

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntönnö 21.2.2018

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi maantielain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta maantielain (503/2005) ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Maantielakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja aiemmin 5.7.–4.9.2017, minkä jälkeen esitystä on täydennetty saatujen lausuntojen pohjalta. Osa jatkovalmistelussa tehdyistä lisäyksistä on ministeriön mukaan merkittäviä. Täydennykset koskevat erityisesti tienpitoa sekä liikennetehtävien kokonaisuutta maakuntauudistuksessa ja ratalain muutoksia.

Hallituksen esityksen tavoitteena on maakuntauudistuksen täytäntöön paneminen liikennetehtävien osalta. Pääosa ELY-keskusten liikennevastuualueiden tehtävistä siirtyisi maakunnille 1.1.2020. Esityksellä selkeytettäisiin valtion ja maakunnan välistä toimivaltajakoa liikenne- ja tienpitotehtävissä. Keskeisenä tavoitteena on myös varmistaa maantieverkon valtakunnallinen yhtenäisyys ja maanteiden riittävä palvelutaso joka puolella maata. Esityksellä luotaisiin puitteet pitkäjänteiselle valtakunnalliselle ja maakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnittelulle. Tavoitteena on lisätä maanteihin ja liikennejärjestelmään liittyvän tiedon hyödyntämistä, mikä edistää uusien digitaalisten palveluiden kehittymistä ja liikenteen automaatiota.

Kuntaliitto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Liikennejärjestelmäsuunnittelu

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on kyse jatkuvasta, eri osapuolten yhteistyöhön perustuvasta prosessista kuten lakiesityksessä tuodaan hyvin esille. Liikennejärjestelmäsuunnittelua ei tehtäisi hierarkkisesti eri suunnittelutasoilla, kuten maankäytön suunnittelussa, vaan suunnittelu perustuisi enemmänkin eri tasojen väliseen vuorovaikutukseen ja toimijoiden väliseen jatkuvaan yhteistyöhön (15 b § yksityiskohtaiset perustelut).

Lakiesityksellä ei säädetä kunnissa tai kaupunkiseuduilla tehtävästä liikennejärjestelmäsuunnittelusta, mitä Kuntaliitto kannattaa ja pitää tarkoituksenmukaisena. Erityisesti suurimmat kaupungit ja kaupunkiseudut ovat jo pitkään tehneet jatkuvaa liikennejärjestelmätyötä ja liikennejärjestelmäsuunnittelua, joka tukee niiden yleiskaavoitusta ja muuta maankäytön, asunon, palvelujen ja elinkeinojen kehittämistä ja toteuttamista. Helsingin seudulla liikennejärjestelmäsuunnittelua tekee Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä niin kuin laissa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009) säädetään.

Kuntaliitto kannattaa vahvasti ehdotusta valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta. Suunnitelmalla ja siihen sisältyvällä toimenpide- ja rahoitusohjelmalla voidaan lisätä kaivattua pitkäjänteisyyttä liikennejärjestelmän kehittämiseen ja kunnossapitoon sekä maankäytön asuntotuotannon ja elinkeinoelämän edistämiseen. Kuntaliitto pitää hyvänä, että lakiesityksessä on nyt huomioitu maakuntien ohella myös kuntien rooli valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun valmistelu-yhteistyössä (15 b §). Suunnittelu olisi tehtävä tarvittavassa määrin yhteistyössä kunnissa ja kaupunkiseuduilla tehtävän liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi valtakunnallisesti merkittävien tie- tai ratakankkeiden

tai joukkoliikenteen palvelutasoon vaikuttavien toimien suunnittelua yhdessä kaupunkiseutujen kanssa erityisesti silloin, kun ne kytkeytyvät merkittävästi kaupunkiseudun maankäyttöä, asuntotuotantoa tai palveluverkkoa koskevaan suunnitteluun. Kuntien toimenpiteet voivat olla osa valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Kuntaliitto toteaa, että suunnitelman roolia on myös selkeytetty tuomalla esille, että valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla ei ole oikeudellisia vaikutuksia, vaan sen rooli olisi muita viranomaisia ohjaava.

Kuntaliitto toteaa, että lakiesitystä tulee edelleen täsmentää maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja kunnallisen liikennesuunnittelun keskinäisen suhteen osalta.

Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmasta säädetään 15 c §:ssä, jonka yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu: *Pykälän 4 momentin mukaan maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma on otettava huomioon maakunnan alueella toimivien viranomaisten toiminnassa. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi maakunnan kuntien tulisi omassa liikennejärjestelmäsuunnittelussaan huomioida maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman sisältö ja tavoitteet, vaikkakaan suunnitelmalla ei olisi oikeudellisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan.* Sen sijaan itse pykälässä 15 c todetaan ainoastaan: *Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma on otettava huomioon maakunnan alueella toimivien viranomaisten toiminnassa.*

Kuntaliitto toteaa, että maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ei ole oikeusvaikutteinen suunnitelma, kuten lakiesityksen perusteluissakin todetaan. Suunnitelman ohjausvaikutuksesta on syytä säätää selkeästi. Nyt asia on esitetty monitulkintaisesti, kun sekä perusteluissa että itse pykälässä todetaan tiukasti, että suunnitelma "on otettava huomioon". Maakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla ei voi olla sitovaa roolia kuntiin nähden. Sitova ohjausrooli loukkaisi kuntien itsehallintoa. Kunnilla tulee säilyä oikeus itsenäisiin kaavoitus- ja maapoliittisiin valintoihin. Maakunnallisen ja kunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tulee olla yhteistyöhön ja molemminpuoliseen vuorovaikutukseen ja huomioon ottamiseen perustuvaa.

Kuntaliitto esittää, että pykälän 15 c 4 momentti muutetaan seuraavasti:

Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmaan on kiinnitettävä huomiota maakunnan alueella toimivien viranomaisten toiminnassa.

Kuntaliitto esittää, että pykälän 15 c 4 momentin yksityiskohtaiset perustelut muutetaan seuraavasti:

Maakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla ei olisi oikeudellisia vaikutuksia muiden viranomaisten kuten kuntien toimintaan, eikä siten sitovia vaikutuksia niiden päätöksentekoon. Suunnitelma toimisi maakunnallisten kysymysten osalta tieto- ja selvitysaineistona muiden viranomaisten ja kuntien suunnittelulle.

Lakiesityksessä on jonkin verran täsmennetty maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman sisältöä tuomalla yksityiskohtaisissa perusteluissa (15 c §) esille, että suunnitelma käsittelee *maakunnallisia* tavoitteita ja toimia. Täsmennys maakunnallisesta tasosta puuttuu kuitenkin itse lakipykälästä, jonne se tulee lisätä.

Kuntaliitto pitää erittäin hyvänä, että 15 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on nyt selkeästi todettu, että tämä laki ei rajoita tai estä kuntien ja valtion välistä MAL-aiesopimusten mukaista vapaaehtoista sopimusmenettelyä kaupunkiseutujen liikennejärjestelmää koskien.

Valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta (15 e §) on lakiesityksessä kirjattu hieman eri tavoin perusteluissa ja lakipykälässä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva muotoilu on aiheellista korjata pykälässä esitettyyn sanamuotoon siten, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadintamennetelystä ja seurannasta, ei sisällöstä. Suunnitelman sisällön tulee ilmetä lain tasolla.

Yleiset säännökset

Maanteiden luokittelu ja palvelutason määrittely ovat kannatettavia esityksiä (4 §, 13 a §). Palvelutasojen määrittely edellyttää kuitenkin liikenteen rahoitustason nostoa, jotta panostaminen runkoverkkoon ei rapauta alemmaa tieverkkoa. Tämä on ilmeisenä vaarana ilman lisärahoitusta, sillä alemman tieverkon palvelutasossa sallittaisiin esityksen mukaan suurempaa vaihtelua ja jopa 33 §:n perustelujen mukaan hyväksyttäisiin ajoittainen korjausvelan kasvu.

Itse runkoverkon määrittelytyö on valmisteilla liikenne- ja viestintäministeriössä, eikä lausunonantajilla ole tässä vaiheessa käytettävissä karttaesityksiä runkoverkon mahdollisista maantieteellisistä ulottuvuuksista.

Kuntaliitto toteaa, että runkoverkon on tärkeää yhdistää maakunnalliset keskuskeskukset ja muut keskeiset teollisuuskeskukset sekä logistiset solmut kuten satamat ja lentoasemat. Kaupunkiseuduilla runkoverkon palvelutason määrittelyn ei tule olla liian kategorinen vaan sen tulee huomioida myös muu liikennejärjestelmä, maankäyttö, kestävä liikkuminen ja matkaketjut kuten yhteydet keskeisiin joukkoliikenteen terminaaleihin.

Lakiesityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriöllä olisi asetuksenantovaltuus maanteiden luokittelusta valta-, kanta-, kanta- ja yhdysteihin sekä myös sen säätämiseen, miltä osin maantiet kuuluvat runkoverkkoon. Kuntaliitto toteaa, että kunnille ja maakunnille pitää turvata mahdollisuus osallistua valmisteluun ja lausua mielipiteensä runkoverkon määrittelystä ja maanteiden luokittelusta, ja tätä koskeva säännös tulee lisätä pykälään (4 §) tai sen perusteluihin. Asian merkitystä korostaa se, että lakiin sisällytetään säännökset maanteiden luokitteluun pohjautuvasta palvelutasosta. Luokittelu vaikuttaa maantien palvelutasoon ja myös sen lähialueen maankäytön ja liikenneverkon järjestelyyn.

Matkojen ja kuljetusten palvelutason määrittelyssä (13 a §) on tärkeää huomioida valtion tieverkon ja kuntien katuverkon yhtymäkohdat ja rajapinnat, jotta verkko toimii hyvin kokonaisuutena. Yhteentoimiva infra ja tieto edellyttävät yhteissuunnittelua eri toimijoiden kesken.

Lakiesitys sisältää maininnan siitä, että maantien käyttö on maksutonta (12 §), mutta asiaa ei avata tai perustella. Kuntaliitto huomauttaa, että Suomessa tulisi luoda lainsäädännölliset edellytykset kokeilla tai ottaa käyttöön uusia hinnoittelu- ja ohjauskeinoja kuten tienkäyttömaksuja, jos niin halutaan ja päätetään tehdä, esimerkiksi osana yksittäisen hankkeen rahoitusta tai kaupunkiseutujen MAL-pakettien rahoitusta. Liikenneverkko on kokonaisuus ja kaupunkiseudulla maksuja ei olisi mahdollista kohdistaa vain katuverkolle.

Tienpidon järjestäminen

Lakiesityksessä säädetään maakuntien alueellisen tienpidon järjestämisestä sekä ohjausjärjestelmästä valtion ja maakuntien väliseen yhteistyöhön ja sopimiseen. Kuntaliitto huomauttaa, että kunkin maakunnan tienpidon ja liikenteen nelivuotisen suunnitelman valmistelussa on tärkeää kuulla myös alueen kuntia. Suunnitelma on tärkeä myös kuntien ja niiden liikennettä koskevien tehtävien sekä kuntien ja maakunnan yhteistyön kannalta esimerkiksi kunnossapidossa ja liikenteen ohjauksessa. Kuntaliitto painottaa, että kunnille tulee tarjota mahdollisuus esittää näkemyksensä tienpidon ja liikenteen suunnitelmasta esimerkiksi siten, että tienpitoalue veloitetaan tarjoamaan alueen kunnille tilaisuus antaa lausunto suunnitelma-luonnoksesta. Asia tulee täsmentää pykälään (15 k §) tai sen perusteluihin.

Ratalaki

Lakiesityksen mukaan rautateiden runkoverkko koostuu nopean henkilöliikenteen ja raskaan tavaraliikenteen radoista (4 §), joilla on valtakunnallista merkitystä ja jotka palvelevat lisäksi maakuntien välistä pitkämatkaista liikennettä. Kuntaliitto toteaa, että määritelmää on syytä vielä pohtia ja täydentää kaupunkiseutujen näkökulmalla, jotta raideverkkoa parannetaan ja kehitetään kokonaisuutena tarkoituksenmukaisesti. Esimerkiksi HSL-alueen junaliikenne palvelee suurinta osaa koko maan junaliikenteen matkustajamäärästä, jolloin kaupunkiradoilla on myös valtakunnallista merkitystä. Verkon kokonaisuus on huomioitava mm. häiriönhallinnassa ja ratakapasiteetin jaossa.

Ratalain 10 §:n mukaan yleissuunnitelman mahdolliseen asemakaavasta poikkeamiseen tarvittaisiin kunnan sekä maakunnan lupa. Kuntaliitto toteaa, että tähän riittää kunnan puolto, sillä maakunnalle ei ole tulossa kuntien alueidenkäytön ohjaus- ja valvontatehtävää ELY-keskuksen tapaan.

Maantien suunnittelu

Lakiesityksen mukaan yleissuunnitelmaa ja tiesuunnitelmaa laadittaessa maakunta tai tienpitäjä (Liikennevirasto) toimivat yhteistyössä kuntien ja muiden viranomaisten kanssa. Kuntaliitto toteaa edelleen, että yhteistyöstä tulee säätää tarkemmin velvoittamalla maakunta ja tienpitäjä järjestämään hankkeesta neuvotteluja asianomaisten kuntien kanssa suunnittelun eri vaiheissa. Tämän tulee koskea niin hankearviointia, suunnitteluperusteiden laadintaa kuin itse suunnitelmienkin laadintaa.

Vuorovaikutus maantien ja radan suunnittelussa

Kuntaliitto huomauttaa, että lakiesityksessä on muutettu kunnan roolia maantien yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman vuorovaikutuksessa. Muistutukset suunnitelmaa vastaan esitetään toimitettavaksi maakunnalle kunnan sijasta. Kunnan roolina ei tällöin olisi lausua suunnitelmasta annettuihin muistutuksiin. Sen sijaan radan yleis- ja ratasuunnitelmaa laadittaessa muistutukset suunnitelmaa vastaan on toimitettava kunnalle. Kunnan tulee toimittaa lausuntonsa nähtävillä olleesta suunnitelmasta ja sitä vastaan tehdyistä muistutuksista radanpitäjälle. Kahden erilaisen prosessin luominen samankaltaisessa asiassa on ristiriitaista hallintoa, myös kansalaisten näkökulmasta. Tarkoituksenmukaista on, että kunta voi ottaa asukkaidensa mielipiteet huomioon kunnan lausuntoa laadittaessa.

Rajoitettu kunnossapito

Pykälässä 34 säädetään, että maakunta voi päättää, että osa maatiehen kuuluvasta jalkakäytävästä tai pyörätiestä taikka yhdistetystä tai rinnakkaisesta pyörätiestä ja jalkakäytävästä pidetään kunnossa ilman liukkauden torjuntaa. Kuntaliitto esittää, että pykälässä tuodaan esille, että tämä ratkaisu sopii vain erityistapauksiin, joissa liikenneturvallisuutta ei vaaranneta. Esimerkiksi risteysalueilla tulee välttää ratkaisua, jossa osalla tietä on liukkaudentorjuntaa ja osalla ei, jotta ei aiheuteta vaaratilanteita jalan liikkujille.

Varautumisvelvoite

Kuntaliitto pitää myönteisenä ehdotukseen sisällytettyä tienpitäjää ja maakuntaa koskevaa varautumisvelvoitetta (100 §) sekä Liikennevirastolle säädettyä velvoitetta laatia ja ottaa kattavasti käyttöön turvallisuusjohtamisjärjestelmä (100 a §). Molemmat velvoitteet parantavat edellytyksiä kriittisen liikenneinfrastruktuurin käytettävyydelle ja turvallisuudelle. Liikenteen turvallisuusvirastolle säädetty valvontatehtävä (100 b §) koskien tienpidon yleisiä vaatimuksia, matkojen ja kuljetusten palvelutasoa, maantien kunnossapitoa sekä tienpitäjää ja maakuntaa koskevaa varautumisvelvoitetta sekä Liikenneviraston turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatimista ja käyttöönottoa on tarpeen varmistamaan em. tehtävien asianmukainen hoito. Toimeenpanossa on kuitenkin huolehdittava riittävästä valvojan viranomaisen erityisasiantuntemuksesta sekä siitä, ettei valvontatehtävä tarpeettomasti lisää hallintoa.

Kuntaliitto toteaa, että lausuttavana oleva asia tulee käsitellä ennen hallituksen esityksen antamista Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jarkko Huovinen

Johanna Vilkuna

Johtaja, Alueet ja yhdyskunnat

Liikenneasiantuntija

Tiedoksi

Kirjaamo, Anne Jarva, Ulla Hurmeranta, Paavo Taipale, Minna Mättö, Timo Reina