



Eeva Ovaska, Nita Pentinmäki, Laura Rantanen
Verkko- ja palveluosasto, liikennejärjestelmäyksikkö

Arviomuistio väylälakien muutostarpeista

Sisällys

Arviomuistio väylälakien muutostarpeista	1
1. Johdanto.....	3
2. Yksityisraiteita koskeva sääntely	4
2.1. Nykytila	4
2.2. Nykytilan arviointi.....	4
2.3. Johtopäätökset muutostarpeista ja toteuttamisvaihtoehtoja	11
3. Tutkimusoikeus	13
3.1. Nykytila	13
3.2. Nykytilan arviointi.....	15
3.3. Johtopäätökset muutostarpeista ja toteuttamisvaihtoehtoja	18
4. Kiinteistökohtainen meluntorjunta	19
4.1. Nykytila	19
4.2. Nykytilan arviointi.....	22
4.3. Johtopäätökset muutostarpeista ja toteuttamisvaihtoehtoja	23
5. TEN-T-asetukseen liittyvät lainsäädännön kehittämistarpeet.....	24
5.1. Asian tausta ja asetuksen pääasiallinen sisältö.....	24
5.2. Nykytila ja sen arviointi	25
6. Tunneliturvallisuudirektiivin täytäntöönpanon täydentäminen	30
6.1. Asian tausta ja direktiivin pääasiallinen sisältö.....	30
6.2. Direktiivin täytäntöönpanon nykytila	30
6.3. Nykytilan arviointi.....	31
6.4. Johtopäätökset muutostarpeista.....	36
7. Varautuminen ja häiriötilanteita koskeva sääntely väylälaeissa	36
7.1. Varautumista koskeva sääntely ja CER-direktiivin täytäntöönpanon vaikutukset	36
7.2. Häiriötilanteisiin liittyvät toimivaltuudet väylälaeissa	39
7.3. Kansallisen turvallisuuden tarpeiden huomioiminen väylien suunnittelussa.....	41
8. Muita muutostarpeita.....	43
8.1. Yhteismenettelyn kehittäminen YVA-menettelyyn ja tie- ja ratasuunnitteluun	43



8.2.	Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen hankeyhtiöille ja muille infra-kehittäjille	45
8.3.	Kuivatus ja hulevesien hallinta.....	46
8.4.	Johdon tai vähäisen laitteen sijoittaminen rautatiealueella ja suhde yksityistielakiin	46
8.5.	Näkemäalueasetuksen valtuutukset	46
8.6.	Ratasuunnitelman laatimisaika	47
8.7.	Suunnitelmien nähtäville asettamisesta tiedottaminen kiinteistöjen yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle	47
8.8.	Hallinnollisen menettelyn vähäiset korjaustarpeet.....	48
8.9.	Lossin määritelmä ja kuljettajaan kohdistuvat vaatimukset	48
9.	Seuraavat askeleet.....	48



1. Johdanto

Tässä muistiossa *väylälaeilla* tarkoitetaan ratalakia (110/2007) ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettua lakia (503/2005, LjMTL). Ratalaki tuli voimaan 1.1.2008. Muistiossa tarkastellaan molempien väylälakien ajankohtaisia muutostarpeita. Muutostarpeita on tunnistettu erityisesti Väylävirastossa ja Liikenne- ja viestintävirastossa niiden soveltaessa väylälakeja. Muistio on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä.

Ratalaissa säädetään rataverkosta, radanpidosta, rautatien lakkauttamisesta sekä rataverkon haltijalle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin kiinteistön omistajien ja muiden asianosaisten oikeusasemasta radanpitoon liittyvissä asioissa (2 § 1 momentti). Ratalakia sovelletaan tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta myös yksityisraiteisiin. Rautatiealan lainsäädäntö perustuu Suomessa ja muissakin EU:n jäsenvaltioissa pääosin unionilainsäädäntöön ja jäsenvaltioilla on nykyisin hyvin vähän puhtaasti kansallista lainsäädäntöä. Suomessa raideliikennelaki (1302/2018) on pääosin unionilainsäädännön täytäntöönpanolaki, kun taas ratalaki on pääosin kansallista lainsäädäntöä ilman kytkentää unionilainsäädäntöön.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa säädetään maanteistä ja niiden palvelutasosta ja tienpidosta sekä valtiolle ja muille viranomaisille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin kiinteistön omistajien ja muiden asianosaisten oikeusasemasta (2 § 2 momentti). Laki, alkuperäiseltä nimikkeeltään maantielaki, tuli voimaan vuoden 2006 alussa. Maantielain nimike muuttui laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä 1.8.2018, kun lakiin lisättiin liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevat säännökset. Väylälakien rautatien ja maantien suunnittelua, alueiden hankkimista sekä radan- ja tienpitoa koskeva sääntely vastaa monilta osin toisiaan. Laeissa on myös väylämuotojen eroista johtuvia eroavaisuuksia.

Keskeinen osa tässä muistiossa käsiteltäviä muutostarpeita liittyy ratalain yksityisraiteita koskevaan sääntelyyn huomioiden suurten raidehankkeiden suunnittelua varten perustetut hankeyhtiöt uudenlaisina toimijoina, joihin sovelletaan yksityisraiteita koskevaa sääntelyä. Muut tarkemmin tarkasteltavat lainsäädännön kehittämistarpeet liittyvät väylälakien tutkimusoikeuksia koskevaan sääntelyyn ja kiinteistökohtaiseen meluntorjuntaan. Lisäksi muistiossa tarkastellaan EU-sääntelyyn liittyviä väylälakien päivittämistarpeita koskien tuoretta unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi annettua asetusta (TEN-T-asetus)¹ sekä jo pitkään voimassa olleen Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin (tunneliturvallisuusedirektiivi)² täytäntöönpanon täydentämistä. Viime vuosina muuttuneeseen turvallisuusympäristöön liittyen 7 luvussa käsitellään varautumista ja häiriötilanteita koskevaa sääntelyä väylälaeissa kytkeytyen myös valmiuslain uudistukseen ja ns. CER-direktiivin (*Critical Entities Resilience Directive*)³, täytäntöönpanoon. Muita muutostarpeita käsitellään lyhyesti 8 luvussa.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1679 unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetusten (EU) 2021/1153 ja (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 1315/2013 kumoamisesta.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/54/EY Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta.



2. Yksityisraiteita koskeva sääntely

2.1. Nykytila

Ratalain soveltamisalasta säädetään lain 2 §:ssä. Sen mukaan laissa säädetään yksityisraiteista 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin. Yksityisraiteella tarkoitetaan ratalaissa 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan muuta kuin valtion omistamaa ja Väyläviraston hallinnoimaa rautatietä, jolla on liityntä valtion rataverkkoon. Ratalakia ei 2 momentin mukaan sovelleta yksityisraiteeseen kuuluvalla yleiseltä liikenteeltä eristetyllä satama-, varasto-, tehdas- tai muulla vastaavalla alueella. Pykälän 3 momentin mukaan yksityisraiteisiin ei sovelleta 8 a §:ää (hankearviointi), 18 §:n 4 momenttia (välitöntä vaaraa aiheuttavia tasoristeyksiä koskevat toimenpiteet), 27 §:ää (ratahankkeen seuranta ja jälkiarviointi), 31–33 §:ää (liikenteen tilapäinen kieltäminen tai rajoittaminen, tilapäinen kulkutie ja kiireellinen ratatyö), 43 §:n 4 momenttia (ratatoimitus olemassa olevan rautatiealueen ulottuvuuden määrittämiseksi) eikä 2 a lukua (tasoristeyslupa, rakentaminen ja kunnossapito sekä ylityslupa) ja 4 lukua (rautatiealueen ulkopuolisia alueita koskevat maankäyttörajoitukset/ suoja- ja näkemäaluesääntely). Ratalakia ei sovelleta yksityisraiteen lakkauttamiseen.

Suomessa on perustettu suurten raidehankkeiden suunnittelua varten kolme hankeyhtiötä Lentorata Oy (aiemmin Suomi-rata Oy), Länsirata Oy (aiemmin Turun Tunnin Juna Oy) ja Itärata Oy. Lentorata Oy:n tehtävänä on n suunnitella Pasilasta Helsinki-Vantaan lentoaseman kautta Keravalle kulkeva Lentorata rakentamisvalmiuteen saakka. Länsirata Oy:n tehtävänä on Espoo–Salo-oikoradan ja Salo–Turku-kaksoisraiteen ratasuunnitelmien laatiminen ja uuden junayhteyden rakentaminen. Itärata Oy:n tehtävänä on suunnitella nopean junaliikenteen mahdollistava raideyhteys Lentoradalta Porvoon kautta Kouvolaan rakentamisvaiheeseen asti. Yhtiöt katsotaan yksityisraiteen haltijoiksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan Helsingin ja Turun välinen uusi junayhteys toteutetaan ja rakentaminen aloitetaan Espoo-Lohja ja Salo-Kupittaa-yhteysväleillä. Länsirata Oy:n tavoitteena on käynnistää koko yhteysvälin rakentamissuunnittelu vuoden 2025 aikana ja rakentaminen aloitettaisiin viimeistään vuoden 2027 aikana yhteysväleillä Espoo-Hista ja Salo-Hajala. Hankkeen rakentamisesta ei vielä ole tehty päätöstä.

2.2. Nykytilan arviointi

Hankearviointi, seuranta ja jälkiarviointi

Ratalain 8 a §:ssä säädetään hankearvioinnista, joka Väyläviraston on laadittava merkittävää ratahanketta koskevasta yleissuunnitelmasta ja ratasuunnitelmasta. Hankearvioinnissa on esitettävä hankkeen lähtökohtien ja vaikutusten kuvaus, vaikuttavuuden arviointi, kannattavuuslaskelma sekä toteutettavuuden arviointi ja päätelmät. Lisäksi hankearvioinnin osana on esitettävä suunnitelma hankkeen seurannan ja jälkiarvioinnin toteutuksesta ja sisällöstä. Hankearvioinnin laatimisvelvoite ei koske yksityisraidehankkeita eikä siten myöskään hankeyhtiöissä tehtävää suunnittelua. Hankearviointeja on mahdollista laatia vapaaehtoisuuteen perustuen, mutta ne eivät tule osaksi ratalain mukaisten suunnitelmien suunnitelma-aineistoa ja siten suunnitelmien hyväksymistä koskevaa käsittelyä. Länsirataa koskien Väylävirasto on laatinut



Helsinki-Turku-yhteyden yleissuunnitelman ja siihen liittyen hankearviointeja.⁴ Voimassa olevan lainsäädännön perusteella jää epäselväksi, miten yleissuunnitelman hankearviointi on yhtiön toimesta tehtävässä ratasuunnittelussa huomioitava.

Ratalain 27 § 1 momentin mukaan Väyläviraston on järjestelmällisesti seurattava, miten ratahankkeen arvioidut ja muut vaikutukset toteutuvat ja käytettävä hyväksi seurannan tuloksia tulevien hankkeiden vaikutusarvioinnissa ja suunnitteluratkaisujen valinnassa. Pykälän 2 momentin mukaan Väylävirasto voi erityisestä syystä päättää, että ratahankkeista, joista on tehty hankearviointi, on tehtävä myös jälkiarviointi. Jälkiarvioinnin laatimisesta vastaa Väylävirasto. Jälkiarvioinnissa on esitettävä selvitys ratahankkeen toteutuksen aikana ratasuunnitelmasta tehdyistä teknistaloudellisista poikkeuksista, liikenteen kehittymisestä sekä ratahankkeen kannattavuuden ja vaikuttavuuden kannalta merkittävien vaikutusten toteutumisesta. Säännös ei sanamuotonsa mukaisesti koske muita kuin Väyläviraston vastuulla olevia hankkeita.

Hankeyhtiöiden suunnittelemiin ratahankkeisiin ei siten nykyisin sisälly vaatimusta hankkeen vaikutusten seurannasta. Hankeyhtiöiden suunnittelemissa merkittävässä ratahankkeissa voi jälkiarviointia pitää sinänsä tärkeänä. Hankeyhtiöiden rahoitus on tällä hetkellä lähtöisin valtiolta ja kunnilta, jolloin myös julkisten varojen käytön seurannan kannalta jälkiarviointia voisi pitää merkityksellisenä. Kun kyse on merkittävästi Suomen rataverkkoon ja liikennejärjestelmään vaikuttavista hankkeista, on niiden ennakkollinen hankearviointi kuin myös vaikutusten seuranta ja jälkiarviointi sinänsä perusteltua.

Toisaalta yhtiömuotoon järjestetyn toiminnan kohdalla vaikutusten ennakkollista ja jälkikäteistä arviointia ja seurantaa koskevien vaatimusten voisi ajatella olevan ennen kaikkea yhtiön omistajien ja rahoittajien intressissä, eikä välttämättä lainsäädännöllä ratkaistava asia. Lisäksi yleissuunnitelmassa on ratalain 12 §:n 1 momentin mukaan esitettävä muun ohella selvitys rautatien rakentamisen tai rataverkon kehittämisen tarpeellisuudesta sekä rautatiealueen ja rautatieliikenteen arvioidut vaikutukset. Edelleen ratasuunnitelmassa on 15 §:n 1 momentin mukaan esitettävä arvio rautatien vaikutuksista. Yksityisten toteuttamien hankkeiden yleis- ja ratasuunnitelmissa on siten nykyisin tarkasteltava hankkeiden vaikutuksia vähintään näiden vaatimusten edellyttämässä laajuudessa.

Suoja- ja näkemäalueet

Ratalain 2 §:n 3 momentin mukaan yksityisraiteisiin ei sovelleta ratalain 4 lukua. Ratalain 4 luvussa säädetään rautatiealueen ulkopuolisia alueita koskevista maankäyttörajoituksista. Luku koskee rautatien suojaja- ja näkemäalueita (37–42 §). Lisäksi siinä säädetään vähäisten laitteiden ja rakenteiden kuten turvalaitteiden ja opasteiden sijoittamisesta toisen kiinteistölle (42 a §). Yksityisraiteilla ei siten ole suojaja- ja näkemäalueita oikeusvaikutuksineen, eikä yksityisraiteen haltijalla ole luvun mukaisia toimivaltuuksia esimerkiksi kasvillisuuden poistamiseen rautatiealueen ulkopuolelta.

Rautatien suojaja-alue (37 §) on rautatiealueen ulkopuolella oleva ulottuvuudeltaan määrätty alue. Väylävirastolla on tie- tai rautatieliikenteen turvallisuuden sitä vaatiessa oikeus poistaa suojaja-alueelta kasvillisuutta tai rajoittaa kasvillisuuden korkeutta. Rautatien näkemäalue (38 §) käsittää tasoristeyksessä olevan alueen, jolla näkemäalan vapaana pitäminen sitä rajoittavista esteistä on

⁴Lisätietoa: <https://vayla.fi/helsinki-turku-nopea-ratayhteys> ja <https://lansirata.fi/ratasuunnitelmat/>



tarpeen liikenneturvallisuuden vuoksi. Näkemäalueiden tarkemmasta määrittelystä on lisäksi annettu liikenne- ja viestintäministeriön asetus näkemäalueista (65/2011, *näkemäalueasetus*), joka koskee valtion rataverkolla olevien rautatien ja maantien tai rautatien ja yksityistien tasoristeysten näkemien määrittelyä sekä uusia ja parannettavia rautatien tasoristeyskysii. Väylävirastolla on oikeus poistaa näkemäalueelta näkemäalaa rajoittava kasvillisuus ja luonnonesteet. Suoja- ja näkemäalueella on lisäksi kiinteistön käyttöä koskevia rajoituksia kuten rakennusten ja rakennelmien pitämiseen sekä kaivuutöihin liittyviä rajoitteita. Vuonna 2016 ratalakia muutettiin niin, että valtion rataverkon radoilla on suoja-alue ja näkemäalue suoraan lain nojalla (567/2016, HE 49/2016 vp). Aiemmin suoja- ja näkemäalue tuli osoittaa ratasuunnitelmassa. Samassa yhteydessä lisättiin soveltamisalaa koskevaan 2 §:n 3 momenttiin raja, jonka mukaan 4 lukua ei sovelleta yksityisraiteisiin.

Suoja- ja näkemäalueiden keskeisimpänä perusteena voidaan pitää liikenneturvallisuutta. Tarkoituksena on turvata rautatien turvallinen käyttö. Suoja-alueen tarkoituksena on lisäksi turvata rautateiden toimintakyky kaikissa tilanteissa ja mahdollistaa radanpidon edellyttämät toimet. Suoja-alueilla hallitaan esimerkiksi riskiä radalle kaatuvista puista.⁵ Perusteluna sille, että 4 lukua ei sovelleta yksityisraiteisiin, on ratalain esitöissä esitetty, että yksityisiä kuljetustarpeita palvelevilla yksityisraiteilla ei tulisi olla vaikutuksia radan varren maanomistajien oikeusasemaan⁶. Perustelu ei siten ota huomioon tilannetta, jossa julkista liikennettä palvelemaan tarkoitettuja ratayhteyksiä suunnittelee, toteuttaa tai ylläpitää muu taho kuin valtion rataverkon haltija. Vastaavista syistä kuin valtion rataverkkoon kuuluvilla rautateilla, suoja- ja näkemäalueet olisivat tärkeitä myös yksityisraiteina suunniteltaville julkista liikennettä palvelemaan tarkoitetuille ratayhteyksille. Liikenneturvallisuuden kannalta myös puhtaasti yksityisiä tarpeita palveleville yksityisraiteille voisi joissain tapauksissa olla perusteltua asettaa suoja- ja näkemäalue, mikä on mahdollista yksityisteille yksityistielain 5 §:n 2 momentin mukaisesti yksityistietoimituksessa niin erikseen päätettäessä⁷.

Ratalain 15 §:n 2 momentin mukaan ratasuunnitelmasta tulee muun ohella käydä ilmi radan 37 §:n 1 momentissa tarkoitettujen suoja-alueiden ja 38 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tasoristeysten näkemäalueiden. Koska yksityisraiteisiin ei sovelleta ratalain 4 lukua eli niillä ei lain mukaan nykyisin ole suoja- ja näkemäalueita, vaatimus suoja- ja näkemäalueiden esittämisestä ratasuunnitelmassa ei tällä hetkellä voi koskea yksityisraiteita.

Jos hankeyhtiöiden suunnittelemat hankkeet päätettäisiin ottaa Väyläviraston toteutettaviksi tai rakentamisen jälkeen osaksi valtion rataverkkoa, perustuisi suoja- ja näkemäalueiden olemassaolo eli Väyläviraston toimivaltuudet mm. poistaa kasvillisuutta sekä kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan kohdistuvat maankäyttörajoitukset kuitenkin suoraan lakiin. Kun ratasuunnitelmassa ei yksityisraiteita koskevan sääntelyn nojalla olisi ollut tarve huomioida suoja- ja näkemäalueita, ei kiinteistön omistajilla ja muilla asianosaisilla olisi välttämättä ollut mahdollisuutta arvioida suunnitelmaa huomioiden suoja- ja näkemäalueiden vaikutukset ratasuunnitelman valmistelun aikaisissa vuorovaikutusmenettelyissä (erityisesti 22 §).

⁵ HE 49/2016 vp s. 51 –52.

⁶ HE 49/2016 vp s. 39.

⁷ Suoja- ja näkemäalueesta yksityistielle päätetään yksityistietoimituksessa (yksityistielaki 18 § 1 momentti). Luvan rakennuksen, rakennelman tai kasvillisuuden poistamiseen suoja- tai näkemäalueelta, milloin asia ei tule ratkaistavaksi muusta syystä vireillä olevassa yksityistietoimituksessa, sekä poikkeuksen suoja- ja näkemäaluetta koskevaan rakentamisrajoituksesta myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen (18 § 4 momentti).



Yksityisraiteita ja suoja- ja näkemäalueita koskeva kysymys liittyy myös ratasuunnitelman oikeusvaikutuksiin, joista säädetään 21 §:ssä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kun hyväksytty ratasuunnitelma on annettu yleisesti tiedoksi, on rakennuksia rakennettaessa asemakaava-alueen ulkopuolella rautatien tarkoituksiin tarvittavalla alueella sekä 37 ja 38 §:ssä mainituilla alueilla vastaavasti noudatettava, mitä mainituissa pykälissä säädetään rakennuksen pitämisestä suoja- ja näkemäalueella. Kun yksityisraiteita ei ratalain mukaan koske suoja- ja näkemäalueita koskeva sääntely, ei yksityisraidetta koskeva ratasuunnitelma myöskään voisi saada tällaisia suoja- ja näkemäalueita koskevia oikeusvaikutuksia.

Tasoristeyssääntely

Yksityisraiteisiin ei sovelleta ratalain 18 §:n 4 momenttia, jossa säädetään välitöntä vaaraa aiheuttavaan tasoristeykseen kohdistettavista toimenpiteistä. Yksityisraiteisiin ei myöskään sovelleta 2 a lukua, jossa säädetään tasoristeysluvasta, tasoristeyksen rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä moottorikelkkoja tai muita maastoajoneuvoja koskevasta ylitysluvasta. Lisäksi tasoristeyksen ja siltojen kunnossapidosta säädetään lain 89 §:ssä, jota sovelletaan myös yksityisraiteisiin.

Ratalain 18 §:n 4 momentissa säädetään Väylävirastolle toimivalta päätöksellään määrätä tienpitäjä tekemään tasoristeykseen tai sille johtavalle tienosalle vaaran välttämiseksi tarpeelliset muutokset taikka määrätä rajoituksia tasoristeyksen ajoneuvoliikenteelle, jos yksityisen tien tasoristeyksen käytöstä aiheutuu välitöntä vaaraa tie- tai rautatieliikenteen turvallisuudelle. Jos tienpitäjä laiminlyö päätöksessä määrätty velvoitteensa, Väylävirasto voi suorittaa tai teettää tarvittavat toimenpiteet tienpitäjän kustannuksella sekä asettaa tielle tasoristeyksen liikennettä rajoittavan liikenteen ohjauslaitteen. Tarpeelliset korvaavat kulkuyhteydet järjestetään ja niitä koskevat korvausasiat käsitellään yksityistietoimituksessa, jota Väyläviraston on haettava päätöksen annettuaan.

Ratalain esitöissä todetaan, että koska 18 §:n 4 momentissa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä ja valituskelpoisen päätöksen tekemisestä, ei lainkohtaa tulisi soveltaa yksityisraiteisiin. Edelleen todetaan, että samanlaista julkista valtaa käytetään myös päätettäessä tasoristeysluvasta ja maastoajoneuvojen ylitysluvasta, joita koskevat säännökset koottaisiin uudeksi 2 a luvuksi. Yksityisraidetta risteävän yksityisen tien tekemiseen sovelletaan yksityisistä teistä annettua lakia ja ratalain 36 §:n säännöksiä rautatiealueella tehtävästä työstä.⁸ Yksityisistä teistä annettu laki (358/1962) on kumottu uudella yksityistielailalla (560/2018). Yksityistielain mukaan tieoikeuden perustamisesta uutta yksityistietä varten päätetään yksityistietoimituksessa. Yksityistielaki ei sisällä erityisiä säännöksiä tasoristeyksistä, vaan siinä viitataan ratalakiin tältä osin.

Ratalain 28 a §:n mukaan uuden tasoristeyksen saa rakentaa vain runkoverkon ja TEN-T-verkon⁹ ulkopuoliselle rataverkolle. Erityisistä syistä saa uuden tasoristeyksen rakentaa runkoverkon ja TEN-T-verkon sellaiselle rataosalle, jolla radan suurin sallittu nopeus on pysyvästi enintään 50

⁸ HE 49/2016 vp s. 39.

⁹ Ratalaissa käytetään termiä TEN-verkko. TEN-verkolla tarkoitetaan ratalain 3 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan niitä rautateitä, jotka kuuluvat unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1315/2013 tarkoitettuihin ydinverkkoon tai kattavaan verkkoon. Mainittu asetus on korvattu uudella unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetusten (EU) 2021/1153 ja (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 1315/2013 kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2024/1679. Viittaus on tarpeen päivittää koskemaan voimassa olevaa TEN-T-asetusta.



kilometriä tunnissa. Runkoverkolla ja TEN-T-verkolla olevan tasoristeyksen paikkaa voidaan siirtää, jos siirrolla voidaan merkittävästi parantaa tasoristeyksen turvallisuutta taikka muusta erityisestä syystä. Väylävirasto voi myöntää luvan tasoristeyksen rakentamiseen tai siirtämiseen valtion rataverkolla tienpitäjälle, jos se on tarpeen välttämätöntä kulkuyhteyttä varten ja tasoristeyksen turvallisuus varmistetaan turvalaitteilla tai muilla järjestelyillä. Lupaa ei tarvita, jos tasoristeys sisältyy hyväksyttyyn tiesuunnitelmaan. Tasoristeyksen käytön lisääntyessä tai sen käyttötarkoituksen muuttuessa on haettava uutta lupaa. Väylävirasto voi liittää lupapäätökseen tasoristeyksen rakentamista, uudenlaista käyttöä, kunnossapitoa ja poistamista sekä tasoristeykseen liittyvää tietä koskevia ehtoja.

Ratalain 28 b §:ssä säädetään tienpitäjälle kohdistuvista vastuista ja vaatimuksista koskien tasoristeyksen ja sinne johtavan tien rakentamista, muuttamista ja kunnossapitoa. Pykälä sisältää yleisen vaatimuksen, jonka mukaan tienpitäjän on rakennettava ja pidettävä kunnossa tasoristeykseen johtava tienosa lupapäätöksen mukaisesti ja sillä tavoin, ettei se vaaranna tie- tai rautatieliikenteen turvallisuutta taikka aiheuta haittaa radan kunnossapidolle. Tienpitäjä vastaa rakentamisesta, tarpeellisista muutoksista ja kunnossapidosta kustannuksellaan. Pykälän 3 momentti sisältää lisäksi Väylävirastolle toimivallan teettämisen tai keskeyttämisen asettamiseksi tienpitäjälle säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnin tapauksessa.

Ratalain 28 c §:n mukaan Väylävirasto voi myöntää luvan ylittää rautatie tasoristeyksessä moottorikelkalla tai muulla maastoajoneuvolla vain runkoverkon ja TEN-T-verkon ulkopuoliselle rataosalle. Erityisistä syistä voidaan ylityslupa myöntää runkoverkon ja TEN-T-verkolla olevan tasoristeyksen yhteyteen. Poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle voidaan myöntää ylityslupa määrääjäksi muullekin rataosalle maastossa tapahtuvien valvontatehtävien hoitamiseksi. Ylityslupa voidaan myöntää vain, jos lupaehdoin varmistetaan, että maastoajoneuvon käyttö ei vahingoita rataa tai rautatiealueen rakenteiden toimivuutta, haittaa radanpitoa eikä vaaranna liikenneturvallisuutta. Maastoajoneuvojen ylityspaikkoihin ja ylityslupiin sovelletaan tasoristeyssäännöksiä, jotka koskevat välitöntä vaaraa aiheuttavan tasoristeyksen poistamista tai muuttamista, lupavelvollisuutta tasoristeyksen käytön lisääntyessä tai sen käyttötarkoituksen muuttuessa, lupapäätöksen ehtoja, rautatieliikenteen harjoittajien kuulemista, tasoristeyksen ja sille johtavan tien rakentamista, muuttamista ja kunnossapitoa.

Tasoristeyksiä koskee lisäksi edellä mainittu näkemäalueasetus, joka koskee valtion rataverkolla olevien tasoristeysten näkemien määrittelyä sekä uusia ja parannettavia rautatien tasoristeyksiä. Edelleen tasoristeyksiä koskee rautatiejärjestämisen yhteentoimivuutta ja rautatiejärjestelmän olennaisia vaatimuksia koskevat säännökset. Tätä koskevat säännökset sisältyvät raideliikennelakiin ja sen nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta (284/2019), joilla on myös pantu täytäntöön rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/797/EU. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston on antanut raideliikennelain 35 §:n nojalla määräyksen rautatiejärjestelmän infrastruktuuriasajärjestelmästä (TRAFICOM/490734/03.04.02.00/2023), joka sisältää myös tasoristeyksiä koskevia määräyksiä. Tasoristeykset ovat yksi osatekijä rautatiejärjestelmän infrastruktuuriasajärjestelmässä. Määräystä sovelletaan niin valtion rataverkon kuin muihinkin tasoristeyksiin eräin poikkeuksin.¹⁰

¹⁰ Määräyksen lukua 3.2 (tekniset määräykset) lukua ei sovelleta tasoristeykseen, jossa tasoristeykseen liittyvien raiteiden liikennöinti on estetty, jossa raiteiden/raiteiden suurin nopeus on enintään 20 km/h, joka on tilapäinen ja jonka käyttö on rajattu tiettyyn käyttötarkoitukseen, tai joka sijaitsee alueella, jolla asiaton liikkuminen ja oleskelu ilman alueen haltijan lupaa on kielletty ja jolle pääsy on aidalla tai muutoin rakenteellisesti.



Rautatiejärjestelmän eri osajärjestelmistä ja niiden osatekijöistä, ml. tasoristeykset, on annettu lisäksi direktiivin 2016/797/EU nojalla laajalti myös suoraan sovellettavia komission täytäntöönpanoasetuksia eli ns. yhteentoimivuuden teknisiä eritelmiä.

Ratalain tasoristeyssääntely liittyy ennen kaikkea liikenneturvallisuuteen. Lisäksi tasoristeyksillä sekä niihin liittyvillä toimenpiteillä on merkitystä rautatieliikenteen sujuvuuden ja radanpidon kannalta. Sama koskee moottorikelkkojen ylityspaikkoja. Yksityisraiteina suunniteltavien julkista liikennettä palvelemaan tarkoitettujen ratojen tasoristeyksiin liittyvät samat tarpeet turvallisuuden, sujuvuuden ja radanpidon turvaamiseen kuin valtion rataverkolla. Lisäksi hankeyhtiöiden suunnittelemat uudet radat sisältyvät uuden TEN-T-asetuksen laajennetulle ydinverkolle suunniteltavana uutena infrastruktuurina, minkä johdosta on huomioitava TEN-T-asetuksen vaatimukset.

Tilapäisiin ja kiireellisiin toimenpiteisiin liittyvät toimivaltuudet

Yksityisraiteiden haltijoita eivät nykyisin koske ratalain 31–33 §:ssä Väylävirastolle säädetyt oikeudet. Ne koskevat liikenteen tilapäistä kieltämistä tai rajoittamista (31 §), tilapäisen kulkutien järjestämistä (32 §) ja kiireellistä ratatyötä (33 §). Tilapäistä kulkutietä ja kiireellistä ratatyötä koskevissa säännöksissä on kyse oikeudesta toisen maalla toimimiseen säännösten tarkoittamissa tilanteissa. Myös yksityisraiteilla voi tulla eteen 31–33 §:ssä tarkoitettuja tilanteita ja tarve niissä Väylävirastolle sallittuihin toimenpiteisiin. Merkittävillä julkista liikennettä palvelemaan tarkoitetuilla yksityisraiteilla tarve ja turvattavat intressit olisivat tällaisissa tilanteissa samat kuin myös valtion rataverkkoon kuuluvan raiteen kohdalla.

Ratalain 31 §:n mukaan Väylävirasto voi määrääjäksi kieltää liikenteen radalla tai sen osalla taikka rajoittaa sitä, jos rata on sellaisessa kunnossa, ettei radalla voida turvallisesti liikennöidä tai jos rautatieliikenne saattaa vaurioittaa rataa, joka roudan sulamisen tai sateen vuoksi taikka muusta syystä on rakenteeltaan heikentynyt. On selvää, että tällaisissa tilanteissa on voitava kieltää tai rajoittaa liikennettä radalla, ja tarve voi koskea myös julkisessa käytössä olevia yksityisraiteita. Asiassa on tarpeen huomioida myös raideliikennelain sääntely ratakapasiteetin peruuttamisesta (125 § 4 momentti) ja Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta keskeyttää raideliikenne tai rajoittaa sitä vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa tai jos raideliikennejärjestelmän turvallisuus, ihmisen henki taikka terveys on uhattuna (180 §).

Ratalain 32 §:n mukaan jos radan sortumisen vuoksi tai muusta yllättävästä syystä taikka poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden johdosta liikenne radalla estyy, Väylävirastolla on oikeus järjestää toisen maalle tilapäinen kulkutie esteen poistamisen ajaksi. Ennen kulkutien järjestämistä on asianomaiselle kiinteistön omistajalle tai haltijalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos se on mahdollista. Ratalain 33 §:n mukaan jos radan sortumisen vuoksi tai muusta yllättävästä syystä taikka poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden johdosta rautatie on vaarassa vaurioitua ja tämän vuoksi liikenne radalla estyisi, Väylävirastolla on oikeus rakentaa toisen maalle tilapäinen rakennelma, laite, oja, rumpu tai pengerr. Ennen rakentamista on asianomaiselle kiinteistön omistajalle tai haltijalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos se on mahdollista. Jos rakennelma, laite tai pengerr jää pysyvästi toisen maalle, Väyläviraston on käynnistettävä viivytyksettä ratasuunnitelman laatiminen, jollei se ole 14 §:n 2 momentin perusteella tarpeetonta.

Lähtökohtaisesti toimenpiteet toisen maalla edellyttävät yleensä tätä koskevan oikeuden myöntämistä asianmukaisessa viranomaismenettelyssä. Pykälän mukaan kyseessä olisi kuitenkin



yllätyksellisten tai poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttama este liikenteelle. Äkillisten tilanteiden edellyttämien välittömästi tarpeellisten toimien kohdalla ei yleensä ole käytännössä mahdollista odottaa viranomaisen käsittelyä. Lain 63 §:s säädetään nykyisinkin kiinteistön omistajan oikeudesta saada korvaus rataverkon haltijalta, jos 32 §:n mukaisen tilapäisen kulkutien järjestämisestä tai sellaisen käyttämisestä taikka 33 §:n mukaisesta kiireellisestä ratatyöstä aiheutuu kiinteistölle vahinkoa tai haittaa.

Rataverkon haltijuuden muutokset

Sen enempää ratalaissa kuin raideliikennelaissakaan ei säädetä siitä, millaisessa menettelyssä yksityisraide voidaan muuttaa osaksi valtion rataverkkoa tai päinvastoin. Käytännössä muutoksia on toteutettu esimerkiksi kiinteistön kaupalla. Suurempien rataosuuksien muutosten taustalla on voinut olla eduskunnan päätös (esimeriksi Talvivaaran rata). Jatkossa olisi hyvä arvioida, tulisiko laissa säätää rataverkon haltijuuden muuttamisesta. Rataverkon muuttuminen valtion rataverkosta yksityisraiteeksi tai päinvastoin vaikuttaa voimassaolevan lainsäädännön mukaan muun ohella suoja- ja näkemäalueisiin sekä tasoristeyksiin ja siten rautatiealueen ulkopuolisiin alueisiin ja niiden käyttämiseen maanomistajan oikeuksia rajoittavasti. Jos yksityisraide muuttuu osaksi valtion rataverkkoa, niin on ratkaistava esimerkiksi, milloin suoja- ja näkemäalueet oikeusvaikutuksineen syntyvät ja miten esimerkiksi suoja- ja näkemäalueiden voimaantulosta tiedotetaan kiinteistöjen omistajia sekä miten mahdollisiin yksityisraiteen tasoristeyksiin olisi suhtauduttava tasoristeyslupasäännösten näkökulmasta.

Lisäksi ratalain sääntely rautatien lakkauttamisesta (6 luku) on jossain määrin epäselvää. Sääntely koskee valtion rataverkolle kuuluvan rautatien lakkauttamista, koska lain soveltamisalараusten mukaan ratalakia ei sovelleta yksityisraiteen lakkauttamiseen. Ratalain 79 §:ssä säädetään rautatien lakkauttamisen edellytyksistä. Sen 1 momentin 3 kohdan mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi lakkauttaa rautatien Väyläviraston valmisteleman ratasuunnitelman perusteella, jos rautatiellä ei ole käyttöä yksityisraiteena. Siten nykyisin valtion rataverkkoon kuuluvan rautatien lakkauttaminen ei olisi mahdollista, jos rautatielle olisi käyttöä yksityisraiteena, vaikka edellytyksiä valtion rataverkkoon kuulumiselle ei enää olisi. Se, miten muutos yksityisraiteeksi tulisi toteuttaa, jää kuitenkin epäselväksi. Vaihtoehtona voisi olla, että tällaisia tilanteita käsiteltäisiin rautatien lakkauttamisena valtion rataverkkoon kuuluvana, vaikka rautatie siirtyisi yksityisraiteeksi lakkauttamisen jälkeen. Toisaalta liikenne- ja viestintäministeriössä hyväksyttävän lakkauttamista koskevan ratasuunnitelman sijaan tilanteeseen voisi sopia muu hallinnollisesti kevyempi menettely. Ratasuunnitelman laatimista ja liikenne- ja viestintäministeriön hyväksymispäätöstä edellyttävä lakkauttaminen on tarkoituksenmukaista kohdistaa niihin tilanteisiin, joilla on liikenteellistä ja yhteiskuntapoliittista merkitystä. Ratalain 79 §:ää olisi perusteltua selkeyttää muutoinkin sen osalta, mitä pykälän mukaisessa menettelyssä lakkautetaan, ja millaista menettelyä esimerkiksi pistoraiteista, seisontaraiteista, ratapihojen raiteista ja radanpidon eri tarpeisiin lunastetuista alueista luopuminen edellyttää. Lakkauttamista koskeva ratasuunnitelma menettelyineen on tällaisissa muuta kuin yhteysvälin lakkauttamista merkitsevissä tapauksissa tarpeeton, ylimitoitettu ja raskas menettely.

Rataverkon haltijuuden muutoksia ja valtion rataverkkoon kuuluvien osien lakkauttamista koskevan sääntelyn selkeyttäminen edistäisi mahdollisuutta tehdä tarkoituksenmukaiset muutokset rataverkkojen hallinnoinnissa sujuvasti.



2.3. Johtopäätökset muutostarpeista ja toteuttamisvaihtoehtoja

Ratalakia sovelletaan tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta myös yksityisraiteisiin. Laki on kuitenkin kirjoitettu pääosin valtion rataverkkoa ja valtion viraston vastuulle kuuluvaa radanpitoa ajatellen. Lain sääntely on yksityisraiteiden kannalta paikoin tulkinnanvaraista ja puutteellista. Ratalaki mahdollistaa sen, että julkista liikennettä palvelemaan tarkoitettuja rautateitä suunnitellaan ja toteutetaan yksityisraiteina. Ratalakia säädettyäessä ei ole kuitenkaan tunnistettu tällaisia tilanteita, vaan yksityisraiteita koskevan sääntelyn taustalla on ollut ajatus yksityisraiteista lähinnä kuntien, teollisuusyritysten ja satamien tavaraliikenteen raiteina. Ratalain yksityisraiteita koskeva sääntely ei siten huomioi mahdollisuutta sellaiseen monitoimijaympäristöön, jossa myös kansallisesti merkittäviä julkista liikennettä palvelevia raideyhteyksiä saatettaisiin suunnitella, toteuttaa ja ylläpitää perustettujen hankeyhtiöiden kaltaisten toimijoiden tai muiden yksityisten rataverkon haltijoiden toimesta. Julkista liikennettä palvelevat yksityisraiteet rinnastuvat toiminnallisesti enemmän valtion rataverkkoon kuin perinteisiin yksityisraiteisiin.

Yksityisraiteina suunniteltaville ja rakennettaville julkista liikennettä palveleville ratayhteyksille olisi turvallisuuteen, rautatien toimintavarmuuteen ja radanpidon toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvistä syistä tarpeen varmistaa suoja- ja näkemäalueiden olemassaolo ja niitä koskevat asianmukaiset toimivaltuudet. Suoja- ja näkemäalueen olemassaolo on mahdollista kytkeä ratasuunnitelmaan tai suoraan lakiin. Ratkaisu voisi tarvittaessa olla eri merkittäviä julkista liikennettä palvelevia yksityisraideyhteyksiä ja perinteisiä yksityisraiteita koskien. Jos sääntelyä muutetaan siten, että myös yksityisraiteilla voi olla näkemäalueet, tulisi samalla tarkastella myös näkemäalueasetuksen soveltamisalaa ja mahdollisia muutostarpeita.

TEN-T-verkkoon tai runkoverkkoon kuuluvien ratojen osalta olisi perusteltua ulottaa valtion rataverkkoa koskevat rajoitukset tasoristeyksille ja ylityksille koskemaan myös julkista liikennettä palvelemaan tarkoitettuja yksityisiä ratayhteyksiä, jotta mainittujen verkkojen tarkoitus, yhtenäisyys ja palvelutasotavoitteet voidaan saavuttaa. Lisäksi muidenkin julkista liikennettä palvelevien ratojen kohdalla olisi perusteltua tasoristeyksen rakentamisen edellytykseksi säätää, kuten valtion rataverkolla, että tasoristeys on tarpeen välttämätöntä kulkuyhteyttä varten ja tasoristeyksen turvallisuus varmistetaan turvalaitteilla tai muilla järjestelyillä. Myös rautatien ylittämistä maastoajoneuvolla olisi perusteltua rajoittaa julkista liikennettä palvelevilla yksityisraiteilla vastaavin perustein kuin valtion rataverkolla. Ratalain 28 b §:n mukaiset tasoristeyksen rakentamista, muuttamista ja kunnossapitoa koskevien vastuunjako ja vaatimukset todennäköisesti soveltuisivat myös yksityisraiteille. Esimerkiksi kunnossapitovastuusta voisi kuitenkin olla tarpeen voida sopia myös toisin.

Yksityinen rataverkon haltija ei ole viranomainen eikä lupamenettely rataverkon haltijan ja tasoristeystä tarvitsevan tienpitäjän välillä siten sovellu tasoristeysten rakentamiseen niille. Yksityisraiteelle tasoristeyksen tai ylityspaikan perustaminen voidaan periaatteessa jättää rataverkon haltijan ja tienpitäjän sovittavaksi, rataverkon haltijan suostumukseen perustuvaksi tai säätää siihen sovellettavasta erillisestä viranomaismenettelystä. Tasoristeykselle tai rautatien ylittämiseksi maastoajoneuvolla on perusteltua edellyttää rataverkon haltijan suostumusta. Välttämättömien kulkuyhteyksien järjestämiseksi voi kuitenkin olla tarve myös viranomaismenettelylle, jos osapuolet eivät muuten pääse yhteisymmärrykseen. Toisaalta uuden tien tai merkittävien muutosten tekeminen tiehen vaatii nykyisinkin yleensä aina viranomaismenettelyn. Uuden yksityistien rakentaminen vaatii yksityistietoimituksen, ja ennen maantien rakentamista on laadittava ja hyväksyttävä tiesuunnitelma. Jos tie, jota varten tasoristeys



on tarpeen, on maanomistajan omalla alueella ja omaa käyttöä varten tai jos se perustuu vain sopimukseen, ei näitä viranomaismenettelyjä kuitenkaan edellytetä. Yksityistietoimituksessa ei myöskään ole mahdollista toteuttaa samaa funktioita kuin tasoristeyslupan harkinnassa ja esimerkiksi lupaehtojen asettamisessa liikenneviranomaisen toimesta. Lisäksi lisääntyvä tai muuttuva liikenne yksityistien tasoristeyksessä ei välttämättä edellytä uutta toimitusta, mutta valtion rataverkolla se edellyttää uutta tasoristeyslupaa. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tarkemmin soveltuvaa menettelyä.

Yksityinen rataverkon haltija ei voi asettaa teettämis- tai keskeyttämisuhkaa, mikä on Väylävirastolle mahdollista tasoristeuksen tienpitäjän laiminlyöntien tapauksessa 28 b §:n 3 momentin mukaisesti. Yksityinen rataverkon haltija ei myöskään voi antaa 18 §:n 4 momentissa tarkoitettua välitöntä vaaraa aiheuttavaa tasoristeystä tai sinne johtavaa yksityistietä koskevaa teettämisuhan sisältävää määräystä. Kyse on hallinnollisista pakkokeinoista, joista päättämistä koskevaa toimivaltaa on pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä ja joita koskevaa toimivaltaa ei siksi voisi säätää muulle kuin viranomaiselle. Välitöntä vaaraa aiheuttavan tasoristeuksen sekä tasoristeuksen tienpitäjän laiminlyöntien varalle voisi sen sijaan olla perusteltua mahdollistaa yksityiselle rataverkon haltijalle oikeus hakea viranomaiselta tarpeellisia tasoristeystä koskevia määräyksiä ja niihin liittyvää teettämis- tai keskeyttämisuhkaa. Viranomaisella voisi mahdollisesti myös asettaa teettämisuhan asiassa niin, että tarpeellisista toimenpiteistä vastaisi rataverkon haltija, jos tienpitäjä laiminlyö niiden hoitamisen.

Hallinnollisista pakkokeinoista säädetään ratalaissa edellä mainittujen tasoristeyskiin liittyvien säännösten lisäksi 87 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, jatkamasta tai toistamasta lainvastaista menettelyä. Liikenne- ja viestintävirasto voi myös määrätä sen, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, täyttämään velvollisuutensa. Liikenne- ja viestintävirasto voi tehostaa päätöstään uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide tehdään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Pykälän 2 momentin mukaan jos kiireellinen toimenpide on tarpeen liikennettä välittömästi uhkaavan vaaran poistamiseksi, Liikenne- ja viestintävirastolla ja Väylävirastolla on oikeus toimenpiteeseen siihen velvollisen kustannuksella. Yksityisraiteiden tasoristeyskiin ja muihin mahdollisiin tilanteisiin liittyviä tarpeita tehdä muita yksityisiä tahoja velvoittavia päätöksiä sekä näiden päätösten tai laissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamiseksi asettaa uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka on tarkoituksenmukaista tarkastella huomioiden 87 §:n säännökset.

Merkittävillä julkista liikennettä palvelevilla radoilla on lisäksi tarpeen varmistaa ratalain 31–33 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa mahdollisuudet tarpeellisiin toimenpiteisiin. Välttämättömien kiireellisten toimenpiteiden toteuttaminen ei voi jäädä riippuvaiseksi maanomistajan suostumuksesta, vaan niihin tarvitaan joko laissa suoraan säädetty oikeus rataverkon haltijalle tai tarpeeseen vastaava viranomaismenettely.

Rataverkon haltijuuden muutostilanteita ja rautatien lakkauttamista koskevaa sääntelyä olisi perusteltua tarkastella nykyisen lain epäselvyyden korjaamiseksi ja esimerkiksi sen tilanteen varalle, että hankeyhtiön yksityisraiteena suunnittelema ja rakentama rautatie myöhemmin liitetään osaksi valtion rataverkkoa.

Edellä käsitellyt muutostarpeet liittyvät ennen kaikkea julkista liikennettä palvelemaan tarkoitettuja yksityisraiteita. Useimpien käsiteltyjen ratalain säännösten soveltamisen laajentamista myös perinteisiin yksityistä tarvetta palveleviin yksityisraiteisiin ei ole pidettävä perusteltuna huomioiden



erityisesti se, että useat käsitellyistä säännöksistä merkitsevät käytännössä rajoituksia rata-aluetta ympäröivien alueiden omistajille. Siksi perusteltua voisi olla yksityisraiteiden luokittelu (merkittäviin) julkista liikennettä palveleviin yksityisraiteisiin ja muihin yksityisraiteisiin. Näitä voisi koskea osin eri sääntely. Tällöin olisi ratkaistava, missä vaiheessa esimerkiksi uuden ratayhteyden suunnittelua ja toteuttamista ja missä menettelyssä tällainen luokittelu tapahtuisi. Kyseessä olisi uusi menettely, millä olisi vaikutuksia myös viranomaisten resursseihin. Tarkoituksenmukainen viranomainen käsittelemään luokittelukysymyksen olisi nykyisten tehtäviensä ja roolinsa perusteella Liikenne- ja viestintävirasto.

3. Tutkimusoikeus

3.1. Nykytila

Tutkimusoikeudesta säädetään ratalain 9 §:ssä LjMTL 16 §:ssä. Tutkimusoikeudella tarkoitetaan väylän suunnittelusta vastaavan tahon oikeutta liikkuu toisten kiinteistöillä ja tehdä siellä tutkimuksia, mittauksia ja muita toimenpiteitä suunnitelmien laatimista varten.

Väylähankkeiden vaiheet

Maanteiden ja rautateiden suunnittelu etenee vaiheittain ja tarkentuu suunnittelun edetessä. Tutkimustöitä on tarpeen tehdä eri vaiheissa väylähankkeen suunnittelua, ja tarpeelliset tutkimukset määräytyvät muun ohella kunkin suunnitteluvaiheen tarkkuuden mukaan. Vaiheiden suunnittelutarkkuus ja suunnittelua koskeva päätöksenteko sovitetaan yhteen maankäytön suunnittelun kanssa.

Suunnittelun lakisääteiset vaiheet ovat yleissuunnitelman laatiminen ja tie- tai ratasuunnitelman laatiminen. Lakisääteisten suunnitteluvaiheiden jälkeen rakentamissuunnitteluvaiheessa laaditaan yksityiskohtaisemmat toteutussuunnitelmat. Hyväksytty ratasuunnitelma ja tiesuunnitelma oikeuttavat suunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen (LjMTL 26 § 1 momentti, ratalaki 21 § 1 momentti). Tietä varten tarvittavat alueet ja oikeudet lunastetaan maantietoitimuksessa (53 §). Radanpidon tarpeisiin tarvittavat alueet ja oikeudet lunastetaan ratatöimituksessa (43 §).

Vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa ratasuunnitelman tai tiesuunnitelman laatiminen ei ole tarpeen, jos hanketta varten ei oteta lisäaluetta taikka jos kiinteistön omistaja tai omistajaan verrattava haltija on antanut kirjallisen suostumuksen lisäalueen ottamiseen (ratalaki 14 § 2 mom. ja LjMTL 21 §). Tällöin siirrytään suoraan rakentamissuunnitteluun.

Tie- tai ratasuunnitelmassa osoitettu rautatie- tai maantiealue, ja muut tienpitäjän tai rataverkon haltijan käyttöön osoitetut alueet sekä perustettavat oikeudet otetaan haltuun maantie- tai ratatöimituksessa pidettävässä haltuunotokatselmuksessa määrättävänä ajankohtana (LjMTL 56 §, ratalaki 46 §). Rakentamisen aloittaminen edellyttää alueiden haltuunottoa. Haltuunotto voi myös tapahtua ennen toimitusta kiinteistön omistajan tai omistajaan verrattavan haltijan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella vaikutuksiltaan vähäisissä parantamishankkeissa, joista ei laadita tie- tai ratasuunnitelmaa. Maantie- ja ratatöimituksissa pääsääntöinen menettelytapa on ennakkohaltuunotto ennen lopullista lunastuspäätöstä. Alueiden haltuunoton katsotaan tarkoittavan tie- tai ratatöityn aloittamista (LjMTL 31 § 3 momentti ja ratalaki 26 § 4 momentti).



Tutkimusoikeutta koskevat säännökset

Ratalain 9 §:n 1 momentin mukaan, kun rataverkon haltija on päättänyt aloittaa yleis- tai ratasuunnitelman laatimisen, sillä on oikeus tehdä tutkimustöitä suunnittelualueeseen kuuluvalla kiinteistöllä. Tässä tarkoituksessa saadaan tässä pykälässä tarkoitettulla kiinteistöllä suorittaa mittausta, maastoon merkitseminen, kartoitus tai maaperän tutkimus taikka muu valmistava toimenpide. Tutkimustyössä ei toisen oikeuteen saa puuttua enempää kuin tutkimuksen tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä eikä omistajalle tai oikeudenhaltijalle saa aiheuttaa tarpeetonta häiriötä. Saman pykälän 2 momentin mukaan suunnitelman laatimisesta sekä siihen liittyvien tutkimusten aloittamisesta on ilmoitettava kunnalle sekä kuuluttamalla tai muulla sopivaksi katsottavalla tavalla 22 §:n 1 momentissa mainituille henkilöille ja näillä on oikeus olla tutkimuksissa saapuvilla ja lausua mielipiteensä asiasta¹¹. Ratalain 9 §:ää sovelletaan niin valtion rataverkon haltijaan kuin yksityisraiteiden rataverkon haltijoihin. Lain esitöiden mukaan suunnittelualue sisältää suunnitellun rautatiealueen sekä rautatien vaikutusalueen. Vaikutusalueella tarkoitetaan aluetta, johon rautatien haitalliset vaikutukset, esim. melu ja värinä, saattavat ulottua (HE 222/2006 s. 17).

LjMTL 16 §:n 1 momentin mukaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on päättänyt aloittaa yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimisen, on kiinteistöllä sallittava tutkimustöiden suorittaminen. Tässä tarkoituksessa saadaan kiinteistöllä suorittaa mittausta, maastoon merkitseminen, kartoitus, maaperän tutkimus ja muu valmistava toimenpide. Tutkimustyössä ei toisen oikeuteen saa puuttua enempää kuin tutkimuksen tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä eikä omistajalle tai oikeudenhaltijalle saa aiheuttaa tarpeetonta häiriötä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ELY-keskuksen on ilmoitettava yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman laatimisen sekä näihin liittyvien tutkimusten aloittamisesta kunnalle ja tienpitäjälle sekä kuuluttamalla tai muulla sopivaksi katsottavalla tavalla asianosaisille ja muille kehen suunnitelma saattaa vaikuttaa, ja näillä on oikeus olla tutkimuksissa saapuvilla ja lausua mielipiteensä asiassa. LjMTL 15 f §:n 3 momentin mukaan se, mitä tässä laissa säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta yleissuunnitelman, tiesuunnitelman, hankearvioinnin, suunnitteluperusteiden ja jälkiarvioinnin laatijana, koskee myös tienpitäjää sen vastatessa mainituista tehtävistä. Lain tarkoittama tienpitäjä on Väylävirasto.

Väylälakien tutkimusoikeutta koskevien säännösten sanamuodossa on pieniä eroja, joilla ei käytännössä ole merkitystä tulkinnan sisältöön.

Ratalain 9 §:n mukainen hankkeen aloituskuulutuksesta alkava tutkimusoikeus kohdistuu ”suunnittelualueen kiinteistöihin”. Ratalain esitöiden mukaan suunnittelualue sisältää suunnitellun rautatiealueen sekä rautatien vaikutusalueen. Vaikutusalueella tarkoitetaan aluetta, johon rautatien haitalliset vaikutukset, esim. melu ja värinä, saattavat ulottua (HE 222/2006 vp, s.17). LjMTL 16 §:ssä ei mainita suunnittelualuetta, vaan siinä säädetään vain kiinteistöllä tehtävästä tutkimuksesta. Käytännössä esimerkiksi välttämättömyyttä ja tarpeettoman häiriön aiheuttamisen kieltoa koskevat vaatimukset rajaavat myös aluetta, jolla tutkimuksia voidaan tehdä. Maantielain säätämiseen johtaneessa liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä todetaan, että tutkimusalueen määrittäminen samaten kuin asianosaisten määrittely voi olla ennakolta vaikeaa, koska suunnittelun aikana voi tulla tarpeita uusien linjausten tutkimiseen (LiVM 9/2005 vp). Tällä lakien sanamuodon välisellä erolla ei ole käytännössä merkitystä lain sisällön tulkinnan kannalta.

¹¹ Käytännönä on julkaista ns. aloituskuulutus, minkä lisäksi kiinteistön omistajia tiedotetaan suunnittelun aloittamisesta kirjeitse.



Suunnitelmien laatimisen aikana tutkimusoikeus kohdistuu siten suunnittelualueeseen (ratalaki) tai tarkemmin määrittelemättömiin kiinteistöihin (LjMTL).

Molempien lakien mukainen tutkimusoikeus on voimassa suoraan lain nojalla. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, *lunastuslaki*) nojalla toteutettavissa hankkeissa oikeus tutkimusten suorittamiseen toisen alueella edellyttää maanmittauslaitoksen myöntämää lupaa (84 §). Väylälakien tutkimusoikeuspykälien sanamuodot on muuten pyritty yhdenmukaistamaan lunastuslain 84 §:ssä mainittujen tutkimuslupan edellytysten kanssa. Ratkaisua tutkimusoikeuden perustumisesta suoraan lakiin on perusteltu muun ohella hankkeiden lukuisuudella.¹² Perustuslakivaliokunta totesi maantielakia koskevassa lausunnossaan, että koska tutkimustyöt useimmiten edellyttävät koneiden käyttöä ja tiehankkeen toteuttaja käytännössä voi olla myös yksityinen yritys eikä ehdotus aseta ehdottomaksi edellytykseksi henkilökohtaista tiedoksiantoa omistajalle tai oikeudenhaltijalle, pitää valiokunta perustuslain turvaaman omaisuudensuojan ja oikeusturvan kannalta parempana, että tutkimustöiden suorittamiseen tulee saada lupa. Liikenne- ja viestintävaliokunta piti kuitenkin mietinnössään parempana kuulutusmenettelyä ja perusteli asiaa muun muassa sillä, että säännöksen tarkoittamissa tilanteissa on kysymys lähinnä vaihtoehtojen selvittelystä. Mietinnössä todetaan lisäksi, että yleis- tai tiesuunnitelma on maanomistajan kannalta huomattavasti sitovampi vaihe kuin suunnitteluvaihetta edeltävä tutkimus, joka ei välttämättä edes johda tiesuunnitelmaan. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että alkuvaiheen menettelyjen ei pitäisi olla varsinaista suunnitteluvaihetta järeämpiä.¹³

Tutkimukset, joita tutkimusoikeuden nojalla käytännössä tehdään, ovat esimerkiksi erityyppiset pohjatutkimukset; kairaukset, näytteenotot ja pohjavesiputkien tai inklinometrien asentaminen. Suunnitteluvaiheiden edetessä tutkimuksia tehdään enemmän ja tiheämmin sekä osittain leveämmällä alueella väylän pituussuuntaan nähden. Tutkimusoikeussäätelyn kannalta merkittäviä ovat etenkin sellaiset tutkimukset, joita ei voida tehdä jokaisenoikeuksiin perustuen. Osa tutkimuksista edellyttää maastossa liikkumista sellaisella kalustolla, jolla liikkumista ei voida katsoa jokaisenoikeuksien piiriin kuuluvaksi, tai menemistä esimerkiksi pihapiiriin. Joskus tutkimusalueelle voidaan joutua kulkemaan esimerkiksi toisen metsäkiinteistön kautta, jolloin sovellettavaksi tulee maastoliikennelain (1710/1995) 4 §.¹⁴

3.2. Nykytilan arviointi

Tutkimusoikeuden ajallinen ja alueellinen ulottuvuus

Tutkimusoikeus on molemmissa laeissa kytketty päätökseen aloittaa yleissuunnitelman, tiesuunnitelman tai ratasuunnitelman laatiminen. Väylälakeihin perustuva tutkimusoikeus alkaa ns. aloituskuulutuksen jälkeen. LjMTL:ssä tai ratalaissa ei säädetä nimenomaisesti tutkimusoikeuden loppumisesta. Tutkimusoikeuden ajalliseen ulottuvuuteen ei ole otettu kantaa myöskään lakien esitoissa.

¹² HE 17/2004 vp s. 40 ja HE 222/2006 vp s. 17.

¹³ PeVL 3/2005 vp ja LiVM 9/2015 vp.

¹⁴ Maastoliikennelain 4 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua maastossa ilman maanomistajan tai haltijan lupaa, mutta lupaa ei kuitenkaan tarvita mm. poliisin virkatehtäviin, palo- tai pelastustoimintehtäviin taikka muihin virkatehtäviin, energia- tai tietoliikennelaitteiden huoltotöihin eikä liikkumiseen näissä tehtävissä tai töissä erityisen tärkeästä syystä. Ei ole täysin yksiselitteistä, voidaanko maastoliikennelain mainittua poikkeusta soveltaa valtion väylähankkeissa. Yksityisraiteisiin se ei sovellu.



Suunnittelukäytännössä on aiemmin vakiintuneesti katsottu, että väylälakeihin perustuvan tutkimusoikeuden nojalla tutkimuksia on voitu tehdä myös vielä yleis-, rata- ja tiesuunnitelmien hyväksymisen jälkeen. Tutkimusoikeutta on siis käytetty esimerkiksi rakentamissuunnitteluvaiheessa ennen alueiden haltuunottoa ja/tai haltuunotetun alueen ulkopuolella. Mainitun kaltainen laaja tulkinta tutkimusoikeuden jatkumisesta on ongelmallinen erityisesti omaisuudensuojaan liittyvät perusoikeusnäkökohdat huomioiden. Tutkimusoikeutta on ratalain 9 §:n ja LjMTL 16 §:n sanamuotojen mukaisesti mahdollista käyttää vain ns. lakisääteisiä suunnitelmia (eli yleis-, rata- ja tiesuunnitelmia laadittaessa, mikä merkitsee sitä, että tutkimusoikeus päättyy käytännössä suunnitelman valmistumiseen. Suunnitelman katsotaan valmistuneen, kun hyväksymisesitys tulee vireille tai viimeistään, kun suunnitelman hyväksymispäätös on tehty.

Vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa, joissa ratasuunnitelman tai tiesuunnitelman laatiminen ei ole tarpeen (ratalaki 14 § 2 momentti ja LjMTL 21 §), ei ole lainkaan lakiin perustuvaa tutkimusoikeutta, koska tutkimusoikeus on sidottu yleis-, tie- tai ratasuunnitelman laatimiseen.

Tarve maastotutkimusten tekemiseen ei rajaudu yleis-, tie- tai ratasuunnitteluvaiheisiin. Lakisääteisten suunnitelmien valmistuttua tutkimuksia on tarve tehdä myös rakentamissuunnitteluvaiheessa, jolloin tehdään tie- tai ratasuunnitelmaa täydentäviä, hankkeen toteuttamiseen tähtääviä tarkentavia tutkimuksia. Rakentamissuunnittelu liittyy hankkeen välittömään toteuttamiseen, sisältyy usein urakkaan ja tehdään vasta, kun hankkeen rahoitus on järjestetty. Rakentamissuunnitteluun liittyvät tutkimukset ovat laajoja, eikä niihin ei ole resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista ryhtyä ennen kuin hankkeen toteutuminen on rahoituspäätösten myötä varmistunut.

Rakentamissuunnitelmaa varten tarpeellisia, tie- tai ratasuunnitelman edellyttämiä tutkimuksia tarkempia, tutkimuksia on mahdollista tehdä samalla, kun tie- tai ratasuunnitelman tutkimusoikeus on voimassa, eli ennen lakisääteisen suunnitelman hyväksymispäätöstä. Yksityiskohtaisemman tason tutkimukset toisivat kuitenkin merkittävän kustannuslisän aikaisempaan suunnitteluvaiheeseen. Lisäksi jos rahoituspäätös viipyy, joudutaan rakentamisen tähtäävä suunnitelma vähintään tarkistamaan, ehkä osin jopa tekemään uudestaan. Tutkimusten oikea-aikaisuus on keskeistä esimerkiksi siitä syystä, että joitain tutkimuksia kannattaa ympäristöllisistä syistä tehdä vasta siinä vaiheessa, kun tutkimusten tulokset ovat ajantasaisia ja edustavia. Tutkimusten oikea-aikaisella laatimisella varmistetaan myös se, että ympäristölle ja kiinteistöille aiheutuvien mahdollisen vahinkojen aiheuttajaa saadaan varmistettua (hankkeen rakennustyö vai joku muu tekijä), kun lisätutkimuksia tai katselmuksia voidaan tehdä oikea-aikaisesti. Riittävän yksityiskohtaisilla maastotutkimustiedoilla- ja selvityksillä hallitaan osaltaan toteutusvaiheen riskejä ja mahdollistetaan rakentamisaikaisten kustannusten ennakoitavuus sekä näiltä osin kustannusarvioiden luotettavuus.

Nykytilanteessa rakentamissuunnittelua varten tarpeellisia tutkimuksia on mahdollista tehdä lakisääteisten suunnitelmien valmistumisen jälkeen ennen haltuunottoa vain, jos kyseessä olevien alueiden omistajien kanssa päästään asiassa sopimukseen. Sama koskee vielä haltuunoton jälkeenkin haltuun otettavien alueiden ulkopuolella toteutettavia tutkimuksia. Vähäisissä tie- ja ratahankkeissa, joissa ei laadita tie- tai ratasuunnitelmaa, kaikkien tutkimusten suorittamisesta on sovittava erikseen alueen omistajan kanssa.

Haltuunoton jälkeen rataverkon haltijalla tai ELY-keskuksella on alueen hallinnan nojalla oikeus tehdä tutkimuksia haltuunotetulla alueella, joten tutkimusoikeuden ajallista voimassaoloa koskeva



aukko nykysääntelyssä kohdistuu erityisesti lakisääteisten suunnitelmien hyväksymisen ja haltuunoton väliseen aikaan. Kuitenkin myös tilanteessa, jossa hankkeelle olisi jo rahoituspäätös, ja tie- tai ratasuunnitelman hyväksymisen ja haltuunoton välillä kuluisi vain vähän aikaa (esimerkiksi 3–6 kuukautta), voi hankkeen toteuttaminen viivästyä tai rakentamiseen voidaan edetä mahdollisesti riittämättömillä tutkimus- ja selvitystiedoilla, jos tarvittavia tutkimuksia ei päästä tekemään. Lisäksi tutkimuksia on usein tarpeen tehdä haltuunotetun alueen lisäksi osin myös sen ulkopuolella. Tarve ei rajaudu vain haltuunotettavaan alueeseen tai tie- tai rautatiealueeseen (työn suorittamisen ajaksi haltuunotettavat alueet ja tie- tai rautatiealueeksi lunastettavat alueet).

Laissa ei nykyisin säädetä nimenomaisesti myöskään siitä, missä vaiheessa tie- tai ratasuunnitelman laatiminen voidaan aloittaa suhteessa yleissuunnitelman laatimiseen. Asiasta on tehty eri tulkintoja. Valtion väylähallinnon vakiintunut tulkinta ja noudatettu käytäntö on, että rata- tai tiesuunnitelman aloituskuulutus voidaan julkaista, kun yleissuunnitelma on hyväksytty. Yleissuunnitelma on LjMTL 20 §:n ja ratalain 13 §:n mukaan ohjeena tie- tai ratasuunnitelmaa laadittaessa. Lakien esitöissä on todettu tämän sitovan ohjausvaikutuksen olevan yleissuunnitelman merkittävin oikeusvaikutus samoin kuin yleispiirteinen kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavaa.¹⁵ Tiesuunnitelman ja ratasuunnitelman laatiminen on oikeuskäytännössä katsottu yleissuunnitelman täytäntöönpanoksi.¹⁶ Hankeyhtiöiden suunnitteluun liittyvissä yksittäistapauksissa on kuitenkin tulkittu myös, että ratasuunnitelman laatimisen sekä siihen liittyvien tutkimusten aloittamista koskeva kuulutus voidaan tehdä myös ennen yleissuunnitelman hyväksymistä.

Tutkimusoikeus ja yksityiset toimijat

Ratalain 3 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan rataverkon haltijalla tarkoitetaan rataaissa Väylävirastoa tai yksityisraiteen haltijaa, kun raide kuuluu tämän lain soveltamisalaan. Tutkimusoikeussääntely koskee nykyisin myös yksityisraiteita. Ratalain mukainen tutkimusoikeus on suoraan lakiin perustuva itsenäinen oikeus, eikä tutkimusoikeudesta tehdä erillistä hallintopäätöstä. Hankkeen aloituskuulutus, mistä yksityisraiteiden osalta huolehtii Liikenne- ja viestintävirasto, ei ole valituskelpoinen hallintopäätös.

Nykytilanteessa tienpitäjänä ja rataverkon haltijoina toimivien viranomaisten (Väylävirasto ja ELY-keskukset) lisäksi myös yksityinen taho, joka on päättänyt aloittaa rautatien suunnittelun, voisi siten aloituskuulutuksen jälkeen saada suoraan lain nojalla oikeuden tehdä tutkimuksia toisen maalla. Tutkimusoikeudessa on kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, sillä maanomistaja ei voi estää tutkimusten tekemistä. Ratalain esitöissä ei ole käsitelty tutkimusoikeutta suhteessa yksityisiin rataverkon haltijoihin. Perustuslakivaliokunta piti maantielakia koskevassa lausunnossaan lupamenettelyä omaisuuden suojan kannalta parempana ratkaisuna tutkimustöiden suorittamiseen viitaten koneiden käyttöön ja siihen, että tiehankkeen toteuttaja käytännössä voi olla myös yksityinen yritys.

¹⁵ HE 17/2004 vp s. 42 ja HE 222/2006 vp s. 19.

¹⁶ Ks. KHO 2023:1 koskien Naantali-Raisio kehätien yleissuunnitelmaa, kohta 37: "Yleissuunnitelmaa koskevan päätöksen täytäntöönpano tarkoittaa, että hankkeessa voidaan aloittaa tiesuunnitelman laatiminen. Yleissuunnitelman perusteella alueella ei voida ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin tien rakentamiseksi. Asian lopputuloksesta huolimatta Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen täytäntöönpanoa ei ole tarpeen kieltää." Täytäntöönpanosta on säädetty LjMTL 107.2 §:ssä (vastaavasti ratalaki 94.1 §). Täytäntöönpanotoimiin voidaan ryhtyä, kun hyväksymispäätös on tehty ja se on lain edellyttämällä tavalla annettu tiedoksi.



Kuuluttamiselle ja siten myöskään tutkimusoikeuden syntymiselle ei ole ratalain 9 §:ssä säädetty erityisiä kriteereitä. Ratalaissa ei ole myöskään säädetty siitä, mistä lähtien tai millä edellytyksillä yksityinen rautatietä suunnittelemaan alkava toimija voidaan katsoa rataverkon haltijaksi. Rautatien rakentamisen edellytykset (5 § 3 momentti) perustellaan ja arvioidaan lähtökohtaisesti vasta yleissuunnitelmassa, ja vasta valmiin yleissuunnitelman hyväksyminen voi olla ensimmäinen ratakankkeen suunnittelussa tehtävä hallintopäätös.¹⁷

Muussa kotimaisessa lainsäädännössä, kuten kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, lunastuslaki) 84 §:ssä ja vesilain (587/2011) 18 luvun 7 §:ssä, lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa oikeuden toisen alueella tehtäviin tutkimuksiin. Alueidenkäyttölain (132/1999, 31.1.2024 asti Maankäyttö- ja rakennuslaki) 204 a §:ssä on säädetty tontin tai muun kiinteistön omistajan ja haltijan velvollisuudesta sallia kaavoituksesta, tonttijaosta tai hulevesisuunnitelmasta aiheutuvien töiden suorittamisen alueellaan. Kuten LjMTL ja ratalain tutkimusoikeussäännöksissä alueidenkäyttölain 204 a §:ssä on kyse lähtökohtaisesti viranomaisen oikeudesta toimenpiteisiin toisen maalla.

3.3. Johtopäätökset muutostarpeista ja toteuttamisvaihtoehtoja

Edellä käsitellyn nykytilan arvioinnin perusteella väylälakien tutkimusoikeussäätelyä olisi tarpeen täydentää niin, että tarpeellisten tutkimusten tekeminen olisi mahdollista myös yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien valmistumisen jälkeen sekä tapauksissa, joissa ei ole tarpeen laatia tie- tai ratasuunnitelmaa. Lisäksi on huomioitava, että tutkimukset on tarpeen mahdollistaa tarvittaessa muuallakin kuin maantie- ja ratakankkeissa haltuun otettavilla alueilla. Ilman säädösmuutoksia tutkimusten toteuttaminen rakentamissuunnitteluvaiheessa muualla kuin haltuunotetulla alueella sekä kaikilla alueilla ennen haltuunottoa riippuisi jatkossakin maanomistajan suostumuksesta. Nykytilaan ongelmien ratkaisemiseksi tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona voitaisiin pitää sitä, että lisätään väylälakeihin lakeihin säännökset koskien tutkimusoikeutta rakentamissuunnitteluvaiheessa sisältäen myös tilanteet, joissa tie- tai ratasuunnitelmaa ei ollenkaan laadita.

Omistusoikeus on perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu perusoikeus. Väylähankkeesta vastaavalle osoitettu tutkimusoikeus rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käyttämisestä. Tutkimuksen suorittamisessa toisen kiinteistöllä on siis kyse omaisuuden käyttörajoituksesta. Tutkimusoikeussäätelyn laajentamista on siksi arvioitava huomioiden perustuslakivaliokunnan käytännössä määritellyt perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s 4–5), joita ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

¹⁷ Raideliikennelain mukaisesti rataverkon haltijalla on oltava rataverkon suunnittelua, kunnossapitoa ja käyttöä varten turvallisuuslupa (25 §). Turvallisuusluvasta säädetään raideliikennelain 4 luvussa. Muut yksityisraiteen haltijat kuin merisatamaraiteiden haltijat ja VR-Yhtymä Oy voivat noudattaa 5 luvussa säädettyä ilmoitusmenettelyä turvallisuusluvan hakemisen ja sen edellytyksenä olevien turvallisuusjohtamisjärjestelmän sijasta (3 § 1 mom.). Turvallisuusluvan edellytyksenä on kuitenkin, että kyseisen rataverkon haltijan radoilla ollaan aloittamassa raideliikennelain mukainen toiminta puolen vuoden sisällä. Turvallisuuslupaa ei siten voida pitää edellytyksenä ratalain mukaiselle toiminnalle radan suunnitteluvaiheessa.



Vaihtoehtona suoraan lakiin perustuvalla tutkimusoikeudella on tutkimuslupamenettely. Nykyistä suoraan lakiin perustuvaa oikeutta tutkimuksiin aloituskuulutuksen jälkeen puoltavat kuitenkin edelleen samat perusteet, joilla nykyistä ratkaisua perusteltiin säännöksiä koskevissa hallituksen esityksissä ja valiokunta-asiakirjoissa. Väylävirastosta saadun tiedon mukaan yleis-, tie- ja ratasuunnitelmia käynnistettiin aloituskuulutuksella vuosina 2020–2024¹⁸ keskimäärin noin 75 vuosittain. Suurin osa, keskimäärin noin 55, aloituskuulutuksista koski tiesuunnitelman laatimisen käynnistämistä. Suunnittelun aloituksissa on vuosittaista vaihtelua. Suunnitteluhankkeita käynnistetään joka tapauksessa vuosittain huomattava määrä. Viranomaisen vastuulla olevan suunnittelun osalta suoraan lakiin perustuvaa tutkimusoikeutta voi edelleen pitää perusteltuna huomioiden kuitenkin oikeusturvajärjestelyiden riittävyys ja muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten toteutuminen.

Yksityisraiteiden osalta voisi kuitenkin olla perusteltua tarkastella suunnittelun aloittamisen ja aloituskuulutuksen edellytysten tarkentamista sekä tarvetta viranomaismenettelylle suunnittelun aloittamisen tai aloituskuulutuksen yhteydessä taikka lupamenettelylle tutkimusoikeuden myöntämiseksi toisen alueella tehtäviin tutkimuksiin kuten muussa vastaavia oikeuksia koskevassa kotimaisessa sääntelyssä. Yksityisraiteisiin liittyen mahdollista voisi olla myös yksityisraiteiden tai niiden rataverkonhaltijoiden luokittelu siten, että merkittäviä julkiseen liikenteeseen tarkoitettuja yksityisraideyhteyksiä ja perinteisiä yksityisraiteita koskee osin eri sääntely. Tällöin olisi ratkaistava myös menettely aseman määrittämiseksi, ja voisiko suoraan lakiin perustuvat tutkimusoikeuden liittää tällaisen aseman määrittelyyn. Tällöin muiden yksityisraiteiden osalta harkittavaksi jäisi edelleen viranomaismenettely suunnittelun aloittamiseksi ja toisen aluetta koskevan tutkimusoikeuden saamiseksi.

Edelleen tutkimusoikeuksiin liittyvänä asiana tie- ja ratasuunnitelman laatimisen aloitusajankohta suhteessa yleissuunnitelmaan olisi tarpeen selkeyttää. Kyse on siitä, voidaanko tie- tai ratasuunnitelman laatiminen aloittaa ja aloituskuulutus tehdä ennen yleissuunnitelman hyväksymistä. Suunnitteluvaiheiden rinnakkaista edistämistä puoltaa suunnitteluvaiheiden joustava edistäminen rinnakkain erityisesti tapauksissa, joissa on tarve edetä ripeästi. Vastaavalla tavalla toimitaan toisinaan yleisempien ja yksityiskohtaisempien kaavojen valmistelussa. Toisaalta jos yleissuunnitelmaa ja tie- tai ratasuunnitelmaa laaditaan rinnakkain, voi yleissuunnitelmaan kuuluva eri vaihtoehtojen vertailu toisaalta jäädä näennäiseksi, kun samanaikaisesti laaditaan jo tarkempaa suunnitelmaa yhdestä vaihtoehdosta. Lisäksi kiinteistönomistajille ja muille, joihin suunnitelma vaikuttaa, voi syntyä epäselvyyttä, millä suunnittelutasolla mitään asioita ratkaistaan ja missä vaiheessa mihinkin ratkaisuun voi vaikuttaa. Asiassa on edellä kuvatulla tavalla tehty eri tulkintoja, joten olisi perusteltua harkita lainsäätäjän tahtotilan selkeyttämistä asiassa.

4. Kiinteistökohtainen meluntorjunta

4.1. Nykytila

Ratasuunnitelmaan on ratalain 15 §:n 1 momentin mukaan liitettävä arvio rautatien vaikutuksista sekä esitettävä ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen radan rakentamisen tai rautatieliikenteen haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi. Vastaavasti LjMTL 22 §:n 1 momentin mukaan tiesuunnitelmaan on liitettävä arvio tien vaikutuksista ja suunnitelmassa on esitettävä ne

¹⁸ Vuoden 2024 tiedot 19.12.2024 asti.



toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tien rakentamisen tai liikenteen haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi. Säännökset koskevat muun ohella meluvaikutuksia. Lakien esitöiden perusteella meluntorjunnan toteuttaminen on esitettävä rata- ja tiesuunnitelmissa sekä sijainnin että teknisen toteutuksen osalta.¹⁹ Tie- ja ratasuunnitelmissa on ratalain 15 §:n 2 momentin ja LjMTL 22 §:n 1 momentin mukaan myös esitettävä arvio rautatien tai tien rakentamisen kustannuksista, mikä koskee myös meluntorjunnan kustannuksia.

Tie- ja ratahankkeiden suunnittelussa sovelletaan melutason ohjearvoista annettua valtioneuvoston päätöstä (993/1992). Päätös sisältää päivä- ja yöajan keskiäänitasoihin perustuvat ohjearvot sisä- ja ulkotiloissa. Valtioneuvoston päätöksen ohjearvot eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta oikeuskäytännön mukaan niiden saavuttamista pidetään tie- ja ratahankkeissa lähtökohtana.

Ratalain 5 §:ssä säädetään radanpidon yleisistä vaatimuksista. Ratalain 5 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan rautatiet on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa rautatien liikenteellinen merkitys huomioiden siten, että rataverkon ja rautatieliikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi ja luonnonvaroja käytetään säästeliäästi, 4 kohdan mukaan siten, että radanpito ei tuota kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii, 5 kohdan mukaan siten, että rautatiet ovat liikenteellisesti ja teknisesti mahdollisimman toimivia, rautatieliikenteen ja muun liikenteen kannalta mahdollisimman turvallisia, ja niiden tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti ja 6 kohdan mukaan siten, että huomioidaan alueen nykyinen ja suunniteltu maankäyttö. LjMTL 13 §:ssä säädetään tienpitoa koskevista yleisistä vaatimuksista. Se sisältää ratalain edellä mainittujen kohtien kanssa muuten yhteneväiset vaatimukset (13 § 2 mom. 2–4 kohdat), mutta LjMTL 13 § ei sisällä erillistä vaatimusta nykyisen ja suunnitellun maankäytön huomioimisesta.

Ratalain 5 § 2 momentin 4 kohdan samoin kuin LjMTL 13 §:n 2 momentin 3 kohdan säännökset ilmaisevat periaatteen minimoida haittoja suhteessa tarpeeseen (yleinen tarve), eli rata- ja tiehankkeiden yhteydessä tehtävän punninnan haitallisten vaikutusten ja yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden välillä.²⁰ Tähän sisältyy velvollisuus minimoida melupäästöistä aiheutuvia haittoja. Yleisiin vaatimuksiin sisältyvän edullisuuden arviointiin vaikuttavat muut vaatimukset, kuten vaatimus olla tuottamatta enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii. Haittojen minimointiin ja yhteiskunnallisen tehokkuuden vaatimukseen voi liittyä meluntorjunnan osalta myös meluntorjunnan kustannusten kohtuullisuuden tarkastelu, mikä on oikeuskäytännössä hyväksytty. Meluntorjunnan kustannusten kohtuullisuuden tarkastelu tarkoittaa sitä, että vaikka valtioneuvoston melutason ohjearvoja koskevan päätöksen mukaiset ohjearvot ovat suunnittelussa meluntorjunnan lähtökohta, voidaan ohjearvotasosta kuitenkin tietyin edellytyksin poiketa.²¹ Tehtävissä ratkaisuihin vaatimuksia on tarkasteltava kokonaisuutena ja punnittava niiden suhdetta toisiinsa.

¹⁹ HE 222/2006 vp s. 20 ja HE 17/2004 vp s. 43.

²⁰ Ks. HE 45/2018 vp. s. 71–72 ja 119–120.

²¹ Korkein hallinto-oikeus on päätöksessä KHO 4978/2016 todennut, että jos meluntorjuntatoimenpiteiden kustannukset paikallisista olosuhteista johtuen olisivat kohtuuttoman suuria suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn, ei meluntorjuntatoimenpiteitä voida kuitenkaan edellyttää suunniteltavan ja toteutettavan siten, että valtioneuvoston päätöksen mukaiset melutason ohjearvot koko suunnittelualueella saavutetaan. Tällöin merkitystä voidaan antaa sille, että melutason ohjearvot ylittyvät monin paikoin jo nykytilanteessa. Kustannusten kohtuullisuutta voidaan arvioida erikseen yhtäältä asuinrakennusten ja niiden välittömässä läheisyydessä olevan oleskelualueen ja toisaalta muussa käytössä olevien alueiden osalta. Melutason ohjearvojen ylittyminen voi siten olla mahdollista vain osalla kiinteistöä, jos tämän alueen lisäksi voidaan turvata kiinteistöllä kohtuullinen ulko-oleskelualue, jolla melutaso ei ylitä. Melutason ohjearvojen ylittyessä tulee liikenteestä aiheutuvaa meluhaittaa maantielain 13 §:n 2 momentin mukaisesti pyrkiä kaikissa tilanteissa vähentämään niin, että se jää mahdollisimman vähäiseksi.



LjMTL 67 ja ratalain 57 §:ssä säädetään lunastuksen laajentamisesta. Mainittujen säännösten toisiaan vastaavien 2 momenttien mukaan tie- ja ratasuunnitelmassa voidaan osoittaa tienpitäjälle ja rataverkon haltijalle oikeus lunastaa kiinteistö tai sen osa, jos kustannukset radasta kiinteistölle tai sen osalle aiheutuvien haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi olisivat huomattavan suuret kiinteistön tai sen osan arvoon verrattuna. Lakien esitöissä mainitaan, että meluhaitan vähentämisen kustannus voi hyvinkin ylittää kohdekiinteistön arvon eikä haittaa tällöinkään voida kokonaan poistaa. Tällaisissa tapauksissa meluesteen rakentaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista ja kiinteistön tai sen osan lunastukseen olisi perusteltua aihetta.²² LjMTL 67 ja ratalain 57 §:n 1 momenteissa säädetään lisäksi maantie- ja ratatoimitusvaiheessa ratkaistavasta lunastuksen laajentamisesta. Jos maantien tai rautatien rakentamisesta aiheutuu kiinteistön tai sen osan käyttämiselle huomattavaa vahinkoa tai haittaa, on kiinteistön omistajalla oikeus korvauksen sijasta vaatia tienpitäjää tai rataverkon haltijaa lunastamaan kiinteistö tai sen osa. Lisäksi tienpitäjällä ja rataverkon haltijalla on oikeus lunastaa kiinteistö tai sen osa, jos haitan- tai vahingonkorvaus olisi huomattavan suuri kiinteistön tai sen osan arvoon verrattuna. Lunastuksen laajentamista voi vaatia esimerkiksi huomattavan meluhaitan perusteella.

Ruotsissa Trafikverketin tie- ja ratahankkeissa käytetään rautatiealueelle sijoitettavien meluesteiden ohella myös kiinteistökohtaisia melunsuojausmahdollisuuksia, ja asiasta on olemassa kansallinen ohjeistus. Kiinteistökohtainen meluntorjunta voi tarkoittaa esimerkiksi rakennusten ikkunoiden parantamista ns. meluntorjuntaikkunoiksi, tai muita rakennuksen ja kiinteistön alueella toteutettavia rakenteita. Ruotsin Trafikverketin meluntorjuntaa koskevan ohjeen mukaan rautatien rakentamishankkeen suunnittelussa on ensivaiheessa arvioitava melunlähteeseen liittyviä ja sen lähellä toteutettavia toimenpiteitä. Jos niitä ei pidetä teknisesti mahdollisina tai kohtuullisina kaikkien ohjearvojen saavuttamiseksi, täydennetään niitä ottamalla huomioon myös kiinteistökohtaiset toimenpiteet.²³

Suomessa Länsirata Oy on suunnittelussaan selvittänyt mahdollisuuksia hyödyntää hankkeessa rautatiealueelle sijoitettavien meluesteiden lisäksi kiinteistökohtaisia toimenpiteitä. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom hyväksyi Länsirata Oy:n ensimmäisen ratasuunnitelman Salon ja Hajalan väliselle kaksoisraiteen rakentamiselle 4.12.2024. Suunnitelma on lainvoimainen. Suunnitelmassa esitetään haitallisten meluvaikutusten poistamista tai vähentämistä joko rautatiealueella tai kiinteistöillä toteutettavin meluntorjuntatoimenpitein. Suunnitelman mukaiset kiinteistökohtaiset meluntorjuntatoimenpiteet ovat kiinteistönomistajalle vapaaehtoisia ja ne edellyttävät sopimista hankkeen toteuttajan ja kiinteistönomistajan kesken.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä meluntorjuntatoimenpiteitä ja niillä saavutettavaa suojan tasoa on pidetty *osana tiesuunnitelmaa*. KHO on todennut, että velvollisuus korvauskynnyksen ylittävän meluhaitan rahalla korvaamiseen ei poista velvollisuutta vähentää meluhaittaa sellaiselle tasolle, ettei kenellekään aiheudu enempää haittaa kuin tarve vaatii ja että tien ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Haittojen minimointiin ja yhteiskunnallisen tehokuuden vaatimukseen voi toisaalta oikeuskäytännössä hyväksytysti liittyä meluntorjunnan osalta myös meluntorjunnan kustannusten kohtuullisuuden tarkastelu.²⁴ Edelleen korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei tiesuunnitelmaa vahvistettaessa

²² HE 49/2016 vp s. 33.

²³ Handledning: Buller och vibrationer från trafik på väg och järnväg (TDOK 2016:0246). S. 16. Suomessa valtioneuvoston päätöksen mukaiset ohjearvot eivät edellä tässä luvussa todetulla tavalla ole oikeudellisesti sitovia.

²⁴ KHO 25.11.2016/4978, KHO 2003:99.



voida päättää kiinteistökohtaisesta meluntorjunnasta. Tietoiutuksessa ratkaistavaksi voitaisiin oikeuskäytännön perusteella jättää ainoastaan tiealueen taikka niiden liitännäisalueiden ulkopuolella toteutettavien meluntorjuntatoimenpiteiden, kuten talokohtaisten suojaustoimenpiteiden, *kustannusten korvaamisesta päättäminen*.²⁵ Oikeuskäytäntö koskee maanteitä, mutta sääntelyn ollessa tältä osin yhdenmukaista ratalain kanssa, voidaan sen katsoa ohjaavan myös ratalain soveltamista.

4.2. Nykytilan arviointi

Meluntorjuntaratkaisuiden kustannustehokkuus vaihtelee alueiden ja kohteiden mukaan. Väyläviraston Teiden ja ratojen melusteiden suunnittelu -ohjeen mukaan melusteella saavutetaan useimmissa tapauksissa paras teho, kun este sijoitetaan mahdollisimman lähelle tien reunaa tai mahdollisimman lähelle suojattavaa kohdetta. Jos suojattava kohde on pienialainen ja melko kaukana tiestä, tai suojattava kohde sijaitsee korkealla melulähteeseen nähden, voi olla edullisinta rakentaa lyhyempi meluste suojattavan kohteen lähelle.²⁶ Lisäksi jos suojattavia kohteita on vähän ja ne sijaitsevat harvassa, voivat lähelle melulähdettä sijoitettavat melusteet olla kustannuksiltaan suuret verrattuna saavutettavaan tehoon. Tiiviimmin rakennetussa paikassa, jossa suojattavia kohteita on paljon, samalla melulähteen lähelle sijoitettavalla melusteella taas voidaan suojata useita kohteita.

Suomessa nykyinen sääntely ei sinällään poissulje kiinteistökohtaisten meluntorjuntaratkaisujen käyttämistä. Tie- tai ratasuunnitelmalla ei kuitenkaan voida perustaa väylänpitäjälle oikeutta meluntorjuntaa koskeviin toimenpiteisiin tie- tai rautatiealueen ulkopuolella. Tie- ja ratasuunnitelmassa on esitettävä riittävät meluntorjunnan ratkaisut sijainnin ja teknisen toteutuksen osalta sekä niillä saavutettava suojan taso. Vaikka suunnitelmassa esitettäisiin osana meluntorjuntaratkaisuiden kokonaisuutta kiinteistökohtaisia toimenpiteitä, saavutettava suojan taso ei nykytilassa voine olla riippuvainen kiinteistökohtaisista toimenpiteistä, joista ei voida suunnitelmassa päättää ja jotka siten perustuvat vapaaehtoihin sopimuksiin kiinteistönomistajan kanssa. Myöskään Länsirata Oy:n ensimmäisen hyväksytyn ratasuunnitelman mukainen hanke ei nosta melutasoa merkittävästi yli melutason ohjearvojen yhdenkään kiinteistön osalta, vaikka kiinteistökohtaisia meluntorjuntatoimenpiteitä ei toteutettaisi.

Länsirata Oy:n suunnittelussa kiinteistökohtaiset toimet on rinnastettu haitankorvauksiin, joista yhtiö sopii kiinteistönomistajan kanssa. Korvauksia koskevat asiat ratkaistaan lähtökohtaisesti ratatoimitusvaiheessa, eikä kiinteistökohtaisia toimia koskevia vapaaehtoisia sopimuksia ole vielä käytännössä toteutettu ja arvioitu ratatoimituksen yhteydessä.

Kiinteistökohtaisista meluntorjuntatoimenpiteistä tehtävä sopimus voisi LjMTL 67 §:n 1 momentin ja ratalain 57 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa mahdollisesti olla vaihtoehto lunastuksen laajentamiselle. Kysymystä ei kuitenkaan ole tarkasteltu käytännössä minkään tie- tai ratahankkeen yhteydessä. Tienpitäjän ja rataverkon haltijan näkökulmasta kiinteistökohtaiset meluntorjuntatoimet voisivat joskus olla edullisin vaihtoehto verrattuna tie- tai rautatiealueella toteutettavaan meluntorjuntaan tai kiinteistön lunastamiseen. Myös kiinteistönomistajan näkökulmasta haitan vähentäminen kiinteistöllä tehtävillä toimilla sellaiselle tasolle, ettei lunastukseen ole tarvetta, voisi olla hyvä ratkaisu. Sopimuksenvaraisilla kiinteistökohtaisilla

²⁵ KHO 03.05.2001/989, KHO 22.12.2005/3545 ja KHO 18.3.1998/450.

²⁶ Väyläviraston julkaisuja 27/2022. Teiden ja ratojen melusteiden suunnittelu 1.5.2022. s. 47.



toimenpiteillä ei voida kuitenkaan ohittaa kiinteistönomistajan oikeutta vaatia kiinteistön tai sen osan lunastamista korvauksen sijasta. Joskus lunastus onkin omistajan ensisijainen toive.

Vaikka nykyisen sääntelyn ei katsottaisi poissulkevan kiinteistökohtaisia meluntorjuntatoimenpiteitä, ei oikeustila ole erityisen selkeä. Sääntelyllä voisi olla mahdollista selkeyttää kiinteistökohtaisten toimenpiteiden käyttömahdollisuutta ja muita asiaan liittyviä kysymyksiä kuten sopimuksen pysyvyys suhteessa myöhempään kiinteistönomistajaan ja meluntorjuntarakenteiden kunnossapitovastuut.

4.3. Johtopäätökset muutostarpeista ja toteuttamisvaihtoehtoja

Tie- ja rautatiealueen ulkopuolella toteuttavien meluntorjuntatoimenpiteiden käyttömahdollisuuksia ja yleisiä perusteita voisi harkita selkeyttäviksi lailla. Kiinteistökohtaisen meluntorjunnan olisi perusteltua olla rataverkonhaltijan tai tienpitäjän harkinnassa oleva vaihtoehto ja käytettävissä ainakin tapauksissa, joissa muut ratkaisut olisivat käytännössä tehottomia tai kustannuksiltaan hyötyyn nähden kohtuuttomia.

Lain muuttaminen niin, että tie- tai ratasuunnitelmassa voitaisiin päättää kiinteistökohtaisista meluntorjuntatoimenpiteistä ilman kiinteistönomistajan suostumusta, voisi olla suhteeton perusoikeutena turvatus omistusoikeuden (PL 15 § 1 momentti) rajoitus, jolla olisi toisinaan myös kotirauhan (PL 10 § 1 momentti) piiriin ulottuvia vaikutuksia asumiseen käytettyihin rakennuksiin liittyvien toimenpiteiden osalta. Kiinteistökohtaisia tie- ja ratahankkeiden haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteitä olisi siten perusteltua toteuttaa edelleen ainoastaan kiinteistönomistajan suostumukseen perustuen.

Vaikka kiinteistökohtaiset toimenpiteet edellyttäisivät edelleen sopimista kiinteistön omistajan kanssa, olisi perusteltua harkita mahdollistavaa sääntelyä, jolla selkeytettäisiin kiinteistökohtaisten toimenpiteiden asemaa suhteessa tie- ja ratasuunnitelmassa esitettävään meluntorjuntaan ja saavutettavaan suojan tasoon sekä toisaalta haitankorvauksiin ja kiinteistön lunastamiseen. Myös saavutettavan meluntorjunnan suojan tason ylläpitäminen ja rakenteiden kunnossapitovastuuta koskevia kysymyksiä voisi olla mahdollista selkeyttää lailla. Lisäksi olisi varmistettava kiinteistönomistajien tasapuolinen kohtelu. Käytännössä voi syntyä myös tilanne, ettei sopimuksen mukaiseen melutasoon päästäisi, mihin liittyen olisi ratkaistava menettely ja toimivaltakysymykset riitatilanteessa.

Ratkaisujen pysyvyyteen liittyen voi olla tarpeen tarkastella väylälakien korvaussopimuksia koskevaa sääntelyä ja sen mahdollista täydentämistä huomioimaan sopimukset, joissa on rahakorvauksen sijaan kyse vahingon tai haitan poistamiseen tai vähentämiseen tarkoitetuista toimenpiteistä. LjMTL:ssä korvaussopimuksista säädetään 70 §:ssä ja ratalaissa 60 §:ssä. Mainittujen säännösten mukaan asianosaisten korvaussopimuksia ei alisteta lunastustoimikunnan vahvistettavaksi lunastuslain 40 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Ratalain 60 § koskee sanamuotonsa mukaan ainoastaan lunastuskorvauksia. LjMTL 70 § ei sisällä vastaavaa rajausta, vaan koskee korvauksista sopimista yleisemmin. Molemmissa säännöksissä säädetään korvaussopimuksen pysyvyydestä sitä kohtaan, jolle asianosaisten oikeus kiinteistöön siirtyy.

Rahakorvauksen osalta sopimuksen sitovuus suhteessa myöhempään kiinteistön omistajaan on rahasuorituksen kertaluontoisuuteen liittyen selkeää. Rahakorvaus ei itsessään vaikuta kiinteistön myöhempää käyttöä rajoittavasti, vaikka omistaja voi halutessaan käyttää korvauksen esimerkiksi



meluntorjuntatoimenpiteisiin. Kiinteistökohtaiset haittojen lieventämistoimenpiteet haitankorvauksena olisivat luonteeltaan erilaisia, ja niitä koskevien sopimusten pysyvyyden arvioinnissa on huomiotava, että ne voisivat käytännössä rajoittaa kiinteistön tulevaa käyttöä. Jos ratahankkeessa tehdään kiinteistökohtaisia toimia, omistajaan kohdistuukin rakentamislain (751/2023) ja muun rakentamislainsäädännön kautta vaatimus tulevissa korjauksissa olla heikentämättä tätä rakennukseen tai oleskelualueille toteutettua meluntorjuntaa. Rakennuksen omistajaan kohdistuvat myös rakentamislain mukaiset kunnossapitovaatimukset. Kiinteistöllä tehtävät meluntorjuntatoimenpiteet voisivat siten käytännössä rajoittaa kiinteistönomistajan mahdollisuutta kiinteistöllä tehtäviin myöhempiin muutoksiin, mikä on toisaalta meluntorjuntaratkaisuiden pysyvyyden kannalta myös tarpeen.²⁷ Länsirata Oy:n suunnittelussa asia on suunniteltu ratkaistavaksi niin, että kiinteistökohtaiset toimenpiteet haitankorvauksina toteutettaisiin kertaluonteisina toimenpiteitä hankkeen toteuttajan toimesta, ja vastuu meluntorjuntarakenteista olisi jatkossa kiinteistönomistajalla.

Erityisesti Väyläviraston ja ELY-keskusten vastuulla olevaan tien- ja radanpitoon viranomaistoimintana mutta myös Liikenne- ja viestintävirastoon suunnitelmien hyväksyjänä kohdistuu myös hallinnon oikeusperiaatteisiin sisältyvä tasapuolisen kohtelun vaatimus. Kiinteistönomistajia on meluntorjunnan ratkaisuihin ja koskien saavutettavaa suojan tasoa kohdeltava tasapuolisesti. Kiinteistökohtaisten taikka tie- tai rautatiealueella toteuttavien toimenpiteiden toteuttamiselle olisi siksi hyvä olla asianmukaiset ja valtakunnallisesti yhtenäiset perusteet.

Valtion hankkeiden osalta on huomiotava myös talousarviolainsäädäntö. Tie- ja ratahankkeiden edellyttämät maa-alueiden hankintakustannukset ja korvaukset maksetaan talousarvion momentilta 31.10.76 Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset. Määrärahaa saa momentin perusteluiden mukaan nykyisin käyttää muun ohella väylien rakentamista varten tarpeellisten maa- ja vesialueiden hankintamenojen maksamiseen sekä LjMTL:n ja ratalain mukaista toimintaa varten hankittavien maa-alueiden ja korvausten lisäksi myös näihin liittyvien välttämättömien menojen maksamiseen. Jos valtion hankkeissa hyödynnettäisiin kiinteistökohtaista meluntorjuntaa, tulisi varmistaa, että rahoitusta on mahdollista kohdistaa myös kiinteistökohtaisiin toimenpiteisiin.

5. TEN-T-asetukseen liittyvät lainsäädännön kehittämistarpeet

5.1. Asian tausta ja asetuksen pääasiallinen sisältö

Heinäkuussa 2024 astui voimaan uusi asetus unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi (TEN-T-asetus). Asetus korvaa aiemman Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämisestä annetun asetuksen. TEN-T-asetuksessa määritellään Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T-verkko) ja asetetaan verkkoa ja sen kehittämistä koskevat vaatimukset ja määrääjat. TEN-T-verkko käsittää rautatieliikenne-, sisävesikuljetus-, meriliikenne-,

²⁷ Rakentamislain 36 §:ssä säädetään meluntorjunnasta ja ääniolosuhteista. Lain 140 §:n mukaan rakennuksen omistajan on mm. pidettävä rakennus ympäristöineen sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset. Tarkempia säännöksiä meluntorjunnasta ja ääniolosuhteista on annettu ympäristöministeriön asetuksella rakennuksen ääniympäristöstä (796/2017). Asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen ääneneristystä, melun- ja värinäntorjuntaa, ääniolosuhteita sekä virkistykseen käytettävien rakennuksen piha- ja oleskelualueiden sekä oleskeluun käytettävien parvekkeiden meluntorjuntaa ja ääniolosuhteita ei saa rakennuksen korjaus- tai muutostyössä heikentää.



tieliikenne- ja lentoliikenneinfrastruktuurin sekä multimodaalisen liikenteen infrastruktuurin, mukaan lukien verkolle kuuluvissa kaupunkisolmukohdissa. TEN-T-verkko jakautuu ydinverkkoon, laajennettuun ydinverkkoon ja kattavaan verkkoon. Asetuksessa määritellään myös eurooppalaiset liikennekäytävät, jotka ovat verkon strategisesti merkittävimmät osat. Eurooppalaiset liikennekäytävät käsittävät ydinverkkoon ja laajennettuun ydinverkkoon kuuluvat TEN-T-verkon osat.

EU-asetukset ovat sellaisenaan sovellettavia eivätkä yleensä edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla. TEN-T-asetus kohdistuu rautatie- ja tieliikenneinfrastruktuuria koskevilta osiltaan Suomessa maantieverkkoon ja rataverkkoon, joihin sovelletaan myös mm. tässä arviom�istiossa tarkasteltuja LjMTL:ia ja ratalakia. TEN-T-asetuksessa säädetään tieverkkoa ja rataverkkoa koskien erityisesti sellaisista tarkemmista laatuvaatimuksista, jollaisia ei sisälly kansalliseen sääntelyyn. Asetuksen ja kansallisen lainsäädännön välillä ei ole havaittu ristiriitoja, jotka vaatisivat uuden asetuksen voimaantulon myötä lainmuutoksia näiden osalta eikä myöskään lentoliikenne-, meriliikenne- tai muun sääntelyn osalta. Asetukseen sisältyy kuitenkin eräitä kokonaisuuksia, joiden osalta on arvioitava tarvetta täydentävälle kansalliselle sääntelylle. Lisäksi kansallisessa lainsäädännössä on viittauksia aiempaan TEN-T-asetukseen ja TEN-T-verkkoon, jotka on tarpeen päivittää viittauksiksi voimassa olevaan asetukseen.

5.2. Nykytila ja sen arviointi

Raskaan liikenteen taukopaikat ja vaihtoehtoisten käyttövoimien jakelu

TEN-T-asetuksen mukaan kattavan verkon teillä on oltava levähdysalueita 100 km:n välein vuoden 2050 loppuun mennessä ja ydinverkolla ja laajennetulla ydinverkolla 60 km:n välein vuoden 2040 loppuun mennessä. Lisäksi jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan turvallisten ja valvottujen raskaan liikenteen pysäköintialueiden kehittäminen keskimäärin enintään 150 km:n etäisyydellä toisistaan ydinverkolla ja laajennetulla ydinverkolla vuoden 2040 loppuun mennessä. Jäsenvaltiot voivat keskittyä teiosuuksiin, joilla on paljon tavaraliikennettä. Turvallisia ja valvottuja pysäköintialueita koskevista vaatimuksista säädetään unionin tieliikenteen sosiaalilainsäädännössä (asetus (EY) N:o 561/2006). Suomessa ei ole toistaiseksi yhtään raskaan liikenteen pysäköintialuetta, joka täyttäisi asetuksen vaatimukset turvallisuudesta ja valvonnasta.

Taukopaikkojen kehittämiseen liittyvät osin myös vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelua koskevan EU:n vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönottoa koskevan asetuksen²⁸ (jakeluinfra-asetus) vaatimukset. Asetus on tullut sovellettavaksi 13.4.2024 alkaen. Jakeluinfra-asetuksen jäsenvaltioihin kohdistuvat sitovat tavoitteet koskevat yleisesti saatavilla olevaa jakeluinfrastruktuuria TEN-T-verkolla. Tavoitteet koskevat tieliikenteen jakeluinfraa TEN-T ydin- ja kattavan tieverkon varrella, kaupunkisolmukohdissa ja turvallisilla ja valvotuilla pysäköintialueilla.

Asetuksen mukaan TEN-T-ydintieverkon tulisi vuonna 2025 ja kattavan TEN-T-tieverkon vuonna 2030 olla katettuna asetuksen mukaisella henkilö- ja pakettiautoja palvelevalla julkisella latausinfrastruktuurilla 60 km välein. Raskaille ajoneuvoille tarkoitettua julkista latausinfrastruktuuria on jakeluinfra-asetuksen mukaan otettava käyttöön vuoden 2030 loppuun mennessä 100 km välein kattavalla TEN-T-tieverkolla ja 60 km:n välein TEN-T-ydintieverkolla. Lisäksi

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2023/1804 vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta ja direktiivin 2014/94/EU kumoamisesta



sähkölatausinfrastruktuurin kehittymiselle asetetaan välitavoitteita ja tehoa koskevia vaatimuksia, jotka osin kiristyvät myöhemmin vuosina. Tavoitteisiin sisältyy eräitä joustoja. Esimerkiksi kaikkein harvimminkin liikennöidyllä osalla TEN-T-verkkoa latauskenttien välimatkaa voidaan pidentää. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi varmistaa asetuksen mukaisen vetytankkausasemaverkoston rakentuminen TEN-T-ydinverkoilla vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa asetuksen mukaista raskaan kaluston latausinfra ja vetytankkausinfra rakentamista kaupunkisolumukohtiin. Vuoden 2025 loppuun mennessä kaikissa kaupunkisolumukohdissa tai niiden lähistöllä on otettava käyttöön raskaille hyötyajoneuvoille tarkoitetut yleisesti saatavilla olevat latauspisteet. Vuoden 2030 lopussa latauspisteiden tehovaatimukset kasvavat. Vetytankkausasemien tulisi rakentua kaupunkisolumukohtiin vuoden 2030 loppuun mennessä. Lisäksi TEN-T-asetuksen nojalla määriteltäisiin turvallisiin pysäköintipaikkoihin tulisi rakentua raskaan kaluston sähkölatausta vuoteen 2027 mennessä, tavoitteet kiristyvät vuoteen 2030 mennessä.

Jakeluinfra-asetuksen vesiliikennettä ja ilmailua koskevat velvoitteet on viety lainsäädäntöön (ilmailulaki 864/2014 ja merenkulun ympäristön suojelulaki 1672/2009) ja kohdistettu sataman pitäjille sekä lentoaseman pitäjille. Tieliikenteen osalta lähtökohtana on jakeluinfra rakentuminen mahdollisimman pitkälti markkinalähtöisesti. Markkinalähtöisyys on ollut lähtökohtana myös raskaan liikenteen turvallisten pysäköintialueiden rakentamisessa. LjMTL ei tunnista vaihtoehtoisten käyttövoimien jakelua nykyisin lainkaan. Tienpitäjälle (Väylävirasto) tai ELY-keskuksille taikka maanteihin kuuluville alueille ei ole nykyisin säädetty tehtävää TEN-T-asetuksen edellyttämien levähdysalueiden ja turvallisten pysäköintialueiden taikka jakeluinfra-asetuksen edellyttämän latausinfrastruktuurin toteutumisen edistämistä. Asioiden voi katsoa liittyvän joiltain osin tienpitoa koskeviin yleisiin vaatimuksiin, joista säädetään LjMTL 13 §:ssä ja jotka liittyvät mm. liikenteen päästöjen vähentämiseen, turvallisen kuljettamisen mahdollistamiseen ja elinkeinojen kuljetustarpeiden huomioimiseen. Maanteihin kuuluvien alueiden sekä siihen liittyen Väyläviraston tienpitäjänä ja tienpidon tehtävistä alueilla huolehtivien ELY-keskusten rooli turvallisten ja valvottujen levähtämisalueiden ja latausinfrastruktuurin kehittämisessä on kuitenkin epäselvä.

LjMTL 8 §:ssä säädetään maantiehen kuuluvista palvelualueista eli maantien tiealueeseen kuuluvista valtion tienpitäjän omistukseen lunastetuista alueista. Pykälässä säädetään erikseen toiminnasta pysäköintialueilla, levähdysalueilla ja palvelualueilla. LjMTL 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan maantiehen kuuluvat mm. pysäköintipaikka ja -alue sekä levähdysalue. Käytännössä ei ole selvää, miten pysäköinti- ja levähdysalueet erotetaan toisistaan. Toimintojen sijoittamista niille säädetään kuitenkin toisistaan poikkeavasti. Nykyisin polttoaineenjakea ei saa rakentaa maantiehen kuuluvalla pysäköintialueella mutta saa rakentaa levähdysalueelle. Latausinfra rakentaminen maantieverkon pysäköintialueille vaatisi siten säädösmuutosta. Säännöstä olisi syytä tarkistaa myös terminologisesti koskemaan muidenkin käyttövoimien jakelua.

Rakennelmien sijoittamiseen maantiehen kuuluville pysäköintialueille ja levähdysalueille edellytetään 8 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskuksen suostumusta. Käytännössä ELY-keskuksen suostumus latausinfra sijoittamiseen levähdysalueelle sisältyy nykyisin lain 42 §:n mukaiseen lupaan koskien rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden sijoittamista tiealueella. Pienempien pysäköinti ja levähdysalueiden lisäksi maanteilla on yhdeksän tienpitäjän omistuksessa olevaa palvelualueita. Niistä on tehty erilliset sopimukset sopimuskumppanin kanssa. Palvelualueille tulevien toimintojen sijoittamiseksi tehtävästä sopimuksesta ja sitä koskevasta tarjouskilpailusta säädetään 8 §:n 2 momentissa. LjMTL:n terminologiaa koskien erottelua pysäköinti-, levähdys- ja



palvelualueisiin samoin kuin systematiikka koskien vaatimuksia luvasta, suostumuksesta ja/tai sopimuksesta voisi olla tarpeen selkeyttää.

Kaupunkisolvumukohdista koskevat vaatimukset

TEN-T-asetuksen kaupunkisolvumukohdista koskeviin velvoitteisiin sisältyy muun ohella vaatimus hyväksyä vuoden 2027 loppuun mennessä kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma (ns. SUMP, sustainable urban mobility plan), johon sisältyy muun muassa toimenpiteitä eri liikennemuotojen integroimiseksi ja siirtymiseksi kohti kestävästä liikkumisesta, tehokkaan päästöttömän ja vähäpäästöisen liikkumisen sekä kaupunkilogistiikan edistämiseksi, ilmansaasteiden ja melusaasteen vähentämiseksi ja tarvittaessa liikenteen saavutettavuuden arvioimiseksi käyttäjien kannalta. Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että kaupunkisolvumukohdissa kerätään ja toimitetaan komissiolle kaupunkiliikennettä koskevat tiedot kestävyiden, turvallisuuden ja saavutettavuuden aloilta. Paikallisviranomaisen on pyrittävä siihen, että suunnitelmat ovat asetuksen liitteessä V esitettyjen suuntaviivojen mukaisia. Komissio on lisäksi TEN-T-asetuksen nojalla antamassa viimeistään 19.7.2025 asiaa koskevan täytäntöönpanosäädöksen, jossa määritellään tiedonkeruuseen rajattu joukko indikaattoreita sekä menetelmät tiedon keräämistä ja toimittamista varten.

Jäsenvaltioiden on lisäksi nimettävä kansallinen kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmien yhteyspiste (SUMP-yhteyspiste) ja perustettava kansallinen kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmia koskeva ohjelma (SUMP-ohjelma), jonka tarkoituksena on tukea kaupunkisolvumukohdista kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmien hyväksymisessä ja täytäntöönpanossa.

Suomessa kaupunkisolvumukohdista ovat Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Oulun, Tampereen ja Turun kaupunkiseudut, eli niin sanotut MAL (maankäytön, asumisen ja liikenteen) -sopimusseudut. Näiden kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnittelussa tulee jatkossa huomioidavaksi myös TEN-T-asetuksen SUMP-vaatimukset. Helsingin seudulla liikennejärjestelmän suunnittelusta on säädetty laissa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009). Muilla kaupunkiseuduilla ei ole säädetty velvollisuudesta laatia liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, mutta ainakin Tampereen, Turun, Oulun, Lahden ja Kuopion seuduille on laadittu seudullisia liikennejärjestelmäsuunnitelmia. Liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja sen tavoitteista yleisellä tasolla sekä valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta säädetään LjMTL:n 1 a luvussa. Lisäksi työryhmäluonnoksen mukaisessa uudessa alueidenkäyttölaissa säädettäisiin yhteistyövelvoitteesta mainituilla MAL-kaupunkiseuduilla koskien alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista seudullisissa asioissa (9 §)²⁹.

Suomi on tällä hetkellä huolehtinut jäsenvaltion velvoitteista kaupunkiseutujen SUMP-vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi sisällyttämällä TEN-T-asetuksen SUMP-vaatimukset joulukuussa 2024 allekirjoitettuihin MAL-sopimuksiin. Vaatimuksia koskevien vastuiden selkeyden kannalta voisi olla perusteltua arvioida niistä säätämistä myös laissa.

SUMP-yhteyspisteen tehtävä on katsottu Suomessa kuuluvan Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintäviraston roolista liikennejärjestelmäsuunnittelussa on säädetty Liikenne- ja

²⁹ Työryhmän luonnos hallituksen esitykseksi 30.9.2024 saatavilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM057:00/2023>.



viestintävirastosta annetussa laissa. Lain mukaan virasto koordinoi ja valvoo valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun valmistelua ja toimeenpanoa sekä tuottaa ja ylläpitää valtakunnallisen tason strategisia ohjelmia, toimenpidekokonaisuuksia ja tilatietoa liikennejärjestelmän eri toimijoille. Virasto osallistuu liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja toimenpiteiden valmisteluun liikenteen palveluiden, markkinoiden toimivuuden, tiedon hyödyntämisen ja automaation edistämisen asiantuntijana. Virasto osallistuu myös alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun maakuntien liittojen, kuntien, kaupunkiseutujen ja muiden toimijoiden kanssa. SUMP-yhteyspisteen tehtävästä samoin kuin SUMP-ohjelmasta säätäminen joko LjMTL:n liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevassa luvussa taikka virastosta annetussa laissa voisi olla perusteltua viraston toimivaltaa ja tehtäviä koskevan sääntelyn selkeyden kannalta.

Infrastruktuurin suojaaminen ja kolmansien maiden yritysten osallistuminen hankkeisiin

TEN-T-asetuksen 47 artikla edellyttää jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki mahdolliset toimet sen varmistamiseksi, että TEN-T-verkon infrastruktuuri suojataan turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvilta riskeiltä, arvioimalla riskejä, jotka aiheutuvat kolmannen maan yrityksen osallistumisesta tai osuudesta yhteistä etua koskevaan hankkeisiin. Kolmansilla mailla tarkoitetaan EU:n ulkopuolisia maita. Yhteistä etua koskevalla hankkeella tarkoitetaan TEN-T-asetuksessa mitä tahansa tämän asetuksen mukaisesti toteutettavaa hanketta. Käytännössä kaikki TEN-T-verkolla toteutettavat hankkeet ovat yhteisen edun hankkeita. Määrittäessään, onko kolmannen maan yrityksen osallistuminen tai osuus hankkeeseen omiaan vaikuttamaan infrastruktuurin turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen, jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon sen mahdolliset vaikutukset muun muassa infrastruktuurin rakentamiseen, toiminnan ja kunnossapidon kannalta olennaisten tuotantopanosten hankintaan sekä pääsyyn arkaluonteisiin tietoihin tai kykyyn valvoa näitä tietoja infrastruktuurin rakentamisen, toiminnan ja kunnossapidon yhteydessä. Jäsenvaltion on tiedotettava komissiolle kaikista asiaankuuluvista toimenpiteistä, joita toteutetaan mainitun riskin pienentämiseksi, jos jäsenvaltio katsoo, että kolmannen maan yrityksen osallistuminen tai osuus yhteistä etua koskevaan hankkeeseen vaikuttaa todennäköisesti TEN-T-verkon infrastruktuuriin turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

Artikla edellyttää toimenpiteitä kolmansien maiden yritysten hankkeisiin osallistumisen seuraamiseksi, osallistumista koskevien riskien arvioimiseksi ja riskien pienentämiseksi. Maanteiden ja rautateiden osalta TEN-T-verkolle kuuluvat osat ovat pääosin valtion verkoilla, ja niihin sovelletaan kotimaisesta sääntelystä muun ohella LjMTL:ää ja ratalakia. Myös hankeyhtiöiden yksityisraiteina suunnittelemat ratayhteydet sisältyisivät TEN-T-verkkoon. LjMTL tai ratalaki eivät nykyisin sisällä kolmansien maiden osallistumiseen tai sen seurantaan liittyvää lainsäädäntöä. Myöskään TEN-T-verkon muita osia, erityisesti satamia ja lentoasemia, koskeva lainsäädäntö ei sisällä sääntelyä kolmansien maiden yritysten osallistumisesta hankkeisiin tai sen seurannasta.

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012, myöhemmin yritysostolaki) mukaisesti seurataan ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoitetaan vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille. Viranomaisilla on lain nojalla mahdollisuus valvoa huoltovarmuuden ja maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden omistuspohjaa ja tarvittaessa rajoittaa ulkomaalaisomistusta tällaisissa yhtiöissä. Yritysostojen seuranta ja vahvistamista koskevat viranomaisasiat käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö.



Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) mukaan EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tulevat ostajat tarvitsevat luvan kiinteistönhankintaan Suomessa laissa tarkemmin määritellyissä tapauksissa. Lupaa haetaan puolustusministeriöltä.

Yritysten ja kiinteistöjen omistus ja hallinta voi liittyä TEN-T-hankkeen toteuttamiseen, mutta ne eivät kata TEN-T-asetuksen vaatimusta kolmansien maiden yritysten osallistumisesta hankkeisiin. Vaatimuksen toteuttamisen edellyttämiä lainsäädäntö- ja muita toimenpidetarpeita selvitetään liikenne- ja viestintäministeriössä. Arvioinnissa on otettava huomioon edellä mainittujen säädösten lisäksi esimerkiksi hankintoja ohjaava lainsäädäntö.

Tietojen toimittaminen TENtec-järjestelmään

TEN-T-asetuksen 57 artiklassa säädetään raportoinnista ja seurannasta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle säännöllisesti, kattavasti ja avoimesti TEN-T-verkon valmiiksi saattamiseen tähtäävien yhteistä etua koskevien hankkeiden täytäntöönpanon etenemisestä ja tätä varten tehdyistä investoinneista. Näihin tietoihin on sisällyttävä vuosittaiset tekniset tiedot, jotka liittyvät asetuksen liikenneinfrastruktuurivaatimuksiin, paitsi jos tällaisia tietoja on jo kerätty TEN-T-verkon tasolla muita unionin sovelluksia tai tietokantoja varten. Tietojen siirto tulee tapahtumaan automaattisesti TEN-T-verkkoa koskevan teknisen tietojärjestelmän (TENtec) välityksellä, kun TENtec-järjestelmän automaattinen tiedonvaihtotoiminto on toimintavalmis. Ennen sitä tietojen siirto on tehtävä joka toinen vuosi. Yhteistä etua koskeviin hankkeisiin liittyvien investointien osalta jäsenvaltioiden on toimitettava rahoitustiedot joka toinen vuosi vuosittain koostettuina tietoina liikennemuodoittain ja verkoittain (ydinverkko, laajennettu ydinverkko ja kattava verkko). Artikla sisältää komissiolla valtuuden antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan toimitettavien teknisten tietojen luettelo. Täytäntöönpanosäädöksiä ei ole vielä annettu.

TENtec on Euroopan komission tietojärjestelmä TEN-T-verkkoa koskevan politiikan koordinoimiseksi sekä liikenneinfrastruktuurin TEN-T-vaatimusten noudattamisen seuraamiseksi. Sen on tarkoitus tarjota julkisesti ja helposti saatavilla olevaa ajantasaista tietoa vuorovaikutteisten karttojen avulla. Asetuksen mukaisesti TENtecin on tarkoitus mahdollistaa automaattinen datanvaihto kansallisten järjestelmien ja muiden asiaankuuluvien unionin sovellusten ja datalähteiden kanssa. Komissio ja jäsenvaltiot ovat velvollisia varmistamaan TENtec-tietojärjestelmän datan laadun, täydellisyyden ja johdonmukaisuuden sekä tekemään yhteistyötä mahdollistaakseen automaattisen datanvaihdon kansallisten järjestelmien ja datalähteiden ja TENtecin välillä.

Suomessa tietojen toimittamisesta TENtec-järjestelmään vastaa tällä hetkellä Väylävirasto, joka on kehittänyt tehtävään liittyvää prosessia ja tietojärjestelmää Suomessa. Tehtävästä ei ole säädetty laissa. TENtecin toimitetaan tietoja paitsi valtion väyliin sisältyvistä kohteista, myös muihin TEN-T-verkon osiin kuten kaupunkisilmukohtiin, satamiin ja lentoasemiin liittyen. Koska Väyläviraston laissa säädetty tehtävät ja rooli koskevat lähtökohtaisesti valtion väyliä ja niitä koskevia tietoja, olisi perusteltua vielä arvioida ja tarvittaessa selkeyttää lailla eri toimijoiden vastuita ja oikeuksia TEN-T-asetuksen mukaista raportointia, TENtec-järjestelmään toimitettavien tietojen hallinnointia ja TENtecin kanssa yhteentoimivan järjestelmän ylläpitoa koskien. Asiassa on tärkeää ottaa huomioon myös muu liikenteen tietosääntely. Liikenteen tietoa koskevaa sääntelyä tarkastellaan



parhaillaan kokonaisvaltaisesti käynnissä olevassa Liikenteen data-avaruus II -säädöshankkeessa.³⁰

6. Tunneliturvallisuudirektiivin täytäntöönpanon täydentäminen

6.1. Asian tausta ja direktiivin pääasiallinen sisältö

Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu direktiivi (tunneliturvallisuudirektiivi) on astunut voimaan 30.4.2004. Direktiivin velvoitteita on täytäntöön pantu kansallisesti niin lainsäädännössä kuin viranomaisten ohjeissa ja määräyksissä. Laintasoiset täytäntöönpanotoimet ovat olleet hyvin niukat. Liikenne- ja viestintäministeriössä on yhteistyössä hallinnonalan virastojen kanssa tarkasteltu direktiivin täytäntöönpanon ja tietunneleita koskevan sääntelyn nykytilaa.

Tunneliturvallisuudirektiivi sisältää turvallisuusvaatimuksia tunneli-infrastruktuurille ja säännöksiä turvallisuuden varmistamiseen liittyvistä menettelyistä. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin Euroopan laajuisen tieverkon (TEN-T-tieverkko) yli 500 metrin pituisiin käytössä, rakenteilla tai suunnitteluvaiheessa oleviin tunneleihin. Manner-Suomessa on yhteensä 25 tietunnelia, joista 8 kappaletta on yli 500 metriä pitkiä TEN-T verkolla sijaitsevia tunneleita.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueella sijaitsevat ja direktiivin soveltamisalaan kuuluvat tunnelit täyttävät direktiivin vähimmäisturvallisuusvaatimukset. Jäsenvaltioiden on nimitettävä hallintoviranomainen, joka on vastuussa tunnelien turvallisuuteen liittyvien näkökohtien ja direktiivin noudattamisesta. Hallintoviranomaisen ohella direktiivi edellyttää muiden tunnelien turvallisuudesta vastaavien tahojen nimittämistä. Hallintoviranomainen nimeää tunnelin hallinnoijaksi julkisen tai yksityisen elimen, joka vastaa tunnelin hallinnoinnista. Tunnelin hallinnoijan on nimettävä kullekin tunnelille turvallisuusvastuuhenkilö, joka hallintoviranomaisen on etukäteen hyväksyttävä ja joka koordinoi kaikkia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja suojatoimenpiteitä käyttäjien ja käyttöhenkilöstön turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että nimetty tarkastusyksikkö toteuttaa tarkastukset, arvioinnit ja testaukset. Hallintoviranomainen vastaa siitä, että tarkastusyksikkö suoriutuu sille osoitetuista velvollisuuksista.

Direktiivi sisältää lisäksi kolme liitettä, jotka tarkentavat direktiivin artikloihin liittyvää sisältöä ja toimenpiteitä. Liite I käsittää 3 artiklassa tarkoitetut turvallisuustoimenpiteet. Liite II tarkentaa tunnelisuunnitelman hyväksymiseen, turvallisuusasiakirjoihin, tunnelien käyttöönottoon, muutoksiin ja määräaikaisharjoituksiin liittyvää sisältöä ja toimenpiteitä. Liite III käsittelee yleisiä vaatimuksia tunneleissa esiintyvien liikennemerkkien osalta.

6.2. Direktiivin täytäntöönpanon nykytila

Suomessa direktiivin velvoitteita on täytäntöön pantu niin lainsäädännössä kuin viranomaisten ohjeissa ja määräyksissä.³¹ Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (LjMTL) 11 §:n 3

³⁰ Tietoa hankkeesta: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM015:00/2024>

³¹ Tunneliturvallisuudirektiivin täytäntöönpanotoimina on komissiolle ilmoitettu laki tiehallinnosta annetun lain (568/2000) 2 §:n muuttamisesta (344/2006), laki maantielain (503/2005) muuttamisesta (1242/2009) sekä Liikenneviraston ohjeita.



momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/54/EY 4 artiklassa tarkoitettu hallintoviranomainen. LjMTL 109 §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarpeellisia määräyksiä koskien maantietunneleita ja tunneliturvallisuudirektiivissä tarkoitettujen tietunnelien turvallisuusmenettelyjä ja turvallisuuteen liittyviä teknisiä vaatimuksia sekä tieturvallisuudirektiivin edellyttämiä 43 b-43 g §:ssä tarkoitettuja menettelyjä ja vaatimuksia.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain lisäksi tietunneleihin liittyviä yksittäisiä säännöksiä sisältyy myös tieliikennelakiin (729/2018), pelastuslakiin (379/2011) ja liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017).

Eri tahoille jakautuvista vastuista ei ole säädetty kattavasti lain tasolla, vaan ne on tähän asti kuvattu täsmällisemmin viranomaisen ohjeissa ja perustuneet viranomaiskäytäntöihin. Tällä hetkellä voimassa ovat Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin 20.2.2024 voimaan tulleet tietunnelimääräys (TRAFICOM/435710/03.04.03.00/2019), jossa vahvistetaan tietunnelien turvallisuuteen liittyvät tekniset vaatimukset Suomessa, ja ohje tietunnelien turvallisuusmenettelyistä (TRAFICOM/314117/03.04.03.06/2023). Lisäksi Väyläviraston ohjeisiin sisältyy Traficomin ohjetta vastaavia ja täydentäviä direktiivin pohjautuvia tietunnelien turvallisuusohjeita, joita noudatetaan Suomessa. Tietunnelimääräystä sekä ohjeita sovelletaan suunnittelussa, toteutuksessa sekä ylläpidossa kaikissa Suomen yli 100 metriä pitkissä tunneleissa, ei vain direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa tunneleissa.

6.3. Nykytilan arviointi

Hallintoviranomainen ja sen tehtävät

Hallintoviranomaisesta säädetään direktiivin 4 artiklassa. Hallintoviranomainen on vastuussa sen varmistamisesta, että kaikkia tunnelien turvallisuuteen liittyviä näkökohtia noudatetaan (1 kohta). Hallintoviranomainen tekee tietunnelien käyttöönottopäätöksen tunnelin hallinnoijan esityksestä (4 kohta). Hallintoviranomaisella on direktiivin mukaan valtuus keskeyttää tunnelin käyttö tai rajoittaa sitä, jos turvallisuusvaatimuksia ei täytetä (5 kohta). Hallintoviranomainen vastaa siitä, että tunnelit testataan ja tarkastetaan säännöllisesti ja niille laaditaan asianmukaiset turvallisuusvaatimukset, laaditaan organisaatio- ja toimintamallit (häätätoimintasuunnitelmat mukaan luettuina) pelastuspalvelujen kouluttamiseksi ja varustamiseksi, määritellään menettely tunnelin sulkemiseksi välittömästi hätätapauksissa ja tarvittavat toimenpiteet riskien vähentämiseksi pannaan täytäntöön (6 kohta). Lisäksi hallintoviranomaisen tulee nimetä jokaiselle tietunnelille tunnelin hallinnoija (5 artikla 1 kohta) ja hyväksyä tunnelin turvallisuusvastuuhenkilö hallinnoijan nimityksestä (6 artikla 1 kohta). Hallintoviranomainen on Suomessa lisäksi hoitanut direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaisen raportoinnin komissiolle joka toinen vuosi mm. tunneleissa tapahtuneista tulipaloista ja onnettomuuksista, jotka selkeästi vaikuttavat tienkäyttäjien turvallisuuteen.

Liikenne- ja viestintävirasto on Suomessa nimetty tunneliturvallisuudirektiivissä tarkoitetuksi hallintoviranomaiseksi (LjMTL 11 § 3 momentti). Hallintoviranomaisen tehtävistä ei ole säädetty

Komissiolle notifioidut tunneliturvallisuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevat tiedot ovat puutteelliset, eikä lakien ja ohjeiden muutoksista ei ole tehty ilmoituksia. Liikennehallinnon viranomaiskenttää on myös uudistettu useampaan otteeseen komissiolle tehtyjen ilmoitusten jälkeen.



kansallisesti laissa. Lainsäädännössä ei ole siten säädetty hallintoviranomaisen toimivallasta nimittää tunnelin hallinnoija, hyväksyä turvallisuusvastuuhenkilö, tehdä käyttöönottopäätös tai turvallisuusasiakirjojen hyväksymisestä. Menettelyt kuvataan viranomaiskäytäntöön perustuen Traficomien ohjeessa. Mainituissa toimissa on kuitenkin kyse julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä ja toimivaltuuksista, joista tulisi säätää lailla.³² Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, s. 74, PeVL 29/2013 vp, s.2/I).

Laissa ei ole myöskään säädetty hallintoviranomaisen toimivallasta keskeyttää tunnelin käyttö tai rajoittaa sitä. Sen sijaan Liikenteen palveluista annetun lain 137 §:n 2 momentin mukaan tieliikenteen ohjaus ja hallintapalvelun tarjoaja voi keskeyttää tunnelin liikennöinnin korkeintaan 24 tunniksi. Liikenne- ja viestintävirasto (hallintoviranomainen) voi saman pykälän 3 momentin mukaan päättää tunnelin sulkemisen keskeyttämisestä tai sen pidentämisestä, jos sen tarve kestää kauemmin kuin yhden vuorokauden.

Tunnelin hallinnoija ja turvallisuusvastuuhenkilö sekä niiden tehtävät

Suomessa tietunneleissa hallinnoijina toimivat pääosin tunnelin alueella toimivat ELY-keskukset. Lisäksi yhdeksässä tunnelissa hallinnoijina toimivat kolme eri tieyhtiötä (Tieyhtiö Ykköstie Oy, Tieyhtiö Valtatie 7 Oy ja Tieyhtiö Vaalimaa Oy). Direktiivin sääntelyn mukaista hallinnoijan tehtävää ja vaatimusta nimetä yhteyshenkilö, jonka kautta hallinnoijalle kuuluvia asioita hoidetaan, kuvataan Traficomien ohjeessa (s. 7–8), mutta niistä ei ole säädetty lailla. Ohjeen mukaan tunnelin hallinnoija tulee muun muassa laatia ja ylläpitää tunnelin turvallisuusasiakirjat, laatia ja ylläpitää suunnitelmat tunnelin organisaatiosta ja käytöstä, laatia ja tarvittaessa tarkistaa menettelyt tunnelin sulkemiseksi välittömästi hätätilanteissa ja huolehtia ja vastata alueen pelastuslaitoksen kanssa yhteistyössä järjestettävistä pelastusharjoituksista. Lisäksi direktiivi velvoittaa hallinnoijan raporttoimaan vaaratilanteista ja onnettomuuksista vuosittaisessa raportissa sekä erikseen vaaratilanteiden tai onnettomuuksien sattuessa (5 artikla, kohta 3).

Tunnelin hallinnoijan tehtävistä olisi perustuslain sääntely huomioiden sisällytettävä perussäännökset lain tasolle. Tunnelin hallinnoijan tehtäviä voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä. Jos tehtäviä on tarkoituksenmukaista hoitaa myös muiden kuin viranomaisten toimesta, voi tämä tapahtua perustuslain 124 §:n mukaan vain lailla tai lain nojalla. Tarpeen voi olla tarkastella tunnelin hallinnoijien ja tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun järjestäjän tehtävänjakoa.

Tunnelin hallinnoijan on nimitettävä tunnelin turvallisuusvastuuhenkilö, jonka hallintoviranomainen hyväksyy. Suomessa on ollut käytössä vakiintunut termi turvallisuusvastaava. Tällä hetkellä turvallisuusvastaavina toimii ELY-keskusten viranhaltijoita ja tieyhtiöiden nimeämiä tahoja, kuten konsultteja. Direktiivin mukaisesti turvallisuusvastuuhenkilön tehtävät sisältävät hätätilannetoimintojen suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja arvioimiseen liittyviä tehtäviä, lukuisia tunnelin turvallisuuteen liittyviä toimia sekä osallistumista erilaisiin arviointitehtäviin (6 artikla 2

³² Vrt. esim. raideliikennelaki (1302/2018) 13 §, jossa säädetään kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävästä myöntää rataverkkoa koskeva käyttöönottolupa.



kohta). Turvallisuusvastavan tulee olla riippumaton kaikissa tunnelien turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Turvallisuusvastuuhenkilön tehtäviä ei ole määritelty lain tasolla. Turvallisuusvastuuhenkilön tehtävän ei voi tulkita sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, mutta tehtävää voidaan kuitenkin pitää julkisena hallintotehtävänä. Turvallisuusvastaavan roolista tulisi siksi säätää lailla. Lisäksi on epäselvää, missä määrin riippumattomuusvaatimusta on käsitelty turvallisuusvastuuhenkilön nimeämisissä.

Tarkastusyksikkö ja sen tehtävät

Tunneliturvallisuudirektiivin 7 artiklassa säädetään tarkastusyksikön tehtävistä. Tehtäviä ovat esimerkiksi tarkastukset, arvioinnit ja testaukset. Tarkastusyksikön on oltava pätevyydeltään ja menettelyiltään korkeatasoinen ja toiminnallisesti riippumaton tunnelin hallinnoijasta. Tarkastusyksikön tehtäviksi on myös 12 artiklan mukaan säädetty määräaikaistarkastuksien suorittaminen ja osallistuminen raportointiin ja lausuntojen laatimiseen. Suomessa määräaikaistarkastus on ollut vakiintuneesti Väylävirastolle kuuluva tehtävä. Väylävirasto kokoaa tarkastusyksikön kutakin tarkastusta varten ja toimii tarkastusyksikön puheenjohtajana. Määräaikaistarkastuksista ja tarkastusyksikön tehtävistä niihin liittyen ohjeistetaan Traficom ohjeessa (ks. Traficom ohje s. 5, 10, 19). Väyläviraston roolista tarkastusyksikkönä ei ole kuitenkaan säädetty laissa. Harkittavaksi tulee, olisiko tarkastusyksikön muodostamisesta, sitä koskevista vaatimuksista ja sen tehtävistä säädettävä laissa. Tarkastuksia voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä. Perusteltuna voidaan pitää perussäännösten sisällyttämistä lain tasolle.

Riskianalyysit suoritettava taho

Direktiivin 13 artikla käsittelee riskianalyysijä. Sen mukaan riskianalyysit suorittaa tarvittaessa elin, jonka toiminta on tunnelin hallinnoijasta toiminnallisesti riippumatonta. Jäsenvaltion on varmistettava, että kansallisella tasolla riskinarvioinnissa käytetään yksityiskohtaisesti ja selkeästi määritettyjä menetelmiä, jotka vastaavat parhaita käytäntöjä. Sovellettavista menetelmistä on ilmoitettava komissiolle, joka saattaa nämä tiedot muiden jäsenvaltioiden käytettäväksi sähköisessä muodossa. Traficom ohjeessa todetaan, että riskianalyysin tekee tunnelin hallinnoijasta toiminnallisesti riippumaton taho. Riskianalyysin tekijän tulee olla riippumaton myös tunnelijärjestelmien omistajasta (s. 15). Riskianalyysistä tai sen suorittavasta tahosta ei ole lain tasoista sääntelyä.

Poikkeusmenettely

Tunneliturvallisuudirektiivin 14 artikla käsittelee innovatiivisia tekniikoita koskevaa poikkeusta. Hallintoviranomaisen aikoessa myöntää poikkeus, on jäsenvaltion toimitettava ensin komissiolle poikkeushakemus. Jos komissio tai jäsenvaltiot eivät ole kolmen kuukauden kuluessa ilmoittaneet vastustavansa hakemusta, poikkeus katsotaan hyväksytyksi ja komissio ilmoittaa asiasta kaikille jäsenvaltioille. Direktiivin liitteessä I ja Traficom ohjeessa (s. 23) on tarkemmin avattu turvallisuuspoikkeamisten kompensointia. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa käsitellään toista hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa poikkeuksen myöntämisvaltuutta. Tilanteissa, joissa tietunneleiden rakenteelliset vaatimukset ovat niin vaativia, että niitä ei voida täyttää käytännössä tai niiden täyttäminen olisi kohtuuttoman kallista, voi hallintoviranomainen hyväksyä vaihtoehtoisia



toimenpiteitä riskien vähentämiseksi. Vaihtoehtoisilla toimenpiteillä tulee kuitenkin saavuttaa vastaava tai parempi turvallisuustaso.

Kansallisessa lainsäädännössä ei nykyisin säädetä direktiivin 14 tai 3 artiklan sisältämästä hallintoviranomaisen toimivallasta myöntää poikkeus tai menettelystä poikkeushakemuksen tekemiseksi komissiolle. Molempien artiklojen kohdalla on kyse hallintoviranomaisen tehtäväkenttään kuuluvasta toimivallasta ja tehtävästä. Viranomaiselle ei voida antaa rajoituksetonta toimivaltaa antaa laista poikkeavia määräyksiä. Jos yleisesti velvoittavasta säädöksestä tai siihen perustuvasta määräyksestä halutaan sallia poikkeus, tästä poikkeusmahdollisuudesta on säädettävä täsmällisesti valtuutta rajaavin ja ohjaavin maininnoin. (PeVL 35/2005 vp, s. 4/II sekä esim. PeVL 20/2004 vp, s. 4/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot.) Poikkeuksien sallimiseen liittyvästä menettelystä ja viranomaisen tehtävistä siinä olisi siten tarpeen säätää lailla.

Ohittaminen

Tunneliturvallisuudirektiivin liitteen I kohdan 3.8 mukaan ohittamisesta tietunneleissa on suoritettava riskianalyysi, jotta voidaan päättää, pitäisikö raskaille tavarankuljetusajoneuvoille sallia ohittaminen tunneleissa, joissa on enemmän kuin yksi kaista kumpaankin suuntaan.

Traficomin ohjeessa todetaan, että raskaalla avoneuvolla ohittaminen yleensä kielletään Suomen tietunneleissa. Liikennemerkkien käytöstä maanteillä annetun Väyläviraston liikennemerkkien käyttöä maanteillä koskevan ohjeen 29/2023 mukaan kuorma-autolla ohittaminen kielletään yleensä tunneleissa. Ohituskiellosta päättää käytännössä ELY-keskus, sillä tieliikennelain (729/2018) 71 § mukaan liikenteenohjauslaitteen asettaa maantielle toimivaltainen ELY-keskus Väyläviraston ohjauksen perusteella.

Raskaiden ajoneuvojen ohituskieltoa tunneleissa pidetään käytännössä tärkeänä. Liikenteenohjaussystematiikan mukaan raskaiden ajoneuvojen ohituskielto tunneleissa on selkeintä toteuttaa liikennemerkillä, eikä yleisenä liikennesääntönä. Myöskään ohjeilla ei voida määrätä ohituskiellon asettamisesta. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi riskianalyysiä koskevan vaatimuksen lisääminen kansalliseen lainsäädäntöön olisi kuitenkin perusteltua ja voisi varmistaa ohituskieltojen asettamisen silloin, kun se on liikenneturvallisuuden kannalta tärkeää.

Kameravalvonta ja henkilötietojen käsittely

Tunneliturvallisuudirektiivin liitteen I kohdassa 2.14.1 todetaan, että kaikkiin tunneleihin, joissa on valvontakeskus, on asennettava videoseurantajärjestelmä ja järjestelmä, joka pystyy automaattisesti havaitsemaan liikenteessä esiintyvät vaaratilanteet. Tietunnelimääräyksen 3.13 kohdan mukaan tietunneleihin, joissa liikennettä on tarve ohjata tieliikenteen ohjaus- ja hallintakeskuksesta, asennetaan tunnelissa esiintyvien vaaratapahtumien seuraamiseksi kamerajärjestelmä. Traficomin ohjeen mukaan kaikki yli 250 metriä pitkät tunnelit liitetään tieliikenteen ohjaus- ja hallintakeskukseen. Alle 250 metriä pitkät tunnelit liitetään tieliikenteen ohjaus- ja hallintakeskukseen, jos tunnelissa olevia laitteita on ohjattava etänä häiriötilanteissa ja kun tunnelia seurataan esimerkiksi kamerajärjestelmän avulla. (s. 10)

Tunneliturvallisuudirektiivissä tarkoitettua valvontakeskukselle kuuluvaa tunneleiden kameravalvonnan tehtävää hoitaa Suomessa tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluntarjoaja.



Liikenteen palveluista annetun lain 136 §:n mukaisesti tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun järjestämisen tehtävä on Väylävirastolla, joka voi hankkia palvelun yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta. Tällä hetkellä tehtävää hoitaa Fintraffic Tie Oy. Laissa ei ole tarkemmin määritelty tunnelin hallinnoijan ja tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan työnjakoa tunneliturvallisuudirektiivin mukaisissa tehtävissä. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan roolia tunneleihin liittyvissä menettelyissä kuvataan Traficomin ohjeessa ja tehtäviin liittyvistä teknisistä turvallisuustoimenpiteistä määrätään tarkemmin tietunnelimääräyksessä.

Liikenteen palveluista annetun lain 137 §:ssä säädetään tieliikenteen ohjaus- ja hallintakeskuksen tehtävistä. Siinä ei ole erikseen säädetty kameravalvontaan sisältyvästä henkilötietojen käsittelystä. Lain esitöiden mukaan siltä osin kuin liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajat käsittelevät henkilötietoja, käsittelyä koskeva säännöstö tulee pääosin suoraan EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta tämän ehdotuksen tullessa voimaan. Edelleen perusteluiden mukaan käsittelyperusteena olisi rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoitteen noudattaminen (yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta).³³ Liikenteen palveluista annetun lain 137 §:ssä säädetyt tehtävät eivät sisällä kansallisesti keskitetyn tietunnelien valvontakeskuksen ylläpitämistä. Lainsäädäntö jättää avoimeksi sen, onko kyse liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tehtävästä vai tunneliturvallisuudirektiivin mukaan kunkin yksittäisen tunnelin hallinnoijan vastuulle kuuluvasta tehtävästä. Epäselväksi jää myös se, mikä taho toimii henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä. Fintrafficin ja Väyläviraston kesken on tulkittu rekisterinpitäjän tehtävä Fintrafficille. Sikäli kun vastuutaho ja tehtävä tulisi selkeästi kirjatuksi lakiin, niin myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut ja käsittelyperuste (lakisääteisen velvoitteen noudattaminen) selkiytyisivät.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tiedonhallinnasta säädetään liikenteen palveluista annetun lain 144–149 §:ssä, jossa säädetään myös tiedonsaantioikeudesta ja luovutusvelvollisuudesta. Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyyteen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi (144 §). Lisäksi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan oikeutta luovuttaa eteenpäin toiselta viranomaiselta saatuja salassa pidettäviä tietoja on merkittävästi rajoitettu (147 §, 145 § 3 momentti). Videokuvaa luovutetaan viranomaisista pääasiassa alueensa tienpidon tehtävien hoitamisesta vastaaville ELY-keskuksille viranomaistehtävien hoitamista varten. Tähän liittyen LjMTL 101 a §:ssä säädetään, että tienpitäjällä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada toisiltaan, muulta viranomaiselta sekä niiden puolesta sopimuksella määriteltyä tehtävää hoitavalta yksityiseltä palveluntarjoajalta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä tienpitäjälle ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle tässä laissa säädettyjen tienpito-, omavalvonta- ja lupatehtävien hoitamiseksi. Erityisesti kysymys siitä, ovatko videotallenteet onnettomuuksista tienpitäjälle välttämättömiä tienpito-, omavalvonta tai -lupatehtävien hoitamiseksi, on kuitenkin jäänyt tulkinnanvaraiseksi.

³³ HE 34/2018 vp, s. 88–89. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 52/2022 vp, 4 kohta).



6.4. Johtopäätökset muutostarpeista

Sääntely on edellä käsitellyn mukaisesti todettu puutteelliseksi etenkin koskien tietunnelien turvallisuudesta vastaavien tahojen tehtävien sekä niihin liittyvien velvollisuuksien, oikeuksien ja toimivallan määrittelyä laintasolla perustuslain vaatimukset huomioon ottaen. Hallintoviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta olisi perustuslain säännökset huomioon ottaen säädettävä nykyistä tarkemmin. Samoin tunnelin hallinnoijan, tarkastusyksikön ja turvallisuusvastaavan tehtäviin ja vastuisiin liittyvistä perusteista olisi säädettävä lain tasolla. Myös osana tieliikenteen ohjaus- ja hallintopalvelua toteutettavat tunneleihin liittyvät tehtävät voivat vaatia tarkentamista lain tasolla. Lisäksi voisi olla tarpeen tarkastella tietojen hallintaan liittyvän sääntelyn selkeyttämistä tunneleiden kameravalvontaan ja siihen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn kytkeyteen. Laintasoisen sääntelyn täydentäminen ei välttämättä suoraan merkitsisi nykyisten toimintamallien tai toimijoiden roolien muuttamista, mutta mahdollistaisi tarpeelliset täsmennykset.

7. Varautuminen ja häiriötilanteita koskeva sääntely väylälaeissa

Venäjän hyökkäyssota on muuttanut Suomen turvallisuusympäristöä. Vallitsevassa tilanteessa liikenneinfrastruktuurin samoin kuin sitä koskevan lainsäädännön kehittämisessä turvallisuusvaikutusten huomioinnin tarve on korostunut. Väylälainsäädännön kehittämistarpeiden arviointiin vaikuttavat myös käynnissä olevat lainsäädäntöhankkeet kriittisten toimijoiden ja infrastruktuurin häiriönsietokykyä koskevan direktiivin, ns. CER-direktiivin (*Critical Entities Resilience Directive*), täytäntöönpanosta sekä valmiuslain (1552/2011) uudistamisesta.³⁴

7.1. Varautumista koskeva sääntely ja CER-direktiivin täytäntöönpanon vaikutukset

CER-direktiivin pääasiallinen sisältö

CER-direktiivin, joka tuli voimaan 16.1.2023, tarkoituksena on vahvistaa yhteiskunnan kriittisten toimijoiden ja infrastruktuurien häiriönsietokykyä EU:n alueella. Direktiivi pyrkii parantamaan EU:n sisämarkkinoiden toimintavarmuutta ja hallitsemaan turvallisuusympäristön muutosten aiheuttamia vaikutuksia, kuten hybridiuhkia. CER-direktiivi täytäntöönpanemiseksi on eduskunnalle 19.12.2024 annettu hallituksen esitys laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (jäljempänä CER-laki) ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 205/2024 vp). Esityksen käsittely on eduskunnassa kesken.

CER-direktiiviä sovelletaan 11 direktiivin liitteessä nimetyllä toimialalla ml. liikenteen toimialalla. Liikenteen toimiala on jaettu alasektoreihin ilmaliikenne, raideliikenne, vesiliikenne, tieliikenne ja julkinen liikenne. Liitteessä on edelleen määritelty toimijaluokat, joihin direktiiviä sovelletaan.

CER-direktiivi asettaa useita vaatimuksia, jotka on suunniteltu vahvistamaan yhteiskunnan kriittisten toimijoiden ja infrastruktuurien häiriönsietokykyä. Vaatimukset on sisällytetty CER-lakiin. Keskeiset jäsenvaltioille asetetut vaatimukset koskevat kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan kansallisen strategian laadintaa, säännöllisten riskiarviointien tekemistä sekä kriittisten toimijoiden tunnistamista ja näiden ohjeistusta ja tukemista.

³⁴ Tietoja CER-täytäntöönpanohankkeesta: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=SM047:00/2022> ja valmiuslakihankkeesta: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022>.



Kriittisille toimijoille kohdistuu vaatimuksia toteuttaa teknisiä, organisatorisia ja turvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä häiriöiden estämiseksi, niistä toipumiseksi ja niiden vaikutusten lieventämiseksi. Toimijoiden on laadittava häiriönsietokykyä koskeva suunnitelma, joka sisältää toimenpiteet ja vastuuhenkilöt häiriöiden hallinnassa. Lisäksi kriittisten toimijoiden on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille merkittävistä poikkeamista, jotka vaikuttavat heidän palvelujensa jatkuvuuteen. Ensimmäinen ilmoitus tulee tehdä viimeistään 24 tunnin kuluessa poikkeaman havaitsemisesta.

Jäsenvaltioiden on tunnistettava kriittiset toimijat sektoreilta ja toimijaluokista, jotka direktiivi kattaa. Tunnistamisessa otetaan huomioon toimijan tarjoamat palvelut, infrastruktuurin sijainti ja mahdolliset haitalliset vaikutukset muun muassa muiden sektorien toimintaan. CER-lain mukaan kriittisen toimijan määrittämistä koskevan asian ratkaisee se ministeriö, jonka toimialaan käsiteltävä toimija kuuluu. Päätös on tehtävä ensimmäisen kerran 17.7.2026 mennessä. (CER-direktiivi 6 artikla, CER-laki 10–13 § ja 30 § 2 momentti) Soveltamisalaan kuuluvat toimijat on ehdotetussa CER-laissa määritelty hyvin yleisellä tasolla viittaamalla CER-direktiivin toimiala- ja toimijaluokkiin. Toimijoiden määrittely ei ole kaikilta osin yksiselitteistä, minkä vuoksi kriittisten toimijoiden nimeämisestä vastaavat ministeriöt joutuvat toimijoita nimetessään tulkinalla selventämään, mihin tahoihin esitettyä lainsäädäntöä on ylipäättään tarkoitus soveltaa.

Tieliikenteen alasektorin toimijaluokat, joiden joukosta jäsenvaltioiden on tunnistettava kriittiset toimijat, käsittää komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/9622 artiklan 12 alakohdassa määritellyt *tieviranomaiset, jotka vastaavat liikenteenhallinnasta*, lukuun ottamatta julkisia toimijoita, joille älykkäiden liikennejärjestelmien ylläpito tai niiden liikenteenhallinta ei ole keskeinen osa niiden yleistä toimintaa. Mainittu delegoitu asetusta täydentää tieliikenteen älykkäitä liikennejärjestelmiä koskevaa ns. ITS-direktiiviä³⁵ ja koskee tosiaikaisia liikennetietopalveluita. Siinä tieviranomaisella tarkoitetaan *viranomaista, joka vastaa alueelliseen toimivaltaansa kuuluvien teiden suunnittelusta, valvonnasta tai hallinnoinnista*.³⁶ Toinen CER-direktiivin liitteen mukainen tieliikenteen alasektorin toimijaluokka on ITS-direktiivin 4 artiklan 1 alakohdassa määritettyjen *älykkäiden liikennejärjestelmien ylläpitäjät*³⁷.

Suomessa LjMTL 10 §:n mukainen tienpitäjä eli Väylävirasto ja alueensa tienpidosta Väyläviraston ohjauksessa vastaavat ELY-keskukset kuuluvat CER-direktiivin mukaisiin tieviranomaisiin. Niiden nimeäminen CER-sääntelyn mukaisiksi kriittisiksi toimijoiksi tulee siten arvioitavaksi osana kriittisten toimijoiden määrittämistä. Viranomaisia koskien on huomionarvoista, että myös julkishallinto sisältyy direktiivin liitteessä nimettyihin toimialoihin. Julkishallinnon toimija voi kuitenkin tulla määritetyksi kriittiseksi toimijaksi myös CER-direktiivin liitteen muiden toimialojen toimijaluokkien piiristä.

Raideliikenteen alasektorin toimijaluokat, joiden joukosta jäsenvaltioiden tulee tunnistaa kriittiset toimijat, käsittää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU 3 artiklan 2 alakohdassa määritellyt rataverkon haltijat sekä samaisen direktiivin 3 artiklan 12 alakohdassa

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/40/EU tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista

³⁶ Komission delegoitu asetusta (EU) 2015/962 on kumottu uudella samasta asiasta laaditulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2022/670. Vastaava tieviranomaisen määritelmä sisältyy voimassa olevan delegoidun asetuksen 2 artiklan 10 kohtaan.

³⁷ ITS-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan älykkäillä liikennejärjestelmillä tarkoitetaan järjestelmiä, joissa sovelletaan tieto- ja viestintäteknologiaa tieliikenteen alalla, mukaan lukien infrastruktuuri, ajoneuvot ja käyttäjät, ja liikenteen hallinnassa ja liikkuvuuden hallinnassa sekä rajapintoihin muiden liikennemuotojen kanssa.



tarkoitettua palvelupaikan ylläpitäjät. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 alakohdassa rataverkon haltijalla tarkoitetaan elintä tai yritystä, joka on vastuussa erityisesti rautatieinfrastruktuurin rakentamisesta, hallinnoinnista ja kunnossapidosta, mukaan lukien liikenteen hallinta sekä ohjaus, hallinta ja merkinanto; verkkoa tai verkon osaa koskevat rataverkon haltijan tehtävät voidaan antaa eri elimille tai yrityksille. 12 alakohdan mukainen palvelupaikan ylläpitäjä vuorostaan on julkinen tai yksityinen yhteisö, joka vastaa yhden tai useamman palvelupaikan hallinnoinnista tai joka tarjoaa rautatieyrityksille yhtä tai useampaa direktiivin 2012/34/EU liitteessä II olevissa 2–4 kohdassa tarkoitettua palvelua.

Vastaavalla tavalla määritetään ilmailun, vesiliikenteen ja julkisen liikenteen toimijaluokat, joista tulee määrittää yhteiskunnan kannalta kriittiset toimijat.

Vaikutukset väylälakeihin

CER-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyen on arvioitava kansallisen lainsäädännön ml. väylälakien varautumissääntelyä. Liikenne- ja viestintäministeriössä tehdään parhaillaan myös arviota CER-direktiivin vaikutuksista kansalliseen liikenteen ja digitaalisen infrastruktuurin lainsäädäntöön kokonaisuutena sekä arviota muista häiriötilanelainsäädännön kehittämistarpeista liittyen valmiuslain uudistamiseen. Arvioinnin jälkeen päätetään mahdollisesta säädöshankkeesta. Tässä muistiossa käsitellään asiaa LjMTL:n ja ratalain kannalta.

LjMTL 100 §:ssä säädetään tienpitäjän ja tienpidon tehtävistä vastaavien ELY-keskusten velvollisuudesta yhteistyössä varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuihin poikkeusoloihin, osallistua valmiussuunnitteluun ja laatia valmiussuunnitelma. Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi antaa tarkempia säännöksiä varautumisesta. Tällaista asetusta ei ole toistaiseksi annettu. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa teknisiä määräyksiä valmiussuunnitelman laadinnasta ja tarkemmasta sisällöstä. Liikenne- ja viestintävirasto on vuonna 2020 antanut määräyksen valmiussuunnittelunjärjestämisestä liikennejärjestelmässä liikennemuotokohtaisen lainsäädännön nojalla.

Jos Väylävirasto ja ELY-keskukset nimetään CER-sääntelyn mukaisiksi kriittisiksi toimijoiksi, huomiotavaksi tulee lisäksi myös CER-lain varautumista koskevat vaatimukset, jotka ovat osin laajempia kuin LjMTL 100 §:n ja sen nojalla annetun määräyksen sääntely. LjMTL 100 § ei ole sinänsä ristiriidassa CER-sääntelyn kanssa, mutta sääntelyn päivittämistä on tarpeen arvioida, jotta CER-laki ja maanteitä koskevan erityislainsäädännön varautumissääntely muodostavat toimivan ja johdonmukaisen kokonaisuuden.

Arvioitavaksi voi periaatteessa tulla 100 §:n kumoaminen tarpeettomana. Toisaalta vaikka varautumisvelvoitteista säädetään jatkossa laajasti CER-laissa, LjMTL 100 § ja sen nojalla annettu määräys ovat voineet huomioida nimenomaan tienpidon näkökulman tavalla, jota on käytännössä pidetty tarpeellisena. LjMTL 100 § myös koskee varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, kun CER-sääntely lähtökohtaisesti koskee normaaliolojen häiriötilanteita. Säännös täydentää siten osaltaan myös valmiuslaissa säädettyä varautumisvelvollisuutta ja asettaa tienpitäjälle ja ELY-keskukselle yleisen varautumisvelvoitteen, joka ei ole riippuvainen kriittiseksi toimijaksi nimeämisestä. Liikenne- ja viestintäministeriössä tulee osana CER-lain toimeenpanoa arvioitavaksi vastaavasti myös muun liikennettä ja viestintää koskevan varautumissääntelyn tarpeellisuus ja päivitystarve suhteessa CER-lakiin. Yksi vaihtoehto voisi



myös olla liikennettä koskevan CER-lakia täydentävän varautumisääntelyn kokoaminen yhteen. Samassa yhteydessä on huomioitava liikenne- ja viestintäsäädösten varautumissääntelyn suhde valmiuslain uudistukseen.

Ratalaki ei sisällä vastaavaa varautumista koskevaa sääntelyä. Rataverkonhaltijaa koskevasta varautumisvelvollisuudesta säädetään ratalain sijaan raideliikennelain 171 §:ssä, joka koskee myös muita raideliikenteen toimijoita. Lisäksi raideliikennelain 165 §:ssä ja sen perusteella annetussa määräyksessä on säädetty raideliikenteen poikkeamien ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoittamisen määräajat poikkeavat tällä hetkellä CER-direktiivin määräajoista. CER-täytäntöönpano ei kuitenkaan tämänhetkisen arvion mukaan edellytä ratalain arviointia, eikä tähän muistioon ole siksi sisällytetty tarkempaa raideliikenteen toimijoiden käsittelyä CER-sääntelyssä.

7.2. Häiriötilanteisiin liittyvät toimivaltuudet väylälaeissa

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Valmiuslain kokonaisuudistukseen liittyen on keskeistä varmistaa, että myös normaaliolojen häiriötilanteiden edellyttämä sääntely ja viranomaisten toimivallat ovat ajantasaiset. Normaaliolojen toimivaltuuksia noudatetaan myös poikkeusoloissa, ellei valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta muuta seuraa.

Toimivan, turvallisen ja kriisinkestävän yhteiskunnan tarpeisiin vastaamiseksi maantieverkon ja rataverkon on oltava käytettävissä päivittäin. Väestön, elinkeinoelämän, huoltovarmuuden ja maanpuolustuksen tarpeiden kannalta keskeistä on yhtäältä olemassa olevan väyläverkon kunnossapito ja kehittäminen sekä toisaalta kyky reagoida häiriöihin ja esimerkiksi tehdä tarvittavat korjaukset kaikissa tilanteissa riittävän nopeasti.

Suomen väyläverkko on nykytilassaan kohtalaisen häiriönsietokykyinen. Minkään yksittäisen tien tai radan haavoittuvuus ei vaaranna koko Suomen väestön, elinkeinoelämän, huoltovarmuuden tai maanpuolustuksen tarpeiden toteutumista. Huoltovarmuuden kannalta erityisen kriittisiä kohtia ovat esimerkiksi sillat ja tunnelit sekä rataverkon sähköistys ja kulunvalvontajärjestelmä. Rataverkko on väyläverkoista häiriöherkin, sillä pistemäinen ongelma voi haitata liikennettä laajalla alueella. Lisäksi pohjoisen alueen yhteyksien painoarvo on yleisesti kasvanut.

Tässä muistiossa käsitellyissä väylälaeissa säädetään tienpidosta ja radanpidosta sekä näihin tehtäviin liittyvistä maanteiden tienpidosta vastaavien viranomaisten ja rataverkonhaltijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. LjMTL ja ratalain tarkoituksena on muun ohella ylläpitää ja kehittää toimivia ja turvallisia maantie- ja rautatieyhteyksiä (LjMTL 1 § 2 momentti ja ratalaki 1 § 1 momentti). Lakien tarkoituksena on siis kokonaisuudessaan väyläverkon päivittäisen käytettävyyden varmistamiseen. Kaikki häiriötilanteet eivät edellytä erityistä sääntelyä, ja suureen osaan äkillisistäkin korjaustarpeista voidaan reagoida väylänpitäjän normaalien toimivaltuuksien nojalla. Väyläverkon käytettävyyden varmistamiseen liittyy kuitenkin myös esimerkiksi väylälakien tilapäisiä liikennejärjestelyitä ja kiireellisten töiden suorittamista koskeva sääntely.

LjMTL 35 §:n 1 momentissa säädetään ELY-keskukselle toimivalta kieltää toistaiseksi tai määräajaksi liikenne tiellä tai sen osalla taikka rajoittaa liikennettä, jos ajoneuvoliikenne saattaa vaurioittaa maantietä, joka roudan sulamisen tai sateen takia taikka muusta tällaisesta syystä on rakenteeltaan heikentynyt. Saman pykälän 2 momentin mukaan erityisistä syistä ELY-keskus voi myöntää tilapäisen poikkeuksen kielloista tai rajoituksesta, jos se harkitsee, että



liikenneturvallisuus ei vaarannu eikä maantie vaurioidu. Yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät kuljetukset eivät tarvitse poikkeuslupaa. Ratalain 31 §:n mukaan Väylävirasto voi määrääjäksi kieltää liikenteen radalla tai sen osalla taikka rajoittaa sitä, jos rata on sellaisessa kunnossa, ettei radalla voida turvallisesti liikennöidä tai jos rautatieliikenne saattaa vaurioittaa rataa, joka roudan sulamisen tai sateen vuoksi taikka muusta syystä on rakenteeltaan heikentynyt.

LjMTL 36 §:n 1 momentin mukaan jos maantien tai siihen kuuluvan rakennelman sortumisen tai sortumisen vaaran vuoksi taikka poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden johdosta liikenne tiellä estyy tai sitä joudutaan rajoittamaan taikka jos tietyö sitä erityisestä syystä edellyttää, ELY-keskuksella on oikeus järjestää toisen maalle tilapäinen kulkutie esteen tai rajoituksen poistamisen ajaksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan liikenneonnettomuuden tai muun vastaavan syyn estäessä maantien liikenteen voi tieliikennelain (267/1981) 49 §:ssä tarkoitettu liikenteenohjaaja järjestää toisen maalle tilapäisen kulkutien esteen poistamisen ajaksi. Ratalain 32 §:n mukaan jos radan sortumisen vuoksi tai muusta yllättävästä syystä taikka poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden johdosta liikenne radalla estyy, Väylävirastolla on oikeus järjestää toisen maalle tilapäinen kulkutie esteen poistamisen ajaksi. Lisäksi ratalain 33 §:n mukaan jos radan sortumisen vuoksi tai muusta yllättävästä syystä taikka poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden johdosta rautatie on vaarassa vaurioitua ja tämän vuoksi liikenne radalla estyisi, Väylävirastolla on oikeus rakentaa toisen maalle tilapäinen rakennelma, laite, oja, rumpu tai pengeri. LjMTL ei sisällä vastaavaa säännöstä kiireellisestä työstä.

LjMTL 36 §:n 1 momentin mukaiset tilanteet liittyvät lähinnä luonnonolosuhteiden ja erityisestä syystä tietyön aiheuttamien häiriöiden vuoksi tarvittaviin tilapäisjärjestelyihin. LjMTL 35 §:n edellytykset liikenteen kieltämiseksi tai rajoittamiseksi on niin ikään kytketty roudan, sateen tai muun sellaisen syyn aiheuttamiin tien rakenteen heikentymisiin. Muu sellainen syy viitanne siis myös luonnon- ja sääolosuhteiden aiheuttamiin tilanteisiin. Asiaa ei ole säännöksen perusteluissa avattu. Ratalain 32 §:n mukaista "yllättävää syytä", jonka johdosta Väylävirastolla on oikeus järjestää tilapäinen kulkutie toisen maalle, ei ole lain esitöissä avattu tarkemmin kuin että kyseessä olisi yllätyksellisten tai poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttama este liikenteelle. Muu yllättävä syy voinee tarkoittaa erilaisia normaali- tai poikkeusolojen häiriötilanteita. Molempien lakien säännöksissä mainitun väylän sortumisen taustalla voinee olla muitakin kuin luonnonolosuhteisiin liittyviä tilanteita.

Käytännössä on joskus ollut tulkinnanvaraista, voidaanko esimerkiksi LjMTL 36 § soveltaa. Koska tilapäisen kulkutien järjestämisessä tai tilapäisten rakennelman, laitteen tms. rakentamisessa toisen maalle on kyse omistusoikeuden rajoituksesta, on siihen liittyvän sääntelyn täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, mm. vaatimus täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Kaikkia tarpeellisia soveltamistilanteita on ennakolta tyhjentävästi vaikea määritellä. Kuitenkin perusoikeusnäkökulmasta ja häiriötilanteisiin tarpeellisten toimivaltuuksien tehokkaan hyödyntämisen kannalta, toimivaltuuksien soveltamedellytysten selkeyttämistä voisi olla perusteltua selvittää vielä tarkemmin. Yllättävien luonnonolosuhteiden tapauksessa soveltaminen vaikuttaisi nykyisin melko selvältä, mutta muut mahdollisesti tarpeelliset tilanteet jäävät nykyisin täsmentymättömiksi. Konkreettisten tilanteiden määrittelyn sijaan keskeistä olisi selkeyttää poikkeuksellisten toimivaltuuksien soveltamisen edellytyksiä.

Raideliikenteen osalta on huomioitava lisäksi raideliikennelain sääntely. Raideliikennelain 173 §:ssä säädetään toimenpiteistä häiriötilanteissa, ja säännös sisältää myös rataverkonhaltijaa koskevia toimivaltuuksia. Raideliikennelain 180 § antaa Liikenne- ja viestintävirastolle toimivallan mm. vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa keskeyttää raideliikenne tai rajoittaa sitä sekä



keskeyttää tai rajoittaa raideliikennettä uhkaava tai siihen vaikuttava toimenpide tai muu tapahtuma.

Ratalain edellä mainitut säännökset eivät nykyisin sovellu yksityisraiteisiin. Kysymystä on käsitelty laajemmin edellä luvussa 2.2. Etenkin merkittävien uusien raideyhteyksien toteuttaminen yksityisraiteina edellyttää sääntelyn tarkistamista, jotta välttämättömät kiireelliset korjaukset yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeillä rataosuuksilla, kuuluivat ne valtion rataverkkoon tai ei, on mahdollista tehdä mahdollisimman nopeasti. Myös muut yksityisraiteet voivat olla Suomen huoltovarmuuden takia hyvin merkittäviä. Suurin osa raiteilla kulkevista tavaravirroista lähtee tai saapuu yksityisraiteiden kautta.

7.3. Kansallisen turvallisuuden tarpeiden huomioiminen väylien suunnittelussa

Maanteiden ja rautateiden suunnittelu etenee vaiheittain ja tarkentuu suunnittelun edetessä. Suunnittelu jakautuu esiselvitys-, yleissuunnitelma-, tie- ja ratasuunnitelma- ja rakentamissuunnitelmavaiheisiin. Lisäksi suunnittelun tulee perustua alueidenkäyttölain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. Kaikkia suunnitteluvaiheita ei aina tarvita, jos hankkeen vaikutukset arvioidaan vähäisiksi, ja vaiheita voidaan joskus yhdistää. Väylähankkeen suunnittelu on normaalisti kuitenkin pitkäkestoinen prosessi.

Maantie- ja rataverkkoa on kehitettävä ja kunnossapidettävä tien- ja radanpitoa koskevien yleisten vaatimusten mukaan muun ohella niin, että edistetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista. Nykyiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät muun ohella, että otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet (valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017). Kokonaisturvallisuuden tarpeet tulee siten huomioida osana väyläverkon kehittämistä.

Joskus kansallisen turvallisuuden tai huoltovarmuuden näkökulmasta voisi olla tarve lisäksi mahdollisimman nopeille toimille maantien tai rautatien parantamiseksi, muuttamiseksi tai uuden väylän rakentamiseksi. Tällainen tilanne voi olla käsillä paitsi valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa myös normaaliaikana. Normaalimenettelyn mukainen suunnittelu voi tällöin olla vaikea toteuttaa niin, että akuuttiin tarpeeseen pystytään vastaamaan oikea-aikaisesti. Seuraavaksi käsitellään suunnittelumenettelyn vaiheita, jotka vaikuttavat prosessin keston ja joita koskien mahdollisilla poikkeuksilla voisi vaikuttaa menettelyn keston.

Hankkeiden edellyttämät tutkimusoikeuksien osalta on mahdollista arvioida, voiko erityisistä syistä poiketa aloituskuulutuksen vaatimuksesta. Tutkimusoikeuksia on käsitelty tarkemmin edellä luvussa 3. Asiassa on huomioitava, että oikeus toisen maalla tehtäviin tutkimuksiin rajoittaa maanomistajan oikeutta määrätä omaisuudestaan, mihin liittyen on huolehdittava riittävästä oikeusturvamenettelyistä. Aloituskuulutuksen laatiminen ja julkaiseminen on toisaalta mahdollista yleensä tehdä nopeastikin.

Maantie- ja ratahankkeiden lakisääteisten suunnitelmien yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien tulee perustua alueidenkäyttölain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. Poikkeuksena tästä voidaan olemassa olevan rautatien tai maantien rakentamista koskeva yleissuunnitelma ja rata- tai tiesuunnitelma laatia, jos hankkeen luonne huomioon ottaen suunnitelman suhde muuhun alueiden



käyttöön voidaan riittävästi selvittää yhteistyössä liikenneviranomaisten, kunnan, maakunnan liiton sekä ELY-keskuksen kanssa. Suunnitelmia ei kuitenkaan saa lähtökohtaisesti hyväksyä vastoin voimassa olevia kaavoja. Asemakaavasta voidaan poiketa yleissuunnitelman tapauksessa kunnan sitä puoltaessa, ja tie- ja ratasuunnitelmien tapauksessa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeamisesta ja kunta, ELY-keskus ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat. Jos tarve kansalliseen turvallisuuteen liittyvälle väylähankkeelle on kiireinen, voisi olla perusteltua arvioida tätä koskevan poikkeusmahdollisuuden lisäämistä lakiin. Ratkaistava olisi, miten kunnan ja kiinteistönomistajien asema kysymyksessä järjestettäisiin.

Maantie- ja rautatiehankkeissa on laadittava yleissuunnitelma, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka maantien tai rautatiealueen sijainti ja sen vaikutukset ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 luvun mukaista arviointimenettelyä, jollei se hankkeen luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta. Ennen maantien tai rautatien rakentamista on pääsääntöisesti aina laadittava tiesuunnitelma tai ratasuunnitelma. Tiesuunnitelmaa tai ratasuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos hanke on vaikutuksiltaan vähäinen ja jos hanketta varten ei oteta lisäaluetta tai lisäalueen hankintaan on kiinteistön omistajan kirjallinen suostumus.

Arvioitavaksi voisi tulla yleis-, tie- ja ratasuunnitelmivaatimuksista poikkeaminen kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Jokin kevennetty hallinnollinen ja vuorovaikutusta koskeva menettely voisi nopeuttaa hankkeen etenemistä. Erityisesti olisi kuitenkin huomioitava, että jos hankkeessa on tarve lisäalueille, hyväksytty tie- ja ratasuunnitelma oikeuttavat alueiden lunastamiseen. Ilman yleis-, tie- ja ratasuunnitelmivaatimuksista luopumista voisi myös olla mahdollista arvioida kevennetyn vuorovaikutusmenettelyn soveltamista. Huomioitava on, että myös muutoksenhaku suunnitelmien hyväksymispäätöksistä vaikuttaa menettelyiden kokonaisuuteen.

LjMTL ja ratalain suunnitelmivaatimusten lisäksi keskeisesti väylähankkeiden suunnitteluprosessien kestoon ja toteuttamisen edellytyksiin vaikuttavat muiden lakien mukaiset lupavaatimukset ja prosessit. Tie- ja ratahankkeet voivat edellyttää hyväksyttyjen tie- ja ratasuunnitelmien lisäksi esimerkiksi vesilain (587/2011) mukaisen luvan, ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen ympäristöluvan tai luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisen poikkeusluvan. Väyläviraston ohjeen mukaan tavoitteena on, että lupa-asiat ovat selvillä jo tie-/ratasuunnitelmien hyväksymispäätöstä tehtäessä, ja luvat ovat lainvoimaisia hankkeen toteuttamiseen ryhdyttäessä, ellei erityislainsäädännöstä muuta johdu³⁸. Edellä mainitut luvat eivät kuitenkaan ole yleis-, tie- tai ratasuunnitelman hyväksymisen edellytys. Niitä tarvitaan ennen rakentamista.

Lisäksi tarpeen voi olla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, jäljempänä YVA-laki) mukainen ympäristövaikutusten arviointimenettely (jäljempänä YVA-menettely). Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-lain liitteen 1 kohdassa 9 luetellaan liikennehankkeet, joihin sovelletaan YVA-menettelyä. YVA-lain 36 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen voi hankkeesta vastaavan esityksestä päättää, ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelleta sellaisiin hankkeisiin, joiden yksinomaisena tarkoituksena on

³⁸ Väyläviraston ohjeita 13/2021, Maantie- ja ratahankkeiden lakisäätelien suunnitelmien hallinnollinen käsittely, s. 72–87.



puolustukseen tai siviilivalmiuteen liittyvät toimet, jos arviointimenettelyn soveltaminen vaarantaisi niiden tarkoituksen. Ennen päätöksen tekemistä on pyydettävä lausunto asianomaisilta viranomaisilta. Pykälä panee täytäntöön YVA-direktiivin³⁹ 1 artiklan 3 kohdan. Säännöstä koskevien esitöiden mukaan kyse olisi lähinnä tilanteista, joissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä paljastuisi hanketta koskevia luottamuksellisia tietoja siten, että siitä aiheutuisi maanpuolustukselle haittaa (HE 259/2016 vp s. 69). Säännöksen esitöissä mahdollisuutta jättää ympäristövaikutusten arviointimenettely toteuttamatta ei ole käsitelty tilannetta, jossa menettelyn kesto vaarantaisi hankkeen tarkoituksen, vaikkei se pykälän sanamuodon mukaan liene poissuljettua.

LjMTL ja ratalain tarkoituksena on muun ohella mainittu osallistumismahdollisuuksien turvaaminen maanteiden ja rautateiden suunnitteluun toteuttamalla ja edistämällä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa maanteitä ja rautateitä koskevista asioista (LjMTL 1 § 2 momentti ja ratalaki 1 § 2 momentti). Tätä tarkoitusta toteutetaan maanteiden ja rautateiden suunnittelussa erityisesti laissa säädettyjen vuorovaikutusmenettelyillä ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisella. Maantie- ja rautatiehankkeilla on yleensä myös suoria vaikutuksia perusoikeutena turvattuun omaisuuden suojaan maan lunastamistarpeiden kautta ja myös lunastettavien alueiden ulkopuolella omaisuuden käyttöön. Perustuslain vaatimukset omaisuuden suojaan, hyvään hallintoon ja oikeusturvaan on turvatta menettelyiden mahdollista keventämistä arvioitaessa. Mm. näistä syistä johtuen normaalista suunnitteluprosessista poikkeamisen kynnys on asetettava korkealle. Olennaista on huolehtia normaalin suunnittelumenettelyn sujuvuudesta kaikissa tapauksissa, mihin liittyy esimerkiksi luvussa 8.1 käsiteltävä mahdollisuus yhteismenettelyn kehittämiseen YVA-menettely, mutta poikkeuksillekin voi olla tarvetta.

8. Muita muutostarpeita

8.1. Yhteismenettelyn kehittäminen YVA-menettelyyn ja tie- ja ratasuunnitteluun

YVA-lain 5 §:ssä säädetään mahdollisuudesta toteuttaa ympäristövaikutusten arviointi muun lain mukaisessa menettelyssä. Sääntely pohjautuu YVA-direktiiviin ja sen 2 artiklan 2 kohtaan. Hankkeen ympäristövaikutusten arviointi voidaan toteuttaa YVA-lain 3 luvun mukaisena menettelynä, kaavan laadinnan yhteydessä siten kuin alueidenkäyttölaissa säädetään tai jonkin muun lain mukaisessa menettelyssä sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Jos ympäristövaikutusten arviointi toteutetaan muun lain mukaisessa menettelyssä, vaikutukset tulee selvittää vastaavalla tavalla kuin YVA-laissa. Itse arviointimenettelyn toteuttamisen yhteismenettelyssä lisäksi myös kuuleminen arviointiohjelmasta tai -selostuksesta voidaan järjestää muun lain mukaisen menettelyn yhteydessä sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

Hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida YVA-lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä, kun kyse on ns. hankekaavasta, joka laaditaan YVA-laissa tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi (alueidenkäyttölaki 9 § 3 momentti). Ympäristövaikutusten arviointi tehdään tällöin osana kaavamenettelyä eikä YVA-lain mukaista menettelyä sovelleta lainkaan. YVA-lain mukainen yhteysviranomainen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä YVA-lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä. Maankäyttö- ja

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.



rakennusasetuksessa (895/1999, jäljempänä MRA) on annettu tarkempia menettelysäännöksiä, joilla pannaan täytäntöön YVA-direktiivin yksityiskohtaiset velvoitteet muun muassa viranomaisilta pyydyttävistä lausunnoista ja kannanotoista sekä kuulemisen riittävästä määräajoista. Muilta osin kaavat, joiden yhteydessä laaditaan ympäristövaikutusten arviointi, laaditaan kaavoituksen normaalien säännösten mukaisesti. Käytännössä yhteismenettelyä on sovellettu tuulivoimahankkeissa.

Jos kaavan laatimisesta vastaava viranomainen on myös hankkeesta vastaava, ympäristövaikutusten arviointia ei voida alueidenkäyttölain 9.4 §:n mukaan tehdä kaavoituksen yhteydessä. Säännöksellä pyritään varmistamaan viranomaisten riippumattomuus YVA-direktiivin edellyttämällä tavalla.

Tie- ja ratahankkeiden ympäristövaikutuksia selvitetään ja arvioidaan suunnittelun kaikissa vaiheissa, jossa on kullekin suunnitteluvaiheelle ominainen sisältö ja tarkkuustaso. Tiedot vaikutuksista tarkentuvat suunnittelun edetessä. YVA-menettely ajoittuu yleensä yleissuunnittelun alkuvaiheeseen. Yleissuunnitelmassa tulee LjMTL 19 §:n ja ratalain 12 §:n nojalla esittää muun ohella hankkeen vaikutukset ympäristöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen samoin kuin mahdollisuudet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi. Käytännössä yleissuunnitelman yhteydessä laaditaan aina YVA-hanketta vastaavat ympäristövaikutusselvitykset. Myös tie- ja ratasuunnitelman laatimisen yhteydessä tulee LjMTL 22 §:n ja ratalain 15 §:n mukaan esittää arvio tien tai rautatien vaikutuksista, ja suunnitelmassa on esitettävä ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tien tai radan rakentamisen tai liikenteen haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi.

Jos tie- tai ratahankkeen toteuttamiseksi laadittava kaava on vireillä samanaikaisesti kuin hanketta koskeva YVA-menettely, voidaan YVA-menettely toteuttaa em. tavoin kaavoituksen yhteydessä. Käytännössä tie- ja ratahankkeet sijoittuvat monesti useamman kuin yhden kunnan alueelle, jolloin yhteismenettelyn soveltaminen olisi niissä vaikeaa, sillä se edellyttäisi kuntien yhteistä yleiskaavaa. Tällöinkin YVA-menettelyn ja kaavan kuulemiset voidaan kuitenkin sovittaa yhteen. Muutoin tie- ja ratahankkeita koskee nykyisin menettelyiden yhteensovittamisen näkökulmasta lähinnä yleinen periaate YVA-laissa ja muussa lainsäädännössä edellytettujen selvitysten yhteensovittamisesta (YVA-laki 4 § 1 momentti). Lisäksi ratalain 24 §:n 1 momentti ja LjMTL 29 §:n 1 momentti sisältävät säännökset YVA-lain mukaisen arviointiselostuksen käyttämisestä kyseisten lakien mukaisena selvityksenä hankkeen ympäristövaikutuksista, jos se täyttää tältä osin kyseisten lakien vaatimukset. Samaa selvitystä ei vaadita tällöin uudelleen.

Tie- ja ratasuunnittelun ja YVA-menettelyn yhdistäminen yhteismenettelyyn voisi olla mahdollista lisäämällä LjMTL:iin ja ratalakiin sekä tarvittaessa valtioneuvoston asetuksiin maanteistä (924/2005) ja radoista (962/2007) vastaavantyyppiset yhteismenettelyä koskevat säännökset kuin alueidenkäyttölaissa ja MRA:ssa. Tällöin YVA-menettelyä edellyttävän tie- tai ratahankkeen ympäristövaikutusten selvittäminen voitaisiin YVA-lain mukaisen menettelyn sijaan kytkeä esimerkiksi yleissuunnitelman laatimiseen yhteyteen edellyttäen, ettei YVA-menettelyä toteuteta jo hanketta koskevan kaavoituksen yhteydessä. Yhteismenettelyssä tulisi ottaa huomioon YVA-laissa kuulemiselle asetetut määräajat. Hankkeesta vastaavan (ratahankkeissa Väylävirasto ja tiehankkeissa ELY-keskus tai joskus merkittävässä hankkeissa Väylävirasto) tehtävänä olisi edelleen arviointiohjelman ja -selostuksen laatiminen, ja yhteysviranomainen vastaisi ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä perustellun päätelmän tekemisestä.



Yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien hyväksymispäätökset tekee Liikenne- ja viestintävirasto, jolloin yhteismenettelyssä ei syntyisi alueidenkäyttölain 9 §:n 4 momentissa tarkoitettua eturistiriitatilannetta ja viranomaistoiminnan riippumattomuus voitaisiin varmistaa YVA-direktiivin edellyttämällä tavalla. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan jos toimivaltainen viranomainen on myös hankkeen toteuttaja, jäsenvaltioiden on eriytettävä asianmukaisesti direktiivistä johtuvia velvoitteita toteuttavien viranomaisten ne tehtävät, jotka aiheuttavat eturistiriitoja. Tie- ja ratahankkeissa hankkeesta vastaava ja suunnitelmien hyväksyjä ovat eri viranomaistahoja.

YVA-menettelyn ja tie- ja ratasuunnittelun toteuttamista yhteismenettelynä yhtenä prosessina puoltaisivat etenkin samaa hanketta koskevien useiden viranomaismenettelyjen vähentäminen, sääntelyn ja suunnitteluprosessien sujuvoittaminen ja tätä kautta kustannusten ja hallinnollisen taakan pienentäminen aiheuttamatta kuitenkaan terveys- tai ympäristöriskejä taikka ympäristön pilaantumisen vaaraa. Yhteismenettely voisi myös selkeyttää menettelyä osallisille, kun mielipiteet ja lausunnot voitaisiin esittää yhdelle viranomaiselle. Tämä voisi puolestaan osaltaan lisätä sääntelyn ja YVA-menettelyn yleistä hyväksyttävyyttä.

8.2. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen hankeyhtiöille ja muille infra-kehittäjille

Salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle on oltava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) tai muun lainsäädännön mukainen peruste. Väylävirasto on tunnistanut tarpeita antaa salassa pidettäviä tietoja eräissä tilanteissa, joissa juridinen peruste tietojen antamiselle puuttuu. Näitä tilanteita ovat muun muassa hankeyhtiöiden tietopyynnot liittyen valtion rataverkkoon liitettävän radan suunnittelun toteuttamiseen. Lisäksi tietopyyntöjä esittävät kunnat ja muut infrarakentajat katujen ja muiden yhdyskuntateknisten verkkojen suunnitteluun ja rakentamiseen. Kolmanneksi väylänpidon julkisissa hankinnoissa tarjousten saaminen edellyttää joskus välttämättä joidenkin salassa pidettävien tai turvallisuusluokiteltujen tietojen antamista potentiaalisille tarjoajille jo tarjouspyyntövaiheessa. Kyse voi olla esimerkiksi siltoja tai muita taitorakenteita koskevista tiedoista taikka rataverkon turvalaitteita koskevista tiedoista.

Julkisuuslain ajantasaistamishanke on vireillä oikeusministeriössä.⁴⁰ Salassa pidettävän tiedon antamiseen liittyvää sääntelyä olisi kuitenkin tarpeen selkiyttää mahdollisimman pian riippumatta julkisuuslakihankkeen aikataulusta. Nykytilanne hankaloittaa ja estää yhteiskunnallisesti tärkeiden infranhankkeiden toteutumista tai vaihtoehtoisesti johtaa siihen, että salassa pidettäviä tietoja annetaan oikeudellisesti epävarmojen tulkintojen pohjalta ja näin ollen potentiaalisesti ilman asianmukaista perustetta. Salassapitosääntelyn täsmentäminen edistäisi ja parantaisi siten väyläinfraan liittyvän tiedon suojaamista. Väylävirasto on esittänyt LJMTL:ään ja ratalakiin lisättäväksi säännökset, joiden nojalla yhtäältä Väylävirasto tienpitäjänä ja ELY-keskus alueensa tienpidon tehtävien hoitajana sekä toisaalta Väylävirasto valtion rataverkon haltijana voisivat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tiealuetta sekä rautatietä koskevia erityyppisten infranhankkeiden suunnittelua ja rakentamista varten välttämättömiä tietoja. Väyläviraston ja ELY-keskuksen julkisiin hankintoihin liittyvissä tarpeissa antaa salassa pidettävää tietoa jo tarjousvaiheessa, ratkaisuna on selvitetty siirtymistä rajoitetun menettelyn käyttämiseen.

⁴⁰ Tietoa hankkeesta: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>



8.3. Kuivatus ja hulevesien hallinta

Sään ääriolot lisääntyvät ilmastomuutoksen myötä. Väylänpidossa ilmastomuutokseen sopeutumiseksi maanteiden ja rautateiden kuivatuksen merkitys on tähän liittyen korostunut. Lainsäädäntöä olisi tarpeen kehittää hulevesien paremmaksi hallitsemiseksi tie- ja ratasuunnitelmissa koskien esimerkiksi laskeutus- ja viivytysalaiden käyttöä (LjMTL 24 § 3 momentti ja ratalaki 19 §). Ratalain sääntely on nykyisin lisäksi puutteellista koskien ylijäämämassojen sijoitusalueiden kuivatusta (ratalaki 16 § 2 momentti).

8.4. Johdon tai vähäisen laitteen sijoittaminen rautatiealueella ja suhde yksityistielakiin

Ratalain 36 §:n ja yksityistielain 30 §:n 1 momentin soveltamisen välinen suhde on nykyisin epäselvä. Ratalain 36 §:n 1 momentin mukaan rautatiealueelle voidaan sijoittaa muita kuin radanpitoon liittyviä johtoja, rakennelmia ja laitteita ja tehdä muuta kuin radanpitoon liittyvää työtä sopimalla käyttöoikeudesta ja toimenpiteen suorittamisesta rataverkon haltijan kanssa. Saman pykälän 4 momentin mukaan rautatiehen kohdistuvaan työhön sekä johtojen, rakennelmien ja laitteiden sijoittamiseen rautatiealueelle sovelletaan tämän lain säännöksiä, ellei oikeudesta toimenpiteen suorittamiseen säädetä erikseen muussa laissa. Jos toimenpiteen suorittaminen perustuu muun lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen, on rataverkon haltijan ja toimenpiteen suorittajan sovittava toimenpiteen suorittamisajankohdasta ja toteutustavasta. Yksityistielain 30 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että tiealueen tiekäyttöön ottamisen jälkeen suostumuksen kiinteistöä tai yhdyskuntaa palvelevan maahan sijoitettavan johdon ja sellaiseen liittyvän vähäisen laitteen sijoittamiseen antaa tiekunta tai, jos sellaista ei ole perustettu, tieosakkaat. Kiinteistön omistajan suostumusta ei tällöin tarvita.

Väylävirasto on esittänyt, että sääntelyä tulisi radanpidon ja rautatieliikenteen turvallisuuden vuoksi muuttaa ja selkeyttää niin, että rataverkon haltija sopii muun kuin radanpitoon liittyvän johdon ym. sijoittamisesta rautatiealueelle kaikissa tilanteissa eli myös silloin, kun rautatiealueelle on perustettu yksityistielain mukainen tieoikeus. Lisäksi sijoittajalla tulisi olla velvollisuus sopia rataverkon haltijan kanssa työskentelystä rautatiealueella kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, mihin sijoitusoikeus perustuu. Johtojen ja muiden laitteiden sijoittamisessa rautatiealueelle on perustettavan käyttöoikeuden ja rautatiealueella työskentelyn osalta kriittistä varmistaa, ettei toimenpiteestä aiheudu vaaraa liikenteelle eikä merkittävää haittaa radanpidolle. Rataverkon haltija on oikea taho arvioimaan näitä seikkoja.

8.5. Näkemäalueasetuksen valtuutukset

Liikenne- ja viestintäministeriön asetus näkemäalueista on annettu maantielain (503/2005, nyk. LjMTL) 109 §:n 2 momentin ja ratalain (110/2007) 96 §:n 2 momentin nojalla. Asetuksessa säädetään maanteiden näkemäalueiden määrittämisestä ja rautateiden tasoristeyksien näkemäalueiden määrittämisestä. Ratalain 96 §:n 2 momentti on sittemmin kumottu, ja valtuus näkemäalueiden määrittelyyn on siirretty 38 §:n 3 momenttiin (laki 567/2016). Ratalain valtuus näkemäalueiden tarkempaan määrittämiseen on edelleen 1.1.2019 alkaen (laki 998/2018) muutettu määräyksenantovaltuudeksi Liikenne- ja viestintävirastolle. LjMTL valtuussäännökseen ei ole tehty vastaavia muutoksia. Samaan asiaan on tällä hetkellä siten annettu LjMTL:ssä valtuus ministeriön asetuksen antamiseen ja ratalaissa viranomaisen määräyksen antamiseen. Valtuudet olisi tarpeen yhdenmukaistaa asian laatuun nähden sopivan alemman asteisen sääntelyn



antamiseksi. Näkemäalueilla on voimassa maanomistajan omistusoikeuteen kohdistuvia rajoituksia. Näkemä-alueen ulottuvuuden määrittely vaikuttaa siis yksityisten oikeuksiin. Perussäännökset asiasta on laissa, eikä ulottuvuuden tarkempaa määrittelyä, jossa on kyse varsinkin teknisestä sääntelystä, liene tarpeen säätää laissa. Yksityisten oikeuksiin vaikuttavana asiana tarkempaa määrittelyä koskevat säännökset olisi kuitenkin perusteltua antaa edelleen asetuksella eikä normihierarkiassa alemmalla tasolla olevilla viranomaisen määräyksillä.

8.6. Ratasuunnitelman laatimisaika

Ratalain 26.3 §:n mukaan ratasuunnitelma on hyväksyttävä neljän vuoden kuluessa sen laatimisen aloittamisesta. Käytännössä neljän vuoden määräaika on osoittautunut aika lyhyeksi, etenkin kuin erilaiset selvitystarpeet ja esimerkiksi lupa-asiat vievät aikaa. Myös suunnitteluun liittyvistä konsultti- ja muita vastaavia palveluita koskevista hankintapäätöksistä tehtävät valitukset vaikuttavat suunnitelman laatimisen aikatauluun ja siihen, ettei suunnitelmaa ennätetä hyväksyä neljän vuoden määräajassa. LjMTL:ssa ei ole ratalain 26.3 §:ä vastaavaa neljän vuoden määräaika tiedosuunnitelman laatimiselle. Ratalain sääntely olisi perusteltua yhdenmukaistaa tältä osin LjMTL:n sääntelyn kanssa poistamalla neljän vuoden määräaika.

8.7. Suunnitelmien nähtäville asettamisesta tiedottaminen kiinteistöjen yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle

Suunnittelussa on noussut esille kysymys siitä, miten yleis-, rata- tai tiedosuunnitelman (jäljempänä suunnitelma) nähtäville asettamisesta tiedottaminen tapahtuu silloin, kun ratalain 22.3 §:ssä ja LjMTL 27.3 §:ssä tarkoitettuna kiinteistön omistajana on kiinteistöjen yhteinen alue, jonka osakaskunta on järjestäytymätön. Sama kysymys liittyy myös kiinteistöjen yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedottamiseen. Yhteisalueen 26.3 §:n mukaan asian tiedoksi antaminen järjestäytymättömälle osakaskunnalle tapahtuu lähtökohtaisesti haasteen tiedoksi antamista koskevassa järjestyksessä. Haasteen tiedoksi antamisesta säädetään oikeudenkäymiskaaressa (4/1734, 11 luku) ja yhteisen alueen järjestäytymättömän osakaskunnan osalta tiedoksi antaminen haasteen tiedoksi antamista koskevassa järjestyksessä tarkoittaa käytännössä asiakirjojen pitämistä nähtävillä tuomioistuimen kansliassa ja asiaa koskevan ilmoituksen julkaisemista virallisessa lehdessä. Ratalakiin ja LjMTL:iin olisi perusteltua lisätä erityissäännökset järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedottamisesta. Vaihtoehtoisina tapoina voisi tulla kysymykseen lunastuslain 8.2 §:ää tai kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 168.2 §:ää vastaavat säännökset kiinteistöjen yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedottamisesta. Lunastuslain 8.2 §:n lunastuslupahakemuksen tiedoksi antamista koskevat säännökset vastaavat käytännössä ratalain 22 §:n ja LjMTL 27 §:n kuuluttamista ja kunnassa ilmoittamista koskevia säännöksiä. Kun myös ratasuunnitelma ja tiedosuunnitelma toimivat lunastukseen oikeuttavana asiakirjana, voisi lunastuslain 8.2 §:ään omaksuttu tiedottamismenettely kiinteistöjen yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedottamisesta olla perusteltu myös ratalaissa ja LjMTL:ssa samoin kuin yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedottamisessa.



8.8. Hallinnollisen menettelyn vähäiset korjaustarpeet

Suunnitelmien laatimisen hallinnollisessa menettelyssä on tunnistettu pieniä sujuvoittamis- ja korjaustarpeita. Nämä liittyvät suunnitelman nähtäville asettamiseen, kun ELY-keskus on ratalain 25 a §:n nojalla laatinut tasoristeyksiä koskevan ratasuunnitelman. Olisi tarkoituksenmukaista, että ELY-keskus voisi vastata näissä tapauksissa myös suunnitelman nähtäväksi asettamisesta ja kuuluttamisesta. Lisäksi käytännössä on noussut esiin tulkintahaasteita koskien LjMTL 3 a luvun tieturvallisuuden hallintamenettelyiden soveltamista suunnitelman voimassaolon jatkamistilanteissa.

8.9. Lossin määritelmä ja kuljettajaan kohdistuvat vaatimukset.

Maantielautoista säädetään LjMTL 6 §:ssä. Ne ovat osa maantietä ja joko ohjausköyden tai Liikenne- ja viestintäviraston hyväksymän muun laitteiston ohjaamia losseja tai vapaasti ohjaitavia lautta-aluksia, joilla voidaan liikennöidä useamman lauttasataman välillä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan lossi on ohjausköyden tai sitä korvaavan Liikenne- ja viestintäviraston hyväksymän muun laitteiston ohjaama maantielautta. Määritelmä on vanhentunut, sillä ohjausköydellä ei nykyisin ole lossia ohjaavaa vaikutusta, vaan se toimii ainoastaan lossinkuljettajan optisena apuvälineenä. Sääntelyn taustalla aikoinaan ollut laitteisto on olennaisesti erilainen verrattuna nykyisiin losseihin ja niiden teknisiin ominaisuuksiin. LjMTL:n päivittämisen yhteydessä olisi siten tarpeen tarkastella lossin määritelmän ajantasaistamista. Samassa yhteydessä olisi perusteltua tarkastella lossin kuljettajan osaamisvaatimusten täsmentämistä. Lossinkuljettajan pätevyysvaatimuksista säädetään nykyisin yleisellä tasolla LjMTL 6 §:n 2 momentissa. Vaatimuksia koskevaa sääntelyä sisältyy lisäksi muihinkin lakeihin ja asetuksiin. Tasmällisempien vaatimusten asettaminen voisi olla perusteltua toteuttaa turvallisuusviranomaisen Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä.

9. Seuraavat askeleet

Tässä arviomuistiossa on tarkasteltu väylälakien muutostarpeita kohtuullisen laajasti. Väylälainsäädännön tunnistetut päivitystarpeet liittyvät käytännön soveltamiseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen, muuttuneeseen turvallisuusympäristöön samoin kuin EU-sääntelyyn ja perustuslain vaatimuksiin. Moni käsitellyistä muutostarpeista edellyttää vielä tarkempaa tarkastelua erityisesti ratkaisuvaihtoehtojen osalta. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ja ratalain päivittämiselle on kuitenkin tunnistettu selkeä tarve.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää seuraavaksi avoimesti lausuntopalautetta muistiossa esitetyistä muutostarpeista, niiden merkityksestä ja mahdollisesta kiireellisyydestä. Lisäksi toivotaan palautetta muista mahdollisista väylälakien muutostarpeista.

Mahdollisesta säädöshankkeen tai -hankkeiden asettamisesta, muutostarpeiden käsittelyn priorisoinnista ja rajauksista sekä aikatauluista päätetään ministeriössä lausuntokierroksen jälkeen huomioiden tässä muistiossa esitetty näkökohdat sekä sidosryhmiltä saatavat lausunnot. Kaikkia tässä arviomuistiossa käsiteltyjä kokonaisuuksia ei välttämättä sisällytetä samassa säädöshankkeessa käsiteltäväksi.