden puutteet johtuvat käytännössä siitä, etteivät tienpidon määrärahat ole mahdollistaneet parempaa kuntoa? Tai kuten 13 a §:ssä todetaan, että tienpitäjän tulee huolehtia riittävästä palvelutasosta 13 §:n vaatimusten kannalta, niin tarkoittaisiko tämä sitä, että Liikenteen turvallisuusvirasto voisi velvoittaa tienpitäjää eli Liikennevirastoa korjaamaan tilanne, vaikka tienpitäjälle ei olisi osoitettu tehtävän hoitamiseksi riittävä rahoitus?

### **Liikennetehtävien kokonaisuus maakuntaudistuksessa**

Tienpidon järjestämistä säädetään 15 f-i §:ssä. Lain yksityiskohtaisten perustelujen sivuilla 31-32 perustellaan, miksi lakia laatiessa on pidetty selkeimpänä tehtävien säätämistä maakunnalle eikä tienpitoalueelle. Tämä heijastuu moniin maantielain kohtiin. Vastuut kunkin 18 maakunnan ja tienpitoalueen välillä tulisi vielä selkiinnyttää maantielakiin. 15 f §:n mukaan maakunnat sopivat niille kuuluvien tienpidon tehtävien hoitamisesta yhteistoiminnassa enintään yhdeksällä tienpitoalueella. Tienpidon tehtävät muodostavat kokonaisuuden eikä ole perusteltua irrottaa yksittäisiä tienpidon tehtäviä tästä kokonaisuudesta kunkin 18 maakunnan itse hoidettavaksi. Kyse on esimerkiksi seuraavista tehtävistä: suunnitelmien vuoropuhelu, nähtävillä asettaminen ja vastineen antaminen, rajoitetun kunnossapidon esittäminen, kevyen liikenteen väylillä kunnossapidosta ilman liukkauden torjuntaa päättäminen, liikenteen rajoittaminen, oikeus tilapäisen kulun järjestämiseen, yksityistien liittymän tai maatalousliittymän rummun kunnossapito, liittymän poistaminen (40 §), liikenneturvallisuuden sitä vaatiessa ja varalaskupaikan osalta myös lentoturvallisuuden vuoksi oikeus poistaa suoja-alueelta kasvillisuutta (44 §), oikeus pystyttää lumiaita ja lumen sijoittaminen tiealueen ulkopuolelle (51 §). Tämän kaltaisten tehtävien tulisi olla osa tienpitoalueen tehtäväkokonaisuutta.

## **Muut huomiot**

15 q § Maantien suunnittelun tehtävät: Lakiluonnoksessa todetaan, että maakunta vastaa yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman laatimisesta ja että tienpitäjä (eli Liikennevirasto) voi erityisestä syystä ottaa vastattavakseen merkittävää hanketta koskevan yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimisesta. Tällä hetkellä ELY-keskukset vastaavat myös merkittävien tiehankkeiden suunnittelusta ja ELY-keskuksilla ja sitä kautta tulevilla tienpitoalueilla on tähän tehtävään henkilöresurssit. Hankkeiden suunnittelu edellyttää pitkäjänteistä ja paikallista yhteistyötä mm. kuntien maankäytön suunnittelun kanssa. Myös maantien suunnitteluun liittyvät vastuut kunkin maakunnan ja tienpitoalueen kesken on tärkeää selkeyttää.

Kaavoitukseen ja maankäytön yhteistyöhön liittyviä rooleja on tarpeen selkiinnyttää. Nyt lain perusteluihin on kirjoitettu, että maankäytön yhteistyötä tehdään joka maakunnassa. Tällä tarkoitettaneen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista tehtävää, jossa asiantuntemus eri asioissa (pohjavedet, luonnonsuojelu, liikenne) on koottu yhteen. Maanteiden maankäytön asiantuntijoiden tehtävät ovat osa tienpitotehtävien kokonaisuutta eivätkä jokaisen 18 maakunnan tehtäväkokonaisuutta.

Perustelutekstissä kuvataan, että tienpitäjä eli Liikennevirasto vastaa maanomistajana kaavoitusyhteistyöstä. Asemakaava-alueilla maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maantien alueet ovat kunnan omistuksessa, jolloin valtiolla on vain tieoikeus, josta huolehtia. Nykysinkin ELY-keskusten maankäytön yhteistyö on nimenomaan tienpidon edellytysten turvaaminen maankäytön suunnittelu-yhteistyössä, ei maanomistajan etujen turvaaminen. Omistajuus ei tässä tehtäväkokonaisuudessa aiheuta sellaista ristiriitaa kuin nyt lakiehdotuksen kirjauksissa esitetään. Valtakunnallisten linjausten osalta puhevaltaa on todennäköisesti syytä käyttää valtion nimissä Liikenneviraston, myös kaava-asioissa, ja tämä jonkin verran lisää painetta henkilöresursseihin, mutta varsinainen nyt tehtävä maankäytön yhteistyö tienpidon näkökulmasta on osa tienpitoalueen tehtäväkokonaisuutta maakunnissa. Perustelutekstin sivun 19 toteamus, että Liikennevirasto väyläverkon omistajan roolissa osallistuu maakuntien ja kuntien kaavoitukseen ja toimii lausunnonantajana, on tarpeen harkita uudelleen. Tämä tehtävä vaatii paljon resursseja eikä ole esitetty, että tehtävää hoitavat henkilöt siirtyisivät Liikennevirastoon.

Hallituksen esityksessä uudeksi tieliikennelajiksi liikenteenohjauslaitteen asettamisesta maantielle vastaa tienpitäjä. Nyt maantielain luonnoksessa tienpitäjänä toimisi Liikennevirasto. Käytännössä liikenteenohjauslaitteiden asettaminen (esim. liikennemerkkit ml. nopeusrajoitukset) on jokapäiväistä alueellista tienpidon työtä ja edellyttää hyvän asiantuntemuksen lisäksi paikallistuntemusta ja -tietoutta, maastokäyntejä sekä käytännön tason yhteistyötä poliisin, kuntien ja eri tienkäyttäjryhmien kanssa ja usein myös tiivistä keskustelua esi- tai hankesuunnittelusta, maankäytöstä, lupa-asioista, korvausasioista, meluntorjunnasta, kunnossapidosta tai liikenneturvallisuudesta vastaavien asiantuntijoiden kanssa.

Liikenteenohjauslaitteiden asettaminen ja niistä päättäminen on siis kiinteä osa tienpidon jatkuvaa prosessia ja paikallisen liikenneturvallisuustyön osalta myös keskeisimpiä työkaluja (liikennemerkkit, liikennevalot, tiemerkinnot). Lisäksi liikenteenohjauksesta tulee valtakunnantasolla vuosittain satoja toimenpide-ehdotuksia kansalaisilta, yrityksiltä, kunnilta ja muilta yhteisöiltä. Mikäli vastuu ja päätöksenteko eriytetään Liikennevirastoon, miten huolehditaan siitä, että maakunnan tienpito- ja turvallisuustoimet sekä tienkäyttäjien palveleminen voidaan hoitaa hyvin ja tehokkaasti?

Lakiluonnoksessa käsitettä "kirjallisesti" ei ole määritelty, mutta viitataan paperiasiakirjoihin, koska 27b §:n Yleissuunnitelma ja tiesuunnitelman hyväksymisesitys mukaan materiaali pitää toimittaa "... sekä kirjallisesti että sähköisesti. Vertailuksi voi ottaa hankintalain määritelmän, jossa ilmaisulla kirjallinen tarkoitetaan sanojen tai numeroiden yhdistelmää, joka voidaan lukea, tuottaa uudelleen ja sen jälkeen antaa tiedoksi; ilmaisu voi sisältää sähköisessä muodossa lähetettyjä ja tallennettuja tietoja. Maantielaissa tulisi olla samanlainen määrittely kuin hankintalaissa, tulevaisuuden toiminnan digitalisaation mahdollistamiseksi.

Lakiesityksen 42 §:ssä esitetään, että tiealueeseen kohdistuvaan työhön sekä rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden sijoittamiseen tiealueelle on oltava tienpitäjän lupa. Jos tienpitäjä myöntää luvat, miten varmistetaan, että toimenpiteestä ei aiheudu haittaa tienpidolle tai vaaraa liikenteelle? Halutaanko jatkossa käyttää tienpitoalueen asiantuntemusta ja miten se varmistetaan?

Lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 19 kuvataan, että maakunnat voivat hoitaa myös yksityisteihin ja liikkumisen ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Maakuntalain mukaan edellä mainitut ovat maakuntien pakollisia tehtäviä.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 31 todetaan, että valtakunnallisten tehtävien Liikennevirastoon siirtämisen heikkoutena olisi välimatkan kasvaminen alueellisten asiakastarpeiden ymmärtämiseen. Käsitys ELY-keskuksissa on, että ko. tehtäviä hoitavat henkilöt sijoittuisivat jatkossakin paikkakunnille, joilla he nyt työskentelevät, jolloin välimatka ei kasva.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 35 todetaan, että myös ne luvat, joita on hoidettu jokaisessa ELY-keskuksessa, siirtyisivät Liikennevirastoon. Siirtyisivätkö myös ko. lupatehtäviä hoitavat henkilöt?

Lakiluonnoksessa viitataan vilkkaasti liikennöityihin seututeihin. Tulisi olla selkeä menettely, miten määritellään "vilkaasti liikennöity" ellei sitä määritellä itse laissa.