

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Eerika Majamaa

**TIENVARSIMAINONNAN LUVANVARAISUUS**

---

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MAJAMAA, EERIKA: Tienvarsimainonnan luvanvaraisuus

Pro gradu –tutkielma, VIII + 96 sivua

Julkisoikeus

Lokakuu 2012

---

Tienvarsimainoksella tarkoitetaan tien varteen usean vuoden ajaksi sijoitettua mainosta, julistetta tai muuta sellaista laitetta tai rakennelmaa, jonka kuva- tai tekstimuotoinen informaatio on tarkoitettu pääasiallisesti tienkäyttäjien nähtäväksi. Tienvarsimainonta on maantielain (503/2005) 52 §:n nojalla yleisesti kiellettyä, mutta kiellosta on tietyillä edellytyksillä mahdollista poiketa. Tienvarsimainontaa varten haettava lupa jäsentyy julkisoikeudessa hallintoluvan käsitteen alle, ja hallintolupa voidaan määritellä viranomaisen yksittäistapauksessa tekemäksi poikkeukseksi yleisestä kiellosta.

Tässä tutkimuksessa selvitän tienvarsimainonnan poikkeusluvan myöntämisen problematiikkaa lupaviranomaisen näkökulmasta. Tarkastelen luvanvaraistamisen taustatekijöitä, viranomaisen harkintavallan käyttöä lupamenettelyssä sekä erityiskysymyksenä luvattoman tienvarsimainonnan ongelmaa. Tutkimus on pääosin hallinto-oikeudellinen ja soveltan siinä lainoppia eli oikeusdogmaattista metodologiaa. Aineistona olen käyttänyt ajantasaista yleishallinto- ja valtiosääntöoikeudellista kirjallisuutta sekä lainvalmisteluasiakirjoja ja muita virallislähteitä. Olli Mäenpään Hallintolupa-teos on tärkeä osa lähdekirjallisuutta.

Tienvarsimainonnan rajoittamista perustellaan yksilön oikeudella elämään ja turvallisuuteen sekä viihtyisään ympäristöön. Luvanvaraistamisen taustalla voidaan nähdä etupäässä valvonnallinen mutta myös ohjaava ja sääntelevä sekä suojaava funktio. Lupa tienvarsimainontaan myönnetään normaalissa hallintomenettelyssä, jossa keskeiseen asemaan nousee lupaehtojen määrittäminen. Viranomaisen soveltama harkinta sijoittuu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan eli sidotun ja vapaan harkinnan välimaastoon. Tilanteesta riippuen harkintavalta voi näyttäytyä suppeana tai laajana, ja maantielain 52 §:n joustavuus mahdollistaa kunkin tapauksen erityisten olosuhteiden huomioon ottamisen. Viranomaisen harkintavallan käyttöön vaikuttavat keskeisesti hallinnon yleiset oikeusperiaatteet samoin kuin hallinnollinen ohjaus.

Maanteiden varsilla olevista mainoksista on havaittu Tiehallinnon vuonna 2006 käynnistämässä inventoinnissa luvattomiksi peräti 80–85 %. Tilanteen taustalla on useita eri tekijöitä kuten valvonnan puute, julkishallinnon organisaatiomuutokset ja lupien voimassaoloa koskevat erimielisyydet viranomaisten ja ulkomainosyrittäjien välillä. Ilmiönä luvaton tienvarsimainonta muodostaa nykyisellään merkittävän yhdenvertaisuusongelman ja voi osaltaan heikentää luottamusta viranomaistoimintaan.

Asiasanat: hallintoluvat, hallinto-oikeus, ulkomainonta, liikenneturvallisuus, sananvapaus, elinkeinovapaus, maisemansuojelu

# Sisällysluettelo

Lähteet.....	V
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimustehtävä.....	3
1.3 Sijoittuminen oikeustieteellisen tutkimuksen kenttään.....	6
1.4 Dispositio.....	8
<b>2 Tienvarsimainonta luvanvaraisena toimintona.....</b>	<b>10</b>
2.1 Tienkäyttäjille suunnatun informaation oikeudellinen jaottelu.....	10
2.1.1 Liikenteen ohjauslaitteet ja ilmoitukset.....	10
2.1.2 Tienvarsimainokset.....	11
2.2 Hallintoluvan käsitteestä.....	14
2.3 Tienvarsimainonta hallintolupien systematiikassa.....	15
<b>3 Tienvarsimainonnan sääntely ja sen valtiosääntöiset puitteet.....</b>	<b>19</b>
3.1 Tienvarsimainonnan nykyisen lupasääntelyn lähtökohdat.....	19
3.1.1 Perustuslakikykennät.....	19
3.1.2 Valtiosopimukset.....	21
3.1.3 Maantielaki.....	25
3.1.4 Muut kansallisen tason lait, asetukset ja viranomaispäätökset.....	28
3.2 Tienvarsimainonnan luvanvaraistaminen yleisen edun näkökulmasta.....	29
3.2.1 Vaikutukset liikenneturvallisuuteen.....	29
3.2.2 Ympäristövaikutukset.....	31
3.3 Elinkeinoharjoittajan perusoikeuksien asema luvanvaraistamisessa.....	34
3.3.1 Sananvapaus.....	34
3.3.2 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus.....	37
<b>4 Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettely.....</b>	<b>39</b>
4.1 Lupamenettelyn lähtökohdat.....	39
4.2 Asianosaiset ja muut tahot lupamenettelyssä.....	42
4.3 Lupa-asian selvittäminen ja kuulemisvelvoite.....	43

4.4 Lupaehtojen määrittely.....	48
4.4.1 Lupaehdot osana tienvarsimainonnan lupapäätöstä.....	48
4.4.2 Lupaehtojen asettamistoimivallan määräytyminen.....	51
4.4.3 Tienvarsimainoksen ulkoasua koskevat ehdot.....	52
4.4.4 Tienvarsimainoksen sijoittaminen.....	55
4.4.5 Tienvarsimainonnan poikkeusluvan ajallinen ulottuvuus.....	57
4.5 Oikeussuoja tienvarsimainonnan lupa-asiassa.....	60
<b>5 Hallintoviranomaisen harkintavalta tienvarsimainonnan lupa-asiassa.....</b>	<b>61</b>
5.1 Viranomaisen harkintavalta hallintoasiassa.....	61
5.2 Harkintavallan käyttö tienvarsimainonnan lupa-asiassa.....	65
5.2.1 Lupaharkinnan lähtökohdat.....	65
5.2.2 Tarpeellisuus liikenteen opastuksen, matkailun tai muun sellaisen syyn kannalta.....	67
5.2.3 Paikallisten olosuhteiden merkitys.....	71
5.3 Yleiset hallinnon oikeusperiaatteet lupaharkinnan ja luvattoman mainonnan kontekstissa....	74
5.3.1 Oikeusperiaatteiden merkityksestä ratkaisuharkinnassa.....	74
5.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate.....	75
5.3.3 Objektiviteettiperiaate.....	80
5.3.4 Suhteellisuusperiaate.....	81
5.3.5 Tarkoitussidonnaisuusperiaate.....	82
5.3.6 Luottamuksensuojaperiaate.....	84
5.4 Hallinnollinen ohjaus tienvarsimainonnan lupaharkinnassa.....	87
<b>6 Lopuksi.....</b>	<b>90</b>

# Lähteet

## Kirjallisuuslähteet

*Aarnio, Aulis*: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Porvoo 1989.

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka et al. (toim.): Perusoikeudet. SanomaPro 2011 (e-kirja, saatavilla myös painettuna, ISBN 978-951-0-30957-5).

*Hoikka, Mikko*: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Vammala 2009.

*Hoikka, Mikko*: Harkitseva eurooppalainen informaatiokuluttaja? Euroopan integraatio ja mainosviestinnän ilmaisuvapaus. Lakimies 3/2006, s. 390–404.

The Impact of Roadside Advertising on Driver Distraction: Final Report. Highways Agency. WSP Development and Transportation 2008.

*Karapuu, Heikki – Lavapuro, Juha*: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka et al. (toim.): Perusoikeudet. SanomaPro 2011 (e-kirja).

Kohti ekotehokasta liikennejärjestelmää: ympäristöohjelma 2010. Tiehallinto.

*Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2008.

*Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. SanomaPro 2005 (e-kirja, WSOY lakitiedon vuoden 2001 painos saatavilla myös painettuna, ISBN 951-670-009-8).

*Laakso, Seppo*: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Tampere 2006.

*Manninen, Sami*: Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Teoksessa Hallberg, Pekka et al. (toim.): Perusoikeudet. SanomaPro 2011 (e-kirja).

*Merikoski, V.*: Vapaa harkinta hallinnossa. Helsinki 1958.

*Mertanen, Marianne*: Luvattomat mainokset. Tierakennusmestari 1/2008, s. 16–18.

*Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008.

*Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 4. laitos. SanomaPro 2004 (e-kirja, samansisältöinen ja -niminen vuoden 2003 kirja saatavilla myös painettuna, ISBN 951-670-100-0).

*Mäenpää, Olli*: Hallintolupa. 2. uud. painos. Helsinki 1992.

*Pellonpää, Matti*: Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §). Teoksessa Hallberg, Pekka et al. (toim.): Perusoikeudet. SanomaPro 2009 (e-kirja).

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012 (e-kirja, saatavilla myös painettuna, ISBN 978-952-14-1853-2).

*Rautiainen, Pauli*: Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi. Lakimies 6/2011, s. 1152–1171.

Suomen maaseututyypit 2006. Maa- ja metsätalousministeriö 7/2006.

Säännökset koskien tienvarsimainontaa ja niiden soveltaminen: muistio. Liikenneviraston oikeuspalvelut 28.3.2012.

Tienvarsimainonnan käsikirja. Tiehallinto, Suomen Kuntaliitto ja Ympäristöministeriö. Helsinki 2002.

Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen: muistio. Liikennevirasto, Pirkanmaan ELY-keskus ja Suomen Yrittäjät 24.2.2010.

*Vihervuori, Pekka*: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa Hallberg, Pekka et al. (toim.): Perusoikeudet. SanomaPro 2009 (e-kirja).

## Virallislähteet

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeuslupahakemus tienvarsimainokselle.

HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 17/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maantielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 73/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 142/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Liikennevirastosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta.

HE 189/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maantielain ja ratalain muuttamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriön ohje yleisten teiden näkemäalueista. Helsinki 24.1.2002.

Liikenneministeriön päätös liikenteen ohjauslaitteista 203/1982.

LiVM 9/2005 vp — HE 17/2004 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 9/2005 vp: Hallituksen esitys maantielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 21/2009 vp: Hallituksen esitys laeiksi maantielain ja ratalain muuttamisesta.

Palvelukohteiden viitoitus. Tiehallinnon ohje TIEH 2000021–07. Helsinki 2007.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp: Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi.

PeVL 3/2005 vp — HE 17/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2005 vp: Hallituksen esitys maantielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Tasoliittymät: suunnitteluvaiheen ohjaus. Tiehallinnon ohje TIEH 210000-01. Helsinki 2001.

Tienvarsimainonnan toimintalinjat. Tiehallinnon ohje. Helsinki 2006.

Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje. Liikenneministeriön ohjeita 15/2010. Kuopio.

Tienvarsimainosten liikenneturvallisuusvaikutukset. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 24/2004. Helsinki.

## Internetlähteet

Liikenneministeri Anu Vehviläisen tiedote 19.10.2009. [www.lvm.fi](http://www.lvm.fi) > Ajankohtaista > Tiedotteet > 2009 > 19.10.2009. Vierailtu 21.8.2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Ohjesääntöiset elinkeinot. [www.tem.fi](http://www.tem.fi) > Kuluttajat ja markkinat > Ohjesääntöiset elinkeinot. Päivitetty 18.11.2010, vierailtu 5.7.2012.

Ympäristöministeriö: Kansainväliset ympäristösopimukset. [www.ymparisto.fi/ymparistosopimukset](http://www.ymparisto.fi/ymparistosopimukset). Päivitetty 13.1.2012. Vierailtu 21.8.2012.

## Viranomaisratkaisut

Pirkanmaan ELY-keskuksen päätös dnro 1370/2012/PIR/2 (21.05.2012)

Pirkanmaan ELY-keskuksen päätös dnro 115/2012/PIR/4 (27.2.2012)

## Oikeustapaukset

KHO 19.11.2009 taltio 3283

KHO 9.2.2012 taltio 219

KHO 9.2.2012 taltio 220

KHO 9.2.2012 taltio 221

KHO 9.2.2012 taltio 222

KHO 9.2.2012 taltio 223

KHO 9.2.2012 taltio 224

KHO 6.3.2012 taltio 497

KHO 6.3.2012 taltio 498



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

*Maantiellä* tarkoitetaan yleiseen liikenteeseen luovutettua tietä, jonka ylläpitämisestä valtio huolehtii. Maanteitä koskeva sääntely sisältyy maantielakiin (2005/503), jonka 4 §:ssä maantiet määritellään liikenteellisen merkityksensä mukaan valtateiksi, kantateiksi, seututeiksi tai yhdysteiksi<sup>1</sup>. *Liikennealueeksi* määritellään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 83 §:n 4 momentissa alueet, jotka on osoitettu valta-, kanta- ja seututeille sekä niitä yhdistäville ja niiden jatkeena oleville teille, jotka palvelevat pääasiallisesti muuta kuin paikallista liikennettä<sup>2</sup>. Kaikilla maanteitä varten osoitetuilla liikennealueilla käytetään tieliikenneasetuksessa (182/1982) määriteltyjä tienkäyttäjiä palvelevia ohjauslaitteita, joihin kuuluvat liikennemerkkit, tiemerkinnät ja liikennevalot.

Mainonta maanteiden varsilla on pääsääntöisesti kielletty. Tienvarsimainonnan kieltö ei kuitenkaan koske lyhyeksi ajaksi sijoitettavaa, esimerkiksi kesäteatteria tai kokousta koskevaa ilmoittelua<sup>3</sup>. Tienkäyttäjiä palvelevaa kaupallista informaatiota voidaan saada *poikkeusluvalla* pidemmäksi ajaksi näkyville tien varteen sijoitettavaan mainokseen. Nimestään huolimatta tällainen poikkeuslupa on tavallinen hallintolupa, joka voidaan muiden tavallisten hallintolupien tavoin myöntää laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä<sup>4</sup>. Vaikka poikkeuslupa-sanaa käytetään yleisesti tienvarsimainonnasta puhuttaessa ja se mainitaan jopa lainsäädännössä<sup>5</sup>, kyse ei siis ole siitä, että asiassa poikettaisiin normaaleista hallintoluvan vaatimuksista. Aidosta poikkeusluvasta on kyse esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä, jonka mukaan kunta voi myöntää erityisestä syystä poikkeuksen rakentamista koskevista säännöksistä. Tällöin voidaan poiketa esimerkiksi normaalin rakennusluvan edellytyksistä.

*Tienvarsimainoksella* tarkoitetaan tien varteen sijoitettua mainosta, ilmoitusta, julistetta tai muuta sellaista laitetta tai rakennelmaa, jonka kuva- tai tekstimuotoinen informaatio on tarkoitettu pää-

---

1 Maantielain 4 §:n mukaan maantiet luokitellaan seuraavasti: ”*Valtatiet* palvelevat valtakunnallista ja maakuntien välistä pitkämatkaista liikennettä. *Kantatiet* täydentävät valtatieverkkoa ja palvelevat maakuntien liikennettä. *Seututiet* palvelevat seutukuntien liikennettä ja liittävät näitä valta- ja kantateihin. Muut maantiet ovat yhdysteitä.” (kursivointi kirjoittajan)

2 ”Liikennealueen laajuus määräytyy tien tekemiseen tarvittavan tiealueen sekä suoja- ja näkemäalueiden perusteella tai pelkän tiealueen perusteella. Liikennealuevarauksen tulee kuitenkin aina olla tienpidon ja liikenneturvallisuuden kannalta riittävä sekä liikenteen ympäristöhäiriöiden ja alueen maankäytön kannalta tarkoituksenmukainen.” Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 20.

3 Poikkeukset tienvarsimainonnan yleisestä kiellosta sisältyvät maantielain 52 §:n 2 momenttiin.

4 Ks. Mäenpää 2004, s. 126.

5 Näin ollen esimerkiksi valtioneuvoston elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista antaman asetuksen (910/2009) 7 §:n 2 kohdassa puhutaan ”tienvarsimainontaan liittyvistä poikkeuslupatehtävistä”.

asiallisesti tienkäyttäjän nähtäväksi (pois lukien viralliset liikennemerkit)<sup>6</sup>. Tienvarsimainontaa koskeva poikkeuslupa jäsentyy julkisoikeudessa *hallintoluvan* käsitteen alle. Hallintolupa voidaan määritellä viranomaisen yksittäistapauksessa tekemäksi poikkeukseksi yleisestä kiellosta: hallintoluvalla voidaan siis sallia sellainen toiminta, joka on normaalisti kiellettyä<sup>7</sup>. Hallintolupasäätely on hajanaista, eikä hallintolupaa koskevia säännöksiä ole koottu yhteen paikkaan. Lupasäännökset esiintyvät kutakin asiaryhmää käsittelevissä laeissa, kuten rakennuslupa-asiaa koskeva lupasäätely maankäyttö- ja rakennuslaissa ja ajokortin myöntämistä koskeva säätely ajokorttilaissa (386/2011). Keskeisimpiä tienvarsimainontaa koskevia säännöksiä sisältyy maantielakiin ja järjestyslakiin (612/2003). Hallintolupamenettelyä koskee yleisesti hallintotoiminnan laadun takeena toimiva hallintolaki (434/2003).

Tienvarsimainonnan yleistä kieltoa puolletaan etenkin liikenneturvallisuuden ja ympäristöarvoihin liittyvillä näkökohdilla. Liikenneturvallisuuden taustalla on perustuslain (731/1999) 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, ja perustuslain 20 §:ssä puolestaan säädetään ympäristöperusoikeudesta. Toisaalta huomioon on otettava perustuslain 12 §:ään sisältyvä mainosviestinnän sananvapaus, joka asettaa omat vaatimuksensa viranomaisen harkintavallalle. Mainosviestinnän vapaus tukee perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta työhön ja elinkeinovapautta. Viranomaisen tulee tienvarsimainonnan sallittavuutta koskevaa päätöstä tehdessään ottaa huomioon sekä luvanvaraistamisen tavoitteiden turvaaminen että luvan hakijan perusoikeudet. Lainsäädäntö asettaa omat vaatimuksensa tienvarsimainonnan sallittavuudelle, ja mainonnan edellytyksiä täsmennetään liikennepoliittisen ohjauksen keinoin.

Viranomaisen käyttämään harkintavaltaan vaikuttavat perustuslaki, lait ja alemmanasteiset säännökset, hallintolupa-asian luonne, tapauksen erityiset olosuhteet ja mahdollinen hallinnollinen ohjaus. Erikseen on syytä mainita lainsäädännössä tunnustetut yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joihin lukeutuvat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Harkintaan voivat vaikuttaa myös aikaisemmin asiassa tehdyt päätökset ja tuomioistuinten tuomiot. Kuitenkaan hallintoviranomaisen asiassa aiemmin tekemät päätökset tai edes kokonaiset päätöslinjat eivät ole sillä tavalla sitovia, ettei viranomaisen voisi tarpeen vaatiessa omaksua uutta linjaa.

Tienvarsimainonnan lupa-asioista huolehtiminen kuuluu *tienpitäjälle*, joka vastaa *tienpidosta*. Keskeiset tienpitoa ja tienpitäjää koskevat säännökset sisältyvät maantielakiin, jossa säädetään maanteistä, maantienpidosta sekä tienpitäjälle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Maantielain 9

<sup>6</sup> Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 10.

<sup>7</sup> Mäenpää 1992, s. 4.

§:ssä todetaan, että tienpito käsittää maantien suunnittelun, rakentamisen, kunnossapidon ja liikenteen hallinnan. Tienpitäjä on maantielain 10 §:n mukaan valtio, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Maantielain 11 §:n mukaan tienpitoviranomaisena toimii toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tienvarsimainonnan lupa-asioissa tienpitoviranomaisen tehtävä kuuluu valtioneuvoston elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista antaman asetuksen (910/2008) nojalla Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (myöhemmin Pirkanmaan ELY-keskus), joka hoitaa kaikkien ELY-keskusten toimialueella maantielaissa tarkoitetut tienvarsimainontaan liittyvät poikkeuslupatehtävät.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Tienvarsimainonta on herättänyt maantielain säätämisen yhteydessä paljon keskustelua. Myös korkein hallinto-oikeus on joutunut lukuisia kertoja ottamaan kantaa tienvarsimainonnan sallittavuuteen. Liikenneturvallisuuden, ympäristöarvojen ja yritystoiminnan tarpeiden yhteensovittamisen tiimoilta on viime vuosina käyty myös neuvotteluita viranomaisten ja yrittäjien kesken. Tienvarsimainonnan lupakäytäntöjen on etenkin uuden maantielain voimaantulon jälkeen havaittu olevan jossain määrin joustamattomia.<sup>8</sup> Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on reagoinut yrittäjien huoleen maantielain vuoden 2009 muutosta koskevassa lausunnossaan<sup>9</sup>.

Tienvarsimainosten sallittavuutta tai tarpeellisuutta ei ole määritelty yksiselitteisesti lainsäädännössä, vaan päätös joudutaan tekemään tapauskohtaisen harkinnan pohjalta jokaisen mainoksen kohdalla. Tässä harkinnassa keskeistä on tyypillisesti punninta yleisen edun ja elinkeinonharjoittajan edun välillä. *Elinkeinoharjoittajalla* viitataan tässä tutkimuksessa taloudellista toimintaa harjoittavaan luonnolliseen henkilöön ja yksityiseen oikeushenkilöön. Käytän *yrittäjä*-sanaa elinkeinonharjoittajan synonyyminä. Lainsäädännössä elinkeinonharjoittajan ja yrittäjän käsitteet voivat saada toisistaan eroavia asiakohtaisia merkityksiä, mutta tässä tutkimuksessa elinkeinonharjoittajan ja yrittäjän välisten erojen ja yhtäläisyyksien tarkalla määrittelyllä ei ole lainkaan merkitystä. Kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat luonnolliset ja juridiset henkilöt ovat tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyssä samassa asemassa.

Yleistä etua edustaa tienvarsimainonnassa etenkin liikenneturvallisuuden vaaliminen ja sen taustalla oleva oikeus elämään ja turvallisuuteen. Luvan hakijan kannalta puntariin asetetaan sananvapaus,

---

<sup>8</sup> Ks. Liikenneviraston, Pirkanmaan ELY-keskuksen ja Suomen Yrittäjien laatima muistio Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen (24.2.2010).

<sup>9</sup> LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 2–3.

joka liittyy keskeisesti elinkeinovapauden periaatteeseen ja sitä kautta liiketoiminnan tarpeisiin. Jo lainvalmisteluvaiheessa on lähtökohdaksi asetettu se, että tienkäyttäjiä palvelevan – esimerkiksi levähdyspaikasta tiedottavan – informaation välittäminen tienvarressa on suositeltavaa, mutta mainontaa on pidettävä viimesijaisena keinona tämän viestinnällisen tavoitteen saavuttamiseksi. Vaikka liikenneturvallisuus ja turvallinen liikenneympäristö ovat aina etusijalla ratkaisuharkinnassa, liian tiukka lain soveltaminen voi johtaa tarpeettoman laajaan elinkeinonharjoittajan sananvapauden rajoittamiseen.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on luoda selkeä yleiskuva tienvarsimainonnan luvanvaraisuuden syistä ja seurauksista. Näkökulma on oikeudellinen ja oikeudellisen jaottelun näkökulmasta nimenomaan julkisoikeudellinen sen vuoksi, että luvanvaraisuudesta puhuttaessa on kyse julkista valtaa käyttävän viranomaisen ja yksityisen kansalaisen, esimerkiksi elinkeinonharjoittajan, suhteesta. Käsittelen tienvarsimainonnan perusoikeusnäkökulmaa, poikkeusluvan käsittelyssä noudatettavaa hallintomenettelyä, lupaehtojen määrittelyä, viranomaisen soveltamaa harkintaa sekä erityiskysymyksenä ajankohtaista luvattomien tienvarsimainosten ongelmaa.

Maanteiden varsilla olevista mainoksista on havaittu luvattomiksi 80–85 % Tiehallinnon vuonna 2006 käynnistämässä inventoinnissa<sup>10</sup>. Luvattomien mainosten suuren määrän taustalla on useita eri tekijöitä kuten valvonnan puute ja poikkeuslupien voimassaoloa koskevat erimielisyydet viranomaisten ja mainosyrittäjien välillä. Käsittelen luvattoman mainonnan ongelmaa hallinnon oikeusperiaatteiden kuten yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan näkökulmasta. Tutkimuksessani voidaan siis hahmottaa seuraavalla tavalla kolme tutkimuskysymystä, joista ensimmäinen taustoittaa aihepiirin keskeiset perusasiat, toinen on pääkysymys ja kolmas selvästi edellisiä suppeampi erityiskysymys:

- (1) Mitä syitä ja millainen sääntelyperusta tienvarsimainonnan luvanvaraistamisella on?
- (2) Millaista harkintaa viranomainen toteuttaa tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyssä?
- (3) Millaisena luvattoman tienvarsimainonnan ongelma näyttäytyy hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden valossa?

Olen pyrkinyt käsittelemään tienvarsimainontaa monipuolisesti, jotta lupakäytännöstä ja siihen liittyvistä ongelmista muodostuisi kokonaisvaltainen kuva. Mahdollisuus tienvarsimainontaan koskettaa monien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä, jotka haastaa kuitenkin liikenneturvallisuus-

---

<sup>10</sup> Liikenneministerille 25.2.2010 luovutetun muistion saatekirje, liitteenä julkaisussa Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, liite 1, s. 1.

den vaalimiseen tähtäävä tavoite. Tämä punninta yhdistyy viranomaisen lupaharkinnassa lain asettamiin ulkorajoihin, asiassa saatuun selvitykseen ja tapauskohtaisten olosuhteiden huomioimiseen. Erityisen keskeistä on huomata myös viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat ja ohjaavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, jotka sitovat viranomaista lain tasoisina punnintaperiaatteina.

Koska tienvarsimainonnan juridinen puoli kytkeytyy keskeisesti tienpitoviranomaiselle osoitettuun valvontatehtävään ja harkintavallan käyttöön, tutkimuksessa painottuu viranomaisnäkökulma. Julkista valtaa käyttävä viranomainen näyttäytyy tienvarsimainonnan yhteydessä tahona, joka etsii laintulkinnan kautta tasapainoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämisen sekä elinkeinoelämän tarpeiden välille. Tässä tutkimuksessa tienvarsimainonnan poikkeuslupan edellytyksiä tarkastellaan siis erityisesti myös elinkeinonharjoittajien perusoikeuksien näkökulmasta. Tienvarsimainontaa harjoittavat yritysten ohella muun muassa kunnat ja erilaiset yhdistykset. Keskityn tässä työssä kuitenkin nimenomaan elinkeinonharjoittajiin tienvarsimainonnan poikkeuslupien hakijoina, sillä elinkeinonharjoittajat ovat merkittävä ja vertailukelpoinen hakijaryhmä, joiden liiketoiminnalle tienvarsimainonnalla voi olla aivan erityinen merkitys.

On huomattava, että tienvarsimainonnan yleisellä kiellolla on tietty merkitys myös mainoskehikkojen omistajien omaisuudensuojan kannalta. Lupamenettely voidaan nähdä mainoskehikon ja mainoksen omistajan näkökulmasta omaisuuden käyttörajoituksena. Toisaalta käyttörajoituksesta on kyse silloinkin, kun maanomistaja haluaa sijoittaa tienvarsimainoksen omalle maalleen. Olen kuitenkin päättänyt tässä tutkimuksessa rajata omaisuudensuojakysymykset pois, koska ne eivät liity tienvarsimainonnan lupaproblematiikan ytimeen. Tienvarsimainonnan luvanvaraisuuden lähtökohta on, että kaikkien on haettava yhtäläisesti lupa tienvarsimainokselleen riippumatta siitä, kenen maalle tai kenen kehikkoon mainos aiotaan sijoittaa.

Lupaehdot ovat keskeinen osa jokaista myönteistä tienvarsimainonnan poikkeuslupapäätöstä, ja ehtojen avulla voidaan myös monissa tapauksissa lisätä joustavuutta tapauskohtaiseen päätöksentekoon. Lupaharkintaa palvelevat ratkaisevalla tavalla myös hallinnon menettelylliset laatutekijät, jotka koskevat muun muassa viranomaista sitovaa selvittämisvelvollisuutta sekä asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi. Perusoikeuskytkennät, lupamenettelyn erityispiirteet, lupaehdot ja viranomaisen harkintavallan laajuus liittyvät niin keskeisesti tienvarsimainonnan poikkeuslupan myöntämiseen, että olen katsonut perustelluksi käsitellä näitä kaikkia asioita saman tutkimuksen sisällä. Kaikki mainitut osa-alueet muodostavat kokonaisuuden, joka jäisi aukolliseksi, jos jotain jätettäisiin pois.

Kokonaisuutta palvelee osaltaan myös kysymys luvattoman mainonnan muodostamasta ongelmasta, vaikkakin näen tämän kysymyksen jossain määrin muusta kokonaisuudesta erillisenä.

Tienvarsimainonnalla viitataan tässä tutkimuksessa nimenomaan maanteiden varsilla tapahtuvaan mainontaan, joka on suunnattu taajamien välillä liikkuville tienkäyttäjille. Tutkimus rajautuu siten alueellisesti maantielain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin asemakaava-alueen ulkopuolisiin alueisiin sekä maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n 4 momentin mukaisiin asemakaava-alueella sijaitsevien maanteiden liikennealueisiin. Toisin sanottuna en paneudu kuntien sisäisiin taajama-alueiden mainontakäytäntöihin, joita koskevat eri lait kuin maantielain 52 §:ssä tarkoitettua mainontaa. Kunkin kunta voi vaikuttaa alueellaan tapahtuvaan tienvarsimainontaan omassa rakennusjärjestyksessään.

Tienvarsimainontaa ei ole yksittäisenä hallintolupatyypinä aikaisemmin alistettu kokonaisvaltaisen oikeusdogmaattisen tarkastelun kohteeksi. Olli Mäenpää on kuitenkin käsitellyt yleisesti hallintolupia juridisen systematisoinnin kautta ansiokkaassa teoksessaan *Hallintolupa* (1992). Tienvarsimainonnasta on viime vuosina tapahtuneiden organisaatio- ja lainsäädäntömuutosten johdosta tullut entistä puhuttavampi aihepiiri. Tienvarsimainonnan alalta on valmistunut äskettäin Pirkanmaan ELY-keskuksen toimeksiantoina kaksi opinnäytetyötä, joiden näkökulma ei kuitenkaan ole ollut oikeustieteellinen. Maiju Nylundin Vaasan ammattikorkeakoulun ympäristötekniikan koulutusohjelmaan tekemä insinöörityö kantaa nimeä *Tienvarsimainonnan käytänteet suhteessa lainsäädäntöön, Ruotsin ohjeistukseen ja liikenneturvallisuuteen* (2011). Työn painopisteenä on Suomen tienvarsimainontaa koskevan ohjeistuksen toimivuuden arviointi ja mahdollisten ongelmakohtien määrittäminen. Marjut Herrasen Tampereen ammattikorkeakoulun liiketalouden koulutusohjelmaan laatima opinnäytetyö *Tienvarsimainonta: organisaatioiden tietous tienvarsimainonnan luvanvaraisuudesta* (2010) kiinnittää huomion yrittäjien kokemuksiin tienvarsimainonnan lupakäytännöistä ja etsii tätä kautta syitä luvattomaan tienvarsimainontaan. Myös käsillä olevan tutkimuksen taustalla on Pirkanmaan ELY-keskuksen toimeksianto.

### 1.3 Sijoittuminen oikeustieteellisen tutkimuksen kenttään

Oikeustiede voidaan nykyäskäytännön mukaisesti jakaa yksityis- ja julkisoikeuteen. Yksityisoikeuden tutkimuskohteena ovat yksityisten kansalaisten väliset oikeussuhteet, kun taas julkisoikeudellinen tutkimus keskittyy kansalaisen ja julkisen vallan välisen oikeussuhteen tarkasteluun. Julkista valtaa käyttävät päätöksenteossaan julkisoikeudelliset yhteisöt, joille tämä valta kuuluu valtiosäännön ja

muun lainsäädännön nojalla. Julkinen hallinto on hierarkkinen järjestelmä, jonka ylimpiä toimijoita ovat valtio ja valtiosäännön nojalla itsehallinnollista asemaa nauttivat kunnat. Myös Euroopan unioni toimii julkisoikeudellisena yhteisönä korkealla tasolla, ja sen lainsäädäntö on tehokkuusperiaatteen nojalla suoraan kaikissa jäsenmaissa sovellettavaa oikeutta<sup>11</sup>. Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unioni on 1. joulukuuta 2009 saanut oikeushenkilön aseman.

Julkisoikeus ja julkisoikeudellinen tutkimus joutuu luonteensa johdosta ottamaan jatkuvasti kantaa yksilön ja julkisen vallan välisiin valtasuhteisiin sekä julkisen vallan käyttöön ja sitä kautta myös yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin. Nykyinen valtiosääntömme tunnustaa yksilölle laajan joukon perusoikeuksia, joista monet esiintyvät samansisältöisinä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Siten esimerkiksi Suomen ratifioimaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvien oikeuksien turvaamiseksi on viime kädessä mahdollista valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Tienvarsimainonnan perusoikeusproblematiikan tiimoilta ei ole kuitenkaan vielä saatu Suomea koskevia päätöksiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta. Perusoikeuksilla on keskeinen rooli myös tienvarsimainonnasta puhuttaessa, sillä elinkeinonharjoittajien sananvapaus ja elinkeinon harjoittamisen edellytykset ovat usein joutuneet konfliktiin liikenneturvallisuuden ja ympäristötekijöiden kanssa. Tienpitoviranomaisella on julkisen vallan edustajana velvollisuus turvata luvanvaraistamisen tavoitteen toteutuminen edistämällä yksilön oikeutta elämään ja ympäristöön ja toisaalta yrittäjien oikeutta sananvapauteen ja sitä kautta elinkeinon harjoittamiseen.

Koska tienvarsimainonnan oikeudellinen asema määrittyy keskeisesti luvanvaraisuuden kautta, tutkimuksen kannalta on ensisijaisen tärkeää ymmärtää hallintoluvan käsite. Hallintolupien tutkimus sijoittuu julkisoikeuteen sisältyvistä oikeudenaloista hallinto-oikeuden alle. Hallinto-oikeudellisen tutkimuksen kohteena ovat viranomaistoiminnan oikeudelliset perusteet ja toimivalta sekä hallintomenettely ja hallinnon oikeusturvakeinot. Tämä tutkimus on siis suurelta osin hallinto-oikeudellinen, mutta perusoikeuksien osalta sivutaan keskeisesti myös valtiosääntöoikeutta. Tutkimuksessa sovelletaan pääosin lainoppia eli oikeusdogmaattista metodia, jonka tavoitteena on voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen ja oikeusjärjestystä koskevan tiedon tuottaminen.<sup>12</sup>

Käsitys oikeudesta on vallitsevassa nykyaikaisessa länsimaisessa katsannossa oikeuspositivistinen, ja oikeuspositivismissa oikeus nähdään ihmisen tietoisien toiminnan tuloksena, siis säädettyä oikeutena. Oikeuspositivismissa oikeuden katsotaan nojaavan valtiolliseen lainsäätäjän auktoriteettiin,

---

11 EU-oikeuden sitovuus todettiin ensi kertaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa *Costa vs. ENEL* (15.7.1964).

12 Ks. Aarnio 2012, s. 10–13.

minkä johdosta oikeus ei siis perustu jumalalliseen alkuperään mutta ei myöskään pelkkään järkeen. Oikeusdogmatiikaksi nimitetään sitä oikeuden sisältöä selvittävää tutkimusta, joka perustuu oikeuspositivistiseen käsitykseen oikeudesta.<sup>13</sup> Juuri tämä lähtökohta pätee myös omaan tutkimukseeni.

Voimassa olevaa oikeutta on oikeuspositivismin ohella tarkasteltu myös kahden muun teoreettisen peruskatsannon kautta. Luonnonoikeudellisessa oikeusteoriassa oikeusnormien voimassaolon katsotaan perustuvan ihmisestä, kulttuurista, ajasta ja paikasta riippumattomaan yleispätevyyteen. Oikeusrealismi puolestaan keskittyy luomaan ennusteteorioita siitä, miten tuomioistuimien todennäköisesti tulee eri tilanteissa toimimaan.<sup>14</sup>

Tässä työssä lähestyn oikeustiedettä käytännöllisen lainopin kautta. Lisäksi olen useissa kohdissa pitänyt tärkeänä tuoda tienvarsimainontaan liittyviin kysymyksiin lisää syvyyttä oikeusteoreettisen näkökulman avulla. Lainopillinen tutkimukseni on luonteeltaan sääntökeskeistä erotukseksi tapauskeskeisestä tutkimuksesta, jota suositaan etenkin common law -järjestelmissä. Sääntökeskeisessä tutkimuksessa tavoitteena on saada informaatiota oikeusnormeista selvittämällä säädösten tulkinnallinen sisältö.<sup>15</sup> Käytän sääntökeskeisyydestä huolimatta korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksia niissä tilanteissa, joissa oikeustapausten avulla on perusteltua havainnollistaa tiettyjä tulkintalinjoja ja hyväksyttävän ja ei-hyväksyttävän välisiä rajanvetoja tienvarsimainonnan lupa-asioissa.

#### 1.4 Dispositio

Tämän työn varsinainen käsittelyosa alkaa luvun 2 alussa, jossa määrittelen tienvarsimainoksen ja erotan tutkimuksen kohteena olevat mainokset muista maanteiden varsilla esiintyvistä tiedotuksista. Tarkastelen sitten hallintoluvan käsitettä tarkemmin ja muotoilen kuvaa tienvarsimainonnan poikkeusluvasta osana hallintolupien kokonaisuutta. Alaluvussa 2.3 esitän Mäenpään hallintolupien luokittelun ja pohdin siten vielä yleisen hallintolupien systematisoinnin kautta, mitä eri tarkoituksia tienvarsimainonnan luvanvaraistamisella on.

Luvussa 3 käyn läpi tienvarsimainontaa koskevan sääntelyn aloittaen perinteisen oikeusnormihierarkian huipulta eli perustuslain tasolta edeten lakien kautta asetuksiin ja viranomaisten päätöksiin. Käsittelen myös kansainvälistä oikeutta, joka on saatettu Suomessa voimaan lain tai asetuksen ta-soisena. Kansainvälisiä säädöksiä on usein vaikea sijoittaa perinteiseen normihierarkiaan, mutta suuren periaatteellisen merkityksensä vuoksi olen tässä työssä käsitellyt ihmisoikeussääntelyä heti

---

13 Laakso 2012, s. 24, 61.

14 Laakso 2012, s. 100–102, 104.

15 Aarnio 2011, s. 13–14.



kotimaisen perustuslain jälkeen. Toisena 3. luvun keskeisenä kokonaisuutena tarkastelen yksityiskohtaisemmalla tasolla tienvarsimainonnan perusoikeusolottuvuuksia: ensin liikenneturvallisuutta ja sen taustalla olevaa perustuslain 7 §:n takaamaa oikeutta elämään, sitten ympäristövaikutuksia perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kautta, ja lopuksi elinkeinonharjoittajan näkökulmaa perustuslain 12 ja 18 §:ssä säädetyn ja sananvapauden ja elinkeinovapauden suojan kautta.

Neljäs luku koskee tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyä. Kyse on normaalista hallintoasiasta, jossa yleislakina on voimassa hallintolaki ja erityislakina etenkin maantielaki ja sen 52 §. Käsittelemme lupa-asian asianosaisia ja muita tahoja, samoin kuin selvittämistä ja kuulemista osana hallintolupamenettelyä. Tämän tutkimuksen puitteissa en käsittele hallintomenettelyn eri osa-alueita yksityiskohtaisesti vaan nostan esiin keskeisiä menettelyllisiä lähtökohtia lähinnä siltä osin, kuin niillä on jokin erityinen merkitys juuri tienvarsimainonnan lupa-asian käsittelyssä. Poikkeuslupamenettelyssä on keskeinen asema lupaehtojen määrittelyllä, ja siksi tarkastelenkin lupaehtoja tarkemmin tienvarsimainonnan kontekstissa. Käsittelemme lupaehtojen asettamisen edellytyksiä ensin yleisemmällä tasolla ja sitten tarkemmin erityisesti tienvarsimainonnan osalta. Keskeiset tienvarsimainonnan poikkeusluvan lupaehdot koskevat tyypillisesti mainoksen ulkoasua, sijoittamispaikkaa ja voimassaoloaikaa. Lopuksi kiinnitän huomion oikeussuojakysymyksiin etenkin muutoksenhaun osalta.

Viidennessä luvussa käsittelemme tarkemmin viranomaisen poikkeuslupamenettelyssä soveltamaa harkintaa. Kuten yhä useammassa hallintopäätöksissä nykyisin, myös tienvarsimainontaan sovellettava harkinta sijoittuu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan eli sidotun ja vapaan harkinnan välimaastoon.<sup>16</sup> Maantielain 52 §:ään sisältyy siis joustonvaraa. Lakitekstin sanamuodon mukaan tienvarsimainonta sallitaan, jos se on liikenteen opastuksen, matkailun tai muun sellaisen syyn johdosta tarpeellista. Tienvarsimainonnan edellytyksiä täsmennetään esitöissä, joita tulee arvioida heikosti velvoittavina oikeuslähteinä<sup>17</sup>. Poikkeusluvan saamisen edellytyksistä voidaan joustaa elinkeinonharjoittajien eduksi etenkin harvaan asuttujen seutujen kohdalla. Vielä yksityiskohtaisempia ohjeita tienvarsimainonnasta on julkaistu muun muassa Liikenneviraston viranomaisohjeistuksessa. Elinkeinoharjoittajien ja viranomaisten välillä on tienvarsimainonta-asioissa esiintynyt kitkaa, eikä yksimielisyyttä ole kokonaisuudessaan saavutettu.

Viidennessä luvussa käsittelemme myös yleisten oikeusperiaatteiden merkitystä tienvarsimainontasioiden ratkaisuharkinnassa. Etenkin yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate tarjoavat hy-

<sup>16</sup> Ks. Mäenpää 1992, s. 147–148.

<sup>17</sup> Heikko velvoittavuus tarkoittaa sitä, että vaikka oikeuslähteen sivuuttamisesta ei seuraa sanktiota, ratkaisu tulee oletettavasti kumotuksi muutoksenhakuvaiheessa tai uudelleen käsiteltäessä. Lainsäätäjän tarkoituksen ohella heikosti velvoittaviksi lähteiksi luetaan ennakkoratkaisut. Aarnio 2011, s. 69.

vät puitteet ottaa esille myös luvattomaan tienvarsimainontaan liittyviä ongelmia. Omistan oman osionsa vielä hallinnolliselle ohjaukselle, jolla täsmennetään lupaehtojen määrittelyä ja luvan myöntämisen edellytyksiä. Kuudennessa ja viimeisessä luvussa kokoan yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot ja esitän johtopäätöksiä.

## 2 Tienvarsimainonta luvanvaraisena toimintona

### 2.1 Tienkäyttäjille suunnatun informaation oikeudellinen jaottelu

#### 2.1.1 Liikenteen ohjauslaitteet ja ilmoitukset

Tienkäyttäjät kohtaavat maanteiden varsilla monenlaista informaatiota. Liikennemerkkien, liikennevalojen ja tiemerkin­töjen keskeisin tarkoitus on pitää yllä yleistä järjestystä ja edesauttaa tiellä liikkujien turvallisuutta. Liikennemerkkien avulla voidaan toisaalta tiedottaa kiinnostavista vierailukohteista ja lähestyvistä taukopaikoista. Teiden varsilla on myös paikasta ja ajankohdasta riippuen mainoksia ja ilmoituksia, joiden aiheina voivat olla esimerkiksi paikalliset nähtävyydet, juhlat, festivaalit, kokoukset tai vaaleissa ehdolla olevat henkilöt. Samoin rakennusten seinämällä tai läheisyydessä voi olla ilmoituksia paikalla myytävistä tuotteista. Teiden varsilla on lisäksi erilaisia huomiota herättäviä maisemia ja enenevässä määrin ympäristötaideteoksia. Koska ihmisen kyky keskittyä samaan aikaan ajosuoritukseen ja ympäristön havainnointiin on rajallinen, tienvarsimainontaa koskeva lainsäädäntö tähtää osaltaan siihen, että tienkäyttäjien huomiokykyä kuormittavaa informaatiota ei lisätä tarpeettomasti<sup>18</sup>.

Tienkäyttäjille voidaan siis välittää tietoa useilla eri tavoilla, jotka voidaan oikeudellisessa mielessä jakaa kolmeen ryhmään: virallisiin liikenteen ohjauslaitteisiin, ilmoituksiin ja mainoksiin. Ensimmäisen ryhmän muodostavat tielainsäädännön mukaiset *viralliset liikenteen ohjauslaitteet*, joita koskeva sääntely sisältyy tieliikennelakiin ja sen nojalla annettuun tieliikenneasetukseen. Liikenteen ohjaamiseen ja järjestyksen ylläpitoon käytetään varoitus-, etuajo-oikeus- ja väistämismerkkejä, kiello- ja rajoitusmerkkejä, opastusmerkkejä ja muita merkkejä sekä liikennevaloja ja tiemerkin­toja siten kuin tieliikenneasetuksessa säädetään. Tieliikennelain 3 § velvoittaa tienkäyttäjää noudattamaan liikennesääntöjä sekä muutenkin olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta vaaran ja vahingon välttämiseksi. Tätä määräystä täydentää tieliikenneasetuksen 3 §, jonka mukaan tienkäyttäjän on noudatettava liikenteen ohjauslaittein annettuja ohjeita ja määräyksiä niin kuin siitä

---

18 Ks. HE 17/2004 vp, s. 55.

tieliikennelaissa säädetään. Tienvarsimainonnan poikkeuslupaharkinnassa pyritään lähtökohtaisesti siihen, että tienkäyttäjää palveleva informaatio sisällytettäisiin virallisiin opastemerkkeihin ja tienviittoihin<sup>19</sup>. Jos kiinteän opastuksen parantaminen ei onnistu ja tienvarsimainokselle on olemassa asianmukaiset perusteet, voidaan sallia maantielain 52 §:n 1 momentissa tarkoitetun mainoksen sijoittaminen maantien varrelle.

On tärkeää huomata, että tienvarsimainonnan yleisestä kiellosta huolimatta kaikki mainoksen luonteiset tiedotukset eivät vaadi tienpitoviranomaiselta erillistä lupaa. Toisena maantien varteen asetettavien tiedotusten ryhmänä voidaan pitää maantielain 52 §:n 2 momentin mukaisia *ilmoituksia*, joita 1 momentin yleinen kiello ei koske. Nämä ilmoitukset asetetaan paikalleen varsinaisia tienvarsimainoksia huomattavasti lyhyemmäksi ajaksi antamaan tienkäyttäjille tietoa kokous-, tiedotus-, huvitai muusta sellaisesta tilaisuudesta taikka vaaleista tai kansanäänestyksestä. Maantielain 52 §:n 2 momentti sallii ilman erillistä lupaa myös rakennuksessa ja sen läheisyydessä tapahtuvan ilmoittelun, joka koskee paikalla harjoitettavaa toimintaa ja siellä myytäviä tuotteita.

### 2.1.2 Tienvarsimainokset

Kolmannen ryhmän tienkäyttäjille suunnatuissa tiedonvälitystavoissa muodostavat maantielain 52 §:n 1 momentissa tarkoitetut *tienvarsimainokset*, jotka ovat tämän tutkimuksen nimenomaisena kohteena. On tarpeen huomauttaa, että sanoja *ulkomainos*, *mainostaulu* ja pelkkä *mainos* käytetään tienvarsimainoksen synonyymeinä niin lupaviranomaisen asiakirjoissa, tuomioistuinten päätöksissä kuin myös muissa aihetta käsittelevissä tiedonlähteissä. Tämän työn johdanto-osassa esitin määritelmän, jonka mukaan tienvarsimainoksella tarkoitetaan tien varteen sijoitettua mainosta, ilmoitusta, julistetta tai muuta sellaista laitetta tai rakennelmaa, jonka kuva- tai tekstimuotoinen informaatio on tarkoitettu pääasiallisesti tienkäyttäjän nähtäväksi (pois lukien viralliset liikennemerkit)<sup>20</sup>. Mainokset ja ilmoitukset saavat kuitenkin maantielain 52 §:n 1 ja 2 momentin nojalla selvästi toisistaan poikkeavan aseman. Tämän vuoksi pidänkin tienvarsimainonnan ja -ilmoittelun käsitteet jatkossa erossa toisistaan.

Tienvarsimainonnan yhteydessä tulee ajoittain esiin myös mainoskehikon tai -telineen käsite, jolla viitataan siihen rakenteeseen, johon varsinainen mainostaulu kiinnitetään. Mainosten kiinnittämiin tarkoitettuista kehikoista ei ole erillisiä säännöksiä, mutta kehikkojen voidaan Liikenneviraston ohjeiden valossa katsoa kuuluvan tienvarsimainonnan kanssa samaan kokonaisuuteen, joka voi kiin-

<sup>19</sup> Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 15.

<sup>20</sup> Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 10.

nittää autoilijan huomion liian pitkäksi ajaksi ja siten olla vaaraksi liikenneturvallisuudelle. Vaikka lupamenettelyssä keskitytään kehikon sijasta itse mainostaulun ulkoasun ja siihen sisältyvän informaation arviointiin, myös mainoskehikkoon kiinnitetään huomiota. Liikenneviraston ohjeistuksen mukaan itse mainostaulun ulkopuolisten mainosrakenteen osien tulee olla väriltään neutraaleja.<sup>21</sup>

Tienvarsimainonnasta on tämän tutkimuksen kontekstissa kyse silloin, kun maantien varteen asetettava tiedotus on luonteeltaan kaupallinen, sijoitettu muualle kuin mainostettavan kohteen välittömään läheisyyteen – yleensä kuitenkin korkeintaan 1,5 kilometrin päähän kohteesta – ja tarkoitettu pysyväksi siten, että se asetetaan paikalleen määräajan pituuden mukaisesti useammaksi vuodeksi. Ratkaisevana erona tienvarsimainoksen ja -ilmoituksen välillä voidaan pitää siis ensinnäkin sitä, että tienvarsimainos sijoitetaan paikalleen selvästi pidemmäksi ajaksi kuin ilmoitus. Toiseksi tienvarsimainoksen sijoituspaikka ei ilmoituksesta poiketen ole tavallisesti kohteen välittömässä läheisyydessä, mutta tienvarsimainos ei saa sijaita liiankaan kaukana mainostamastaan kohteesta. Vaikka tienvarsimainos ja -ilmoitus voivat molemmat olla luonteeltaan kaupallisia, tienvarsimainontaan kohdistuu tiukempia sisällöllisiä vaatimuksia, jotka eivät samalla tavalla koske ilmoittelua. Siten esimerkiksi tuotemainontaa ei nykykäytännön mukaisesti hyväksytä tienvarsimainonnassa, mutta ilmoittelussa se on sallittua.

Maantielakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tienvarsimainonnan yleinen kielto ulottuu kaikkiin asemakaava-alueen ulkopuolelle sijoitettuihin mainoksiin riippumatta siitä, onko mainos tien suoja- tai näkemäalueella taikka näiden alueiden ulkopuolella. Maantien liikennealueen ymmärtämisen<sup>22</sup> kannalta keskeinen käsite on maantien *tiealue*<sup>23</sup>, joka pelkistetysti ilmaistuna koostuu ajoradasta pientareineen ja muista liikenteen käyttöön tarkoitetuista alueista kuten jalkakäytävästä ja pysäköintialueesta.

*Suoja-alue*<sup>24</sup> määritellään maantielain 44.1 §:ssä alueeksi, joka ulottuu 20 metrin etäisyydelle tien reunaa lähimpänä olevan ajoradan keskiviivasta. *Näkemällä* tarkoitetaan matkaa, jonka ajoneuvon

21 Tienvarsimainonta: poikkeuslupaohje 2010, s. 19.

22 Ks. liikennealueen osien määrittelystä myös Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 7.

23 Maantien *tiealueen* muodostavat maantielain 5 §:n mukaan ”(1) ajorata pientareineen ja muut liikenteen käyttöön tarkoitettut alueet, kuten jalkakäytävä ja pyörätie, erikoiskuljetustie, pysäköintipaikka tai -alue, joukkoliikennettä ja sen käyttöä palveleva alue taikka levähdys-, varasto- tai kuormausalue” sekä ”(2) edellä 1 kohdassa mainittujen alueiden säilymistä ja käyttämistä varten pysyvästi tarvittavat ja niihin välittömästi liittyvät rakenteet, rakennelmat ja laitteet.”

24 *Suoja-alueen* koko määritelmä maantielain 44.1 §:n mukaan kuuluu seuraavasti: ”Suoja-alue ulottuu 20 metrin etäisyydelle maantien tai 12 metrin etäisyydelle paikallistien ajoradan tai, jos ajoratoja on kaksi tai useampia, lähimpänä olevan ajoradan keskiviivasta. Erityisistä syistä voidaan tiesuunnitelmassa tai alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä pidentää sanottua etäisyyttä määrättyllä tiellä tai sen osalla enintään 50 metriksi. Yleisen tarpeen vaatiessa etäisyyttä voidaan pidentää enintään 300 metriksi tiehen kuuluvan varalaskupaikan kohdalla sekä pituussuunnassa sen kummastakin päästä 750 metrin etäisyydelle ulottuvalla jatkeella.”

kuljettaja voi nähdä tien suunnassa minkään rakenteen, maastoesteen tms. estämättä<sup>25</sup>. *Näkemäalue* puolestaan on tien kaarrekohtissa, liittymissä ja tasoristeyksissä vaadittu näkemäesteistä vapaa alue, jolla näkemäalan vapaana pitäminen sitä rajoittavista esteistä on tarpeen liikenneturvallisuuden vuoksi.<sup>26</sup> Liikenneviraston linjausten mukaisesti mainontaa ei sallita tiealueella eikä näkemäalueella, ja mainontaan tien suoja-alueella suhtaudutaan myös pidättyvästi. Mainonta suoja-alueella voidaan kuitenkin sallia, jos liikenneturvallisuus- ja maisemanäkökohdat eivät sitä estä. Tienvarsimainosten sijoittamisen kannalta otollisimpana on nähty suoja-alueen ulkopuolinen alue.<sup>27</sup>

Tienvarsimainoksen määrittelemisen kannalta oleellista on se, että mainoksen tulee olla sijoitettu niin, että olosuhteet osoittavat sen olevan tarkoitettu tienkäyttäjien huomion herättämiseksi.<sup>28</sup> Tästä voidaan päätellä, että jos mainos on luettavissa maantieltä käsin, kyseinen mainos kuuluu maantielain mukaisen tienvarsimainonnan piiriin. Merkitsevää ei ole se, kuinka kaukana tiestä tai kenen omistamalla maalla mainos sijaitsee. Mainoksen sijoittaminen esimerkiksi omalle pellolle siten, että tienkäyttäjät voivat sen havaita, ei ole sallittua ilman tienpitoviranomaisen lupaa. Tienvarsimainontaa koskevan yleisen kiellon tarkoituksena on edesauttaa liikenneturvallisuutta ja maisema-arvojen säilymistä rajoittamalla mainontaa ja ohjaamalla se sopiviin paikkoihin. Mainosten omavaltainen asettaminen on omiaan muun muassa viemään tienkäyttäjien huomion pois liikenteestä tai aiheuttamaan näkemäesteen. Juuri tällaisten riskitekijöiden takia tienvarsimainonnan ennakkollinen valvonta on välttämätöntä.<sup>29</sup>

Tienvarrella tarkoitetaan yhtä lailla tien sivuja kuin myös tien yläpuolella olevaa tilaa kuten siltaa, johon mainos kiinnitetään. Tienvarsimainokset voidaan toteuttaa lukuisilla eri tavoilla, eikä niistä mikään ole lupavaatimuksen kannalta eri asemassa toisiin nähden. Luvanvaraisuus koskee yhtä lailla mainostaulua kuin mainospylvästä tai -tornia ja banderollia. Lupamenettelyn kannalta keskeistä on se, että jokaiselle mainospinnalle on haettava oma lupa, ja jokaista mainospintaa myös arvioidaan lupaharkinnassa erikseen. Tienvarsimainontaan voidaan jossain määrin rinnastaa myös ympäristötaide, jota sijoitetaan tienvarsien ohella mm. kiertoliittymien keskelle ja nelikaistaisen tien keskisaarekkeelle tarkoituksenaan kiinnittää tienkäyttäjien huomio. Liikenneviranomaiset osallistuvat kuitenkin aktiivisesti näiden taideteosten sijoittamispaikan ja sisällön suunnitteluun samoin kuin

---

25 Tasoliittymät: suunnitteluvaiheen ohjaus 2001, s. 8.

26 Ks. teiden näkemäalueiden määrittämisestä ja suunnittelusta myös liikenne- ja viestintäministeriön ohje yleisten teiden näkemäalueista, 2002.

27 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 120. Ks. myös Tienvarsimainonnan käsikirja 2001, s. 44.

28 HE 17/2004 vp, s. 55.

29 Ibid.

teosten rahoittamiseen. Näin ollen ympäristötaideteokset ovat tehokkaan kontrollin alaisina, eivätkä muodosta käytännössä uhkaa liikenneturvallisuudelle.<sup>30</sup>

## 2.2 Hallintoluvan käsitteestä

Hallintoluvan käsite periytyy alunperin jo kaukaa sääty-yhteiskunnan ajalta, ja nykymuotonsa se on saanut oikeustieteellisessä tutkimuksessa 1960-luvulla. Nykyaikanakin pidetään siis välttämättömänä säätää tiettyjä toimintoja luvanvaraiseksi. Hallintolupa merkitsee yksittäistapauksessa myönnettyä poikkeusta yleisestä kiellosta. Hallintoluvan käsitteellä ei kuitenkaan ole Mäenpään näkemyksen mukaan käsitteellistä tai oikeustieteellistä itseisarvoa, eikä tarkemman määritelmän antaminen ole siksi erityisen tärkeää. Hallintolupasääntelyllä on lukuisia erilaisia tavoitteita, ja saman asian luvanvaraistamisessa voidaan nähdä piirteitä useammastakin eri tavoitteesta. Monesti tarkoituksena on suojata jotakin suurta ihmisjoukkoa koskettavaa arvoa kuten yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Hallintolupaan liittyy usein myös valvonnallinen tavoite. Myös tietyn toiminnan etukäteinen ja määrällinen ohjaaminen voi olla hallintoluvan tavoitteena.<sup>31</sup>

Hallintoluvan myöntämisessä tai epäämisessä on kyse normaalia hallintomenettelyä noudattavasta asian käsittelystä, jonka lopputuloksena on myönteinen tai kielteinen hallintopäätös. Hallintoluvat ovat siis yksi päätöksenteon ryhmä, jossa viranomainen käyttää julkista valtaa suhteessa kansalaiseen. Kuitenkin hallintoluvat ovat varsin moniaineksinen asiaryhmä, jonka eri variantteja ei ole helppoa jakaa tarkkarajaisiin ryhmiin. Myöhemmin havaitsemme, että myös tienvarsimainonnan poikkeuslupa on erityisluonteensa johdosta samaan aikaan valvonnallinen, sääntelevä ja tietyssä mielessä myös suojaava lupatyyppejä.

Hallintolupaan rinnastuu *ilmoitus*, joka ei menettelyllisessä mielessä ole tyypillisin hallintolupa, mutta joka voi hallintolupien tavoin johtaa luvan epäämiseen tai lupaehtojen liittämiseen. Merkittävästi hallintoluvan alasta eivät eroa myöskään erilaiset hyväksymis- ja vahvistamispäätökset. Niihin kuuluu muun muassa legitimaatio, jolla pääasiassa valvonnallisessa tarkoituksessa laillistetaan tiettyä tutkintoa edellyttävän ammatin harjoittaminen. Siinä missä legitimaatio on edellytys lääkärin ammatin harjoittamiselle, tilintarkastajan pätevyys tunnustetaan *auktorisoinnilla* ja *akkreditoinnilla*. Toisenlaista tarkoituspäätös edustaa myönteinen *tarkastuspäätös*, joka on edellytyksenä esimerkiksi rakennuksen käyttöönotolle ja ajoneuvon käytölle. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että

---

30 Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 17–18.

31 Mäenpää 1992, s. 4.

*erivapaus* ei ole hallintolupa, vaan merkitsee laista poikkeamista yksittäistapauksessa. Esimerkiksi valtioneuvosto voi myöntää erivapauden.<sup>32</sup>

Viranomainen ratkaisee tapauskohtaisen harkinnan perusteella, täyttyvätkö edellytykset luvan myöntämiseen. Hallintolupia ei normaalisti voida myöntää yhdellä päätöksellä samalla kertaa suu-  
relle joukolle ihmisiä, vaan jokainen hakemus käsitellään yksitellen ja erikseen. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiseikkaa, että samaa asiaa koskevat hakemukset voidaan ja pitääkin hallintolain nojalla käsitellä yhdessä. Harkinta voi hallintolupa-asiassa olla sillä tavalla sidottua, että kaikille tietyt edellytykset täyttävälle hakijoille on myönnettävä lupa. Näin on esimerkiksi ajokorttihakemuksen suhteen. Toisaalta suuri osa kaikista lupa-asioista on monitulkintaisempia, ja viranomaisella voi olla niistä päätettäessä hyvinkin laaja harkintamarginaali. Viranomaisen harkintavalta ei kuitenkaan voi koskaan perustua mielivaltaan, vaan kutakin hallintolupaa koskeva sääntely määrittelee viranomaisen käyttämän harkintavallan rajat. Lisäksi jokainen hallintolupapäätös on perusteltava siten kuin hallintolaissa edellytetään. Keskeisenä lähtökohtana kaikkien hallintolupien käsittelyssä on lainalaisuusperiaate, jonka mukaan kaikessa viranomaistoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallintolupahakemus voidaan hyväksyä sellaisenaan, se voidaan hylätä edellytysten puuttuessa, tai lupa voidaan myöntää niin, että siihen liitetään lupaa muotoavia tai rajoittavia ehtoja. Tienvarsimainonnan poikkeuslupaan liitetään aina ehtoja, jotka voivat koskea muun muassa mainoksen sijoittamispaikkaa ja huoltoa sekä luvan voimassaoloaikaa. Lupaehtojen tarkoituksena on suojata yksilön toimintavapautta siinä mielessä, että luvan myöntäminen tietyillä ehdoilla on useimmissa tapauksissa edullisempaa kuin luvan myöntämättä jättäminen kokonaan. Kuitenkaan lupa ja siihen liitetyt ehdot eivät saa kokonaisuutena muodostua epäedullisemmaksi hakijalle verrattuna siihen tilanteeseen, jossa lupaa ei myönnettäisi lainkaan. Lupa voidaan myöntää toistaiseksi voimassa olevana tai määräaikaisena. Tienvarsimainontaa koskeva lupa myönnetään nykyisin määräaikaisena 3–5 vuodeksi.

### 2.3 Tienvarsimainonta hallintolupien systematiikassa

Hallintoluvilla on monenlaisia tarkoituksia, joskin ne liittyvät useimmiten laajaa ihmisjoukkoa koskettaviin etuihin. Useimmat luvat liittyvät siten yleisen edun suojaamiseen, vaikka niihin sisältyykin usein myös tavoite suojata yksityistä etua. Julkiseen etuun liittyviä kohteita ovat yleinen turvallisuus, yleinen järjestys ja yhteiskunnan kokonaisintressi. Tämän osion tarkoituksena on hahmotella tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen syitä ja tienvarsimainonnan poikkeuslupaa osana hallintolupien kokonaisuutta. Esiin nousee monia keskeisiä tekijöitä, jotka jäsentyvät myöhemmin tässä tutki-

<sup>32</sup> Mäenpää 2004, s. 126–127.

muksessa tarkemmin vielä sääntelyperustansa, perusoikeuskysymysten, hallintomenettelyn ja viranomaisen soveltaman harkintavallan kautta.

Hallintoluvista voidaan Mäenpään esittämän luokittelun mukaisesti erotella viisi erilaista luparyhmää, jotka ovat:

- (1) valvonnan perustavat ja mahdollistavat luvat,
- (2) ohjaavat ja sääntelevät luvat,
- (3) suojaavat luvat,
- (4) oikeuksia perustavat ja muotoavat luvat,
- (5) muut luparyhmät.

Valvonnan perustavien ja mahdollistavien lupien perimmäinen syy on valvoa tiettyjä toimintoja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisen intressissä. Tavoitteena on säilyttää järjestyksen ja turvallisuuden yleinen minimitaso. Tyypillisiä valvonnan perustavia ja mahdollistavia lupia ovat elinkeinotoimintaan liittyvät luvat etenkin niin sanottujen ohjesääntöisten elinkeinojen<sup>33</sup> osalta, joiden harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Tietyn ammatin harjoittamiseen vaadittava *legitimaatio* liittyy läheisesti valvonnan perustavien ja mahdollistavien lupien kategoriaan.<sup>34</sup>

Ohjaaville ja säänteleville luville on puolestaan tyypillistä pyrkimys vaikuttaa aktiivisesti ja etukäteisesti talous- ja muihin yhteiskuntasuhteisiin suhteellisen laajalla toiminta-alueella yleisesti. Kyse on siitä, että luvanvaraistamisella pyritään ohjaamaan toiminnan sisällöllisiä ja laadullisia piirteitä samoin kuin itse toiminnan volyymia. Ohjaavilla ja sääntelevillä luvilla on vaikutettu määrällisesti muun muassa maataloustuotantoon, ulkomaankauppaan ja metsästyksen. Tyypillisenä esimerkkinä laadullisiin ja sisällöllisiin vaatimuksiin keskittyvistä luvista voidaan mainita alkoholijuomien anniskelu- ja vähittäismyyntioikeuksien myöntäminen. Samanaikainen valvonnallinen ja ohjaava funktio sisältyy esimerkiksi tehdasvalmisteisten lääkkeiden myyntilupajärjestelmään.<sup>35</sup>

Kolmannen lupatyypin yllä esitetystä luokittelusta muodostavat suojaavat luvat, joiden tarkoituksena on suojata yhteiskunnallisesti merkittäviä *arvoja* ja muita *yleisiä intressejä* kuin järjestystä ja turvallisuutta. Tässä suhteessa merkittävänä arvoina voidaan pitää perustuslakiin perusoikeuksina sisältyviä laajakantoisia yhteiskunnallisia arvoja, joihin lukeutuvat muun muassa henkilökohtainen kos-

---

33 Ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamiselle voidaan asettaa lainsäädännössä rajoituksia, koska niihin liittyy esimerkiksi turvallisuus-, terveys- ja talousriskejä. Ohjesääntöisen elinkeinon harjoittamisen edellytyksenä on kaupparekisteriin merkitsemisen ohella usein viranomaisen suorittama rekisteröinti, toimilupa tai hyväksyminen. Esimerkkejä tällaisista elinkeinoista ovat muun muassa kiinteistön- ja asunnonvälitys, perintä, valmistamattomien kauppa sekä majoitus- ja ravitsemisliike. Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.

34 Mäenpää 1992, s. 61–62.

35 Mäenpää 1992, s. 64–68.



kemattomuus ja oikeus terveelliseen ympäristöön. Suojaavat luvat erottaa valvonnallisista luvista se, että suojaavat luvat asettavat tuotanto- ja vaihdantaprosessille niin sanottujen interventionormien tapaan tiettyjä velvoitteita, jotka liittyvät ulkopuolisten päämäärien huomioimiseen.<sup>36</sup> Suojaaviin lupiin kuuluvat muun muassa ympäristöluvat ja kansalaisen integriteetin suojaamiseen pyrkivät luvat, joiden kohteena on muun muassa raskauden keskeyttäminen ja sterilointi<sup>37</sup>.

Neljännän luparyhmän eli oikeuksia perustavien ja muotoavien lupien erityispiirre on se, että ne laajentavat saajansa *yksityisoikeudellisia* oikeuksia, mihin ei yleensä hallintopäätöksillä pystytä. Luvansaaja saa lupapäätöksen nojalla sellaisen toimintamahdollisuuden, jonka oikeusvaikutukset ulottuvat lupaviranomaisen ja kansalaisen välisen suhteen ulkopuolelle eli kolmansien tahojen asemaan ja oikeuksiin. Samalla kun luvansaajan oikeudet laajenevat, toisten oikeudet kapenevat. Oikeuksia perustavissa ja muotoavissa luvissa on kyse *kaksivaikutuksellisuudesta*, koska niillä on sekä yksityis- että julkisoikeudellisia piirteitä ja oikeusvaikutuksia. Tyypillisin esimerkki oikeuksia perustavista ja muotoavista luvista on lunastuslupa<sup>38</sup>, joka merkitsee poikkeusta kieltoon puuttua toisen omaisuuteen.<sup>39</sup>

Tienvarsimainonnan poikkeuslupa on hallintolupien systematiikassa varsin moniaineksinen lupatyyppejä. Se voidaan lukea kuuluvaksi samanaikaisesti valvonnan perustavien ja mahdollistavien lupien sekä ohjaavien ja sääntelevien lupien kategoriaan. Tienvarsimainonnan poikkeusluvassa voidaan nähdä myös tiettyjä suojaaville luville ominaisia piirteitä. Ensisijaisesti tienvarsimainonnan luvanvaraistamisessa on kyse yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamisesta sekä toiminnan norminmukaisuuden seurannasta. Tämän vuoksi tienvarsimainonnalla on selkeä kytkös valvonnan perustavien ja mahdollistavien lupien kategoriaan. Tienvarsimainonnan luvanvaraistamisella pyritään puuttumaan havaittuihin epäkohtiin, joita ovat etenkin liikenneturvallisuuden vaarantuminen huolimattomasti ja luvattomasti sijoitettujen mainosten johdosta. Kyse on yhtäältä etukäteisestä valvonnasta luvan myöntämisen yhteydessä. Toisaalta tienpitoviranomaisella on velvollisuus valvoa tienvarsimainontaa myös jälkikäteisesti, ja tarvittaessa on mahdollista käyttää maantielain mukaisia hallinnollisia pakkokeinoja<sup>40</sup> luvattomien mainosten poistamiseksi.

---

36 Mäenpää 1992, s. 69–71.

37 Luvanvaraisuudesta on osoituksena laissa säädetyt edellytykset, joilla lupa esimerkiksi raskauden keskeyttämiseen voidaan myöntää – näin siitä huolimatta, että lupa raskauden keskeyttämiseen myönnetään nykyisin käytännössä kaikille sitä haluaville. Raskauden keskeyttämistä koskee laki raskauden keskeyttämisestä (239/1970). Steriloimisen edellytyksistä säädetään sterilointilaisissa (283/1970).

38 Lunastusluvasta säädetään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977).

39 Mäenpää 1992, s. 71–73.

40 Tienvarsimainontaan liittyviä hallinnollisia pakkokeinoja koskee maantielain 101 §.

Ohjaavana ja sääntelevänä lupana tienvarsimainontaa voidaan pitää sen johdosta, että tienvarsimainonnan valvonta selkeästi ohjaa toiminnan laadullisia ja sisällöllisiä piirteitä samoin kuin toiminnan volyymin. Tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen yksi keskeisimmistä tavoitteista onkin estää mainonnan hallitsematon laajeneminen. Tienvarsimainontaa voidaan tässä suhteessa jossain määrin rinnastaa liikennelupien kategoriaan, koska molempien tarkoituksena on toimia liikenteeseen liittyvien kollisoiden ratkaisijana ja estäjänä. Tienvarsimainonnan mahdolliset kollisiot liittyvät yksittäisen mainoksen sijoittamiseen suhteessa liikenteen ohjauslaitteisiin, erilaisiin tieosuuksiin ja muihin mainoksiin. Elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta on erityisen tärkeää, että lupaa myönnettäessä otetaan huomioon mainoksen sijainti toisiin mainoksiin nähden etenkin, kun saman tien varressa mainostaa useita saman alan yrittäjiä.

Luvanvaraistamiseen sisältyvän sääntelyfunktion kannalta on keskeistä rajoittaa tienkäyttäjän huomiokykyä kuormittavan informaation määrää liikenteessä<sup>41</sup>. Mainonnan hallitsemattoman laajenemista pyritään estämään ohjaamalla elinkeinonharjoittajat hakemaan kohteelleen tienvarsimainoksen poikkeusluvan sijasta tielainsäädännön mukaista virallista opastetta. Lupaprosessin avulla pyritään lisäksi kontrolloimaan mainosten sisältöä, ulkoasua ja sijoituspaikkaa. Mainosten on oltava sanomaltaan ytimekkäitä ja olemukseltaan riittävän hillittyjä, jotta ne eivät aiheuttaisi häiriötä liikenteelle. Mainoksen sijoituspaikan on lisäksi oltava sellainen, että mainos ei peitä liittymiä tai muita tärkeitä kohteita maantien varrella tai aiheuta maisemallista haittaa. Näin ollen laadullisten ja sisällöllisten piirteiden kontrollilla on varsin läheinen yhteys liikenneturvallisuuden ylläpitoon samoin kuin ympäristöarvojen suojaamiseen.

Suojaavien lupien kategoriaan tienvarsimainonta sopii etenkin siltä osin kuin lupasääntelyn tavoitteena on suojata ympäristön maisema-arvoja. Oikeus ympäristöön sisältyy perustuslain 20 §:ään, jonka mukaan ”[v]astuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.” Perustuslain 20 § velvoittaa lisäksi julkista valtaa turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön ja varaamaan mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tienvarsimainonnan luvanvaraistaminen toteuttaa ympäristöperusoikeuden kontekstissa erityisesti maisemansuojelun tehtävää, mutta huomion kohteeksi voivat nousta myös luonnon-suojelu- ja Natura-alueet, joiden läheisyyteen tienvarsimainos voidaan haluta sijoittaa. Lupaprosessin avulla suojataan maisemaa ja ympäristöä muutenkin valvomalla mainosten ulkoasua ja ohjaamalla ne sopivaan paikkaan.

---

41 HE 17/2004 vp, s. 55.

### 3 Tienvarsimainonnan sääntely ja sen valtiosääntöiset puitteet

#### 3.1 Tienvarsimainonnan nykyisen lupasääntelyn lähtökohdat

##### 3.1.1 Perustuslakikykennät

Nykyinen perustuslakimme ilmentää valtiosääntöistä lähtökohtaa, jonka mukaan kansalaisilla on vapaus toimia vapaasti ilman etukäteisiä taloudellisia, poliittisia ja ideologisia rajoituksia. Tästä periaatteista ovat osoituksina esimerkiksi perustuslaissa turvattu uskonnon- ja mielipiteenvapaus (11 §), sananvapaus (12 §) sekä oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §). Luvanvaraistaminen näyttäytyy tätä taustaa vasten kansalaisten vapauspiiriä rajoittavana ilmiönä. Luvanvaraiseksi tekemiseen liittyy keskeisesti hallinnon lainalaisuusperiaate, joka on ilmaistu perustuslain 2.3 §:ssä: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Tästä johtuen kansalaisten toimintavapauden rajoituksista on poikkeuksetta säädettävä lailla. Luvanvaraistaminen lakia alemmantasoisella säännöksellä olisi ristiriidassa oikeusvaltiollisen lainalaisuusperiaatteen kanssa.<sup>42</sup>

Perustuslaille tunnustetaan valtiojärjestyksemme perustana erityisen merkittävä asema. Positivistiiseen oikeuskäsitykseen kuuluu keskeisenä osana oppi oikeusnormien hierarkiasta, jonka mukaan kukin säännös saa oikeutuksensa ylemmätasoiselta normilta. Normihierarkian huipulla oleva perustuslaki saa oikeutuksensa perusnormilta, teoreettiselta konstruktiolta, joka on oikeuden voima- saolon välttämätön ehto.<sup>43</sup> Perustuslain 106 §:ssä ilmaistu perustuslain etusijaperiaate merkitsee sitä, että kun lain säännöksen soveltaminen olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, perustuslaille tulee antaa etusija. Perustuslain 106 § koskee vain tuomioistuimia, kun taas 107 §:ssä ilmaistu lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus sitoo kaikkia viranomaisia. Lakia alemmanasteista säännöstä ei saa perustuslain 107 §:n mukaan soveltaa, jos säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Sikäli kuin jokin toiminto halutaan säätää luvanvaraiseksi, joudutaan ottamaan kantaa perusoikeuskysymyksiin. Hallintolupaa edellyttävien toimintojen kirjo on varsin laaja, ja yhteisenä tekijänä niissä esiintyy yhteys perusoikeuksiin. Jokainen lupavelvoite (hallinnon sisäiset luvat pois lukien) koskee jollain tavalla kansalaisten oikeuksia tai oikeudellisesti suojattuja etuja. Siispä viranomaisen harkintavallan laajuus on kunkin luvan kohdalla mitoitettu niin, että luvanvaraistamisen tavoite voidaan saavuttaa rajoittamatta kansalaisen perusoikeuksia yhtään enempää kuin on tarpeen. Perustus-

<sup>42</sup> Mäenpää 1992, s. 78.

<sup>43</sup> Laakso 2012, s. 54–55, 63.

lakivaliokunta ottaa luvanvaraistamiseen liittyvissä kysymyksissä huomioon myös sen, kuinka tehokkaat oikeusturvakeinot kansalaisella on käytössä. Hallintoluvan toimintavapautta rajoittavasta luonteesta ei kuitenkaan voida vetää sitä johtopäätöstä, että kansalaisella olisi automaattisesti oikeus saada lupa ja viranomaisella velvollisuus myöntää lupa.<sup>44</sup>

Lukuisilla perustuslain säännöksillä on liittymä tienvarsimainonnan poikkeuslupa- ja lupamenettelyyn. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkiselle vallalle kuuluu siis vastuu kaikkien perusoikeuksien toteutumisesta. Tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen tärkeimpänä syynä on nähty perustuslain 7 §:ssä taattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen<sup>45</sup>, joista etenkin oikeus elämään velvoittaa julkista valtaa ottamaan vastuuta liikenneturvallisuuden ylläpidosta. Perustuslain 20 § puolestaan koskee ympäristöperusoikeutta ja asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kuitenkin perustuslain 20.1 §:n mukaisesti *kaikille* eikä vain julkiselle vallalle.

Mainostavien elinkeinonharjoittajien kannalta merkittävimpiin oikeuksiin kuuluu perustuslain 12 §:n turvaama sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista ja julkistaa viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapauden on katsottu koskevan yhtä lailla journalistista, kaupallista kuin muunkin tyyppistä sananvapautta. Sananvapauden käyttämisestä annetaan kuitenkin perustuslain 12 §:n mukaisesti tarkempia säännöksiä lailla eli sananvapauden käyttöä voidaan käytännössä rajoittaa, mikäli siihen nähdään olevan riittävän tärkeitä perusteita. Tienvarsimainonnan luvanvaraistaminen merkitsee käytännössä mainostajan sananvapauden alistamista ennakkolliseen tarkastusmenettelyyn, mikä on perustuslaillisen sananvapauden kannalta poikkeuksellista. Sananvapauden rajoittamisesta on kuitenkin tienvarsimainonnan kohdalla säädetty asianmukaisesti eduskunnan säätämällä maantielilla.

Elinkeinonharjoittajan sananvapauteen on yhteydessä myös perustuslain 18 §:ssä ilmaistu oikeus työhön ja elinkeinovapaus, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Oikeus työhön ja elinkeinovapaus voi muodostua erityisen tärkeäksi perusoikeudeksi harvaan asuttujen seutujen elinkeinotoiminnan kannalta<sup>46</sup>. Harvaan asutulla maaseudulla toimiville yrityksille tienvarsimainonta voi nimittäin olla ehdoton elinkeinon har-

---

44 Mäenpää 1992, s. 180.

45 LiVM 9/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5.

46 Ks. HE 17/2004 vp, s. 55 ja LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 2.

joittamisen edellytys, mikä onkin pyritty ottamaan huomioon tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asioissa.

Tienvarsimainoksen poikkeuslupaa hakevalle kuuluu perusoikeutena myös perustuslain 6 §:n mukainen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun. Pykälän mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn kuten sukupuolen, iän, alkuperän tai kielen perusteella. Tarkastelen yhdenvertaisuutta lisää myöhemmin hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden yhteydessä. Seuraavaksi käsittelen tienvarsimainontaa koskevaa perustuslakia alemmantasoista sääntelyä: ensiksi kansainvälisiä sopimuksia, jotka on saatettu Suomessa voimaan lailla tai asetuksella ja toiseksi kansallisella tasolla annettuja lakeja, asetuksia ja viranomaispäätöksiä.

### *3.1.2 Valtiosopimukset*

Tienvarsimainonnan yhteydessä joutuvat konfliktiin yhtäältä tienkäyttäjien oikeus elämään sekä ympäristöperusoikeus ja toisaalta yrittäjien sananvapaus ja siihen olennaisesti liittyvä vapaus harjoittaa elinkeinotoimintaa. Viranomaisen tulee ottaa kansallisessa valtiosäännössä ilmaistujen perusoikeuksien ohella huomioon kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, vaikka niiden merkitys käytännön ratkaisutoiminnassa jää esimerkiksi tienvarsimainonnan kohdalla melko pieneksi. Ensimmäisenä tienvarsimainontaan liittyvien valtiosopimusten ryhmänä voidaan mainita kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Oman perustuslakimme 7 §:n 1 momentissa ilmaistu oikeus elämään rakentuu vahvasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 6 artiklan sisällön pohjalta. Oikeudesta elämään säädetään lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklassa. Kaikissa mainituissa sopimuksissa todetaan samansisältöisesti jokaisen ihmisen oikeus elämään, johon liittyy keskeisesti kielto riistää keneltäkään hänen elämänsä. KP-sopimuksessa todetaan erikseen, että oikeus elämään on suojattava lailla.

Ympäristöperusoikeuden osalta Suomi on ratifioinut kymmeniä erilaisia sopimuksia, jotka koskevat ympäristönsuojelun eri osa-alueita kuten ilmastonmuutoksen torjumista, otsonikerroksen suojelua, jätehuoltoa sekä kasviston ja eläimistön suojelua ja biologista monimuotoisuutta<sup>47</sup>. Vaikka ympäris-

---

47 Ympäristöministeriö 2012.

tösopimusten sitovuus ja valvonta eivät ole samalla tasolla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, ympäristösopimuksia ei voida sivuuttaa myöskään tienvarsimainontaan vaikuttavina taustatekijöinä. Tienvarsimainonnan kannalta olennaisena sopimuksena voidaan mainita Euroopan neuvostossa valmisteltu Eurooppalainen maisemayleissopimus (SopS 14/2006), jonka johdantoluvun mukaan allekirjoittajat muun muassa

” [...] *kiinnittävät* huomiota maiseman tärkeään merkitykseen julkisen edun kannalta kulttuuriin, ekologiaan, ympäristöön ja yhteiskuntaan liittyvissä asioissa ja pitävät sitä merkittävänä taloudellisen toiminnan voimavarana, jonka suojele, hoito ja suunnittelu voi lisätä työpaikkoja;

*ovat tietoisia* siitä, että maisema vaikuttaa paikalliskulttuurin muotoutumiseen ja on olennainen osa Euroopan luonnon- ja kulttuuriperintöä ja että se edistää ihmisten hyvinvointia ja luojittaa eurooppalaista identiteettiä;

*myöntävät*, että maisema on tärkeä osa ihmisten elämänlaatua kaikkialla: sekä taajamissa että maaseudulla, sekä huono- että korkealaatuisilla alueilla, sekä arkiympäristössä että alueilla, joita pidetään huomattavan kauniina [...] ”

Lisäksi voidaan havaita, että Euroopan unionin tasolla on annetuilla ympäristöoikeudellisilla direktiiveillä on toisinaan vaikutusta tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asioissa. Euroopan unioni pyrkii pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden vähenemisen alueellaan ja on tätä tavoitetta varten muodostanut Natura 2000 -verkoston. Verkoston perustana ovat Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta sekä Neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta. Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset on sisällytetty voimassa olevan luonnonsuojelulakimme 10 lukuun. Natura-alueet on todettu tienvarsimainonnan kannalta herkiksi alueiksi, joiden läheisyyteen mainoksia ei ole hyvä sijoittaa<sup>48</sup>.

Yrittäjän sananvapauden suojaan liittyvät kansallisen sananvapaussäätelyn ohella myös Euroopan ihmisoikeussopimus, KP-sopimus sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja. Ihmisoikeussopimuksen 10 artikla takaa jokaiselle sananvapauden, joka sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Kuitenkin näiden vapauksien käyttöön liittyy artiklan sanamuodon mukaan velvollisuuksia ja vastuuta, minkä vuoksi sananvapaus

” [...] voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi,

---

48 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 18.

epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.” (EIS 10 art. 2 kohta)

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohdan mukaan sananvapaus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. Vaikka Euroopan unionin perusoikeuskirja on sananvapauden osalta samansisältöinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa ja muodostaa osan sananvapauden kansainvälisestä sääntelykokonaisuudesta, perusoikeuskirjalla ei ole tienvarsimainonnan yhteydessä käytännön merkitystä. Tienvarsimainonnasta ei nimittäin ole annettu EU-oikeudellista sääntelyä, ja perusoikeuskirja sitoo Euroopan unionin jäsenvaltioita vain niiden soveltaessa unionin oikeutta.

KP-sopimuksen 19 artiklan mukaan sananvapaus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tai muulla yksilön valitsemalla tavalla. Kuitenkin myös KP-sopimuksessa todetaan, että sananvapauden käyttöön sisältyy erityisiä velvollisuuksia ja vastuuta. Sananvapauden rajoitusten tulee olla laissa säädettyjä ja välttämättömiä toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi tai valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ("ordre public"), terveydenhoidon tai moraalien suojelemiseksi.

Elinkeinovapautta ja työn oikeutta suojaaviin kansainvälisiin sopimuksiin lukeutuvat YK:n ihmisoikeuksien julistus, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976), uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002), lukuisat kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimukset sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja. Mainituille asiakirjoille on tyypillistä se, että niissä korostetaan jokaisen oikeutta sekä työhön, työpaikan ja ammatin vapaaseen valintaan, oikeudenmukaisiin työehtoihin, turvallisiin työoloihin että myös joissain tapauksissa suojaan työttömyyttä vastaan. Tienvarsimainonnan kytkös elinkeinovapauden ja työn oikeuden suojaan koskee ennen kaikkea sellaisia harvaan asutun maaseudun yrittäjiä, jotka ovat riippuvaisia matkailijoista ja muista seudulla liikkuvista tienkäyttäjistä. Maaseudun yrittäjillä on usein tarve mainostaa maantien varressa kiinnittääkseen tienkäyttäjien huomion ja opastaakseen vierailijat kohteeseen.

Tienvarsimainonnalla on ihmisoikeuskysymysten ohella vain vähäisiä kansainvälisoikeudellisia liitetyimiä. Euroopan unioni vaikuttaa tienpitoon jäsenmaissaan lähinnä välillisesti jättäen keskeisimmän

tielainsäädännön kansallisen sääntelyn varaan<sup>49</sup>. Voidaan kuitenkin mainita, että unionin tasolla on annettu esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/96/EY tieinfrastruktuurin turvallisuuden hallinnasta. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikista infrastruktuurihankkeista tehdään turvallisuusauditoinnit<sup>50</sup>. Direktiiviä sovelletaan 1 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan laajuisen tieverkon teihin riippumatta siitä, ovatko ne suunnitelluvaiheessa, rakenteilla vai käytössä. Tieympäristön turvallisuuden hallinta näyttäytyy direktiivin valossa kokonaisuutena, jossa tienvarsimainonnan osalta ei kuitenkaan aseteta jäsenvaltioille raportointivelvollisuutta.

Tienvarsimainonnan sääntelystä puhuttaessa on syytä huomata kansainvälisistä pääliikenneväylistä tehty eurooppalainen sopimus (AGR-sopimus), joka on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 17/1992. AGR-sopimuksen II liite käsittelee kansainvälisille pääliikenneväylille asetettuja ehtoja. Kansainvälisillä pääliikenneväylillä viitataan niin sanottuihin Eurooppateihin ja TEN- eli Trans-European networks -verkostoon kuuluviin teihin<sup>51</sup>. AGR-sopimuksen kohdassa V.3. käsitellään ympäristön vaikutuksia tienkäyttäjiiin. Sopimustekstin mukaan maisemaan ja ympäristöön liittyvät esteettiset arvot vaikuttavat liikenneturvallisuuteen ja tienkäyttäjien mukavuuteen. Tienkäyttäjien tulisi voida mahdollisimman suuressa määrin käyttää ympäröiviä näkymiä määrittääkseen sijaintinsa tieympäristössä. Teiden varsille asennetut melusteet voivat luoda vaikutelman sulkeutuneisuudesta ja johtaa siihen, että tienkäyttäjä menettää osan ympäristöstä koskevasta informaatiosta. AGR-sopimuksessa todetaan, että ”esteettiset ja turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen tienvarsimainontaa pitäisi välttää kansainvälisillä päätteillä.”<sup>52</sup>

Kotimaisten tuomioistuinten ratkaisuihin viittaukset ihmisoikeusasiakirjoihin ovat yleisesti ottaen olleet nousussa viime vuosina<sup>53</sup>. Tienvarsimainontaa koskevissa tuomioissa viittauksia kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ei ole kuitenkaan esiintynyt, eikä nimenomaisesti tienvarsimainontaan

49 Ks. HE 17/2004 vp, s. 15.

50 Turvallisuusauditoinnilla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 4 kohdan mukaan ”riippumatonta, yksityiskohtaista, järjestelmällistä ja teknistä turvallisuuden tarkastusta, joka koskee tieinfrastruktuurihankkeen suunnitelmaratkaisuja ja kattaa kaikki vaiheet suunnittelusta käytön alkuvaiheeseen”.

51 Eurooppatiet kuuluvat E-tieverkkoon, jonka tiet ylittävät valtakuntien rajat ja yhdistävät Euroopan valtiot toisiinsa. TEN-verkoston tarkoituksena on yhdistää Euroopan unionin valtiot toisiinsa ja mahdollistaa siten sisämarkkinat ja edistää sosiaalista yhtenäisyyttä. TEN-verkoston käsite luotiin vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella, jossa määriteltiin Euroopan laajuiset liikenne-, energia- ja televiestintäverkot.

52 AGR-sopimuksen II liitteen V.3. kohdan mukaan ”[n]e maiseman ja ympäristön piirteet, jotka näkyvät tieltä, vaikuttavat liikenneturvallisuuteen ja tienkäyttäjien mukavuuteen. Niiden tulisi lisätä ja täydentää optista ohjausta ja tehdä ajaminen kiinnostavammaksi.” Tienkäyttäjää palvelevat V.3. kohdan mukaan myös optista ohjausta parantavat istutukset ja maisemasuunnittelu.

53 Perus- ja ihmisoikeuskysymykset ovat kohonneet viime aikoina yhä näkyvämpään rooliin oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Samalla myös valtiosuvereenisuuden, edustuksellisen demokratian ja oikeusjärjestyksen autonomisuutta ja suljettuisuutta koskevien periaatteiden merkitys on vähentynyt aiempaan nähden. Ks. tästä uuden valtiosääntöistymisen trendistä Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.



kytkeytyvän kaupallisen sananvapauden tai elinkeinovapauden alalta ole myöskään ollut vireillä tapauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Liikennevirasto on kuitenkin perustellut näkemyksiään Eurooppateiden ja TEN-teiden varsilla tapahtuvasta mainonnasta AGR-sopimuksen pohjalta<sup>54</sup>. Liikenneviraston ohjauksen kautta AGR-sopimuksella on ollut siten konkreettisia vaikutuksia tienvarsimainonta-asioissa.

### 3.1.3 Maantielaki

Tienvarsimainontaan liittyy lukuisia perustuslakia alemmantasoisia säännöksiä, jotka sijoittuvat perinteisessä oikeusnormihierarkiassa eri tasoille: lakeihin, asetuksiin ja viranomaisten päätöksiin. Myöhemmin valotan tarkemmin vielä sitä tosiasiaa, että tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asian käsittelyssä käytetään sitovien oikeuslähteiden ohella myös juridisesti sitomatonta hallinnollista ohjausta, jonka rooli lopullisen päätöksenteon kannalta voi olla tilanteesta riippuen jopa kohtalaisen suuri.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät säännökset tienvarsimainonnasta sisältyvät maantielakiin, johon kyseiset säännökset siirrettiin luonnonsuojelulain 36 §:stä<sup>55</sup>. Maantielain 52 §:n 1 momentissa kielletään maantien käyttäjille tarkoitettujen ulkomainosten sijoittaminen asemakaava-alueen ulkopuolella sekä asemakaava-alueella maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n 4 momentin mukaisella liikennealueella<sup>56</sup>. Tienpitoviranomainen voi kuitenkin myöntää poikkeuksen tienvarsimainonnan yleisestä kiellosta, jos sitä on pidettävä liikenteen opastuksen tai matkailun kannalta tai muusta sellaisesta syystä tarpeellisenä. Maantielain 52 §:ään sisältyvää tienvarsimainonnan sääntelyä sovelletaan vain maanteihin eikä siten esimerkiksi yksityisteihin.

Tienvarsimainoksen asettamisen edellytyksiä täsmennetään maantielain 52 §:n 3 momentissa. Mainos on laadittava ja sijoitettava siten, että se sopeutuu mahdollisimman hyvin ympäristöön. Tämä vaatimus sisältää keskeisen vaatimuksen maisema-arvojen suojelusta tieympäristössä. Tienpitoviranomaisen on lisäksi pyydettävä kunnan lausunto ennen mainoksen asettamista koskevan asian ratkaisemista. Lausuntoa ei tarvitse pyytää, mikäli se on ”ilmeisen tarpeetonta”. 3 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan, että jos tienpitoviranomainen on muu kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, myös keskukselta on pyydettävä lausunto. Tällä normilla ei ole merkitystä nykyisessä

---

54 Ks. Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 16.

55 Maantielakiin siirrettiin tienvarsimainontaa koskevia säännöksiä myös kumotusta tielaista (laki yleisistä teistä 243/1954).

56 Maanteiden *liikennealueella* tarkoitetaan valta-, kanta- ja seututeiden ja niitä yhdistävien ja niiden jatkeena olevien teiden aluetta. Säännös maanteiden liikennealueesta sisältyy maankäyttö- ja rakennuslakiin (83.4 §).

tilanteessa, jossa kaikki tienvarsimainonnan lupa-asiat on keskitetty Pirkanmaan ELY-keskuksen hoidettaviksi<sup>57</sup>. Maantielain 11 §:n mukaan tienpitoviranomaiseksi voidaan kuitenkin valtioneuvoston asetuksella säätää jokin muu viranomainen kuin ELY-keskus, jos sitä on tienpidon kannalta pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Tienvarsimainonnan yleistä kieltoa koskeva poikkeus ilmaistaan maantielain 52 §:n 2 momentissa. Sen mukaan kiello ei koske väliaikaiseksi tarkoitettua ”kokous-, tiedotus-, huvi- tai muuta sellaista tilaisuutta taikka vaaleja tai kansanäänestystä koskevaa ilmoittelua eikä rakennuksessa ja sen läheisyydessä tapahtuvaa ilmoittelua paikalla harjoitettavasta toiminnasta ja siellä myytävistä tuotteista”. Myös ilmoitus on 1 momentin mukaisesti laadittava ja sijoitettava siten, että se sopeutuu mahdollisimman hyvin ympäristöön. Ilmoituksen saa asettaa paikalleen aikaisintaan kuukautta ennen tilaisuutta ja se on poistettava viikon kuluessa tilaisuuden päättymisestä<sup>58</sup>. Ennen vuoden 1997 luonnonsuojelulakia maatalojen suoramyyntiä koskeva ilmoittelu katsottiin sallituksi vain rakennuksen ”välittömässä” läheisyydessä. Nykyisin ilmoitus voidaan lain sanamuodon mukaisesti panna näkyviin tien varteen silloinkin, kun itse rakennus sijaitsee jonkin matkan päässä tiestä.<sup>59</sup>

Ennen uuden maantielain voimaantuloa ilmoittelusta oli voimassa luonnonsuojeluasetuksen 16 §, jonka mukaan määrättyjä tilaisuuksia koskevat ilmoitukset sai asettaa paikalleen aikaisintaan kuukausi ennen asianomaista tilaisuutta ja ne oli poistettava viikon kuluessa siitä, kun tilaisuus oli pidetty. Viranomaisten ilmoittelua koskevien ohjeiden soveltamiskäytäntö vaihteli tuolloin jopa niin, että kesäteatterin tai muun vastaavan toistuvan tapahtuman ilmoitus saatettiin vaatia poistettavaksi vuorokauden kuluessa esityksestä. Sitten luonnonsuojeluasetuksen 16 § kumottiin<sup>60</sup>, ja ilmoittelua koskeva sääntely siirrettiin sellaisenaan maantielain 52 §:n 2 momenttiin. Liikenne- ja viestintävaliokunnan uusi kanta antaa selkeät suuntaviivat ilmoittelua koskevien määräaikojen käytännön soveltamiseen. Esimerkiksi kesäteatteri-ilmoitukset ja muut lyhyemmän määräajan esillä olevat, toistuvia tapahtumia koskevat ilmoitukset voidaan nyt sijoittaa järkevällä tavalla koko tapahtuman ajaksi. Ilmoittelua koskevan maantielain 52 §:n 2 momentin noudattamista tulee liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan valvoa ja tarvittaessa antaa viranomaisille ohjeita ilmoittelua koskevan sääntelyn tulkinnasta.<sup>61</sup>

---

57 Tienvarsimainonnan lupa-asiat on osoitettu Pirkanmaan ELY-keskukselle valtioneuvoston elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista antaman asetuksen (910/2009) 7 §:ssä.

58 Maantielain 52.2 §:n mukaisesta ilmoittelusta on annettu myös tarkempia viranomaisohjeita. Ks. esim. Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 54–58.

59 HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 36 §.

60 Luonnonsuojeluasetuksen 16 § kumottiin asetuksella 17.11.2005/913. Nykyisin luonnonsuojelulaissa tai -asetuksissa ei ole tienvarsimainontaa koskevia säännöksiä.

61 LiVM 9/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5.

Tienvarsimainonnan sääntely on luonteeltaan keskeisesti *regulatiivista*: esimerkiksi maantielain 52 § sisältää regulatiiviselle sääntelylle ominaiseen tapaan sekä käskyn (mainos on sijoitettava siten että...), kiellon (ulkomainosten asettaminen on kielletty tietyllä alueella) että luvan (tienpitoviranomainen voi myöntää poikkeuksen). Viranomaisen toimivalta puolestaan ilmaistaan *kompetenssi-normien* kautta. Kompetenssinormi antaa viranomaiselle toimivallan käyttää julkista valtaa tietyssä hallintoasiassa. Toimivaltaisen viranomaisen taustalla on vielä *konstitutiivinen* normi, jolla tietty viranomaisinstituutio on perustettu.<sup>62</sup> Tienvarsimainonnan kohdalla toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään maantielaisissa sekä valtioneuvoston ELY-keskuksista antamassa asetuksessa, jossa eri ELY-keskusten hoidettavaksi määritellään tietyt tehtävät. ELY-keskukset instituutiona perustuvat ELY-keskuksista annettuun lakiin.

Tienvarsimainontaa koskee tietyiltä osin myös maantielain 46 §, jossa kielletään liikenneturvallisuutta vaarantavan tai tienpitoa haittaavan varaston, aidan tai muun rakennelman pitäminen maantien suoja- ja näkemäalueella. Maantielain 47 §:ssä annetaan tienpitoviranomaiselle oikeus myöntää erityisistä syistä poikkeus 44–46 §:ssä määritellyistä kielloista, jos liikenneturvallisuuden ei nähdä vaarantuvan eikä tienpidolle aiheudu kuin enintään vähäistä haittaa. Maantielain 47 § koskee tienvarsimainonnan osalta kuitenkin vain poikkeustapauksia, joissa haetaan lupaa sijoittaa mainos maantien suoja- tai näkemäalueelle. Jotta lupa mainoksen asettamiseen suoja- tai näkemäalueelle voidaan myöntää, mainokselle on haettava myös 47 §:ssä mainittu erillinen poikkeamispäätös, johon viranomainen voi liittää tarpeellisia ehtoja.

Maanteiden varsilla esiintyy nykyisin runsain määrin luvattonta mainontaa. Luvattomalla tienvarsimainoksella tarkoitetaan mainosta, jolle ei ole alunperinkään haettu lupaa tai jota ei ole poistettu siitä huolimatta, että mainokselle myönnetyn luvan määräaika on päättynyt. Maantielain säätämisen yhteydessä katsottiin, että maantielain säännökset annetaan yleensä liikenneturvallisuuden vuoksi tai tienpidon kannalta. Siksi on tärkeää, että aluehallintovirastoilla on lain noudattamisen turvaamiseksi käytettävissään pakkokeinoja.<sup>63</sup> Maantielain 101 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kieltää maantielakia tai sen nojalla annettua säännöstä rikkonutta tahoa jatkamasta tai toistamasta lainvas- taista menettelyään. Tässä tarkoitettu maantielain rikkominen viittaa muun muassa maantielain 52 §:ssä todetun tienvarsimainonnan yleisen kiellon sivuuttamiseen. Aluehallintovirasto voi myös määrätä maantielakia rikkoneen tahon täyttämään velvollisuutensa. Aluehallintovirasto voi tehostaa päätöstä uhkasakolla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla, joista säädetään tarkemmin uhkasakko- laissa (1113/1990).

---

62 Ks. Aarnio 2011, s. 29.

63 HE 17/2004 vp, s. 70.

Jos liikenneturvallisuutta välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi on tarpeen kiireellinen toimenpide, tienpitoviranomaisella on maantielain 101 §:n 2 momentin nojalla omin toimin oikaista luvaton toimenpide siihen velvollisen kustannuksella. Jos tienpitoviranomaista estetään toimittamasta mainittua virkatehtävää, poliisin on annettava tienpitoviranomaisen pyynnöstä virka-apua. Tienpitoviranomainen voi siten säännöksessä mainitulla tavalla välittömän liikenneturvallisuusuhan torjumiseksi poistaa luvattoman tienvarsimainoksen sen asettaneen tahon kustannuksella ja tarvittaessa pyytää poliisilta virka-apua. Lain esitöissä tienpitoviranomaisen oikeuden todetaan koskevan vain tiettyjä kiireellisiä erityistapauksia, jolloin liikennettä uhkaa välitön vaara ja nopeat toimenpiteet ovat tarpeen vaaran välttämiseksi. Tällaisissa tilanteissa voidaan sivuuttaa se tosiasia, että luvattoman toimenpiteen oikaiseminen merkitsee puuttumista toisen omaisuuteen.<sup>64</sup>

### *3.1.4 Muut kansallisen tason lait, asetukset ja viranomaispäätökset*

Järjestyslain 6 § koskee mainostamista ja kuulutuksia. Pykälän 1 momentissa kielletään yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan häikäisevän tai harhauttavan valon taikka liikenteen ohjauslaitetta muistuttavan tai muuten turvallisuutta vaarantavan mainoksen käyttö. Järjestystä vaarantavat valot ja mainokset on 6.1 §:n nojalla poistettava poliisin kehotuksesta. Järjestyslain 6 §:llä on merkitystä etenkin tienvarsimainonnan poikkeuslupa- ja liitettävien lupaehtojen määrittelyn kannalta ja toisaalta puuttuttaessa välittömästi liikenneturvallisuutta vaarantaviin tienvarsimainoksiin tai -ilmoituksiin.

Tienvarsimainontaan liittyvästä sääntelystä tulee huomioida myös tieliikennelain (267/1981) 56 §, jonka mukaan ”[t]ielle tai sen välittömään läheisyyteen ei saa asettaa merkkiä, kilpeä tai muuta laitetta, jonka voi erheellisesti käsittää liikennemerkiksi tai muuksi liikenteen ohjauslaitteeksi taikka joka voi huonontaa sellaisen näkyvyyttä.” Tieliikenneasetus täsmentää liikenteen ohjaamiseen käytettäviä ohjauslaitteita (esim. 3 §). Keskeistä näissä säännöksissä tienvarsimainonnan kannalta on se, että tienvarsimainos ei saa muistuttaa virallista liikenteen ohjauslaitetta, kuten liikennemerkkiä tai liikennevaloja<sup>65</sup>. Alunperin maantielain, tieliikennelain tai järjestyslain vastainen tienvarsimainos voidaan kuitenkin hyväksyä lupahakemusmenettelyssä, jos lupaehtoisissa määritellään tapa, jolla mainosta tulee muuttaa ennen sen sijoittamista tienvarteen.

Liikenneministeriö on antanut lisäksi tieliikennelain ja -asetuksen nojalla päätöksen koskien liikenteen ohjauslaitteita (203/1982). Päätöksen 4 § on syytä huomioida tienvarsimainonnan yhteydessä.

---

64 HE 17/2004 vp, s. 70.

65 Ks. HE 17/2004 vp, s. 55.

Pykälä kuuluu: ”Liikenteen ohjauslaitteeseen tai sen kannattajaan ei saa kiinnittää mitään, mikä ei vastaa tämän laitteen tarkoitusta tai mikä vaikeuttaa liikenteen ohjausta.” Näin ollen tienvarsimainoksen sijoituspaikaksi ei sovellu missään tilanteessa liikenteen ohjauslaite kuten liikennemerkki, jossa on jo ennestään tienkäyttäjälle tarkoitettua informaatiota. Tämä kielto koskee myös maantielain 52 §:n 2 momentin mukaisia väliaikaisia ilmoituksia, joille ei tarvitse hakea erikseen lupaa.

Lopuksi voidaan kiinnittää huomio luonnonsuojelulakiin, jossa varsinaisia tienvarsimainontaa koskevia säännöksiä ei enää ole. Saattaa kuitenkin syntyä sellainen tilanne, jossa tienvarsimainoksen sijoittaminen voi aiheuttaa vahinkoa uhanalaisille eläimille tai kasveille tai suojelluille ympäristökohteille. Luonnonsuojelulaki sisältää rauhoitettuja eliölajeja sekä luonnonsuojelualueita, suojeltavia luontotyyppisiä sekä erityisiä maisema-alueita koskevan sääntelyn. Lisäksi etenkin luvattomasti sijoitettujen mainosten osalta voidaan huomioida rikoslain (39/1889) 48 luvun 5 §:n 1 kohta, jossa säädetään luonnonsuojelurikoksesta seuraavasti:

”Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta (1) oikeudettomasti hävittää tai turmelee luonnonsuojelulaissa tai sen nojalla suojeltavaksi tai rauhoitetuksi säädetyn tai määrätyn taikka toimenpiderajoituksen alaisen tai toimenpidekieltoon määrätyn luonnonalueen, kasvin tai muun luontoon kuuluvan kohteen [...] on tuomittava *luonnonsuojelurikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.”

## 3.2 Tienvarsimainonnan luvanvaraistaminen yleisen edun näkökulmasta

### 3.2.1 Vaikutukset liikenneturvallisuuteen

Maantielakia koskevassa hallituksen esityksessä tienvarsimainonta nähdään uhkana liikenneturvallisuudelle. Tienvarsimainonta voi tehdä liikenneympäristön sekavaksi peittäessään vapaan näkemän tiejaksolla tai liittymässä. Tienkäyttäjät voi hämmentyä myös, jos mainos muistuttaa liikennemerkkiä tai valo-opastetta. Yhtenä vakavimmista uhista pidetään sitä, että mainos voi vähentää autoilijan tarkkaavaisuutta kiinnittäessään huomion pois liikenteestä tai liikenteen ohjauksesta.<sup>66</sup> Tienvarsimainonnan viranomaiskäsitteilyn lähtökohtana on turvallinen liikenneympäristö. Huomattavaa on, että myös mainoslaitteiden pystytys ja hoito on osa liikenneympäristön turvallisuutta. Mainoksen pystytyspaikalle johtavista kulkuyhteyksistä huolehtiminen ja ylläpitotyöhön liittyvien ajoneuvojen pysäköinti maantien varteen vaativat erityistä huomiota, mihin kiinnitetään huomiota myös lupahakemuksia käsiteltäessä.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> HE 17/2004 vp. s. 54–55.

<sup>67</sup> Tienvarsimainonnan toimintalinjat 2006, s. 13; Tienvarsimainonta: poikkeuslupaohje 2010, s. 20.

Myös liikenne- ja viestintävaliokunnan näkemyksen mukaan tienvarsimainonnan ja -ilmoittelun yleisen kiellon tarkoituksena on edistää liikenneturvallisuutta. Liikenneturvallisuudesta huolehtiminen vastaa tarpeeseen suojata jokaisen perustuslaillista oikeutta elämään ja turvallisuuteen. Tämän vuoksi liikenneympäristö tulee rauhoittaa, eikä liikenteeseen kuulumatonta informaatiota tule lisätä.<sup>68</sup> Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen turvataan perustuslain 7.1 §:ssä, ja pykälällä myös yhteys perustuslain 1 §:ssä todettuun ihmisarvon loukkaamattomuuteen ja yksilön vapauteen. Oikeus elämään on kaikista muista perusoikeuksista nauttimisen edellytys, minkä johdosta sitä voidaan hyvällä syyllä pitää tärkeimpänä perusoikeutena. Perustuslain 7 §:llä on kaksi julkista valtaa velvoittavaa ulottuvuutta, joista ensimmäinen sisältää velvollisuuden pidättäytyä itse loukkaamasta oikeutta elämään, mikä edustaa säännöksen suojan vertikaalitasoa. Säännöksen toinen, horisontaalinen ulottuvuus sisältää velvollisuuden luoda sellaiset olosuhteet, joissa yksilön oikeuksia suojataan myös toisten yksilöiden puuttumiselta.<sup>69</sup>

Tienvarsimainonnan suhde henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaan ei ole sillä tavalla suora kuin esimerkiksi yksilön suoraan toiseen yksilöön kohdistamassa loukkauksessa. Viranomaisen ei käytännössä voi tienvarsimainontaa koskevalla lupapäätöksellään suoraan syyllistyä perustuslain 7 §:n loukkaukseen. Lupaviranomaisen vastuu liittyy tässä yhteydessä etenkin henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan horisontaaliseen ulottuvuuteen, jossa viranomaisen toimii vastuullisena osapuolena harkitessaan tienvarsimainoksen hyväksyttävyyttä yksittäistapauksessa. Lupaviranomaisen tehtävänä on toimia tienvarsimainosten ennakkollisena tarkastajana ja antaa hylkäävä päätös mainoksille, jotka todennäköisesti muodostaisivat uhan tienkäyttäjien turvallisuudelle. Ennakollisen valvonnan merkitys korostuu siinä mielessä, että jo myönnettyyn lupaan puuttuminen on vaikeampaa kuin luvan myöntämättä jättäminen. Hallintolupien osalta vallitsee kuitenkin perinteisesti näkemys, jonka mukaan yleistä etua kuten turvallisuutta vaarantavaan yksittäiseen hallintolupaan on voitava puuttua jälkikäteisesti riippumatta siitä, millainen lupa on kyseessä.

Kysymys tienvarsimainonnan muodostamasta tosiasiallisesta uhasta liikenneturvallisuudelle on ollut vuosikymmeniä tienpitoviranomaisten ja mainostajien välisten kiistojen kohteena. 1970- ja 1980-luvulla tehtyjen tutkimusten<sup>70</sup> perusteella tienvarsimainoksia ei ole yleensä voitu yhdistää liikenneonnettomuuksiin, koska normaalitilanteessa tienvarsimainosten aiheuttamat muutokset kuljet-

68 LiVM 9/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5.

69 Pellonpää 2009. Juridiikkaonline > Perusoikeudet > III Yksittäiset perusoikeudet > Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §) > Johdanto > Säännöksen ulottuvuudet.

70 Ks. Tienvarsimainonnan liikenneturvallisuusvaikutukset, 2004, s. 12–13, jossa viitataan mm. seuraaviin tutkimuksiin: Lehtimäki, R. 1974: Tienvarsimainosten vaikutus liikenneturvallisuuteen (Liikenneturvan tutkimuksia 28). Helsinki; Luoma, J. ja Karasmaa, N. 1986: Autonkuljettajan katseen kohdistuminen ja havainnot maantiejossa (Liikenneturvan tutkimuksia 81/1986). Helsinki.

tajakäyttäytymisessä ovat olleet suhteellisen pieniä. Kuitenkin pienetkin muutokset kuljettajan tarkkaavaisuudessa saattavat erikoistilanteessa muodostua paljon merkittävämmiksi. Liikenneonnettomuudella on tavallisesti useampia eri syitä, joista tienvarsimainoksen aiheuttama kuljettajan tarkkaavaisuuden herpaantuminen voi olla yksi. Toisaalta ajotehtäviin liittyvän lisäinformaation tarjoaminen kuljettajalle saattaa parantaa ajokokemusta ja jopa edistää turvallisuutta, vaikkakin tällaisen informaation tarpeellisuuden arvioinnissa on käytettävä tapauskohtaista harkintaa.

Tärkeä havainto on, että tutkimusten avulla ei ole katsottu voitavan yksiselitteisesti osoittaa tienvarsimainonnan merkityksettömyyttä – siis etenkin sen vaarattomuutta – liikenneturvallisuuden kannalta<sup>71</sup>. Tienvarsimainonnalla on potentiaalia vaikuttaa kielteisesti ajosuoritukseen, mutta riskien suuruutta ei ole tarkan tieteellisen tutkimustiedon puuttuessa voitu määritellä<sup>72</sup>. Tienvarsimainonnan yhteys liikenneonnettomuuksiin on kuitenkin havaittu muun muassa Tiehallinnon teettämässä tuorehkossa selvityksessä, jonka tulosten mukaan tienvarsimainonta on ollut useissa tapauksissa yksi liikenneonnettomuuksien synnyn osatekijä. Tyypillistä näille onnettomuuksille oli se, että mainokset oli sijoitettu lähelle liittymää ja autoa ajoi yli 55-vuotias henkilö. Tienvarsimainokset nähtäneen siis jatkossakin maantieliikenteen turvallisuustavoitteiden toteuttamista haittaavana tekijänä.

### 3.2.2 Ympäristövaikutukset

Tienvarsimainonnan vaikutukset tieympäristöön kytkeytyvät keskeisesti ympäristönsuojeluun ja nykyisin perustuslaissa tunnustettuun ympäristöperusoikeuteen, jonka juuret ovat 1970-luvulla virinneessä ympäristökeskustelussa, YK:n vuoden 1972 Tukholman ympäristökokouksessa ja vuonna 1992 hyväksytyssä Rion julistuksessa. Ympäristön arvoja maanteiden varsilla suojaa perustuslain 20 §, joka kuuluu:

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeussystematiikassa oikeus ympäristöön ei ole helposti luokiteltavissa mihinkään tiettyyn perusoikeuskategoriaan. Oikeus ympäristöön onkin katsottu omaksi kategoriakseen, vaikka se voidaan myös lukea joko osittain tai kokonaan kuuluvaksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten

71 Tienvarsimainosten liikenneturvallisuusvaikutukset 2004, s. 12–14. Ks. myös Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 38–39.

72 The Impact of Roadside Advertising on Driver Distraction: Final Report 2008, s. 122.

ten eli niin sanottujen TSS-oikeuksien piiriin. Perustuslain 20 §:ään ei sisällytetty tarkempaa määritelmää terveellisen ympäristön<sup>73</sup> vähimmäisvaatimuksista siitä huolimatta, että täsmennysehdotuksia esitettiin pykälän valmistelun yhteydessä.<sup>74</sup> Vastuunalaisiksi tahoiksi määriteltiin jo hallitusmuotoon sisällytyneessä ympäristösäännöksessä<sup>75</sup> julkinen valta, yksityiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joihin viitataan 1 momentin ilmaisulla ”vastuu [...] kuuluu kaikille.” Julkisen vallan erityinen vastuu ilmenee 2 momentissa, jossa julkinen valta veloitetaan myös varaamaan kansalaisille mahdollisuus vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n nojalla vastuu tienvarsimainonnan ympäristövaikutuksista koskee siis sekä lupasiasta päättäviä viranomaisia että luvan hakijoita riippumatta heidän oikeudellisesta asemastaan. Vastuun kohdistaminen kaikille merkitsee sen tosiasian toteamista, että ympäristönsuojelu vaatii monien eri tahojen laajaa yhteistyötä. Vastuun kohteena on niin elollinen luonto kuin elotonkin luonnonympäristö samoin kuin ihmisen toiminnan tuloksena syntyneet kulttuuriympäristöt. Vaikka ympäristöoikeudellisen vastuun vähimmäisvaatimuksia ei määritellä tarkasti, 20 § on sitova säännös<sup>76</sup> ja siitä voidaan antaa lailla tarkempia määräyksiä. Yhtenä tällaisena säännöksenä näyttäytyykin maantielain 52 §:n 3 momentti, joka velvoittaa sijoittamaan tienvarsimainokset siten, että ympäristöarvot otetaan asianmukaisesti huomioon.<sup>77</sup> On selvää, että tienvarsimainosta ei pidä sijoittaa siten, että se voi aiheuttaa vahinkoa luonnonsuojelulaisissa määritellyille suojelluille eliölajeille ja luontotyypeille.

Tienvarsimainonnasta puhuttaessa erityisen merkityksen saa *maisemansuojelun* käsite. Maisemansuojelu voidaan jakaa aktiiviseen ja passiiviseen suojeluun, joista ensin mainittu tähtää erityisen arvokkaiden ja säilytettävien alueiden osoittamiseen. Tienvarsimainonta lukeutuu maisemanmuutos-hankkeille ominaisen luonteensa johdosta passiivisen maisemansuojelusäännösten kategoriaan.<sup>78</sup> Maisemansuojelua koskeva sääntely on kehittynyt melko myöhään niin Suomessa kuin kansainväli-

---

73 Ympäristön terveellisyydellä tarkoitetaan sitä, ettei ympäristön tila aiheuta ihmisille välitöntä tai välillistä terveysriskiä. Ympäristön tilalle on kuitenkin asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia, joiden toteuttamiseksi ihmisen on aktiivisin toimin suojeltava ympäristöä samoin kuin pidättäytyttävä toimista, jotka vahingoittavat ympäristöä. HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 14 a § 1 ja 2 momentti.

74 Vihervuori 2009. Juridiikkaonline > Perusoikeudet > III Yksittäiset perusoikeudet > Oikeus ympäristöön (PL 20) > Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen tausta ja lähtökohdat > Sui generis, Kenen vastuu?

75 HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 14 a § 1 mom.

76 Alkuperäistä, 20 §:n 1 momentin kanssa samansisältöistä hallitusmuodon pykälää luonnehdittiin ”pääosin julistuksenomaiseksi”. Tämän ilmauksen merkitys oli kaikkea muuta kuin selvä. Ilmeistä oli kuitenkin, että julistuksenomaisuuden ei tässä yhteydessä tarkoitettu määrittelevän hallitusmuodon ympäristösäännöstä tyhjentävästi, vaan tarkempaa sääntelyä esim. ympäristöoikeuden rikosoikeudellisista seuraamuksista oli tarkoitus antaa lailla.

77 Vihervuori 2009. Juridiikkaonline > Perusoikeudet > III Yksittäiset perusoikeudet > Oikeus ympäristöön (PL 20) > Vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä > Vastuun kohde, Julistuksenomaisuus.

78 Kuusiniemi et al. 2005. Juridiikkaonline > Ympäristöoikeus > VI Luonnon-, maiseman- ja kulttuurisuojaus > Maisemansuojelu > Yleistä, Maisema-alue.



sestikin. Euroopan neuvoston valmisteleva Eurooppalainen maisemayleissopimus oli ensimmäinen yksinomaan maisemansuojelua koskeva kansainvälinen sopimus, jonka tarkoituksena on edistää maisemansuojelua, -hoitoa ja -suunnittelua koko Euroopan alueella.<sup>79</sup> Maisemayleissopimus allekirjoitettiin Firenzessä vuonna 2000, ja se tuli Suomessa voimaan 1. huhtikuuta 2006.

Nykyisin myös luonnonsuojelulaissa on säännöksiä maisemansuojelusta. Luonnonsuojelulain 5 luvussa säädetään jopa erityisten *maisema-alueiden* perustamisesta. Maisema-alue voidaan luonnonsuojelulain 32 §:n mukaan perustaa luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Maisema-alue eroaa tavallisesta luonnonsuojelualueesta siten, että maisema-alueella suojellaan alkuperäisen luonnon sijasta kokonaisuuksia, joissa ihmiskäden aikaansaannokset ja luonto yhdistyvät. Esimerkkejä potentiaalisista maisema-alueista ovat jokilaaksot, vaaramaisemat sekä vanhat kylänraitit ja ranta-alueet.<sup>80</sup> Maisema-alueen perustamisesta päättää valtakunnallisesti merkittävissä tapauksissa ympäristöministeriö ja muutoin ELY-keskus maakunnan liiton esityksestä.

Maantielain 52 §:n 3 momentissa todetaan: ”[m]ainos ja ilmoitus on laadittava ja sijoitettava siten, että se sopeutuu mahdollisimman hyvin ympäristöön.” Tämä tarkoittaa sitä, että tienvarsimainonnan poikkeuslupaa koskevassa harkinnassa on otettava huomioon mainoksen konkreettinen ulkoasu ja sijoituspaikka. Mainoksen tulee sulautua hyvin suunnitellun sijoituspaikan ympäristöön kuten luonnonympäristöön, rakennettuun ympäristöön tai liikenneympäristöön.<sup>81</sup> Mainos ei saa heikentää merkittävästi ympäristön esteettistä arvoa: sijoituspaikan suhteen tuleekin olla erityisen tarkkana, kun mainos halutaan sijoittaa luonnonympäristöön. Maanteiden varsilla olevia arvokkaita maisema- ja luontoalueita sekä kulttuuriympäristöjä suojellaan ottamalla ne huomioon lupahakemuskäsittelyssä.<sup>82</sup> Maanteiden varsilla on luonnonsuojelualueita, maisema-alueita, Natura-alueita ja merkittäviä pohjavesialueita, joiden lähistölle tienvarsimainoksen sijoittamisesta voi olla erityistä haittaa. Lisäksi kansainvälisiä pääliikenneväyliä koskevassa eurooppalaisessa AGR-sopimuksessa kehoitetaan välttämään tienvarsimainontaa kansainvälisillä pääteillä, mitä perustellaan esteettisillä ja turvallisuusnäkökohdilla.

Tienvarsimainonnalla on keskeinen rooli tiellä liikkujan viihtyisyyden ja matkan elämyksellisyyden kannalta. Harkitsematon mainosten asettaminen voi vaikuttaa negatiivisesti tienkäyttäjän kokemuk-

---

79 HE 73/2005 vp, s. 3.

80 HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 32 §.

81 HE 17/2004 vp, s. 55.

82 Tienvarsimainonnan toimintalinjat, s. 13.

siin.<sup>83</sup> Mainoksen sulauttaminen ympäristöön palvelee myös liikenneturvallisuusnäkökohtia, kun mainos ei kiinnitä autoilijan huomiota liian pitkäksi aikaa. On kuitenkin huomattava, että perustuslain 20 § ei suojaa tienkäyttäjän viihtyvyyttä erityisen vahvasti. Hallituksen esityksessä ilmaistaan, että säännöksessä turvattuun ympäristön terveellisyyteen voi kuulua ”esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus”. Tarkan sisältönsä osalta tämä lausunto jää epäselväksi.

Tienpitäjä on osaltaan vastuussa liikenteen ympäristövaikutuksista. Liikennejärjestelmän suunnittelussa ja kehittämisessä kiinnitetäänkin jatkuvasti huomiota ympäristönsuojeluun, jossa tienvarsimainonnan etu- ja jälkikäteisellä valvonnalla on oma roolinsa. Ympäristönsuojelullisten tavoitteiden toteuttamiseksi laaditaan tienvarsimainonnan ohjeistusta ja liikenneympäristöä koskeva ympäristöohjelma<sup>84</sup>. Liikennevirasto valmistele uutta ympäristötoimintalinjaansa ja siihen pohjautuvaa ympäristöohjelmaa vuosina 2012–2013.

### 3.3 Elinkeinonharjoittajan perusoikeuksien asema luvanvaraistamisessa

#### 3.3.1 Sananvapaus

Tienvarsimainonnan luvanvaraisuus vaikuttaa yrittäjän sananvapauteen rajoittavasti ja muodostaa siten ennakoesteen elinkeinon harjoittamisen kannalta tärkeälle markkinoinnille<sup>85</sup>. Yrittäjän perusoikeusaseman osalta on tässä vaiheessa tarpeen täsmentää, että perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti vain luonnollisille henkilöille. Perusoikeudet voivat kuitenkin ulottua välillisesti oikeushenkilöihin, kun oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.<sup>86</sup> Oikeushenkilöiden jättäminen perusoikeussuojan ulkopuolelle ei siten olisi perusteltua esimerkiksi nyt käsiteltävän sananvapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta arvioi maantielakia koskevassa lausunnossaan erityisesti sananvapauskysymyksiä. Sananvapauteen sisältyy perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan muun muassa oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään sitä ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käytöstä annetaan lailla. Sananvapautta suojaa myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla, jonka on katsottu ulottuvan myös kaupallisen viestin-

---

83 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 10.

84 Viimeisin tienpitoviranomaisen laatima ympäristöohjelma on Tiehallinnon *Kohti ekotehokasta liikennejärjestelmää: ympäristöohjelma 2010*. Ks. tienvarsimainonnan osalta erityisesti s. 10 ja 23.

85 HE 17/2004 vp, s. 54–55.

86 Hallberg 2010. Juridiikkaonline > Perusoikeudet > I Johdanto > 1. Perusoikeusjärjestelmä > Perusoikeuksien ryhmittely ja ulottuvuus > Luonnolliset ja oikeushenkilöt.

nän alueelle<sup>87</sup>. Sananvapauden katsotaan koskevan kaikkia nyt ja tulevaisuudessa käytössä olevia viestintävälineitä. Lisäksi sananvapauden soveltamispiiriin kuuluu sisällön osalta lähtökohtaisesti kaikenlainen viestintä kuten poliittinen, uskonnollinen, tieteellinen, kaupallinen ja viihteellinen viestintä. Kuitenkaan sananvapaus ei tarkoita sitä, että kaikki viestit nauttisivat yhtä laajaa sananvapausuojaa. Viestintään voidaan näin ollen puuttua etu- tai jälkikäteisesti siten kuin lailla säädetään.<sup>88</sup>

Suomalainen sananvapauskäsitys on perinteisesti perustunut *ulkoisten rajojen teoriaan*, jossa sananvapaudella ei ajatella olevan tiettyä ydinaluetta. Samanlaista ajattelutapaa edustavat muun muassa Saksan valtiosääntötuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Ulkoisten rajojen teoriassa kaikki viestintä mielletään lähtökohtaisesti sallituksi, ja erityisen keskustelun aiheena on se, millaisille sananvapausrajoituksille on olemassa hyväksyttävät perusteet ja millaisille ei. Vaihtoehtoista sananvapauskäsitystä edustaa *sisäisten rajojen teoria*, jossa sananvapaudella ajatellaan olevan tietty rajoittamaton ydinalue. Sananvapauden ydinalueen ulkopuolelle jäävä muunlainen viestintä ei nauti perusoikeussuojaa ja voidaan siten lailla säätää joko sallituksi tai kielletyksi. Sisäisten rajojen teorian tyypillisinä edustajina on usein mainittu Ranska ja Euroopan unionin tuomioistuin.<sup>89</sup>

Sisäisten ja ulkoisten rajojen teoria eivät kuitenkaan ole toisensa poissulkevia näkemyksiä. Vaikka tyypillinen suomalainen näkemys sananvapaudesta perustuu ulkoisten rajojen teoriaan, perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen puhunut sananvapauden ydinalueen merkityksestä todetessaan, että mainonta ja kaupallinen viestintä kuuluvat sananvapauden piiriin, vaikkakaan eivät sen ydinalueelle<sup>90</sup>. Näin ollen voidaan päätellä, että kaupallinen viestintä nauttii jossain määrin heikompaan perusoikeussuojaa kuin sananvapauden ydinalueeseen kuuluva viestintä. Oikeutta tienvarsimainontaan voidaan myös rajoittaa helpommin ja sen rajoittamisedellytykset voidaan määritellä yleisluonteisemmin. Oikeus tienvarsimainontaan voidaan siis johtaa sananvapaudesta, mutta oikeus mainostaa maantien varrella ei synny automaattisesti kaikissa tilanteissa, vaan oikeuden laajuutta joudutaan harkitsemaan tapauskohtaisesti<sup>91</sup>. On kuitenkin selvää, että kaupallisen viestinnän piiriin kuuluvaa sananvapautta suojataan perusteetonta ja mielivaltaista rajoittamista vastaan yhtä lailla kuin sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa viestintää.

87 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *Casado Coca* (1994) ja erityisesti § 36–37.

88 Manninen 2011. Juridiikkaonline > Perusoikeudet > III Yksittäiset perusoikeudet > Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §) > Sananvapausäännöksen soveltamisala > Välineneutraalisuus, Sisältöneutraalisuus.

89 Hoikka 2009, s. 60–63.

90 PeVL 3/2005 vp – HE 17/2004 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunta viittaa kaupallista viestintää koskevan sananvapauden osalta aikaisempiin lausuntoihinsa PeVL 14/2000 vp s. 3/I, PeVL 23/2000 vp s. 3/I ja PeVL 22/2001 vp s. 4/I.

91 Vrt. Mäenpää 1992, s. 178–179.

Vaikka sananvapaus nauttii laaja-alaista perusoikeussuojaa, johon sisältyy myös kaupallisen viestinnän suoja, sananvapautta tulee kuitenkin voida rajoittaa. Perusoikeudet muodostavat kokonaisuuden, jossa eri intressejä suojaavat säännökset käytännössä joutuisivat ristiriitaan keskenään, jos eri oikeuksien välisiä raja-aitoja ei tarkennettaisi. Sananvapauden rajoittamaton käyttö onkin omiaan aiheuttamaan kollisioita suhteessa esimerkiksi yksityiselämän ja kunnian suojaan – ja tienvarsimainonnan tapauksessa liikenneturvallisuuteen ja ympäristöarvoihin. Sananvapauden rajoittamisen arviointiin voidaan soveltaa perustuslakivaliokunnan muotoilemia yleisiä perusoikeuksien rajoitus-edellytyksiä, joihin kuuluvat vaatimus rajoituksen säätämisestä lailla, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, hyväksyttävyyys, ydinalueen koskemattomuus, suhteellisuus, oikeusturva ja ihmisoikeuksien noudattaminen<sup>92</sup>.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että vaikka tienvarsimainonnan yleinen kieltö on sinänsä hyväksyttävä, se voi johtaa tarpeettomaan sananvapauden rajoittamiseen ja siten vaikeuttaa elinkeinon harjoittamista. Tienvarsimainonnan yleistä kieltoa tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti. Keskeistä on, että rajoituksella on hyväksyttävä peruste, jollaisena tässä yhteydessä pidetään liikenneturvallisuuteen ja maisema-arvoihin liittyviä seikkoja. Perustuslakivaliokunnan kokonaisarvio on, että maantielain 52 §:n 1 momentin mukainen mainostamisen kieltö ei sellaisenaan ole hyväksyttävä, koska se ei täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettua täsmällisyyskriteeriä. Tienvarsimainonnan edellytyksiä tulee siis täsmentää ja helpottaa.<sup>93</sup> Lakitekstiin näitä täsmennyksiä ei kuitenkaan sisällytetty, vaan liikenne- ja viestintävaliokunta arvioi asian tulevan ratkaistuksi intressitahojen välisten neuvottelujen ja viranomaisohjeistuksen kautta<sup>94</sup>. Tienvarsimainonnan edellytyksiä täsmentävässä työryhmässä olivat mukana viranomaisten ja yrittäjien edustajat. Tässä suhteessa sananvapauden rajoittamiselle asetettu tarkkarajaisuusvaatimus tuli siis täytetyksi.

Perustuslakivaliokunta ei arvioi erikseen suhteellisuusvaatimusta sananvapauden rajoittamisedellytyksenä. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä rajoitusten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoitetta ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.<sup>95</sup> Kysymys kuuluu, voitaisiinko tienvarsimainonnan sääntely toteuttaa keinoilla, jotka edesauttaisivat luvanvaraistamisen tavoitteita mutta puuttuisivat sananvapauden vähemmän. Kyseeseen

---

92 PeVM 25/1994 vp — HE 309/1993, s. 4–5.

93 PeVL 3/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5–6 .

94 LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 3.

95 PeVM 25/1994 vp — HE 309/1993 vp, s. 4–5.

voisi tulla ilmoitusmenettely, jossa etukäteen hankittavan luvan sijasta tienvarsimainoksen asettamiseen riittäisi tienpitoviranomaiselle tehtävä ilmoitus. Liikenneturvallisuuden perimmäisenä syynä pidettyä oikeutta elämään ja osittain myös ympäristönsuojelullista tavoitetta on kuitenkin pidetty siinä määrin painavina arvoina, että tienvarsimainonta on haluttu säätää etukäteisesti luvanvaraiseksi sananvapauden sitä estämättä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että tienvarsimainonnan ennakkollista kontrollia koskeva sääntely voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.<sup>96</sup>

Kun tarkastellaan yleisellä tasolla sananvapauden rajoittamisedellytysten noudattamista suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, voidaan kotimaista tulkintaa kaupallisen viestinnän sananvapaussuojan laajuudesta pitää lähtökohtaisesti yhdenmukaisena Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjausten kanssa. Kaupallista viestintää koskevaan sananvapauteen on siis suhtauduttu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä samansuuntaisesti kuin Suomessa. Koska kaupallinen sananvapaus ei kuulu sananvapauden ydinalueeseen, ihmisoikeustuomioistuin on katsonut valtion oman harkintamarginaalin laajemmaksi kaupallista sananvapautta koskevissa asioissa<sup>97</sup>. Suomalaiselle langetetut sananvapaustuomiot ovat koskeneet pääasiassa lehdistön vapautta ja yksityiselämän suojaa, eikä tuomioita kaupallisen sananvapauden rikkomisesta ole siten vielä tullut. Kiinnostavan näkökulman muodostaa myös se, että mainonnan vapaus yhdistetään muiden Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutuneiden valtioiden oikeuskäytännössä usein nimenomaan elinkeinovapauteen. Kaupallisen sananvapauden suojaa ei sen sijaan tunnusteta näiden valtioiden perustuslaissa välttämättä lainkaan – tämä koskee esimerkiksi Alankomaita.<sup>98</sup>

### 3.3.2 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on 2 momentin mukaan huolehdittava työvoiman suojelusta, edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sama 2 momentti sisältää myös maininnan, jonka mukaan oikeudesta työllistävän koulutukseen säädetään lailla. Perustuslain 18 §:n 3 momentissa säädetään vielä kielto erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Työn oikeutta koskee lisäksi koko joukko kansainvälisiä asiakirjoja, joita käsittelemme edellä.

96 Ks. HE 17/2004 vp, s. 54–55 ja PeVL 3/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5.

97 Pellonpää et al. 2012, s. 738–742; Rautiainen 2011, s. 1153–1154.

98 Hoikka 2006, s. 393–394.

Oikeus toimeentulon hankkimiseen on luonteeltaan vapausoikeus, jolla suojataan ihmisen itsemääräämisoikeutta. Jokaisella on oikeus valita itse se tapa, jolla toimeentulonsa haluaa hankkia. Elinkeinovapaus liittyy siis keskeisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa ilmaistuun henkilökohtaisen vapauden suojaan. Vapausoikeutena elinkeinovapaus on luonteeltaan negatiivinen eli merkitsee vapautta lainsäädännön, viranomaisten ja yksityisten tahojen asettamista esteistä toimeentulon hankkimiselle. Elinkeinovapautta on katsottu voitavan tulkita myös niin, että yksilö voi halutessaan jättäytyä kokonaan tai osittain elinkeinoelämän ulkopuolelle. Elinkeinovapaus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yksilö voisi vaatia valtiota järjestämään itselleen työpaikan. Valtiolla ei ole tällaista velvollisuutta, vaan sen tulee ”pyrkä turvaamaan” jokaiselle oikeus työhön.<sup>99</sup>

Tienvarsimainonnalla voi olla tilanteesta riippuen jopa varsin keskeinen merkitys elinkeinotoiminnan edellytysten kannalta. Tienvarsimainonnan suuri rooli on tunnustettu etenkin harvaan asutulla maaseudulla sijaitsevien yritysten kohdalla. Suomi on EU:n harvimmin asuttu maa, ja yrityksistämme 40 % sijaitsee maaseudulla<sup>100</sup>. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maantielain 52 §:n 1 momentissa ilmaistu mainostamisen kielto voi johtaa tarpeettomaan sananvapauden rajoittamiseen ja siten vaikeuttaa elinkeinon harjoittamista<sup>101</sup>. Maantielakia koskevan hallituksen esityksen mukaan poikkeusten myöntäminen ulkomainontakieltoon tulee tehdä mahdolliseksi sen takia, että tienvarsimainonta on tärkeää yritystoiminnan kannalta<sup>102</sup>.

Kattavampaa keskustelua elinkeinotoiminnan ja tienvarsimainonnan lupakäytäntöjen kollisioista on käyty sittemmin Liikenneviraston, Pirkanmaan ELY-keskuksen ja Suomen Yrittäjien kesken. Näissä viimeisimmissä keskusteluissa yrittäjien sananvapaus ja elinkeinon harjoittamisen edellytykset kulkivat käsi kädessä. Suomen Yrittäjät kiinnitti huomiota muun muassa siihen, ettei sallitun mainonnan rajaaminen koskemaan vain tiettyjä toimialoja tai mainostyyppjä ole perusteltua lain esitöissäkin todetun poikkeuslupan kokonaisharkinnan kannalta. Suomen Yrittäjien mielestä tienvarsimainokset tulisi nähdä yritysten ohella aikaisempaa selkeämmin hyödyllisinä myös tienkäyttäjien näkökulmasta. Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyssä tulisi pitää painopisteenä liikenneturvallisuustekijöiden arviointia eikä rajata kaavamaisesti tiettyjä toimialoja ja mainostyyppjä pois sallitun tienvarsimainonnan piiristä.<sup>103</sup>

---

99 Karapuu & Lavapuro 2011. Juridiikkaonline > Perusoikeudet > III Yksittäiset perusoikeudet > Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §) > Oikeus hankkia toimeentulo > Toimeentulon hankkimisen oikeus ja vapaus > Vapausoikeus.

100 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 8.

101 PeVL 3/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 6.

102 HE 17/2004 vp, s. 55.

103 Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen: muistio 2010, s. 11–12, 15–16.

Maantielain valmisteluasiakirjoissa todetaan avoimesti, että ulkomainonnan kiellosta poikkeamisen edellytykset on laadittu liikenneturvallisuutta korostavista lähtökohdista. Suomen Yrittäjien kannasta poiketen varsin ratkaisevaksi tekijäksi poikkeuslupien myöntämisessä on kuitenkin käytännössä nostettu maantielain 52 §:n vaatimukset mainostamisen tarpeellisuudesta liikenteen opastuksen, matkailun tai muun sellaisen syyn kannalta. Vallitsevassa lupakäytännössä on usein hyväksytty vain nimenomaisesti tienvarren palveluihin tai matkailukohteisiin liittyviä taikka muuten tienkäyttöä tukevia mainosaiheita. Yrittäjän näkökulmasta voidaan pitää erikoisena sitä, että muita aiheita ei sallita siitä huolimatta, että mainoksille on usein helppoa löytää turvallisia sijoituspaikkoja.

Tienvarsimainonnassa sallittujen aiheiden rajaamisen kannalta merkittävänä näyttäytyy kuitenkin luvanvaraistamisen taustalla oleva tavoite hillitä tienvarsimainonnan laajenemista ja ohjata se sopiviin paikkoihin<sup>104</sup>. Jos tienvarsimainonnassa sallittaisiin minkä tahansa, missä tahansa sijaitsevan kohteen tai tuotteen mainostaminen, seurauksena olisi helposti ongelmia mainostajien yhdenvertaisessa kohtelussa, johon liittyisi keskeisesti myös kohonnut riski tienvarsimainonnan hallitsemattomasta laajenemisesta.

## **4 Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettely**

### **4.1 Lupamenettelyn lähtökohdat**

Tienvarsimainontaa koskeva hallintolupa-asia käsitellään normaalissa hallintomenettelyssä. Hallintomenettelylle ominaista on, että sen lopputulos muokkaa kansalaisen tai yksityisoikeudellisen yhteisön oikeusasemaa suhteessa julkiseen valtaan ja mahdollisesti myös muihin yksityisiin. Viranomaisen ja kansalaisen suhde eroaa kansalaisten välisestä suhteesta siinä, että viranomainen toimii julkisen vallan edustajana ja voi siten lain ja toimivaltansa asettamissa rajoissa tehdä kansalaisen oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä.

Viranomaisen velvollisuus selvittää hallintoasia kytkeytyy ratkaisevalla tavalla kansalaisen oikeusturvan vaatimukseen, josta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Säännöksessä määritellään ensin hallintoasian käsittelylle asetetut perusvaatimukset, joiden mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi menettelyllisinä perusoikeuksina turvataan käsittelyn jul-

---

104 Ks. HE 17/2004, s. 55.

kisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Myös muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.<sup>105</sup>

Viranomaisen tulee lupa-asiaa käsitellessään huolehtia hyvän hallinnon menettelyllisistä takeista, jotka sisältyvät hallintolakiin. Hyvän hallinnon menettelylliset takeet koskevat käsittelyn viivytyksettömyyttä (23 §), asiakkaan kielellisiä oikeuksia (9 ja 26 §), julkisuutta (24 §), oikeutta tulla kuulluksi (34–36 §), virkamiehen esteellisyyttä (27–30 §) sekä viranomaisen selvitysvelvollisuutta (31 §). Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja asianosainen tulee pitää ajan tasalla käsittelyn etenemisen suhteen, jos asianosainen sitä pyytää. Käsittelyn julkisuudesta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 521/1999). Viranomaisen on käytettävä asian käsittelyssä hyvää kieltä ja järjestettävä viranomaisaloitteisissa asioissa tulkkaus ja kääntäminen siten kuin hallintolain 26 §:ssä säädetään. Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, vaan hänen tilalleen on viipymättä määrättävä esteetön virkamies.

Tienvarsimainontaa koskeva lupa-asia tulee vireille asianosaisen toimitettua lupahakemuksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Hakemuksen käsittelyn aikana lupaviranomainen selvittää, ovatko luvan myöntämisen edellytykset olemassa, kuulee asianosaista ja varaa tilaisuuden ilmaista mielipiteensä asiasta myös muille tahoille maantielain vaatimusten mukaisesti. Käsittely päättyy hallintolupapäätökseen, joka on perusteltava. Hallintolupapäätös koostuu tyypillisesti varsinaisesta lupapäätöksestä ja siihen liitettävistä ehdoista. Tienvarsimainonnan poikkeuslupapäätökseen tyytymätön voi maantielain 105 §:n nojalla hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen tavoitteena on rajoittaa ja kontrolloida mainontaa maanteiden varsilla, minkä johdosta mainonnan edellytyksenä on luvan hakeminen. Keskeistä tienvarsimainonnan lupamenettelyssä on se, että lupa tulee hakea erikseen jokaiselle mainospinnalle. Aiemmin myönnetylle luvalla voi myös hakea lisääaikaa. Jokaista mainospintaa ja mainoksen sijoituspaikkaa arvioidaan lupamenettelyssä erikseen, ja jokaisen mainospinnan osalta peritään myös erillinen maksu<sup>106</sup>. Samalla kertaa voidaan kuitenkin myöntää lupa esimerkiksi kaksipuoliselle mainokselle. Kaikki luvan voimassaoloaikana mainokseen tehtävät muutokset tulee hyväksyttävä tienpitoviranomaisella. Ratkaisevaa tienvarsimainonnan luvallisuuden kannalta on vaatimus jokaisen uuden mainoksen alistamisesta poikkeuslupamenettelyyn eikä esimerkiksi se, kuka mainoskehikon omistaa tai

<sup>105</sup> Ks. Mäenpää 2004, s. 243.

<sup>106</sup> Tienvarsimainonnan poikkeuslupahakemukseen annetusta päätöksestä veloittavan maksun perustana on valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen maksullisista suoritteista. Vuonna 2012 myönteisestä päätöksestä tienvarsimainonnan poikkeuslupahakemukseen veloitetaan 330 euron suuruinen maksu. Kielteisestä päätöksestä veloitetaan 30 euron suuruinen maksu.



onko mainoskehikko alunperin pystytetty maanomistajan luvalla. Jokainen vanhaankin mainoskehikkoon sijoitettava uusi mainos vaatii siis uuden luvan. Lupamenettelystä ei voi vapautua myöskään sillä perusteella, että mainos sijoitetaan kehikkoon selvästi normaalia lyhyemmäksi ajaksi, esimerkiksi vain muutamaksi viikoksi. Lupamenettely ei kuitenkaan koske maantielain 52 §:n 2 momentin mukaista väliaikaista ilmoittelua, jonka aiheena on huvitilaisuus tai muu tapahtuma tai esimerkiksi rakennuksen yhteydessä tai läheisyydessä tapahtuva tuotemyynti.

Vuoden 2006 maantielain säätämisen jälkeen alkanut aktiivisempi tienvarsimainonnan valvonta on johtanut siihen, että tienpitoviranomaisen ja suurten ulkomainosyriyten välillä on ilmennyt paljon erimielisyyksiä. Puutteellinen valvonta on johtanut aikaisemmin siihen, että vaikka tienvarsimainonta on ollut lähtökohtaisesti kiellettyä aina vuoden 1923 luonnonsuojelulaista lähtien, mainoksia on sijoitettu maanteiden varsille runsain määrin luvatta, eikä vanhoja mainoksia ole poistettu. Mainostoimistot ovat käyttäneet hyödyksi valvonnan puuttumista ja perustelleet yhä jatkuvaa luvatonta mainontaa luottamuksensuojan periaatteella.

Pirkanmaan ELY-keskuksen tehtävänä on hoitaa maantielaisissa tarkoitettua tienvarsimainontaan liittyvät poikkeuslupatehtävät koko maan osalta. Tämä toimeksianto perustuu valtioneuvoston asetukseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, joka on annettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) nojalla. Rajat viranomaisten toimivallan välillä ovat olleet Suomessa pitkän perinteen mukaisesti jäykkiä sekä asteellisesti että asiallisesti. Viranomaisten ei siis ole katsottu voivan puuttua toisten viranomaisten päätöksiin tai sanella, miten jokin asia tulisi ratkaista, riippumatta siitä, onko kyse ollut hierarkkisesti samantasoisista vai eritasoisista viranomaisista.

Viranomaisen toimivaltaan liittyy myös *asiakohtaisuuden periaate*, jonka mukaan toimivaltainen viranomainen voi ratkaista lupapäätöksellä vain asian, joka tuota lupaa koskevien toimivaltasäännösten mukaan nimenomaan kuuluu sen ratkaistavaksi.<sup>107</sup>

Tästä syystä esimerkiksi ulkomainoksen määräajan pidentämistä ja katselmuksen toimittamista koskeneessa tapauksessa (KHO 9.2.2012 taltio 221) Tiehallinnon päätöksellä ei ollut ratkaistu eikä voitukaan ratkaista lopullisesti ulkomainoksen poistamisvelvoitetta. Lupahakemuksen hylkäävän päätöksen täytäntöönpano ei edellytä erityisiä toimenpiteitä. Maantielakia rikkovaan toimintaan puuttuminen ei siten kuulunut Tiehallinnolle vaan aluehallintovirastolle maantielain 101 §:n 1 momentin nojalla. Tiehallinnolla ei ollut toimivaltaa velvoittaa asianosaista poistamaan mainosta. Näin ollen voitiin hylätä Tiehallinnon päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskenut asianosaisten vaatimus.

---

107 Mäenpää 1992, s. 192–193.

Hallintomenettelyn lopputuloksena on se, että luvanvaraiseen toimintaan joko myönnetään tai ei myönnetä lupaa. Jos lupa myönnetään, hakijan ja julkishallinnon välille syntyy oikeussuhde, jonka sisällön määrää tienvarsimainontaa koskeva lainsäädäntö. Myönnetty hallintolupa on myös kumotavissa laissa määritellyin edellytyksin. Hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet ovat yleisesti ottaen henkilökohtaisia, eikä niitä voi siirtää henkilöltä toiselle. Jos yksityinen henkilö, yritys tai kunta luovuttaa esimerkiksi tienvarsimainontaa koskevan lupansa toiselle, tienpitoviranomaisen näkökulmasta siirto on oikeudellisesti sitomaton. Tienvarsimainontaa varten myönnetyn luvan henkilökohtaisuus tulee esiin myös mainoksen asettamisen hyväksyttävyyden tapauskohtaisessa arvioinnissa, jolla on ratkaiseva merkitys luvan myöntämisen kannalta.<sup>108</sup>

## 4.2 Asianosaiset ja muut tahot lupamenettelyssä

Hallintolain 11 §:n sisältämän määritelmän mukaan asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosainen on henkilötaho, jota viranomaisen päätös koskee suoranaisesti ja välittömästi. Kuitenkaan asianosaisia eivät ole sellaiset tahot, joita hallintopäätös koskee vain välillisesti. Tällaisia voivat olla hallintomenettelyssä tahot, joille hallintolain 41 §:n nojalla ilmoitetaan asian vireilläolosta ja annetaan mahdollisuus ilmaista asiasta mielipiteensä. Hallintoasiassa asianosaisia voivat olla kaikki asianosaiskelpoiset tahot, ja asianosaiskelpoisuuden edellytyksenä puolestaan on oikeusjärjestyksen tunnustama oikeussubjektin asema. Näin ollen hallintoasian asianosaisiksi kelpaavat yhtä lailla luonnolliset henkilöt kuin oikeushenkilöt.

Tienvarsimainonnan poikkeuslupan hakemisessa ei ole kyse asiasta, joka merkitsisi suoraan toisten oikeuksien rajoittamista tai suoranaisten velvollisuuksien perustamista toisille. Tienvarsimainonnan poikkeuslupakäytäntö voidaan siis katsoa edunsoovan päätöksen hakemiseksi. Siispä tienvarsimainontaa koskevassa asiassa on vain yksi asianosainen: luvan hakija, joka pyytää itselleen viranomaiselta tiettyä etuutta. Tässä tapauksessa etuudessa on kyse luvasta tienvarsimainoksen sijoittamiseen. Poikkeuslupia tienvarsimainontaa varten hakevat yleensä kunnat, yksityiset yrittäjät, ulkomainosyrittäjät, yritysketjut ja joskus myös yhdistykset<sup>109</sup>. Kaikki nämä tahot ovat asianosaiskelpoisia ja voivat vaadittujen edellytysten täytyessä saada viranomaisen harkinnan perusteella luvan mainoksen asettamiseen. Kannattaa kuitenkin huomata, että tienvarsimainonnan poikkeuslupan hakija ei välttämättä ole sama taho, jonka toimintaa mainoksella pyritään tekemään tunnetuksi. Esimerkiksi ulkomainosyrittäjät hakevat tyypillisesti poikkeuslupia asiakasyritystensä puolesta osana palve-

<sup>108</sup> Mäenpää 2004, s. 188–189.

<sup>109</sup> Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 9.

luuan. Tällöin on kyse juridisessa mielessä siitä, että mainostava yrittäjä antaa toiselle yritykselle asiavaltuutuksen poikkeuslupa-asian hoitamiseksi.

Hallintoasiassa on usein kolmea erilaista juridista asemaa edustavia tahoja. Edellä kuvatuista asianosaisista voidaan erottaa henkilöt, jotka eivät ole asianosaisasemassa, mutta joilla on kuitenkin oikeus lausua asiasta mielipiteensä. Vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta säädetään hallintolain 41 §:ssä, jonka mukaan vaikutusmahdollisuudet on varattava sellaisille henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus. Tällainen vaikutus voi olla esimerkiksi maankäyttöä, ympäristölupia, turvallisuustoimia tai liikenneväylien suunnittelua koskevilla päätöksillä<sup>110</sup>. Hallintolain 41 §:ää keskeisempänä säännöksenä näyttäytyy tienvarsimainonnan lupa-asioissa maantielain 52.3 §, jossa säädetään vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta kuntatasolla.

Tienpitoviranomaisella on maantielain 52 §:n 3 momentin nojalla velvollisuus hankkia lausunto siltä kunnalta, jonka alueelle tienvarsimainos halutaan sijoittaa. Lausuntoa ei kuitenkin tarvitse pyytää, jos se olisi ilmeisen tarpeetonta. Jos mainoksella voi olla vaikutusta esimerkiksi alueen elinkeinon elämän tai maiseman kannalta, kunnalle on asukkaidensa edustajana varattava tilaisuus antaa lausunto. Kolmantena tahona voidaan hallintomenettelyssä erottaa henkilöt, jotka eivät ole asianosaisasemassa, joihin ratkaisu ei muutenkaan voi vaikuttaa, ja joille siten ei tarvitse varata vaikutusmahdollisuutta.

### 4.3 Lupa-asian selvittäminen ja kuulemisvelvoite

Hallintoasian selvittämisellä tarkoitetaan asian vireille tulon ja asian ratkaisemisen välisiä viranomaistoimintoja. Perustuslain 21 §:ssä säädetty asianmukaisen käsittelyn vaatimus ja hallintolain 31 §:ssä viranomaiselle säädetty selvitysvelvollisuus toimivat tienvarsimainonnan lupa-asiaa eteenpäin ajavana voimana. Viranomaisen tulee asian vireille tulosta lähtien olla aktiivisesti yhteydessä hakijaan ja pyytää tältä tarvittavia tietoja asian selvittämisen tueksi. Viranomaisen tulee hankkia myös itse asian selvittämistä edistävää tietoa. Lisäksi viranomaisen on hallintomenettelyä koskevan lain-säädännön ja kansalaisen oikeusturvavaatimuksen nojalla ratkaistava vireille tulleet asiat, eikä asioiden käsittelyn yksipuolinen keskeyttäminen tai lopettaminen käy siten päinsä.

Hallintoasian vireilletulon muodollisiin edellytyksiin kuuluvat vireillepano oikeassa viranomaisessa, oikeassa muodossa, riittävän yksilöitynä ja säädetyn määräajan kuluessa. Lisäksi vireillepanijan

---

110 Mäenpää 2004, s. 309.

on oltava hallintomenettelykelpoinen, ja asianosaisasioissa edellytetään asiavaltuutta eli oikeutta käyttää puhevaltaa.<sup>111</sup> Tienvarsimainonnan lupa-asioissa asianosaisena on tyypillisesti omalle mainokselleen lupaa hakeva yritys, jonka puhevaltaa käyttää yhtiölainsäädännön mukaan siihen oikeutettu edustaja. On myös tavallista, että yritys valtuuttaa mainoksen toteuttamisesta vastaavan ulko-mainosyrityksen hakemaan poikkeusluvan.

Lupa-asia pannaan hallintolain 19 §:n mukaisesti vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteluineen. Kirjallinen vireillepano voidaan korvata sähköisellä vireillepanolla siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:ssä säädetään. Asia tulee hallintolain 20 §:n nojalla vireille, kun hakemus on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Viranomaisen suostumuksella asia voidaan saattaa vireille myös suullisesti, minkä jälkeen tarvittavat tiedot saatetaan kirjalliseen muotoon. Vireillepano kirjallisessa on kuitenkin suositeltava, ja hakijan on joka tapauksessa toimitettava viranomaiselle pakollisina liitteinä kuva mainoksesta mitoituksineen, kartat mainoksen ja kohteen sijainnista sekä maanomistajan suostumus mainoksen sijoittamiseen. Tarvittavista liitteistä kerrotaan muun muassa ELY-keskuksen valmiissa tienvarsimainonnan lupahakemuslomakkeessa<sup>112</sup>. Ilman liitteitä toimitettua hakemusta ei voida pitää riittävän yksilöitynä, koska liitteiden sisältämät tiedot ovat välttämättömiä asian käsittelemisen ja ratkaisemisen kannalta. Jos hakemuksessa on puutteita, viranomaisen tulee hallintolain 22 §:n nojalla kehottaa lähettäjä määrääjässä täydentämään asiakirjaa. Hakijalle on yksilöitävä, miltä osin hakemusta pyydetään täydentämään ja minkä pituisen määräajan kuluessa.

Asianosaisen viranomaiselle toimittamasta hakemusasiakirjasta tulee hallintolain 16 §:n nojalla käydä ilmi, mitä asia koskee sekä lähettäjän nimi ja tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Vireillepanoon voidaan käyttää ELY-keskuksen valmista hakemuskaavaketta. Vaihtoehtoisesti hakemuksen voi laatia vapaamuotoisesti, kunhan siitä käy ilmi tarvittavat tiedot. Hakemusta ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä.

Ainoa oikea viranomainen maantielain 52 §:n mukaisissa tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asioissa on Pirkanmaan ELY-keskus. Jos hakemus saapuu väärälle viranomaiselle, hakemus tulee hallintolain 21 §:n nojalla siirtää viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle, ja siirrosta on ilmoitettava hakijalle. Asiakirjan siirtämistä koskeva velvollisuus syntyy, jos hakemus on toimitettu väärälle viran-

---

111 Mäenpää 2004, s. 289.

112 Ks. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeuslupahakemus tienvarsimainokselle, s. 2.

omaiselle erehdyksessä<sup>113</sup>. Koska tienvarsimainonnan lupaviranomaisorganisaatioissa on tapahtunut viime vuosina paljon muutoksia, ei yleensä synny tilanteita, joissa hakijan olisi pitänyt esimerkiksi koulutuksensa perusteella tietää oikea viranomainen. Hakemuksen voi jättää koska vain, eikä varsinaista määräaikaa siten ole.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden vastaparina on hallintolain 31 §:n 2 momentissa ilmaistu asianosaisen velvollisuus esittää selvitystä vaatimustensa perusteista ja muutenkin myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen. Lähtökohtana on, että selvitysten hankkimisesta vastaa se osapuoli, joka pystyy hankkimaan luotettavimmat ja täydellisimmät selvitykset. Jos sekä viranomainen että asianosainen pystyvät hankkimaan kyseiset selvitykset, velvollisuus hankkia selvitykset on sillä taholla, joka voi hankkia asian selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot helpommin, nopeammin ja halvemmalla.<sup>114</sup> Jos siis selvittäminen olisi asianosaisen kannalta erityisen vaikeaa ja kallista, vastuu selvitysten hankkimisesta siirtyy viranomaiselle. Jos asianosainen eli hakija ei kuitenkaan myötävaikuta lainkaan asian käsittelyyn, viranomaiselle ei synny velvollisuutta ryhtyä selvittämään asiaa asianosaisen puolesta.

Asianosaiselle on hallintolain 34 §:n mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Kuulemisvelvoite perustaa viranomaiselle velvollisuuden varata asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi ja asianosaiselle vastaavasti oikeuden ilmaista mielipiteensä asiasta. Kuulemisvelvoitteen noudattamatta jättäminen on menettelyvirhe ja voi johtaa päätöksen kumoamiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 19.11.2009 taltio 3283 koski kuulemista. Tiehallinto oli hylännyt tienvarsimainonnan poikkeuslupaa hakeneen yhtiön hakemuksen varaamatta yhtiölle tilaisuutta tulla kuulluksi kunnalta ja alueelliselta ympäristökeskukselta asiassa hankittujen lausuntojen johdosta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asianosaisen kuulemisesta voidaan hallintolain 5 §:n 1 momentin nojalla poiketa, jos se sallitaan erityislaissa. Maantielaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat poikkeamisen yleisestä asianosaisen kuulemisvelvoitteesta. Näin ollen tapauksessa tuli noudattaa asianosaisen kuulemisen osalta normaalisti hallintolain 34 §:ää. Korkein hallinto-oikeus kumosi Tiehallinnon päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Asianosaisen kannalta kuulemisvelvoite on siis menettelyllinen oikeussuojan tae, ja kuulemisvelvoitteesta poikkeaminen on mahdollista vain poikkeussäännöksen nojalla. Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi sisältää mahdollisuuden lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Oikeus tulla kuulluksi koskee

---

113 Mäenpää 2004, s. 290.

114 Kulla 2004, s. 159.

kaikkia asioita, joissa asianosaisella on intressi antaa selvitystä.<sup>115</sup> Tienvarsimainontaa koskevan lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä viranomaisen on siis varattava hallintolain 34 §:n mukaisesti hakijalle tilaisuus esittää mielipiteensä. Kaikki asianosaista mahdollisesti kiinnostava materiaali on esitettävä ennen ratkaisun tekemistä, jotta asianosainen voi esittää niistä mielipiteensä ja halutesaan antaa lisäselvityksiä. Hallintolupa-asian käsittely etenee lupaviranomaisen ja asianosaisen välisenä vuoropuheluna, jossa korostuvat vaatimukset hallintotoiminnan läpinäkyvyydestä ja puolueettomuudesta sekä hallintolain mukaiset hyvän hallinnon vaatimukset<sup>116</sup>.

Kuulemisella on läheinen yhteys hallintolain 31 §:ssä säädettyyn selvittämisvelvollisuuteen, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kuuleminen näyttäytyy viranomaiselle tärkeänä tapana hankkia tarpeellista tietoa ja selvityksiä asian ratkaisemiseksi. Selvitystä asiaan voi tuoda myös hallintolain 41 §:ssä säädetty vaikutusmahdollisuuksien varaaminen. Tienvarsimainonnan yhteydessä erityisen tärkeä on maantielain 52 §:n 3 momentti, jonka nojalla tienpitoviranomaisen on pyydettävä kunnan lausunto ennen poikkeuslupa-asian ratkaisemista. Lausunnon pyytämättä jättäminen on menettelyvirhe lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa lausunnon hankkiminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Kunta edustaa lausunnonantajana jäseniään, joiden mielipiteitä ei voida sivuuttaa. Perustuslain 14 §:n mukaan julkisen vallan – siis myös kunnan – tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.<sup>117</sup> Kunta voi esimerkiksi selvittää asukkaidensa ja paikallisten yrittäjien näkemyksiä tienvarsimainonnasta ja liittää tulokset tienpitoviranomaiselle antamaansa lausuntoon.

Maantielain 52 §:n 3 momentti asettaa siis tienpitoviranomaiselle velvollisuuden hankkia kunnan lausunto ennen lupa-asian ratkaisemista. Kuntalain (365/1995) 23 §:n 1 momentin nojalla kunnanhallitus edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa jollei johtosäännössä toisin määrätä. Lausunnon hankkiminen liittyy asian selvittämisvelvollisuuteen, koska kun ELY-keskus ratkaisee asemakaava-alueen ulkopuolelle sijoitettavaa mainosta koskevan lupa-asian, kunnan mielipiteestä on hyötyä lupaharkinnan yhteydessä<sup>118</sup>. Kunnan mielipiteelle annetaan jonkin verran painoarvoa asiaa ratkais-

---

115 Ks. Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 169–172.

116 Ks. Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 15.

117 Yksilön vaikutusmahdollisuudet liittyvät olennaisesti myös perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun kansanvallan periaatteen ja 20 §:ssä ilmaistuun ympäristöperusoikeuteen. Kuntalain 1, 15 b ja 27 § koskevat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämistä. 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Esimerkkeinä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistävästä keinoista mainitaan muun muassa kunnan asioista tiedottaminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa.

118 Kunnan ratkaistessa asemakaava-alueelleen sijoitettavaa mainosta koskevan asian lausunnonantajana on Pirkanmaan ELY-keskus, jonka lausunto tarjoaa vastavuoroisesti kunnalle hyödyllistä tietoa asian selvittämiseksi.

taessa. Maantielain 52.3 §:n taustalla voidaan nähdä läheisyysperiaate, joka tarkoittaa muun muassa kuntien lausuntojen merkityksen korostamista poikkeuslupaharkinnassa. Myös paikallisia yrityksiä voidaan kuulla ennen viranomaisen päätöksen tekemistä, vaikkakaan suoraa velvollisuutta siihen ei ilmaista lainsäädännössä.<sup>119</sup> Kunnalla on näin ollen tilaisuus ottaa kantaa tienvarsimainoksen tarpeellisuuteen paikallisen yritystoiminnan näkökulmasta sekä yleisemminkin lausua mainoksen merkityksestä kunnalle ja sopeutumisesta ympäristöön. Kunta ja Pirkanmaan ELY-keskus toimivat siis lupa-asioissa yhteistyössä.

Tarkalleen ottaen tienpitoviranomaisen on maantielain 52.3 §:n mukaan pyydettävä kunnan lausunto ennen mainoksen sijoittamista koskevan asian ratkaisemista, ellei lausunnon pyytäminen ole *ilmeisen tarpeetonta*. Mahdollisuus jättää kunnan lausunto hankkimatta lisättiin maantielakiin vasta vuoden 2009 maantielain muutoksen yhteydessä. Lupakäytännössä oli havaittu, että kunnan lausunnon pyytäminen oli osoittautunut monissa tilanteissa tarpeettomaksi sen takia, että lupa-asiat koskevat useimmiten niin vähäistä mainosta, ettei mainoksen sijoittamista koskevalla ratkaisulla nähdä olevan ympäristövaikutuksia eikä merkitystä kunnalle. Velvollisuus pyytää kunnan lausunto haluttiin rajoittaa tilanteisiin, joissa edellytykset luvan myöntämiselle ovat käsillä, mutta joissa viranomaisen harkitsee lausunnon olevan merkitystä lupa-asian yksityiskohtien ja erityisesti lupaehtojen kannalta.<sup>120</sup>

Yhtenä keinona hankkia selvitystä lupa-asiaissa voidaan mainita *katselmus*, josta säädetään hallintolain 38 §:ssä ja tuomioistuinkäsittelyn osalta hallintolainkäyttölain 41 §:ssä. Viranomaisen voi hallintolain 38 §:n nojalla toimittaa myös tienvarsimainonnan lupa-asian käsittelyn yhteydessä katselmuksen, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista. Myös asianosainen voi vaatia katselmuksen järjestämistä, mutta lopullinen päätösvalta on asiassa viranomaisella. Katselmusta ei tarvitse järjestää, jos asiakirja-aineistosta ja muusta asiassa hankitusta selvityksestä saadaan riittävästi tietoa asian ratkaisemiseksi. Pyyntöjä katselmuksen toimittamiseksi on esitetty monesti tienvarsimainonnan lupaprosessin yhteydessä. Katselmuksen järjestämistä ei ole yleensä nähty tarpeelliseksi etenäkään, kun luvan myöntämiselle ei ole ylipäänsä ollut edellytyksiä.

Vaatimus katselmuksen järjestämiseksi hylättiin esimerkiksi tapauksessa KHO 9.2.2012 taltio 223<sup>121</sup>. Viitotmediat Ay:n mielestä katselmus olisi ollut asiassa tarpeen tosiseikkojen selvittämiseksi sekä sen arvioimiseksi, vaarantavatko yhtiön ulkomainokset olennaisesti liikennetur-

---

119 Ks. Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen, s. 7.

120 HE 189/2009 vp, s. 5.

121 Ks. myös KHO 9.2.2012 taltio 222 ja KHO 9.2.2012 taltio 224.

vallisuutta. Oulun hallinto-oikeus katsoi, ettei Viitosmediat Ay ollut esittänyt maantielain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettua syytä tienvarsimainonnan poikkeuslupan myöntämiseksi. Hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen katselmuksen toimittamisesta, koska katselmuksella ei voitu katsoa olevan saatavissa asian ratkaisemiseen vaikuttavaa lisäselvitystä. Myös korkein hallinto-oikeus katsoi Viitosmediat Ay:n esittämien perusteiden ja asiakirjoista saatavan selvityksen johdosta katselmuksen toimittamisen tarpeettomaksi.

## 4.4 Lupaehtojen määrittely

### 4.4.1 *Lupaehdot osana tienvarsimainonnan lupapäätöstä*

Hallintopäätös voidaan jakaa sisällöllisesti kahteen osaan, jotka ovat *varsinainen lupapäätös* ja päätökseen liitetyt *lupaehdot*. Myös tienvarsimainonnan poikkeuslupaa koskevasta päätöksestä voidaan erottaa nämä kaksi osaa. Varsinainen lupapäätös sisältää myönteisen tai kielteisen vastauksen siihen, voidaanko lupa myöntää vai ei, kun taas lupaehdot sisältävät esimerkiksi päätöstä asiallisesti modifioivan, tarkentavan tai rajoittavan päätöksen. Lupaehtoja sisällytetään käytännössä siis vain myönteisiin päätöksiin, kun taas kielteiseen päätökseen liitetyissä perusteluissa selvitetään, miksi lupaa ei voida myöntää. Lupaehtoihin kuuluvaksi ei kuitenkaan katsota lupaa koskevia, myöhemmin annettuja *määräyksiä*.

Vaikka varsinaisen lupapäätöksen sisällön rajat määrittyvät lupaa koskevan lainsäädännön mukaan, viranomaisen ei ole sidottu tekemään päätöksiä vain kahden ääripään, päätöksen hylkäämisen ja ehdottoman hyväksymisen välillä. Viranomaisella on usein jo lähtökohtaisesti harkinnanvaraa sillä tavalla, että viranomaisen voi myöntää luvan rajoitettuna tilanteessa, jossa juridista velvollisuutta luvan myöntämiseen ei olisi. Lupaehtojen tarkoituksena on tarjota viranomaiselle lisää liikkumatilaa päätösharkinnassa. Viranomaisen voi siis lupaehtojen avulla ottaa joustavasti huomioon luvanvaraistamisen tavoitteet tilanteessa, jossa yksityiskohtia joudutaan konkretisoimaan erikseen jokaisen päätöksen kohdalla.<sup>122</sup> Tällaisesta tilanteesta on kyse useiden hallintolupien ja niin myös tienvarsimainonnan poikkeuslupan kohdalla.

Tienvarsimainontaa koskevaan lupapäätökseen sisältyy siis ensinnäkin varsinainen lupapäätös, jossa todetaan hakemuksen tulleen hyväksytyksi tai hylätyksi. Luvan täsmällinen sisältö selviää kuitenkin vasta lupaehtoista, joissa tarkennetaan mainoksen sijoittamispaikka, ulkoasu ja mitat sekä luvan voimassaoloaika. Tienvarsimainonnan tapauksessa lupaehtoja aletaan määritellä jo hakemusprosessin varhaisessa vaiheessa, sillä kuva mainoksesta mitoituksineen sekä kartat mainoksen ja mainostettavan kohteen sijainnista on toimitettava tienpitoviranomaiselle lupahakemuksen pakollisina liit-

<sup>122</sup> Mäenpää 1992, s. 208, 211–212.



teinä. Menettelyn aikana lupaviranomainen käy neuvotteluita hakijan kanssa, jotta saavutettaisiin molempia osapuolia tyydyttävä, lainmukainen ratkaisu. Hakija voi esimerkiksi lupaviranomaisen kehotuksesta jo hakemusprosessin kuluessa muuttaa mainosta siten, että se olisi hyväksyttävämpi. Jos alkuperäinen mainos ei ole ulkoasunsa puolesta tyydyttävä, lupaviranomainen voi kirjata lupapäätökseen ehdon, jonka mukaan mainokseen on tehtävä vaaditut muutokset.

Lupaehdot voidaan jakaa kahteen eri tyyppiin: voimassaoloa modifioiviin sekä lupapäätöstä täydentäviin ja tehostaviin ehtoihin. Tyypillisiin *modifioiviin* ehtoihin lukeutuvat *suspensiiviset* ehdot, joiden tarkoitus on lykätä luvan voimaantuloa tiettyyn ajankohtaan. Poikkeuksetta lupaehtoihin sisällytetään toinen modifioivien ehtojen tyyppi, *resolutiivinen* ehto, joka määrittää luvan voimassaolon lakkaamisen tietyn ajan kuluttua tai tietyn tapahtuman sattuessa.<sup>123</sup> Luvan voimassaoloa koskeva ehto lisätään nykyään jokaiseen tienvarsimainonnan poikkeuslupaan. Tienvarsimainonnan poikkeuslupaan voidaan sisällyttää lisäksi ehto, jonka mukaan lupa raukeaa, jos mainosta ei ole asetettu tien varteen esimerkiksi vuoden kuluessa<sup>124</sup>.

Toista lupaehtotyyppiä edustavat *täydentävät ja tehostavat* ehdot, jotka ovat modifioivia ehtoja itsenäisempiä ja usein sisällöllisesti laajempia. Täydentävät ja tehostavat ehdot muotoilevat asiallisesti varsinaista lupapäätöstä ja sisältävät usein jonkinlaisen toimintavelvoitteen tai velvoitteen pidättäytyä jostakin toiminnasta.<sup>125</sup> Nykyään kaikkiin tienvarsimainonnan poikkeuslupaihin liitetään ehto, jonka mukaan luvansaaja vastaa itse mainoksen pystyttämistä, huollosta ja kunnossapidosta. Luvansaajan on myös toimitettava ELY-keskukselle ilmoitus, kun mainoksen pystyttämistyö on valmistunut. Lisäksi jokaiseen mainokseen on kiinnitettävä säänkestävä lupanumeron sisältävä tunniste.<sup>126</sup> Täydentävillä ja tehostavilla ehdoilla vaikutetaan etenkin myös tienvarsimainoksen ulkoasuun ja sijoituspaikkaan.

Tienvarsimainonnan poikkeuslupaan liitetyt ehdot määrittyvät tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Lähtökohtana ehtojen laatimisessa on tienvarsimainontaa koskeva sääntely, jota täsmennetään konkreettisilla tienpitoviranomaiselle suunnatuilla ohjeilla. Ehtojen määrittelyssä on käytännössä myös asianosaisen suostumuksella merkitystä. Hakija voi suostua myös hyväksyttävälle mainokselle asetettavia vähimmäisvaatimuksia tiukempiin ehtoihin. Viranomainen ei kuitenkaan voi missään vaiheessa poiketa myöntämisen edellytyksiä koskevista oikeussäännöksistä.<sup>127</sup> Myönteinen lopputu-

---

123 Mäenpää 1992, s. 217–218.

124 Ks. esim. Pirkanmaan ELY-keskuksen päätös dnro 1370/2012/PIR/2 (21.05.2012), s. 3.

125 Mäenpää 1992, s. 217–218.

126 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 13.

127 Ks. Mäenpää 2004, s. 196.

los lupa-asiassa merkitsee mainoksen asettamisen sallimista niillä ehdoilla, jotka on muun muassa mainoksen ulkoasun ja sijoituspaikan osalta sovittu käsittelyn aikana. Jos maantielain 52 §:n mukaiset edellytykset mainoksen asettamiselle puuttuvat kokonaan, viranomaisen hylkää hakemuksen.

Lupaehtojen muotoilu kytkeytyy siis keskeisesti koko luvan myöntämistä koskevaan harkintaan. Usein lupahakemusten aiheena olevat tienvarsimainokset eivät täytä vaadittuja edellytyksiä. Viranomaisen voi kuitenkin myöntää luvan myös ulkoisesti häiritsevänä ja siten liikenneturvallisuutta vaarantavana pidetylle mainokselle, jos lupaehtoihin sisällytetään ehto mainoksen korjaamisesta tietyiltä osin ennen sen pystyttämistä tienvarteen. Usein lupaviranomaisen tulee kuitenkin harkinnassaan siihen tulokseen, että mitkään tarkentavat ehdot eivät tekisi mainoksen asettamisesta lainmukaista ja tarkoituksenmukaista. Tällöin on tavallisesti kyse siitä, että mainostajan toimiala ja siten itse mainostettava kohde ei täytä lain vaatimuksia.

Maantielain 52 §:n mukaan lupa tienvarsimainonnalle voidaan myöntää, jos sitä on pidettävä liikenteen opastuksen tai matkailun kannalta tai muusta sellaisesta syystä tarpeellisena. Keskeistä on, että lupa voidaan myöntää *vain* näiden edellytysten täytyessä tai kun viranomaisen katsoo tapauskohtaisen harkinnan pohjalta aiheelliseksi joustaa näistä edellytyksistä. Jos edellytykset eivät täyty mainostettavan kohteen osalta, mainokselle ei voida myöntää lupaa siitä huolimatta, että itse mainos on muilta osin maantielain, järjestyslain ja Liikenneviraston ohjeiden mukainen. Maantielain 52 §:n tulkintaa on johtanut periaate, jonka mukaan hyväksyttävän tienvarsimainonnan tulee palvella jollakin tavalla tienkäyttäjiä. Mitä tahansa informaatiota ei kuitenkaan pidetä maantielain 52.1 §:n kannalta tarpeellisena.

Lupaehtojen asettamiseen liittyy joukko erilaisia vaatimuksia. Yleisillä hallinnon oikeusperiaatteilla on keskeinen rooli näiden vaatimusten määrittelemisessä. Ensinnäkin hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että lupaehto ei saa muodostua luvan osana niin merkittäväksi, että koko lupa muuttuu olennaisesti toiseksi. Sallittuna ei voida pitää enenkään sellaista lupaehtoa, jonka johdosta myönteinen lupapäätös muuttuu pääosin rajoittavaksi hakijan kannalta. Jos hakijalla siis olisi lainsäädännön nojalla oikeus johonkin lupaan, esimerkiksi ajokorttilupaan, huomattavasti rajoittavien ehtojen asettaminen merkitsisi viranomaisen toimivallan ylitystä. Lisäksi on huomioitava, että lupaehdon tulee liittyä asiallisesti varsinaisen lupasääntelyn alaan ja luonteeseen, ja lupaehdon on kytkeydyttävä mielekkäästi luvan tarkoitukseen. Erityisen tärkeä oikeusperiaate lupaehdon asettamisessa on suh-

teellisuusperiaate: lupaehtojen sisältämien rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa koko lupapäätökseen ja sen tarkoitukseen. Lupaehtojen tulee myös olla selkeitä ja ymmärrettäviä.<sup>128</sup>

#### 4.4.2 Lupaehtojen asettamistoimivallan määräytyminen

Jotta lupaehtoja voidaan asettaa, viranomaisella tulee olla ehtojen asettamiseen toimivalta. Useimmiten nimenomaista toimivaltasäännöstä ei esiinny lainsäädännössä, joten toimivalta joudutaan perustelemaan muuta kautta. Niissä tilanteissa, joissa toimivaltaa ehtojen asettamiseen ei ole kirjattu lakiin, toimivalta on katsottu yleensä voitavan johtaa asian luonteesta, lupaa sääntelevän lain tarkoituksesta tai yleisen edun vaatimuksesta. Selkeä laissa ilmaistu toimivalta ehtojen asettamiseen on toki kaikin puolin ongelmattomin vaihtoehto, sillä edellä mainitun kaltaiset epätasälliset ja osittain ei-juridiset perustelut eivät täytä hallinnon lainalaisuusperiaatteen viranomaistoiminnalle asettamia vaatimuksia.<sup>129</sup>

Jos lupaehtojen asettamistoimivalta ei perustu lakiin eikä ole edes johdettavissa laista, tuloksena on helposti mielivaltaisia ja horjuvia tulkintoja. Lainalaisuusperiaatteen vastaiset lupaehdot voivat siten muodostaa uhan suojalle, jota kansalainen nauttii viranomaistaholta tulevaa oikeudetonta puutumista vastaan. Lupaehtojen asettamistoimivallan tulisi olla yleensä vähintään johdettavissa lainsäädännöstä senkin takia, että ehtojen asettaminen merkitsee jonkinlaisten rajoitteiden tai velvoitteiden liittämistä hallintolupaan.<sup>130</sup>

Kuten lupasääntelyssä usein, lupaehtojen asettamistoimivaltaa ei ole kirjattu voimassaolevaan lainsäädäntöön myöskään tienvarsimainonnan kohdalla. Tienvarsimainonnan lupapäätökseen kuuluvia ehtoja koskeva toimivaltasäännös sisällytettiin kuitenkin vuonna 1964 tuolloin voimassa olleeseen luonnonsuojelulakiin<sup>131</sup>. Myöhemmin voimaan tulleissa vuoden 1997 luonnonsuojelulaissa ja vuoden 2006 maantielaissa suoraa toimivaltasäännöstä ei enää ollut. Vaikka toimivaltasäännöstä ehtojen asettamiseen ei siis sisälly nykyiseen maantielakiin, ei ole kuitenkaan esitettävissä perusteluita sille, että lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus olisi sittemmin jostain syystä tienvarsimainonnan sääntelyn osalta ratkaisevasti muuttunut. Myös korkein hallinto-oikeus on todennut oikeuskäytännös-

---

128 Mäenpää 1992, s. 229–241.

129 Mäenpää 1992, s. 221.

130 Ibid.

131 Alkuperäiseen 23.2.1923 annettuun luonnonsuojelulakiin 30.12.1964 tehdyn muutoksen jälkeen 19 §:n 4 momentissa todettiin lääninhallituksella olevan toimivalta hakemuksesta antaa *tarpeellisiksi katsomillaan ehdoilla* lupa tienvarsimainoksen asettamiseen.

sään, että tienvarsimainonnan poikkeuslupiin voidaan liittää lain asettamien vaatimusten kannalta perusteltuja ehtoja esimerkiksi koskien mainostaulujen ulkonäköä<sup>132</sup>.

Kun toimivaltaa lupaehtojen asettamiseen ei säädetä lailla, toimivalta on lainalaisuusperiaatteen toteuttamiseksi perusteltava muuta kautta. ”Asian luonne” ja ”yleinen etu” ovat kansalaisen oikeusturvan kannalta liian epämääräisiä ja osin myös ei-juridisia argumentteja. Mäenpään näkemyksen mukaan lainalaisuusperiaatteen vaatimuksiin vastaa paremmin argumentaatio, jossa toimivalta lupaehtojen asettamiseen johdetaan viranomaisen toteuttaman lupaharkinnan alasta ja luonteesta. Tällöin oikeus ehtojen asettamiseen juontaa juurensa luvanvaraistamisen syystä ja kohteesta sekä siitä, millaista harkintavaltaa viranomainen asiassa käyttää.<sup>133</sup>

Tienpitoviranomaisen toimivalta lupaehtojen asettamiseen kytkeytyy keskeisesti henkilökohtaisen turvallisuuden ja maisema-arvojen suojaamiseen, jotka ovat luvanvaraistamisen keskeisimmät taustatekijät, ja joihin myös viranomaisen harkintavallan käyttö ratkaisevalla tavalla kiinnittyy. Oleellista on huomata, että tienvarsimainonnan yleisestä kiellosta tulee voida poiketa niissä tapauksissa, joissa siitä ei ole haittaa. Maantielain 52 §:n ja sen esitöiden perusteella voidaan todeta, että tienvarsimainoksen poikkeuslupapäätökseen sisällytetyt ehdot tukevat keskeisesti mainosten liikenneturvallisuushaittojen minimointia ja ympäristöön sopeuttamista. Tällaisina ehtoina voidaan pitää esimerkiksi mainoksen ulkonäköön ja sijoituspaikkaan liittyviä ehtoja. Ehtojen asettaminen on näin ollen välttämätöntä yhtäältä siinä mielessä, että luvanvaraistamisen tarkoituksen toteutuminen voidaan varmistaa. Toisaalta mahdollisuus asettaa lupaehtoja on tärkeä myös hakijoiden perusoikeusturvan kannalta. Jos ehtoja ei olisi lainkaan mahdollista asettaa, lupien myöntämisen kynns voi asettua huomattavan korkealle.

#### *4.4.3 Tienvarsimainoksen ulkoasua koskevat ehdot*

Tienvarsimainonnan lupapäätökseen voidaan ensinnäkin sisällyttää ehtoja, jotka koskevat mainoksen ulkoasua. Tienvarsimainoksen ulkoasua koskevilla ehdoilla viitataan mainospinnan muotoa, kokoa, asiasisältöä ja valaistusta koskeviin kriteereihin. Tässä yhteydessä mainoksen asiasisältöön kohdistetaan sellainen arviointi, jonka kohteena on informaation omaksuttavuuden helppous ajosuorituksen yhteydessä. Informaation omaksuttavuuteen liittyy muun muassa kysymys siitä, sisältääkö mainos tietoa, joka saattaisi houkutella tienkäyttäjää merkitsemään mainoksesta tietoja muistiin ajosuorituksen aikana ja siten aiheuttaa keskittymisen herpaantumisen ja johtaa äkillisiin ohjausliikkei-

---

132 Ks. Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 65.

133 Mäenpää 1992, s. 220–222.

siin. Mainoksen asiasisältö ei siis tässä yhteydessä tarkoita mainostajan toimialaan kohdistuvaa arviointia ja mainostettavan kohteen tarpeellisuutta tienkäyttäjän kannalta.

Lähtökohdat mainoksen ulkoasua koskevien ehtojen määrittelylle saadaan maantielain 52 §:stä ja järjestyslain 6 §:stä. Lainsäädännöstä ei kuitenkaan saada yksityiskohtaista tietoa mainosten hyväksyttävästä ulkomuodosta, vaan apuna toimivat keskeisesti tienpitoviranomaiselle suunnatut ohjeet. Maantielain 52 §:n 3 momentin mukaan tienvarsimainos, samoin kuin 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus, on laadittava ja sijoitettava siten, että se sopeutuu mahdollisimman hyvin ympäristöön. Hallituksen esityksessä todetaan, että mainoksen ja ilmoituksen tulee sopeutua hyvin ympäristöön riippumatta siitä, minkä tyyppisestä ympäristöstä on kyse. Esimerkkeinä mahdollisista sijoituspaikoista mainitaan luonnonympäristö, rakennettu ympäristö ja liikenneympäristö. Lupaharkinnassa ja 2 momentin mukaisessa ilmoittelussa on siis otettava huomioon mainoksen muodon ja sisällön vaikutukset maisemaan ja ympäristöön.<sup>134</sup>

Mainoksen arviointi ympäristön kannalta liittyy perustuslain 20 §:ssä ilmaistuun ympäristöperusoikeuteen<sup>135</sup>, jonka nojalla mainos ei saa heikentää merkittävästi ympäristön esteettistä arvoa. Lisäksi tienpitäjällä on perustuslain 20 §:n nojalla vastuu suojella luontoa ja sen monimuotoisuutta sekä ympäristöä ja kulttuuriperintöä. Toisaalta liikenneturvallisuuden kannalta on tärkeää, että mainos ei ole sillä tavalla ympäristöönsä nähden huomiota herättävä, että se olisi omiaan viemään tienkäyttäjien huomion liian pitkäksi aikaa.

Maantielain esitöissä todetaan, että tienvarsimainonta on omiaan häiritsemään tienkäyttäjän ajosuoritusta yhtä lailla aiheuttaessaan sekoittumisriskin kuin myös viedessään mistä tahansa muusta syystä huomion pois liikenteestä ja liikenteen ohjauksesta<sup>136</sup>. Ihminen pystyy ominaisuuksiensa vuoksi havaitsemaan ja tunnistamaan vain hyvin rajallisen määrän informaatiota kerrallaan. Tienvarsimainoksen onkin oltava nopeasti luettavissa, ja tätä vaatimusta korostaa osaltaan mainosten sijoittaminen turvallisuussyistä tyypillisesti melko etäälle ajoväylästä. Liikenneviraston laatimassa tienvarsimainonnan lupamenettelyohjeessa täsmennetään mainoksen ulkoasua koskevia vaatimuksia. Mainoksen tulee olla kokonaisuudessaan helposti ja nopeasti omaksuttavissa ja luettavissa. Tekstin ja mainoksen pohjan välillä tulee myös olla riittävä kontrasti, ja itse mainoksen ja mainoksessa käytetyn tekstityypin tulee olla riittävän suuri siihen nähden, mille etäisyydelle tiestä mainos sijoitetaan.

<sup>134</sup> HE 17/2004 vp, s. 55.

<sup>135</sup> Ympäristöperusoikeutta koskevalla perustuslain 20 §:llä on yhteys myös maantielain 52 §:n 3 momentissa säädettyyn velvollisuuteen hankkia kunnan lausunto. Läheisyysperiaatteen ilmentymänä kunnan lausunnon hankkiminen edistää perustuslain 20 §:n mukaista velvollisuutta turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

<sup>136</sup> HE 17/2004 vp, s. 55.

Lisäksi huomiota kannattaa kiinnittää muun muassa siihen, onko mainospinnan muoto epätavallinen ja silmiinpistävä ja voiko mainospinta häikäistä tienkäyttäjää tai häiritä muulla tavalla keskittymistä ajosuoritukseen.<sup>137</sup>

Keskeisesti maantielain 52.3 §:ään liittyy järjestyslain 6 §, joka täydentää maantielain vaatimuksia asettamalla juridisesti sitovia lisäedellytyksiä sallittavalle tienvarsimainonnalle. Järjestyslain 6.1 §:ssä kielletään ensinnäkin yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan häikäisevän tai harhauttavan valon käyttö. Järjestyslain esitöissä todetaan, että yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavalla toiminnalla tarkoitetaan tässä esimerkiksi hälytysajoneuvon sinistä hälytysvaloa ja tietyöajoneuvojen keltaista vilkkuvaloa muistuttavan, häiritsevän tai harhauttavan mainosvalon käyttämistä. Liian kirkas, vaihtuva, liikkuva tai muuten huomiota herättävä valaistus on siis omiaan häiritsemään ajosuoritusta. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta voi laissa tarkoitetulla tavalla vaarantaa myös mainoksen asettaminen niin, että se aiheuttaa näköesteen liikenteelle tai jalankulkijoille. Käyttämällä tarkoitetaan myös sitä, että elinkeinonharjoittaja antaa hänen toimintaansa esittelevän mainoksen olla paikallaan, vaikka sen olisi alun perin asettanutkin joku muu.<sup>138</sup>

Häiritsevien valojen käytön ohella järjestyslain 6 §:n 1 momentissa kielletään liikenteen ohjauslaitetta muistuttavien tai muuten turvallisuutta vaarantavien mainosten käyttö. Mainoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä myös muita kylttejä, jotka aiheuttavat vaaraa tai haittaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle muistuttamalla liikennemerkkiä tai muuta liikenteen ohjauslaitetta. Liikennemerkkeistä tuttujen väriskaalojen käyttäminen ei siis ole tienvarsimainoksissa lainkaan suositeltava vaihtoehto. Tienvarsimainosten osalta tulisi näin ollen huomioida etenkin se, että mainos ei saa muistuttaa virallista liikenteen ohjauslaitetta. Hallituksen esityksessä todetaan vielä, että säännöksen soveltamisen edellytyksenä on yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantuminen. Esteettisillä teki-  
jöillä ei tässä yhteydessä ole merkitystä.<sup>139</sup>

Järjestyslakia täydentää tieliikennelain 56 §, jonka mukaan ”[t]ielle tai sen välittömään läheisyyteen ei saa asettaa merkkiä, kilpeä tai muuta laitetta, jonka voi erheellisesti käsittää liikennemerkiksi tai muuksi liikenteen ohjauslaitteeksi taikka joka voi huonontaa sellaisen näkyvyyttä.” Liikenneministeriön päätös liikenteen ohjauslaitteista sisältää vielä kiellon kiinnittää liikenteen ohjauslaitteeseen

---

137 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 16–17. Liikenneviraston suosituksen mukaan mainoksen maksimikoko on 12 m<sup>2</sup> (esim. 2000 mm x 6000 mm) 20 metrin etäisyydellä ajoradan keskilinjasta. Tekstikokosuositus on alle 80 km/h nopeusalueella vähintään 250 mm ja yli 80 km/h nopeusalueella 350 mm. 40 metrin etäisyydellä ajoradan keskilinjasta mainoksen maksimikoko on puolestaan 27 m<sup>2</sup> (esim. 3000 mm x 9000 mm). Tekstikokosuositus on vähintään 450 mm.

138 HE 20/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 6 §.

139 Ibid.

tai sen kannattajaan mitään, mikä ei vastaa tämän laitteen tarkoitusta tai vaikeuttaa liikenteen ohjausta (4 §). Liikennemerkkeihin ei siis tule kiinnittää mainoksia tai maantielain 52 §:n 2 momentin mukaisia ilmoituksia, koska ne voivat tehdä liikenneympäristön sekavaksi ja kiinnittää autoilijan huomion liian pitkäksi ajaksi.

Liikennevirasto esittää ohjeissaan vielä joitakin tarkempia ohjeita koskien mainoksen ulkoasua, valaistusta ja tehokeinoja. Valaisemattomalla liikennealueella tienvarsimainosta ei lähtökohtaisesti saa valaista, eivätkä mainoksen valot saa sammua ja syttyä jaksoittaisesti. Välähdykset ja muut yllättävät tai voimakkaan tunnepitoiset, kuljettajaa mahdollisesti järkyttävät tehokeinot eivät niin ikään kuulu asialliseen tienvarsimainontaan. Tällaisia tehokeinoja ovat myös esimerkiksi kaksiselitteiset kuvat, optiset harhat tai erityiset optiset tehokeinot. Jos tienvarsimainos on valaistu, valaistus ei saa olla tiejakson opastetaulujen valaistusta voimakkaampi. Tienvarsimainoksissa ei myöskään saisi olla alle minuutin välein muuttuvaa viestiä. Kokonaisuuden kannalta tulee kiinnittää huomiota vielä siihen, että myös mainostelineen osien tulee olla väritykseltään neutraaleja. Yleisen järjestyksen kannalta on tärkeää huomioida vielä mainoksen huolellinen kiinnittäminen siten, että se ei irtoa telineestään tai tien yläpuolelle sijoitettuna putoa ja aiheuta häiriötä liikenteelle.<sup>140</sup>

#### *4.4.4 Tienvarsimainoksen sijoittaminen*

Tienvarsimainoksen sijoittamisen osalta voidaan lähtökohtana pitää maantielain 52 §:n 3 momenttia, jonka mukaan mukaan tienvarsimainos, samoin kuin 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus, on laadittava ja sijoitettava siten, että se sopeutuu mahdollisimman hyvin ympäristöön. Koska tienvarsimainonta voi viedä huomion pois liikenteen ohjauksesta tai aiheuttaa näkemäesteen peittäessään vapaan näkemän tiejaksolla tai liittymässä, mainonta on tarpeen ohjata sopiviin paikkoihin. Myös maisemalliset seikat puoltavat tienvarsimainonnan sijoittamisen ennakkollista kontrollia.<sup>141</sup> Maantielakia koskeva hallituksen esitys ei anna tämän tarkempia ohjeita tienvarsimainosten sijoittamiseen.

Järjestyslaki täydentää kuitenkin maantielain 52 §:ää kieltämällä yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan mainoksen käyttämisen. Järjestyslain esitöissä todetaankin, että näköesteen aiheuttava mainos voi muodostaa uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle<sup>142</sup>. Tienvarsimainoksen sijoittaminen on myös yhteydessä mainoksen ulkoasuun, sillä mainos on sijoittamispaikkansa ja ulkoasunsa muodostama kokonaisuus. Mainoksen häiritsevä ulkoasu tai sijoittaminen väärään paikkaan

---

140 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 19.

141 HE 17/2004 vp, s. 55.

142 HE 20/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 6 §.

voi jo yksin toimia liikenneturvallisuutta vaarantavana tekijänä, mutta yleinen järjestys ja turvallisuus voi vaarantua yhtä lailla molempien osatekijöiden seurauksena.

Liikennevirasto on antanut varsin tarkkoja ohjeita tienvarsimainosten sijoittamisesta. Näitä ohjeita on listattu sekä viraston julkaisemassa poikkeuslupaohjeessa että ohjeen sisältämien suositusten pohjalta laaditussa lupahakemuslomakkeessa. Lähtökohtana on ohjeiden mukaan pidettävä sitä, että mainokset pyrittäisiin sijoittamaan riittävän kauas liittymistä, risteyksistä ja muista tienvarren kohteista. Parhaita paikkoja tienvarsimainoksille ovat tiejaksot, joiden varsilla ei ole liikennemerkkejä tai muita virallisia liikenteen ohjauslaitteita. Tienvarsimainoksia ei saa sijoittaa *opastepituudelle*, jolla tarkoitetaan ennen ja jälkeen liittymää sijoitettujen liikenteen ohjauslaitteiden välistä etäisyyttä. Liikenteen ohjauslaitteella viitataan tässä suunnistustauluihin, tienviittoihin ja muihin vastaaviin opasteisiin. Esimerkiksi valta- ja kantateillä tienvarsimainos tulisi Liikenneviraston näkemyksen mukaisesti sijoittaa vähintään 500 metrin etäisyydelle lähimmästä liittymästä ja 100 metrin etäisyydelle lähimmästä liikenteen ohjauslaitteesta tai mainoksesta. Suositellut vähimmäisetäisyydet vaihtelevat tieluokan mukaan. Paikallisia yrityksiä ja palveluita koskevaa informaatiota ja karttoja on suositeltavaa sijoittaa levähdys-, pysäköimis- ja palvelualueille, joilla tienkäyttäjä voi tutustua paikalliseen palvelutarjontaan rauhassa lähietäisyydeltä. Tällaiset infopisteet on suunniteltava ja sijoitettava niin, että eivät ole luettavissa maantieltä käsin eivätkä vaikeuta alueen kunnossa- ja puhtaanapitoa tai aiheuta maisemallista haittaa ympäristölle.<sup>143</sup>

Liikennevirasto suosittaa välttämään tienvarsimainosten sijoittamista sellaisiin kohtiin, joissa ajoneuvon kuljettaja joutuu keskittymään ajosuoritukseen erityisen huolellisesti. Mainoksia ei tulisi sijoittaa mäkiselle, mutkaiselle ja onnettomuusalttiille tiejaksolle, riista-aidan aukon tai tunnelin läheisyyteen, ”Ohituskielto”-liikennemerkin tai muiden varoitusmerkkien vaikutusalueelle, ohituskaistaosuudelle, maantien siltarakenteisiin taikka melusteisiin. Turvallisinta on sijoittaa mainos tien oikealle puolelle ajosuunnasta luettavaksi siten, että se näkyy tielle kokonaan. Mainosta ei siis tulisi sijoittaa tien suuntaisesti.<sup>144</sup>

Lupaehtojen määrittelemiseksi saattaa olla tarpeen selvittää samalla alueella sijaitsevien kilpailevien yritysten sijainti. Mainoksen sijoittamisen suhteen voi olla merkitystä myös sillä, miten alueelle on jo entuudestaan sijoitettuna muita mainoksia. Lähtökohtaisesti tienvarsimainosta ei ole katsottu voitavan sijoittaa siten, että mainoksen ja mainostettavan kohteen väliin jää maantien läheisyydessä sijaitsevan kilpailevan yrityksen toimipaikka.

143 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 17–19.

144 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 20.



Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 6.3.2012 taltio 497 oli kyse Asuntohotelli Ruska Ky:n tienvarsimainoksen sijoittamisesta. Pirkanmaan ELY-keskus reagoi lausunnossaan siihen tosiasiaan, että Asuntohotelli Ruska Ky:n toimipiste sijaitsee Taivalkosken keskustassa, jota ennen on valtatie 20:n varrella toinen matkailupalveluita tarjoava yritys, Taivalvaaran matkailukeskus. Korkein hallinto-oikeus yhtyi Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemykseen, jonka mukaan yksittäisen matkailualan yrityksen mainostaminen tällä tavalla olisi asettanut muut vastaavia palveluita tarjoavat yrityksen eriarvoiseen asemaan.

Tienpitoviranomainen liittää tienvarsimainonnan poikkeuslupapäätökseen tyypillisesti myös ehdon, jonka mukaan mainos on tiettyjen olosuhteiden vallitessa siirrettävä tai poistettava alkuperäiseltä paikaltaan. Tällainen tilanne on käsillä ensinnäkin, kun tien parantamisesta johtuvat tiejärjestelyt tai liikenneturvallisuus edellyttävät mainoksen siirtämistä. Tienpitoviranomainen antaa tällöin luvansaajalle asiasta ilmoituksen ja määräajan, jonka sisällä mainos on siirrettävä tai poistettava.<sup>145</sup> Tällaisen ehdon asettamista voidaan pitää asiallisena tienpitoviranomaisen soveltaman harkinnan alan ja luonteen perusteella. Voidaan kuitenkin katsoa, että hallinnon lainalaisuusperiaatteen nojalla elinkeinonharjoittajalle tulisi olosuhteiden muuttuessa tarjota ensisijaisesti mahdollisuus mainoksen siirtämiseen, jos se suinkin on mahdollista liikenneturvallisuutta vaarantamatta.

#### *4.4.5 Tienvarsimainonnan poikkeusluvan ajallinen ulottuvuus*

Jokaiseen tienvarsimainonnalle myönnettyyn lupaan liitetään lupaehto, joka määrittelee yksiselitteisesti luvan voimassaoloajan. Yleisesti ottaen hallintoluvat voidaan myöntää määräaikaisina tai toistaiseksi voimassa olevina. Määräaikainen lupa päättyy automaattisesti määräajan kuluttua loppuun, kun taas toistaiseksi voimassa oleva lupa on voimassa siihen asti kunnes se peruutetaan tai siitä luovutaan. Hallintolupa voi sisältää myös ehdon, jonka mukaan luvanvarainen toiminta on aloitettava tietyn ajan kuluessa tai muuten lupa raukeaa.<sup>146</sup> Tällainen ajallinen ehto koskee tyypillisesti useita maankäyttö- ja rakennuslain<sup>147</sup> mukaisia lupia, ja sellainen voidaan asettaa myös tienvarsimainonnan poikkeusluvalle<sup>148</sup>. Tienvarsimainonnalle myönnetään nykyisin tavallisesti lupa vain tietyksi määräajaksi, kun taas esimerkiksi ammatillinen legitimointi tai rakennuslupa katsotaan tarkoituksenmukaisemmaksi myöntää toistaiseksi voimassa olevana.

Hallintolupien voimassaoloajan rajaamisen tarkoituksena on ensisijaisesti lupaedellytysten voimassaolon jatkuvuuden turvaaminen. Määräaikaisuus ei ole lähtökohtaisesti kielletty lupaehto, mutta

---

145 Pirkanmaan ELY-keskuksen päätös dnro 1370/2012/PIR/2 (21.05.2012), s. 2; Pirkanmaan ELY-keskuksen päätös dnro 115/2012/PIR/4 (25.02.2012), s. 2.

146 Mäenpää 1992, s. 277–278.

147 Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 1 momentin mukaan rakennuslupa raukeaa, jos rakennustyötä ei ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa.

148 Ks. esim. Pirkanmaan ELY-keskuksen päätös dnro 1370/2012/PIR/2 (21.05.2012), s. 3.

määräaikaisuudelle on käytännössä oltava jokin hyväksyttävä syy ja tavoite. Oikeudellisessa tulkinnassa on yleensä katsottu, että määräaikaisuus- tai raukeamiseksi ei voida sisällyttää lupapäätökseen ilman lain tai asetuksen antamaa tukea. Mahdollisuudesta myöntää lupa määräaikaisena ei kuitenkaan aina mainita lupaa koskevissa säännöksissä – näin on esimerkiksi tienvarsimainonnan kohdalla. Valinta määräaikaisen tai toistaiseksi myönnetyn luvan välillä ei voi missään tilanteessa perustua viranomaisen mielivaltaiseen päätökseen, vaan hallintoluvan voimassaoloajan määrittelyssä on arvioitava lupasäätelyn ja luvanvaraiseksi säädetyn toiminnan sisältöä ja vaikutuksia monipuolisesti.<sup>149</sup>

Hallintolupien voimassaoloajoista on esitetty erilaisia argumentteja ja tulkintoja. Ei voida kuitenkaan kategorisesti määritellä, onko luvan myöntäminen määräaikaisena vai toistaiseksi voimassa olevana kaikkien lupatyyppejen kohdalla parempi vaihtoehto. Kaikkien lupien myöntämistä toistaiseksi voimassa olevana ei voida pitää yleisenä tavoitteena, koska monien lupien kohdalla on tärkeää pystyä vaivattomasti arvioimaan uudelleen luvan jatkamisen edellytyksiä. Toistaiseksi voimassa oleville luvulle määritellään toisaalta lainsäädännössä peruutus- ja raukeamiseksi, koska pitkiä aikoja voimassa oleviin lupiin on luvanvaraisuuden suojaaman yleisen intressin nimessä voitava puuttua.<sup>150</sup> Toistaiseksi myönnetty lupa voi siten periaatteessa olla voimassa hyvinkin pitkiä aikoja, mutta sen pysyvyys ei ole lainsäädännössä ilmaistujen peruutusehtojen<sup>151</sup> takia välttämättä yhtä vahva kuin määräaikaisilla luvilla. Määräaikaisena myönnettyjen lupien katsotaan lähtökohtaisesti olevan sellaisenaan voimassa tuon ajan loppuun asti, jollei luvulle ole asetettu peruutusperusteita. Määräaikaiset luvat voivat siis yleisesti ottaen nauttia vahvempaa suojaa viranomaisten puuttumiselta kuin pidempään voimassa olevat luvat.<sup>152</sup> Määräaikaisuus palvelee myös hakijan etua yhtäältä oikeudellisesti vahvemman pysyvyytensä kautta ja toisaalta siten, että määräaikaisuuden avulla voidaan joidenkin lupatyyppejen kohdalla antaa lupahakemuksiin helpommin myönteisiä päätöksiä.

Hallintolupien voimassaoloaika on siis syytä harkita yhtäältä hakijan edun ja toisaalta luvan yleistä etua suojaavan tavoitteen toteutumisen kannalta. Luvan voimassaoloajan kategorista tyypittelyä tärkeämpänä tekijänä tulee arvioida kysymystä lupaehtojen asettamisen laajuudesta, joka määrittyy samalla tavalla kuin toimivalta muidenkin lupaehtojen asettamiseen. On selvää, että luvan voimassaolon määrittämisessä on vähemmän liikkumavaraa, kun lupaehtoista on säännelty yksityiskohtai-

149 Mäenpää 1992, s. 278–279.

150 Mäenpää 1992, s. 278–280.

151 Esimerkiksi ajokorttilain 15 §:ssä säädetään ajokorttiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Ajokorttilupa on 1 momentin mukaan peruutettava, jos sen saaja ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä. Jos hakijalle on kuitenkin luovutettu todistus kuljettajantutkimuksen suorittamisesta tai ajokortti, ajo-oikeuden haltija on määrättävä ajokorttiluvan peruuttamisen sijasta *ajokieltoon*.

152 Mäenpää 1992, s. 280.

semmalla tasolla. Jos siis luvan voimassaoloajasta on olemassa sääntelyä, lupaviranomaisen on otettava lain asettamat rajoitukset ja velvoitteet tarkoin huomioon.<sup>153</sup> Tienvarsimainonnan poikkeusluvan voimassaoloajasta ei kuitenkaan säädetä maantielaisissa tai muuallakaan voimassaolevassa lain-säädännössä. Käytännössä tienvarsimainonnalle myönnetään nykyään vain määräaikaista poikkeus-lupia, mikä selittyy luvanvaraisuuden suojaamien etujen kautta. Tyypillinen tienvarsimainonnan poikkeusluvalle asetettu määräaika on nykykäytännön mukaisesti 3–5 vuotta. Määräajan päättymi-sen jälkeen poikkeusluvalle on mahdollista hakea normaalissa lupamenettelyssä lisäaikaa.

Määräaikaiseksi määrittäminen tai jonkinlaisen raukeamisedon liittäminen lupaehtoihin on usein perusteltua tai jopa välttämätöntä etenkin erilaisia merkittäviä arvoja kuten terveyttä, ympäristöä tai yleistä turvallisuutta suojaaviin etuihin kytkeytyvien lupien kohdalla<sup>154</sup>. Tienvarsimainonnan luvan-varaistamisen ensisijaisena tavoitteena on edistää liikenneturvallisuuden toteutumista ja siten suoja-ta jokaisen perustavanlaatuisia oikeutta elämään. Toissijaisena tavoitteena voidaan nähdä ympäris-töön ja etenkin maisemaan liittyvät tekijät. Tienvarsimainonnan poikkeusluvan määräaikaaisuudelle ja peruutus- ja muutosperusteille on siis olemassa lainvalmisteluaineistossa esitetyt perusteet.<sup>155</sup> Keskeisenä havaintona luvan voimassaolon rajaamisen suhteen kannattaa pitää myös sitä, että ajal-lisesti rajoittavan ehdon asettaminen on hakijan oikeusaseman kannalta yleensä aina parempi vaih-toehto kuin lupahakemuksen hylkääminen kokonaan<sup>156</sup>.

Tienvarsimainonnan poikkeuslupapäätöksiin liitetään tavallisesti ehto, jonka mukaan lupa peruun-tuu, jos luvansaaja rikkoo jotakin lupaehto. Tällaisen lupaehdon kohdalla jää epäselväksi, peruun-tuuko lupa kokonaan siinäkin tapauksessa, että lupaehdorikkomus on erittäin lievä eikä aiheuta vaa-raa liikenteelle. Jos luvansaaja kuitenkin pystyttää tienvarteen yleistä järjestystä huomattavasti vaa-rantavan mainoksen, poikkeusluvan voimassaolo päättyy edellä mainitun tyyppisen ehdon nojalla välittömästi. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi elinkeinoluvan ehtoja rikkovaa toi-mintaa arvioitaisiin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti yleensä siten, että ennen peruutusta pyrittäi-siin poistamaan epäkohdat. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa ja valvontaa koskevassa lupatyypissä kuten tienvarsimainonnan poikkeusluvassa peruutusedellytysten soveltamisen kynnys asettuu kuitenkin tyypillisesti matalammalle. Tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen nimenomai-sena tarkoituksenaahan on estää mainostajien moitittavasta menettelystä aiheutuvat epäkohdat.<sup>157</sup>

---

153 Mäenpää 1992, s. 221, 279–280.

154 Mäenpää 1992, s. 277–280.

155 HE 17/2005 vp, s. 55.

156 Mäenpää 1992, s. 280–281.

157 Mäenpää 1992, s. 269.

## 4.5 Oikeussuoja tienvarsimainonnan lupa-asiassa

Tienpitoviranomainen käyttää valtiovallan edustajana julkista valtaa käsitellessään tienvarsimainonnan lupahakemusta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään viranomaiskäsittelyyn sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Näiden vaatimusten vuoksi hallinnossa asioivalla tulee olla käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja, joilla hallinnossa asioivan oikeuksia suojataan sekä etu- että jälkikäteisesti. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistu hallinnon lainalaisuuden periaate voidaan ymmärtää muutoksenhakuoikeutta tukevana tekijänä<sup>158</sup>. Oikeussuojan käsitteellä viitataan erilaisiin hallintoasian käsittelyä koskeviin vaatimuksiin ja menettelyihin, joiden tehtävänä on turvata perustuslain 21 §:n mukainen oikeus asianmukaiseen viranomaiskäsittelyyn ja oikeusturvan saatavuuteen. Oikeutta muutoksenhakuun suojataan perustuslain 21 §:n nojalla perusoikeutena.

Ennakollisia oikeusturvaan kytkeytyviä keinoja ovat hallinnon lainalaisuusperiaate, hallinnon oikeusperiaatteet, hyvän hallinnon menettelylliset takeet ja hallinnon julkisuus. Jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja ovat puolestaan hallinnon laillisuusvalvonta, hallintopäätöksen korjaaminen ja oikaisuvaatimusmenettely, muutoksenhaku hallintopäätökseen sekä virkavastuun toteuttaminen. Hallintoriitaa käytetään viranomaisen toimivaltaongelmiin liittyvissä tilanteissa, mutta tienvarsimainonnan kohdalla hallintoriidalla ei ole käytännön merkitystä. Lisäksi kyseeseen voi tulla ylikansallinen oikeusturvamenettely kuten valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tai YK:n ihmisoikeuskomiteaan. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista eikä tarpeellistakaan käydä yksityiskohdaisesti läpi kaikkia mainittuja oikeussuojakeinoja, joten jätän oikeussuojakeinot suurelta osin maininnan varaan. Etenkin hallinnon oikeusperiaatteilla on kuitenkin ratkaiseva merkitys ratkaisuharkinnan yhteydessä, ja ne tulevat siksi esiin myöhemmin käsitellessäni viranomaisen harkintavallan käyttöä. Jälkikäteisistä muutoksenhakukeinoista käsitelen seuraavaksi tarkemmin vain tärkeintä eli hallintovalitusta.

Keskeisin oikeussuojakeino tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asioissa on muutoksenhaku, jota koskee maantielain 105 §:n 1 momentti. Maantielain nojalla tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Tienpitoviranomaisen päätöksestä valitetaan siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä päätöksessä tarkoitettu mainos sijaitsee. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

---

158 Mäenpää 2004, s. 453.

Lupapäätöksen osana tulee huomioida myös lupamaksu, johon on mahdollista hakea erikseen muutosta. Valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään valtion viranomaisissa sovellettavista maksuista, ja lakia täsmennetään valtion maksuperusteasetuksella (211/1992). Tienvarsimainonnan lupapäätöksistä perittävistä maksuista säädetään valtioneuvoston vuosittain antamalla asetuksella ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen maksullisista suoritteista<sup>159</sup>.

Koska lupaehtoilta katsotaan olevan itsenäinen oikeudellinen luonne, niihin on mahdollista hakea muutosta erikseen. Kun kyse on rajoittavasta tai velvoittavasta ehdosta, lupaviranomainen ei yleensä saa taannehtivasti asettaa uusia ehtoja tai muuttaa niitä.<sup>160</sup> Toisaalta jos viranomaisella ei ole esimerkiksi ollut lainkaan toimivaltaa jonkin ehdon asettamiseen, ehto voidaan todeta virheelliseksi ja kumota. Jos viranomainen ylittää selvästi ja olennaisesti toimivaltansa asettaessaan lupaehtoa tai ehto on epäselvä, asianosainen voi omalla vastuullaan olla noudattamatta ehtoa jo ennen kuin ehto on kumottu.<sup>161</sup>

## 5 Hallintoviranomaisen harkintavalta tienvarsimainonnan lupa-asiassa

### 5.1 Viranomaisen harkintavalta hallintoasiassa

Viranomaisen harkintavallan nähdään perinteisesti jakautuvan kahteen erilaiseen harkinnan muotoon: oikeus- eli laillisuusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan<sup>162</sup>, joihin voidaan viitata myös käsiteparilla sidottu ja vapaa harkinta. Oikeusharkinnassa on kyse siitä, että viranomaisen ratkaisu on johdettavissa oikeusnormeista tai muista oikeuslähteistä. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa viranomaisen ratkaisu puolestaan perustuu viime kädessä muuhun kuin oikeudelliseksi luonnehdittavaan aineistoon. Oikeudellisen ja tarkoituksenmukaisuuden erottelua ei ole kuitenkaan syytä pitää tarkkarajaisena, vaan kyse on käytännössä liukuvasta ja joustavasta rajanvedosta. Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ei siis vallitse laadullista eroa vaan pelkkä aste-ero. Syynä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisen rajanvedon kritiikille ovat etenkin lainsäädännön väljät ja tulkinnanvaraiset ilmaukset, niin sanotut joustavat normit.<sup>163</sup>

---

159 Vuoden 2012 asetus on annettu numerolla 1538/2011.

160 Mäenpää 1992, s. 245–247.

161 Mäenpää 1992, s. 241–244.

162 Jaottelun muodostumisen kannalta merkittävä oli V. Merikosken vuonna 1958 ilmestynyt teos *Vapaa harkinta hallinnossa* (toinen painos 1968).

163 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 307–309.

On siis tärkeää huomata, että elinvoimaisuudesta huolimatta jako oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan on osoittautunut erittäin ongelmalliseksi. Jaottelu on kuitenkin nähty oikeustieteessä välttämättömänä etenkin eräiden keskeisten valitussäännösten vuoksi.<sup>164</sup> Eräs tärkeä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan kahtiajakoa ilmentävä säännös on korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on siirrettävä valtioneuvoston käsiteltäväksi asia, ”jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta”<sup>165</sup>.

Maantielain 52 §:n mukaan tienpitoviranomainen voi myöntää poikkeuksen tienvarsimainonnan yleisestä kiellosta tiettyjen edellytysten täytyessä. Maantielain 52 § on tyypillinen esimerkki *joustavasta normista*. Joustavilla normeilla tarkoitetaan sellaisia normeja, jotka jossain määrin sitovat ja ohjaavat viranomaisen harkintavaltaa tiettyyn suuntaan mutta eivät kuitenkaan suoraan osoita ratkaisun lopputulosta. Joustava normi ei siis rakennu määräsäilyttävien käsitteiden ja selvien lähtökohtien pohjalta samalla tavalla kuin kiinteäsisältöiset eli *ankarat oikeusnormit*<sup>166</sup>. Joustavia normeja säädetään, koska niiden avulla on mahdollista ottaa joustavasti huomioon erilaiset tilanteet ja edut. Tällainen pyrkimys joustavuuteen on helposti osoitettavissa myös maantielain 52 §:n osalta. Tienvarsimainonnan poikkeuslupia koskevasta harkinnasta puhutaan kokonaisharkintana, jonka merkitystä korostaa se, että liikenteen opastuksen ja matkailun lisäksi voidaan ottaa huomioon muitakin perusteita ja joustaa tarpeen vaatiessa tienvarsimainonnan normaaleista edellytyksistä<sup>167</sup>.

Viranomaisen ei voi kuitenkaan päättää joustavalla normilla säännellystä asiasta miten tahansa, koska harkintavallan käyttöä ohjaavat sekä joustava normi itse että hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.<sup>168</sup> Tienvarsimainonnan kohdalla korostuvat lisäksi eräiden muiden lakien kuten järjestyslain asettamat vaatimukset. Maantielaki ja muut asiaan vaikuttavat lait sekä niiden nojalla annetut alemmantasoiset säädökset sitovat tienpitoviranomaista pakottavina oikeuslähteinä, joiden sivuuttamisesta seuraa virkavirhe. Pakottavaa sääntelyä edustavat tienvarsimainonnan lupa-asioissa myös ihmisoikeusasiakirjat ja muut kansallisen oikeuden osaksi saatetut kansainväliset sopimukset.<sup>169</sup>

Viranomaisen harkintavallan sisällön selvittämiseksi on hyödyllistä tarkastella myös hallintopäätöksen ominaisluonnetta. Hallintopäätös voi olla yhtäältä velvoittava tai rajoittava tai toisaalta edun

---

164 Mäenpää 1992, s. 145–146.

165 Muita harkintavallan kahtiajakoa ilmentäviä säännöksiä ovat hallintolainkäyttölain 7 § ja kuntalain 90 §.

166 Merikoski 1958, s. 49.

167 HE 17/2004 vp, s. 55.

168 Mäenpää 1992, s. 148.

169 Ks. Aarnio 2011, s. 68–69.

suova.<sup>170</sup> Velvoittavat ja rajoittavat päätökset merkitsevät suurempaa puuttumista yksilön oikeusasemaan julkisen vallan taholta, mikä huomioon ottaen tällaisten ratkaisujen perustuminen yksinomaan lakiin ja muihin oikeusnormeihin on yksilön oikeusturvan kannalta varsin perusteltua. Siksi velvoitaviin päätöksiin sovelletaan tavallisesti nimenomaan oikeusharkintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa voidaan puolestaan käyttää ainoastaan edun suovien päätösten yhteydessä. Taloudellista etuutta tai hallintolupaa koskevasta päätöksenteosta on kuitenkin useimmiten voimassa niin täsmälliset ja tyhjentävät normit, että harkinnan lopputulos määräytyy yksinomaan oikeusharkinnan mukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että etuus on myönnettävä, jos laissa vaaditut edellytykset täyttyvät.<sup>171</sup> Siten esimerkiksi ajokorttilupaa koskevat säännökset tekevät viranomaisen soveltamasta harkinnasta sidottua oikeusharkintaa. Tienvarsimainonnan voidaan katsoa kuuluvan edunsoovien päätösten piiriin, mutta tienvarsimainontaa koskevasta luvasta ei kuitenkaan säädetä samalla lailla ehdottomasti ja kattavasti. Maantielain 52 §:n sanamuoto antaa viranomaiselle joustonvaraa käytännön soveltamistilanteissa.

Tienvarsimainonnassa on kyse edunsoovasta päätöksenteosta, josta kuitenkin säädetään joustavammin kuin useista muista edunsoovista päätösrhyistä. Tienvarsimainonnan lupa-asiassa on siis päätöksenteon edunsoovan luonteen johdosta mahdollista soveltaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa siltä osin kuin maantielain 52 § sisältää joustonvaraa. Kuitenkin esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen voi usein johtaa viranomaisen harkintavallan merkittävään kaventumiseen. Kuten edellä totesin, tienvarsimainontaa koskeva lupaharkinta sijoittuu monien muiden hallintolupien tavoin käytännössä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välimaastoon, joten molemmat harkinnan muodot esiintyvät lupaharkinnassa samanaikaisesti.

Vaikka puhdasta oikeusharkintaa sovelletaan etenkin moniin rajoittaviin hallintopäätöksiin, puhtaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala on supistunut oikeuskäytännössä hyvin pieneksi. Taustatekijöinä tälle muutokselle ovat perusoikeusuudistukseen liittyvä perusoikeuksien rajoittamisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sekä velvollisuus soveltaa hallinnon oikeusperiaatteita myös tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.<sup>172</sup> Puhtaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan soveltamisesta voidaan puhua lähinnä vain, kun lain mukaan viranomainen ”voi myöntää” tai ”saa myöntää” luvan, eikä luvan myöntämisen edellytyksiä ole lainkaan määritetty.<sup>173</sup> Tällainen sääntely on nykyisin harvinainen ilmiö.

---

170 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 310–311.

171 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 311.

172 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 309.

173 Mäenpää 1992, s. 150–151.

Joustavia oikeusnormeja kuten maantielain 52 §:ää on korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnassa pidetty lähes poikkeuksetta oikeusharkinnan piiriin kuuluvina. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asioissa sovellettaisiin sittenkin pelkkää oikeusharkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden rooli tienvarsimainonta-asioissa on toimia laillisuusvalvojana: korkein hallinto-oikeus tarkastaa, onko viranomaisen toiminut päätöstä tehdessään lain sallimissa puitteissa<sup>174</sup>. Tienvarsimainontaa koskeneissa tapauksissa viranomaisen on tyypillisesti katsottu pysyneen sallituissa puitteissa. Niiltä osin kuin kyse on tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista, korkein hallinto-oikeus ei ota asiaan kantaa.

Merikosken mukaan joustavien normien kannalta ratkaisevaa on niitä sovellettaessa punnittavien intressien painavuus. Lupaharkinnan tulisi olla vapaaharkintaista sitä suuremmalla syyllä mitä merkittävämmästä ja voimakkaammasta julkisesta intressistä päätöksenteossa on kyse. Tällaisiin intresseihin kuuluu Merikosken mielestä etenkin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito.<sup>175</sup> Tienvarsimainontaan liittyvät perusoikeudet kuten oikeus elämään sekä sananvapaus ja elinkeinon harjoittamisen edellytykset ovat kukin tärkeitä yhteiskunnallisia arvoja, joista oikeuden elämään katsotaan tavallisesti nousevan kaikkien muiden yläpuolelle. Liian tiukka lupakäytäntö saattaa kuitenkin johtaa sananvapauden käytön tarpeettoman ankaraan rajoittamiseen ja sitä kautta heikentää elinkeinotoiminnan edellytyksiä. Lupaviranomainen punnitsee tienvarsimainonnan myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia tapauskohtaisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla joko pitäytyy vakiintuneen käytännön mukaisessa tiukemmassa tulkinnassa tai joustaa paikallisten olosuhteiden vuoksi. Jos mainonnan salliminen on elinkeinopoliittisista syistä erityisen tärkeää, voidaan normaaleista edellytyksistä joustaa, mutta ei tietenkään liikenneturvallisuuden kustannuksella.

Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan dikotomian sijasta onkin oleellista tarkastella viranomaisen harkintavallan suppeutta ja laajuutta eli sitä, miltä osin viranomaisen on pidettävä tiukempi linja ja miltä osin on mahdollista joustaa päätöksenteossa kokonaisharkinnan kautta. Harkintavallan suppeuteen ja laajuuteen vaikuttavat paljon esimerkiksi sellaiset lain säännökset, joista joustaminen ei ole missään olosuhteissa mahdollista: tällä viitataan etenkin välitöntä vaaraa aiheuttavien mainosten ja mainosrakennelmien sallittavuuteen. Tienvarsimainonnassa on kuitenkin useimmiten kyse muusta kuin välittömän vaaran torjumisesta. Lupa-asian käsittelyssä otetaan tarkoin huomioon kunakin tapauksen olosuhteet, joihin kuuluvat mainostajan toimiala ja kohteen sijainti, tieverkollisen aseman merkitys ja paikallisten olosuhteiden arviointi läheisyysperiaatteen mukaisesti. Hallinnon oikeusperiaatteet toimivat lupaprosessin alusta aina päätökseen asti menettelyn lainmukaisuuden ta-

---

174 Valtioneuvoston käsittelyyn on korkeimmasta hallinto-oikeudesta siirretty niukasti asioita.

175 Merikoski 1958, s. 210.



keina. Lainvalmisteluaineistoon tulee kiinnittää huomio heikosti velvoittavana oikeuslähteenä. Hallinnollisella ohjauksella on puolestaan sallittuna oikeuslähteenä oma roolinsa kunkin luvan yksityiskohtien määrittelyssä samoin kuin lain tulkintaa täsmentävänä ohjeistuksena.

## 5.2 Harkintavallan käyttö tienvarsimainonnan lupa-asiassa

### 5.2.1 Lupaharkinnan lähtökohdat

Maantielain 52 §:n mukaan tienpitoviranomainen *voi myöntää* poikkeuksen tienvarsimainonnan yleisestä kiellosta tiettyjen edellytysten täytyessä. Kyse on viranomaisen toimivallan *oikeuttavasta* ilmaisusta, joka ei perusta nimenomaista velvollisuutta vaan ainoastaan antaa mahdollisuuden myöntää harkinnanvaraisesti luvan tienvarsimainonnalle. Tässä suhteessa tienvarsimainonnan poikkeuslupa eroaa esimerkiksi ajokorttiluvasta, joka myönnetään jokaiselle tietyt edellytykset täyttävälle henkilölle<sup>176</sup>.

Maantielain 52 § ei joustavana normina määritä ehdottomalla eikä täsmällisellä tavalla sitä, missä tilanteessa lupa tienvarsimainonnalle tulee myöntää ja missä tilanteessa ei. Sanamuoto ”[t]ienpitoviranomainen *voi myöntää* poikkeuksen tästä kiellosta” näyttää sellaisenaan vihjaavan, että poikkeusta ei tarvitsisi myöntää aivan välttämättä missään tilanteessa. Lainvalmisteluasiakirjat osoittavat kuitenkin, että tällainen tulkinta olisi ongelmallinen etenkin tienvarsimainonnasta hyötyvien elinkeinonharjoittajien sananvapauden kannalta<sup>177</sup>. Lisäksi mainonnalla voi olla erityisen suuri merkitys harvaan asuttujen seutujen elinkeinotoiminnan kannalta, jolloin liian tiukka laintulkinta voi johtaa paikallisten elinkeinojen toimintamahdollisuuksien heikkenemiseen<sup>178</sup>. Myös yhdenvertaisuusperiaate muodostaa painavan tienvarsimainontaa puoltavan argumentin. Mainostajien sananvapauden, elinkeinotoiminnan edellytysten ja yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta maantielain 52 § merkitsee käytännössä sitä, että viranomaisen on yleensä myönnettävä lupa tienvarsimainonnalle, jos lainsäädännössä asetetut edellytykset täyttyvät ja myös tapauskohtainen harkinta mahdollistaa luvan myöntämisen.<sup>179</sup> Jos tienvarsimainonnan edellytykset ovat käsillä, kielteisen päätöksen antamiseksi vaadittaisiin siten varsin painavia perusteita.

176 Ks. ajokorttilain (386/2011) 12 §, jonka mukaan: ”Ajokorttilupa *myönnetään*, jos – –”.

177 Ks. PeVL 3/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5–6 ja HE 17/2004 vp, s. 55.

178 Ks. LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 2–3.

179 Vrt. Merikosken (1958, s. 211) näkemys elinkeino-oikeuden alalta: ”[E]pävarmoissa asioissa, so. kun laki ei selvästi osoita, onko luvan antaminen tarkoitettu harkinnanvaraiseksi, vai onko anojalla – tiettyjen ehtojen ollessa täytetyt – oikeus sen saamiseen, oletamus elinkeinoasioissa käy jälkimmäisen vaihtoehdon suuntaan.”

Maantielain 52 §:n 1 momentin mukaan poikkeus yleisestä ulkomainontakiellosta voidaan myöntää, jos sitä on pidettävä liikenteen opastuksen tai matkailun kannalta tai muusta sellaisesta syystä *tarpeellisena*. Tarpeellisuus- tai hyödyllisyysarvion tekeminen sisältyy moniin lupasäännöksiin, ja useimmiten voidaan katsoa, että lainsäätäjällä on tarkoittanut tarpeellisuusarvion ymmärrettäväksi nimenomaan joustavana oikeusnormina. Tarpeellisuusarvio voinee viitata joissain tapauksissa myös täysin vapaaseen harkintaan, joskin sellaisen harkintavallan perustaminen on nykyllä lainsäädännössä harvinaista. Kun lupasääntelyyn sisältyvässä tarpeellisuusarviossa on kyse joustavasta normista, se on Merikosken mukaan ”ymmärrettävä lupahakemuksessa tarkoitetun toiminnan arvosteluksi välittömän julkisen intressin kannalta katsottuna”.<sup>180</sup>

Kokonaisharkinnan soveltaminen tienvarsimainonnan poikkeuslupan myöntämisessä merkitsee sitä, että liikenteen opastuksen ja matkailun lisäksi voidaan ottaa huomioon *muutakin perusteita*<sup>181</sup>. Tällöin tienvarsimainontaa koskeva lupapäätös tehdään osittain muun kuin oikeudellisesti sitovan aiheiston pohjalta<sup>182</sup>, käytännössä siis nimenomaan elinkeino- ja aluepoliittisten tavoitteiden ja argumenttien pohjalta. Viranomaisen ei voi kuitenkaan sivuuttaa laillisuuskysymyksiä silloinkaan, kun päätöksessä on mahdollista soveltaa laajempaa harkintavaltaa. Hallintopäätös ei voi koskaan perustua mielivaltaan. Tienvarsimainontaa ja hallintotoimintaa koskevat säännökset muodostavat viranomaisen soveltamalle harkinnalle ulkorajat ja hallintomenettelylliset oikeussuojan takeet. Tässä suhteessa hallinnon oikeusperiaatteet näyttelevät keskeistä roolia ohjatessaan erisuuntaisten intressien punnintaa ja harkintavallan käyttämistä. Menettelyn kaikinpuolista asiallisuutta tukee myös hallinnon *muotosidonnaisuuden* periaate, joka merkitsee hallinnollisen päätösvallan ja harkintavallan käytön sidonnaisuutta asianomaisiin menettelysäännöksiin ja oikeusperiaatteisiin.<sup>183</sup>

Tienvarsimainontaa koskevan sääntelyn riittävän yhtenäisen ja tarkoituksenmukaisen soveltamisen tulee liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan olla toteutettavissa ohjeistuksen ja ohjauksen kautta<sup>184</sup>. Liikenneviraston ohjeet ovat luonteeltaan liikennepoliittisia, ja niitä tulee arvioida tienvarsimainonnan lupa-asioissa sallittuina oikeuslähteinä. Myös hallintotuomioistuimet ovat viitanneet Liikenneviraston ohjeisiin materiaalina, johon jokaisen poikkeuslupaa hakevan kannattaa tutustua. Hallinnollinen ohjaus ei ole kuitenkaan enää tienvarsimainonnan tapauksessa erityisen keskeistä siinä mielessä, että ohjeistuksella pyrittäisiin yhtenäistämään useiden eri viranomaistahojen käytäntö-

---

180 Merikoski 1958, s. 213.

181 HE 17/2004 vp, s. 55.

182 Ks. Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 308.

183 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 314–315.

184 LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 3.

jä. Liikenneviraston ohjeilla saavutettaneen yhtenäinen soveltamiskäytäntö sen ansiosta, että kaikki tienvarsimainonnan lupa-asiat on nykyisessä tilanteessa keskitetty Pirkanmaan ELY-keskukselle.

Lupahakemuksen hylkäämiseen voisi periaatteessa johtaa se, että hakija ei suostu muuttamaan runsaasti erilaista informaatiota sisältävää tai muuten ajosuoritusta häiritsevää mainostaan. Käytännössä viranomaisen kuitenkin myöntää näissä tilanteissa luvan sillä ehdolla, että esimerkiksi mainostajan yhteystiedot poistetaan mainoksesta. Jos mainostaja tässä tilanteessa jättäisi noudattamatta lupaehtoja, hänen pystyttämänsä mainos ei täyttäisi vaadittuja kriteerejä ja olisi siten luvaton. Viranomaisen ja hakijan lupaehtoja koskeva erimielisyys hakuprosessin aikana ei siten käytännössä muodostu tekijäksi, joka johtaa lupahakemuksen hylkäämiseen. Keskeisempi merkitys on mainostajan toimialalla ja sillä, liittyykö toimiala maantielain 52 §:n vaatimalla tavalla liikenteen opastukseen, matkailuun tai muuhun sellaiseen asiaan.

### *5.2.2 Tarpeellisuus liikenteen opastuksen, matkailun tai muun sellaisen syyn kannalta*

Maantielain 52 §:n 1 momentin mukaan tienvarsimainoksen sijoittaminen voidaan sallia, jos sitä on pidettävä liikenteen opastuksen tai matkailun kannalta tai muusta sellaisesta syystä tarpeellisenä. Lähtökohtana mainonnan tarpeellisuuden arvioinnissa on siis se, että tienvarsimainokselle on lupahakemuksessa voitava osoittaa opastuksen, matkailun tai muun sellaisen syyn kannalta riittävä peruste. Tienvarsimainosten tulisi pääsääntöisesti hyödyttää tienkäyttäjiä, eikä esimerkiksi pelkkä yrittäjän liiketaloudellinen etu riitä perusteeksi luvan saamiselle. Harvaan asuttujen seutujen osalta tiilannetta voidaan kuitenkin arvioida kokonaisuutena jossain määrin toisin. Tarpeellisuuden arvioinnissa keskeisenä periaatteena on yhdenvertaisuus, jonka perusteella pyritään antamaan tasapuolisesti näkyvyyttä maantien läheisyydessä toimiville yrittäjille. Kuitenkin aloittelevien, vähemmän tunnettujen yrittäjien tukeminen voidaan asettaa etusijalle jo pidempään toimineisiin yrittäjiin nähden.

Opastuksen tarve arvioidaan sen mukaan, kuinka helposti mainostettavaan kohteeseen on mahdollista löytää. Jos kohteeseen on jo olemassa tieliikennelainsäädännön mukainen opastus, tienvarsimainokselle ei yleensä ole tarvetta.<sup>185</sup> Liikenneviraston näkemysten mukaan tienvarsimainonnan tarveharkinnassa lähdetään siitä, voitaisiinko mainostajan tarpeisiin vastata parantamalla tieliikenneasetuksen mukaista kiinteää viitoitusta. Tavoitteena on, että tienkäyttäjät ohjataan kohteisiin ensisijaisesti virallisten tienviittojen ja opastusmerkkien<sup>186</sup> avulla. Tätä tavoitetta varten lisättiin vuonna

---

185 HE 17/2004 vp, s. 55.

2007 palvelukohteiden<sup>187</sup> opastusmerkkien valikoimaan uusia ruskeataustaisia matkailuteiden, nähtävyyksien, aktiviteettien ja maaseutuyritysten opasteita<sup>188</sup>. Jollei kohteelle kuitenkaan ole saatavissa tieliikennelainsäädännön mukaista opastusta ja kohde arvioidaan tienkäyttäjien kannalta kiinnostavaksi, tienvarsimainos voidaan katsoa perustellusti tarpeelliseksi. Tienkäyttäjät ohjataan kohteisiin pääsääntöisesti opastusmerkkien avulla, mutta kohdetta voidaan tehdä erityistapauksissa myös etukäteen tunnetuksi mainoksen avulla. Tienvarsimainokseen ei voida sisällyttää tarkkoja ajo-ohjeita. Mainostettavan kohteen tulisi sijaita joko maantien välittömässä läheisyydessä tai korkeintaan 1,5 kilometrin etäisyydellä tiestä, jonka varrella mainos sijaitsee.<sup>189</sup>

Lupaharkinnassa on keskeistä arvioida mainostettavan kohteen toimialan lisäksi kohteen sijaintia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenee periaate, jonka mukaan taajama-alueella sijaitseville kohteille ei ole yleensä tarpeen myöntää tienvarsimainonnan poikkeuslupaa. Jos mainostettava kohde siis sijaitsee taajamassa, johon on olemassa normaali tielainsäädännön mukainen opastus, lupaa tienvarsimainontaan ei tavallisesti myönnetä siitä huolimatta, että mainos sijoitettaisiin harvaan asutulle alueelle. Esimerkiksi huoltoasema- ja ravintolapalveluiden sekä päivittäistavarakauppojen kohdalla on useimmiten selvää, että näitä palveluita tarjoavat taajamassa useatkin eri yritykset. Poikkeuksen voivat muodostaa pienet ja palvelutarjonnaltaan suppeat taajamat.

Tienvarsimainonnalle voidaan nähdä tarve tavallisesti vain niissä tapauksissa, joissa tienkäyttäjille suunnatuista palvelukohteista ei ole muuten saatavissa riittävästi tietoa ja kun näitä kohteita ei ole helppo havaita tieltä käsin, toisin sanoen kun itse mainostettava kohde sijaitsee harvaan asutulla alueella. Tyypillisesti taajama-alueella sijaitsevalle kohteelle sallitaan maantielain 52 §:n mukainen tienvarsimainonta vain, jos kohde on luonteeltaan sillä tavalla ainutlaatuinen, että muita saman alan yrittäjiä ei toimi samassa taajamassa. Lupaharkinnassa voidaan katsoa puoltavaksi seikaksi myös se, että mainostettavan kohteen toimiala on yleisesti tuntematon, mutta kohde voi silti olla tienkäyttäjien näkökulmasta matkailun kannalta kiinnostava.<sup>190</sup> Pelkkä mahdollisuus liikevoiton kasvattamiseen ei siis riitä perusteeksi tienvarsimainonnan poikkeusluvan saamiselle.

---

186 Opasteluvan viralliselle opasteelle saaneen yrittäjän on sitouduttava olemaan sijoittamatta mainoksia opastus-  
etäisyyden rajaamalle alueelle kohteestaan. Opasteluvan saaminen ei oikeuta siis mainostamaan ilman asianmukaista  
lupaa, ja toistuva luvaton mainonta on pätevä syy opasteluvan peruuttamiselle. Palvelukohteiden viitoitus 2007, s.  
123.

187 *Palvelukohteilla* tarkoitetaan kaikille tienkäyttäjille palveluja tarjoavia palveluyrityksiä ja -toimintoja kuten huolto-  
asemia ja levähdysalueita samoin kuin ensisijaisesti vapaa-ajan matkailun tai liikkumisen tarpeita palvelevia kohteita  
kuten nähtävyyksiä ja maaseutuyrityksiä. Palvelukohteiden viitoitus 2007, s. 13.

188 Nämä uudet opastusmerkit sisältyvät tieliikenneasetuksen 20 §:ään (merkit 771 a–774 f). Ks. myös Mertanen 2008,  
s. 18.

189 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 15.

190 Ks. esim. KHO 9.12.2012 taltio 219 ja KHO 9.2.2012 taltio 222.

Korkeimman hallinto-oikeuden 9.2.2012 antamat päätökset havainnollistavat rajanvetoa matkailun tai opastuksen kannalta tarpeellisen ja pelkistä liiketaloudellisista syistä tapahtuvan mainonnan välillä. Ikaalisten taajama-alueella sijaitseva, K-Rautanet-ketjuun kuuluva kodinkoneita ja -tarvikkeita myyvä kauppa katsottiin erityistavarakaupaksi, eikä sen nähty varsinaisesti palvelevan matkailua tai tienkäyttäjiä. Näin ollen mainonnan katsottiin tapahtuvan lähinnä liiketaloudellisista syistä. Merkitystä ei ollut sillä, että paikallisen väestön ostovoima ei K-Rautanet-yrittäjän mukaan ollut riittävää liiketoiminnan ylläpitämiseen. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi, että taajamassa sijaitseville kohteille ei ole yleensäkään mahdollista myöntää poikkeuslupia, vaikka kyseessä olisi matkailua tai tienkäyttäjiä palveleva yritys.<sup>191</sup>

Viitosmediat Ay:n vireille panema tapaus puolestaan koski ABC-huoltoaseman yhteydessä sijaitsevaa S-marketia mainostavaa kylttiä. Kyseisen mainoksen katsottiin edistävän lähinnä liiketaloudellisia tarkoituksia, koska kyseinen mainonta ei palvele alueen muuta matkailua ja yrityksestä on saatavilla tietoa muutoinkin kuin tienvarsimainonnalla. Lisäksi mainostettava kohde sijaitsee taajama-alueella Suomussalmen keskustassa.<sup>192</sup>

Suhtautuminen tuotemainontaan maanteiden varsilla on ollut kielteistä. Lakitekstissä tai esitöissä ei oteta suoraan kantaa maantien varrella tapahtuvan tuotemainonnan sallittavuuteen, mutta tuotemainonta on katsottu voitavan rinnastaa puhtaan liiketaloudellisen edun tavoitteluun. Liikennevirasto on ilmaissut ohjeissaan yksiselitteisesti, että tuotemainonta ei liity tienvarren palveluihin eikä muutenkaan tue tien käyttöä. Tuotemainontaa ei siten tule sallia.<sup>193</sup>

Esimerkin suhtautumisesta tuotemainontaan tarjoaa Oy Cool West Ltd:n lähdevesimainoksia koskenut tapaus. Korkein hallinto-oikeus ei nähnyt aiheelliseksi puuttua Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuun, jonka mukaan tapauksessa oli kyse tuotemainonnasta, eikä mainoksia voida pitää maantielain 52 §:n tarkoittamalla tavalla liikenteen opastuksen tai matkailun kannalta tai muusta sellaisesta syystä tarpeellisina. Kyseiset mainostaulut palvelevat sisältönsä johdosta siis yksinomaan mainostajan liiketoimintaa.<sup>194</sup>

Hallituksen esityksen mukaan ”mainonnan tarpeellisuutta matkailun kannalta arvioidaan mainostetulla kohteella harjoitettavan toiminnan ja erityisesti kohteen tunnetuksi tekemisen kannalta.<sup>195</sup>” Arviointi kohdistetaan tässä suhteessa myös siihen, voidaanko kohde katsoa matkailukohteeksi<sup>196</sup>. Liikennevirasto katsoo, että tienvarsimainos voidaan katsoa matkailun kannalta tarpeelliseksi, kun se antaa tietoa valtakunnallisesti merkittävästä tai uudesta matkailukohteesta. Tunnetuksi tekeminen viittaa siis siihen, että poikkeuslupia voidaan myöntää helpommin uusille matkailukohteille kuin jo entuudestaan tunnetuille. Kokonaisharkinnassa ovat niin matkailun kuin muidenkin kohteiden osal-

---

191 KHO 9.2.2012 taltio 219.

192 KHO 9.2.2012 taltio 222. Ks. myös KHO 9.2.2012 taltio 223 ja KHO 9.2.2012 taltio 224.

193 Tienvarsimainonta: poikkeusmenettelyohje 2010, s. 16.

194 KHO 9.2.2012 taltio 220.

195 HE 17/2004 vp, s. 55.

196 Ks. KHO 9.2.2012 taltio 221.

ta avuksi alueelliset palvelukohteiden viitoitusuunnitelmat, joiden laatimisen yhteydessä on käyty keskustelua kohteiden merkittävydestä.<sup>197</sup>

Tieverkollisen aseman merkitys on ratkaiseva tekijä tienvarsimainonnan poikkeuslupan myöntämisen kannalta. Liikenneturvallisuutta pidetään tärkeimpänä tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen syynä, minkä johdosta luvan myöntämiseen vaikuttaa keskeisesti se, haetaanko lupaa mainoksen sijoittamiseksi valta-, kanta- vai seutu- tai yhdystien varteen. Näin ollen lupamenettelyssä huomioidaan keskeisinä arviointikriteereinä tien nopeusrajoitus, liikennemäärä, liikenteen koostumus sekä liittymätiheys ja tienvarsi-informaation kokonaismäärä kyseisellä tiejaksolla<sup>198</sup>. Lupaehtojen avulla voidaan kuitenkin lisätä joustavuutta esimerkiksi siten, että lupa voidaan myöntää, kunhan mainos sijoitetaan riittävän etäälle liittymistä ja muista kohteista, joita kuljettaja havainnoi ajaessaan. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan liikenneympäristö tulee rauhoittaa, eikä liikenteeseen kuulumatonta informaatiota tule lisätä<sup>199</sup>. Vaatimus liikenneympäristön rauhoittamisesta korostuu sitä enemmän, mitä vilkkaammin liikennöidystä tiestä on kyse. Vastaavasti mainonnalle on tienpitoviranomaisen näkökulmasta usein paremmat edellytykset hiljaisemmilla seutu- tai yhdysteillä.

Liikennevirasto suhtautuu ohjeistuksessaan kielteisesti tienvarsimainosten sijoittamiseen suurinopeuksisille teille. Tienvarsimainoksia voidaan siis sallia sijoitettavaksi moottori- ja moottoriliikenteille käytännössä vain aivan poikkeuksellisesti. Eurooppa- ja TEN-verkon teille asetettavien mainosten osalta on huomioitava lisäksi asetus kansainvälisistä pääliikenneväylistä tehdyn eurooppalaisen AGR-sopimuksen voimaansaattamisesta. AGR-sopimuksen II liitteen kohdassa V.3. todetaan, että ”esteettiset ja turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen tienvarsimainontaa pitäisi välttää kansainvälisillä pääteillä.” Vaikka AGR-sopimus ei kielläkään kokonaan mainostamista kansainvälisten pääteiden varsilla, Eurooppa- ja TEN-verkon teiden varsille sijoitettava mainonta vaatii erityisen painavia perusteluita.

Jo alkuperäisessä maantielain 52 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asioissa sovellettaisiin kokonaisharkintaa, jossa voidaan ottaa huomioon muitakin perusteita kuin tarpeellisuus liikenteen opastuksen tai matkailun kannalta. Maantielain 52 §:n 1 momentissa mainittu ”muu sellainen syy” viittaa mukaan elinkeinoon, joka liittyy matkailuun, vaikkakaan ei suoranaisesti kuulu siihen. Tällaisena on hallituksen esityksen mukaan pidettävä esi-

---

197 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 15–16.

198 Ks. Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen: muistio 2010, s. 8 ja Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 16.

199 LiVM 9/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5.

merkiksi tilalta myytäviä omia tuotteita kuten marjoja ja hedelmiä tai niiden jalostustuotteita.<sup>200</sup> Käytännössä kokonaisharkinnan merkitys jäi maantielain voimaan tullessa kohtalaisen pieneksi ja siten lupakäytännöt jäsentyivät yrittäjien näkökulmista erittäin tiukoiksi ja joustamattomiksi.

Huomionarvoista onkin, että lupaviranomaisen linjauksissa on hiljattain tapahtunut muutos. Pirkanmaan ELY-keskus ja Liikennevirasto sekä Suomen Yrittäjät osallistuivat neuvotteluihin, joiden tuloksena tienvarsimainonnan edellytyksiä päätettiin lieventää vuoden 2010 alkupuolelta lähtien<sup>201</sup>. Sekä viranomaisten että yrittäjien edustajat pitivät viranomaisohjeistusta riittävänä keinona edistää tienvarsimainonnan lupakäytännön uutta, osittain lievempää linjausta, eikä lainsäädäntömuutosta siten pidetty tarpeellisena. Uuden linjauksen mukaan lupaharkinnassa sovelletaan aikaisempaa enemmän kokonaisharkintaa, jossa voidaan ottaa huomioon muitakin seikkoja kuin tarpeellisuus liikenteen opastuksen tai matkailun kannalta. Näin ollen sittemmin on myönnetty lupia mainostamiseen helpommin esimerkiksi ruokapaikoille ja kahviloille sekä hinaus-<sup>202</sup> ja renkaanvaihtopalveluille, joiden ei aiemman tulkinnan mukaan katsottu täyttävän maantielain 52 §:n mukaista tarpeellisuusvaatimusta, eikä edes harvaan asuttujen seutujen osalta yleensä joustettu luvan saamisen edellytyksistä.

Myös liikenne- ja viestintävaliokunta on pitänyt tienvarsimainonnan sääntelyä nykyisellään tyydyttävänä siitä huolimatta, että maantielain 52 §:ää on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulkittu aiemmin varsin tiukasti ja viranomaiset ovat vaatineet suhteellisen tiukasti mainosten poistamista maanteiden varsilta. Liikenne- ja viestintävaliokunnan ehdotuksen mukaisesti eduskunta edellyttää, että ”hallitus seuraa lain tienvarsimainontaa koskevien säännösten toimivuutta ja vaikutuksia laajasti ottaen huomioon eri toimijoiden näkemykset ja käytännön kokemukset.”<sup>203</sup>

### 5.2.3 Paikallisten olosuhteiden merkitys

Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyssä sovelletaan kokonaisharkintaa, jossa korostuu se, että liikenteen opastuksen ja matkailun lisäksi voidaan tarpeellisuusharkinnassa ottaa huomioon muitakin perusteita<sup>204</sup>. Tienpitoviranomaisella on maantielakia koskevan hallituksen esityksen sanamuodosta päätellen kohtalaisen vapaat kädet määritellä tarpeellisuusharkinnassa huomioitavat seikat sen mukaan kuin kukin yksittäinen tapaus edellyttää. Kokonaisharkinnan merkitystä korostettiin erityisesti viranomaisten ja yrittäjien välisissä neuvotteluissa, jotka johtivat tienvarsimainonnan

200 HE 17/2004 vp, s. 55.

201 Ks. neuvottelujen tuloksena syntynyt muistio Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen, 2010.

202 Pirkanmaan ELY-keskuksen päätös dnro 115/2012/PIR/4 (27.2.2012).

203 LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 2–3.

204 HE 17/2004 vp, s. 55.

edellytysten lieventämiseen vuoden 2010 alkupuolelta lähtien. Tärkeäksi punnintaperiaatteen muodostui uusissa linjauksissa paikallisten olosuhteiden merkitys, joka tulee punnittavaksi erityisesti harvaan asuttujen seutujen elinkeinoelämän kohdalla. *Harvaan asutulla seudulla* tarkoitetaan tienvarsimainonnan yhteydessä tiejaksoa, jossa on erittäin vähän asutusta, ja tienkäyttäjille tarkoitettut palvelut sijoittuvat pääsääntöisesti tiejakson taajamiin, joiden keskinäinen etäisyys on enemmän kuin 50 kilometriä<sup>205</sup>.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan näkemyksen mukaan tienvarsimainontaa koskevien säännösten tulkinnassa on syytä ottaa huomioon myös paikalliset olosuhteet. Valiokunta viittaa etenkin maantielakia koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 3/2005 — HE 17/2004 vp.) korostaessaan harvaan asuttujen seutujen elinkeinonharjoittajien sananvapautta. Tienvarsimainonnalla voi olla erityisen suuri merkitys harvaan asutuilla seuduilla, ja liian tiukka ja joustamaton maantielain 52 §:n tulkinta voi johtaa elinkeinon harjoittamisen edellytysten heikkenemiseen.<sup>206</sup> Valiokuntien kantojen sekä viranomaisten ja yrittäjien välillä käytyjen neuvottelujen tuloksena vahvistettujen uusien linjausten johdosta on nyt selvää, että liikenneturvallisuutta haittaamattoman mainonnan kieltämiseksi harvaan asutulla maaseudulla tarvitaan aiempaa pätevämpiä perusteita.

Suomi on luokiteltu kunnittain kaupunkiseutuihin ja erilaisiin maaseututyyppeihin. Vuonna 2006 voimassa olleen kuntajaon perusteella kaupunkiseuduksi luetaan kunnista noin 13 %, kaupunkien läheiseksi maaseuduksi noin 21 %, ydinmaaseuduksi 33 % ja harvaan asutuksi maaseuduksi niin ikään 33 %. Vaikka kuntien lukumäärä on sittemmin vähentynyt, vuoden 2006 kuntajako antaa hienojakoisuutensa johdosta nykyhetken kuntakarttaa täsmällisemmän kuvan alueiden elinkeinorakenteesta. Kaupunkien läheisenä maaseutuna pidetään Etelä- ja Länsi-Suomen korkean hyvinvoinnin alueita, joilla on parhaat edellytykset maataloudelle ja elinkeinorakenteen monipuolistumiselle, ja joiden asukkaat voivat käydä töissä lähikaupungeissa. Etelä- ja Länsi-Suomeen sijoittuvat myös vahvaa alkutuotantoaluetta edustavat ydinmaaseutukunnat, joiden alueella on teollisuuden ja erikoistuneen alkutuotannon keskittymiä. Harvaan asutuksi seuduksi jäsenyivät monet Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat, joissa huoltosuhde heikkenee ja kasvukauden lyhyys ja muut luonnon asettamat reunaehdot vaikeuttavat maatalouden harjoittamista.<sup>207</sup>

Elinkeinotoiminnan edellytykset vaihtelevat alueittain varsin merkittävästikin edellä kuvatulla tavalla. Siksi tienvarsimainonnan poikkeuslupahakemusta käsiteltäessä otetaan huomioon myös

---

205 Palvelukohteiden viitoitus 2007, s. 12.

206 LiVM 21/2009 — HE 189/2009 vp, s. 2–3.

207 Suomen maaseututyypit 2006, s. 6; Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje, s. 9.



alueellinen näkökulma. Erityisen hyvin tienvarsimainonnan normaaleista edellytyksistä poikkeamiselle voidaan siis nähdä perusteita harvaan asutulla maaseudulla, mutta tienvarsimainonnan edellytyksiä voidaan tapauskohtaisesti helpottaa myös muuntyyppisellä maaseudulla. Suhtautuminen erityyppisiin maaseutuihin ei ole siis tienvarsimainonnan lupaharkinnassa tarkkarajaista, vaan kukin tapaus arvioidaan erikseen siten, että harkinnassa yhdistyvät alueellinen ja tieverkollinen asema samoin kuin muut tapauksen olosuhteet. Esimerkiksi harvaan asutun maaseudun halki kulkevan moottoritien varrella mainostamista rajoitetaan käytännössä selvästi enemmän kuin vaikkapa ydinmaaseudun pikkutien varrella mainostamista. Jokainen tapaus on erilainen, minkä vuoksi on tärkeää, että tienpitoviranomainen harkitsee luvan edellytyksiä tapauskohtaisesti.

Tienvarsimainonnan edellytysten lieventäminen etenkin harvaan asutuilla seuduilla ei siis tarkoita sitä, että voitaisiin sivuuttaa muut kokonaisharkinnan osa-alueet. Aiempaa lievempi suhtautuminen tienvarsimainontaan etenkin harvaan asutuilla seuduilla ei voi siten johtaa esimerkiksi painavien yhteiskunnallisten arvojen kuten liikenneturvallisuuden vaarantumiseen. Liikenneturvallisuus ja sen taustalla oleva oikeus elämään ohittaa selvästi elinkeinonharjoittajien sananvapauden, eikä myöskään ympäristöperusoikeuden merkitystä pidä asiassa unohtaa. Lisäksi kannattaa huomata, että myöskään esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ei ole mahdollista poiketa elinkeinorakenteen perusteella. Jos harvaan asutun seudun taajamassa toimii kaksi saman toimialan yritystä, yhden yrittäjän hakiessa lupaa tienvarsimainokselle on aiheellista selvittää, olisivatko yrittäjät esimerkiksi kiinnostuneita mainostamaan yhdessä.

Liikennevirasto on tienvarsimainonnan uusia linjauksia noudattelevissa ohjeissaan todennut avoimesti, että kokonaisharkintaa soveltamalla voidaan poiketa tienvarsimainonnan poikkeuslupaperusteiden normaaleista lähtökohdista harvaan asutuilla seuduilla. Poikkeamista edesauttaa mahdollisuus löytää harvaan asutuilta seuduilta enemmän turvallisia sijoituspaikkoja tienvarsimainoksille. Paikallisten yrittäjien ja kunnan kanssa käytävän vuoropuhelun ja alueellisen suunnittelun avulla voidaan myös estää tienvarsimainonnan liiallinen laajentuminen ja liikenneturvallisuutta vaarantavien mainosryppäiden syntyminen.<sup>208</sup>

Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyssä on harvaan asuttujen seutujen osalta erityinen merkitys *läheisyys-* eli *subsidiariteettiperiaatteella*. Läheisyysperiaatteella tarkoitetaan muun muassa kuntien ja paikallisten yritysten näkemysten erityistä huomioimista ennen päätöksentekoa hallintoasiassa. Tavoitteena on tehdä päätökset lähellä ihmisiä ja sitä koskevaa ympäristöä, jotta viranomai-

---

208 Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 15–16.

nen voisi parhaalla mahdollisella tavalla käyttää ratkaisuharkinnassa hyödykseen paikallisten ihmisten ympäristöä koskevaa asiantuntemusta.<sup>209</sup> Läheisyysperiaate merkitsee tienvarsimainonnan kohdalla sitä, että kunnan lausunnoista saadaan päätöksenteon tueksi paikallista tietoa, jonka avulla voidaan paremmin punnita keskenään liikenneturvallisuuteen, elinkeinoelämän tarpeisiin ja ympäristöarvoihin liittyviä tekijöitä ja etenkin ottaa huomioon myös paikallisten olosuhteiden erityispiirteet. Kunnan lausunnon pyytäminen on kuitenkin tienvarsimainonnan lupa-asiassa pakollista maantielain 52.3 §:n nojalla vain, jos se ei ole ilmeisen tarpeetonta.

### 5.3 Yleiset hallinnon oikeusperiaatteet lupaharkinnan ja luvattoman mainonnan kontekstissa

#### 5.3.1 Oikeusperiaatteiden merkityksestä ratkaisuharkinnassa

Viranomaisten kaiken toiminnan peruslähtökohta on hallinnon lainalaisuuden periaate. Kuten edellä on todettu, viranomaisen harkintavallan laajuus vaihtelee tienvarsimainonta-asioissa tapauskohtaisesti maantielain 52 §:n joustavuuden johdosta. Harkintavallan laajuuteen vaikuttavat keskeisellä tavalla yleiset hallinnon oikeusperiaatteet, jotka rajoittavat ja ohjaavat sisällöllisesti viranomaisen soveltamaa harkintaa ja toimivat menettelyn sisällöllisen asianmukaisuuden takeina. Hallinnon oikeusperiaatteet tunnustetaan nykyisin kirjoitetussa lainsäädännössä, ja ne voivat esiintyä muutoksenhaun yhteydessä itsenäisinä valitusperusteina. Oikeusperiaatteet ovat juridisen sitovuutensa johdosta siis enemmän kuin vain arvopäämääriä.<sup>210</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteet käyvät ilmi hallintolain 6 §:stä ja joiltain osin myös perustuslain säännöksistä. Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet tulevat osaksi oikeudellista ratkaisutoimintaa riippumatta siitä, millaisesta tapauksesta on kyse. Ratkaisuharkinnan ohjenuorina oikeusperiaatteet ovat juridisesti sitovia, ja niiden rooli on nimenomaan ohjata ja täydentää sovellettavien säännösten tulkintaa ja erisuuntaisten intressien punnintaa samoin kuin ohjata harkinnan käyttämistä. Käytännössä oikeusperiaatteiden väliset rajat eivät ole täsmällisiä, ja eri periaatteita voidaankin soveltaa päällekkäin. Oikeusperiaatteiden noudattaminen voidaan katsoa osaksi yleisiä virkavelvollisuuksia, jolloin niillä on merkitystä muutenkin kuin varsinaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa.<sup>211</sup>

---

209 Ks. esim. Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen 2010, s. 7 ja Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje 2010, s. 7.

210 Mäenpää 2008, s. 77.

211 Mäenpää 2008, s. 68, 77.

Oikeudellisen sitovuutensa johdosta yleisten oikeusperiaatteiden sivuuttaminen voi johtaa päätöksen virheellisyyteen ja kumoamiseen. Oikeusperiaatteiden rikkominen päätöksenteossa voi olla merkki harkintavallan ylityksestä, joka tarkoittaa harkintavallan laajentamista sen kehyksen ulkopuolelle, jonka puitteissa harkinnan tulisi oikeusperiaatteiden nojalla pysyä. Toisaalta harkintavalta voidaan myös alittaa, mikä tarkoittaa pidättäytymistä tapauskohtaisesta eli yksilöllisestä arvioinnista siitä huolimatta, että tapaus edellyttäisi juuri sellaista arviointia. Viranomaisen voi syyllistyä myös harkintavallan väärinkäyttöön, jossa valtaa käytetään muiden kuin viranomaisen toimivaltaan kuuluvien päämäärien toteuttamiseen.<sup>212</sup>

### 5.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate

Ensimmäisenä hallinto-oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena mainittakoon *yhdenvertaisuusperiaate*, josta säädetään perustuslain 6 §:ssä: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Yhdenvertaisuutta suojataan siten perusoikeutena. Perustuslain 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi *syrynnän kiellon*, jota täsmennetään muun muassa tasa-arvolaissa (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa (21/2004). Hallintolain 6 § sisältää niin ikään vaatimuksen hallinnon asiakkaiden tasa-  
puolisesta kohtelusta.

Tienvarsimainontaa koskee yhdenvertaisuuteen sisältyvä vaatimus siitä, että viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavalla ja erilaisia eri tavalla. Yhdenvertaisuus ei merkitse kuitenkaan säännösten soveltamista mekaanisesti samalla tavalla kaikkiin tapauksiin, vaan asianmukaisen käsittelyn vaatimus edellyttää, että kunkin asiaryhmän erityispiirteet otetaan huomioon. Erityispiirteet voidaan huomioida parhaiten muodostamalla tapauskategorioita ja vertailemalla niitä keskenään.<sup>213</sup> Tapauskategorioiden muodostamisessa on niin ikään noudatettava asiallisuuden vaatimusta. Tienvarsimainonnan lupahakemukset on katsottu voitavan jakaa kahteen eri ryhmään esimerkiksi sen perusteella, tulisiko mainos harvaan asutulle alueelle vai ei. Koska harvaan asutulla seudulla voidaan yhteisesti sovitun linjan mukaan soveltaa tietyiltä osin lievempää harkintaa, ei kaikkia mainokselle asetettuja vaatimuksia tarvitse täyttää yhtä tiukasti kuin tiheämmin asutulla seudulla. Toisen esimerkin tapauskategorioista voisi tarjota mainostettavan kohteen sijainti taajama-alueella tai sen ulkopuolella.

Yhdenvertaisuusperiaate ei aseta esteitä siis myöskään positiiviselle erityiskohtelulle, jota voidaan soveltaa etenkin mainituilla harvaan asutuilla seuduilla. Tiettyjen alueiden elinkeinorakenne voi an-

212 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 313–315.

213 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 316–318.

taa aiheutta sallowa tienvarsimainonta jossain määrin väljemmillä kriteereillä. Kyse on siitä, että jos samanlaisia kriteerejä sovellettaisiin kaikilla alueilla, harvaan asutun maaseudun yrittäjät joutuisivat muita heikompaan asemaan. Yhdenvertaisuuden arvioinnissa on erityisen tärkeää myös se, että alueella toimivia saman alan yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että mainokselle ei myönnetä lupaa, jos esimerkiksi saman tien varressa mainoksen ja kohteen välissä on muita vastaavia palveluita tarjoavia yrityksiä. Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamisen kannalta on siis merkitsevää yrityksen sijainti muihin saman alan yrityksiin nähden ja se, kuinka keskeisellä tavalla tietty yritys eroaa muista saman alan yrityksistä. Rajanveto ainutlaatuisen ja ”normaalin” toiminnan välillä ei ole kaikissa tapauksissa yksiselitteinen.

Liekkilohi Oy:n tapauksessa (KHO 6.3.2012 taltio 498) oli kyse Savonlinnan keskustassa sijaitsevan kalaravintolan mainoksesta. Luvan myöntämisen kannalta ei pidetty ratkaisevana sitä seikkaa, että yritys on paikkakunnan ainoa ponttonien päälle rakennettu kalaravintola ja siinä mielessä ainutlaatuisen kulinaristinen matkailukohde. Merkitystä ei siten ollut myöskään sillä, että samalla seudulla on aiemmin pystytettyjä muiden yritysten mainostauluja. Koska ravintola sijaitsee Savonlinnan keskustassa, jossa on useita muitakin ravintolapalveluita tarjoavia yrityksiä, yksittäiselle yritykselle myönnettävä lupa tienvarsimainontaan asettaisi muut vastaavia palveluja kyseisessä taajamassa tarjoavat yrittäjät eriarvoiseen asemaan.

Tienvarsimainoksen poikkeuslupahakemuksen käsittelyssä on huomioitava myös perustuslaissa hahmoteltu ja erityislainsäädännössä täsmennetty syrjinnän kiello. Hakemuksen käsittelyyn ei voi vaikuttaa epäasiallisella tavalla hakijan sukupuoli, ikä, kansallisuus, muu vastaava syy, tai hänen edustamansa yrityksen maine tai toimiala. Hakija ei kuitenkaan voi lähtökohtaisesti vedota kiellettyyn syrjintään, jos luvan myöntämiselle ei olisi muutenkaan ollut edellytyksiä. Siten edellä mainitussa Liekkilohi Oy:n tapauksessa ei olisi voinut olla kyse syrjinnästä, koska kalaravintolaa ei voitu pitää sillä tavalla ainutlaatuisena taajama-alueen kohteena, että lain vaatimat, vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaiset edellytykset tienvarsimainonnalle olisivat täyttyneet.

Yhdenvertaisuusperiaatteella on merkitystä myös lupaehtojen asianmukaisuuden arvioinnissa. Tienpitoviranomainen ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa hakijalle ankarampia ehtoja kuin samankaltaisessa tilanteessa tavallisesti asetettaisiin. Vastaavasti myös tavallista lievempien ehtojen asettaminen ilman hyväksyttävää syytä tulisi arvioiduksi yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena ratkaisuna. Jos viranomainen omaksuu erilaisten tapausryhmien kohdalla jossain määrin erilaisen lupaehtokäytännön, tätä linjaa on ylläpidettävä johdonmukaisesti. Viranomaisen on myös kyettävä esittämään asiallisia perusteita eroavaisuuksille, joita eri tapauskategorioiden lupaehtoisissa ilmenee.

Tienvarsimainonnan poikkeusluvassa ei ole kyse yrittäjän subjektiivisesta oikeudesta saada lupa mainokselle. Voidaan kuitenkin kysyä, onko viranomaisen myönnettävä lupa, jos edellytykset ovat olemassa. Vastaavasti voidaan kysyä, voiko viranomainen kieltäytyä myöntämästä lupaa tällaisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena voisi näyttäytyä esimerkiksi tilanne, jossa hakijan mainos täyttää kaikin puolin vaaditut edellytykset, mutta tienpitoviranomainen hylkää hakuksen vedoten siihen, että muiden hakijoiden sijoittamia mainoksia on jo ennestään maksimimäärä tai jopa liikaa kyseessä olevalla tieosuudella. Tällaisessa tilanteessa liikenneturvallisuustekijät puoltavat tienvarsimainonnan hillitsemistä. Lupaa mainoksen asettamiseen ei voida myöskään myöntää vain sen takia, että joku toinenkin yritys on saanut oman mainoksensa samalle seudulle<sup>214</sup>, vaan mainoksen ja mainostettavan kohteen on täytettävä luvan saamisen edellytykset.

Vaikeamman kysymyksen muodostaa tilanne, jossa edellytykset mainonnalle ovat olemassa mutta tieosuudella on entuudestaan paljon mainoksia, jotka on pystytetty luvatta tai joille myönnetty määräaika on kulunut umpeen. Hakijoiden yhdenvertainen kohtelu voisi edellyttää sitä, että tienpitoviranomainen ryhtyisi vähintäänkin selvittämään, ovatko tieosuuden mainostajat oikeissa hakea mainoksilleen luvan tai pidennystä luvan voimassaoloaikaan tai aikovatko he oma-aloitteisesti poistaa mainoksensa. Pirkanmaan ELY-keskus voi myös tarvittaessa pyytää aluehallintovirastoa ryhtymään toimiin luvattomien mainosten poistamiseksi. Luvattomien mainosten ongelma liittyy näin ollen keskeisellä tavalla tienvarsimainonnan poikkeuslupien myöntämiseen.

Toisaalta voidaan havaita, että tienvarsimainontaa koskevat erityislain säännökset eivät yksin velvoita viranomaisia reagoimaan jokaiseen luvattomaan mainokseen. Maantielain 101 §:n 1 ja 2 momentin mukaan tienpitoviranomaisella *on oikeus* kiireelliseen toimenpiteeseen välittömän vaaran torjumiseksi ja aluehallintovirasto *voi kieltää* maantielain säännöstä rikkonutta jatkamasta lainvas- taista menettelyä. On selvää, että perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään velvoittaa viranomaisia reagoimaan aktiivisesti välitöntä vaaraa aiheuttaviin tilanteisiin. Perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus ei ole painoarvoltaan välttämättä samalla tasolla kuin 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, mutta viranomaisten tulee yhtä lailla turvata kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Perustuslain 22 §:ssä todetaan, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, mikä viittaa kaikkiin perusoikeuksiin niille myönnetyn suojan koko laajuudessa. Maantielain ja perusoikeuksien muodostama kokonaisuus merkitsee sitä, että viranomaisten tulisi puuttua luvattomaan mainontaan vähintäänkin niissä tilanteissa, joissa luvaton mainonta uhkaa välittömästi yksilön perusoikeuksien toteutumista.

---

214 Ks. KHO 6.3.2012 taltio 498, s. 2.

Käytännössä merkittäväksi yhdenvertaisuuteen liittyväksi epäkohdaksi on siis muodostunut tienvarsimainosten inventoinnissa paljastunut luvattomien mainosten suuri määrä, joka johtaa tiettyihin ongelmiin uusien hakijoiden yhdenvertaisessa kohtelussa. Ennen nykyistä tienvarsimainonnan keskitettyä lupahakemus- ja valvontajärjestelmää oli luvattoman tienvarsimainonnan valvonta varsin vähäistä nykyiseen verrattuna. Seurauksena oli, että tienvarsimainonta pääsi monin paikoin villiintymään, kun mainoksia pystytettiin luvatta joko tietämättömyyden tai lupamenettelyn tahallisen sivuuttamisen seurauksena. Vapaakuntakokeilun<sup>215</sup> jäljiltä jäi lisäksi tietyille alueille tienvarsimainoksia, joille oli tuolloin voimassa olleen luonnonsuojelulain vastaisesti myönnetty toistaiseksi voimassa oleva lupa.<sup>216</sup> Kun tienvarsimainonnan vastuualue keskitettiin vuonna 2006 Tiehallinnon Hämeen tiepiirille ja sittemmin vuoden 2010 alusta lähtien Pirkanmaan ELY-keskukselle, lupakäytännöt tiukkenivat ja valvonta tehostui. Suomen Ulkomainosliitto (Outdoor Finland) ja suuret ulkomainosyritykset asettuivat vastarintaan, mikä johti erinäisiin myönnytyksiin etenkin sen osalta, että luvatta sijoitettuja mainoksia ei ryhdytty kaikilta osin järjestelmällisesti vaatimaan poistettaviksi.

Yksi merkittävimmistä yhdenvertaisuusongelmista liittyy siihen, että suuret ulkomainosyritykset vuokraavat vanhoihin kehikoihin edelleen mainostilaa välittämättä siitä, että jokaiselle uudelle mainospinnalle on nykylainsäädännön mukaan hankittava erillinen lupa. Mainostilaa saatetaan myydä jopa vain muutamien viikkojen pituisiksi ajanjaksoiksi kerrallaan, mikä vaikeuttaa myös mainosten ulkoasun valvontaa. Yhdenvertaisuusongelmaan on johtanut myös se, että tällaiset mainoskehikot ovat keskittyneet muutamalle suurelle ulkomainosyritykselle, joiden asiakkaisiksi pääsevät useimmiten lähinnä suuret valtakunnallisen tai kansainvälisen tason yritykset. Tavalliset yrittäjät joutuvat hakemaan normaaliin tapaan luvat mainoksilleen ja ovat siten joutuneet eri asemaan ulkomainosyritysten asiakkaiden kanssa. Tavallinen yrittäjä ei voi myöskään vedota yhdenvertaisen kohtelun nimissä muiden yritysten mainosten läsnäoloon kuten yllä käsitellyssä Liekkilohi Oy:n tapauksessa<sup>217</sup> kävi ilmi.

Korkeimman hallinto-oikeuden Liekkilohi-ratkaisusta voimme siis havaita, että yksittäisen yrittäjän tekemän tienvarsimainonnan lupahakemuksen kohdalla ei ole todennäköisesti merkitystä sillä, ovatko samalla alueella sijaitsevat muut mainokset lainvastaisia vai eivät. Yrittäjien joutuminen eri asemaan voi tätä kautta johtaa puutteisiin yhdenvertaisessa kohtelussa ja olla siten omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan. Hiljaisen suostumuksen antaminen lainvastaisen toimin-

---

215 Vapaakuntakokeilu alkoi vuonna 1989 ja sen tavoitteena oli saada kokemuksia kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta, kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä ja kunnallishallinnon paikallisten olojen kehittämistä paremmin paikallisia oloja vastaavaksi. Vapaakuntakokeilusta säädettiin lailla.

216 Ks. Tienvarsimainonnan käsikirja 2002, s. 12–14.

217 KHO 6.3.2012 taltio 498.

nan jatkamiselle on ongelmallista myös liikenneturvallisuuden ja maisema-arvojen kannalta. Perustuslaki velvoittaa nimittäin Pirkanmaan ELY-keskusta julkisen vallan edustajana turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen samaan aikaan liikenneturvallisuuden, ympäristöperusoikeuden ja yrittäjien oikeuksien osalta.

Liikennevirasto on päässyt Suomen Ulkomainosliiton kanssa yhteisymmärrykseen vain ennen vuotta 1997 sijoitettujen tienvarsimainosten osalta. Maanteiden varsilla on paikoin jopa erittäin vanhoja mainoksia, jotka ovat muodostaneet toki vain osan koko ongelmasta. Vanhojen mainosten lupakontrollin kannalta on hankalaa se, että alkuperäiset lupapäätökset ovat tyypillisesti aikojen saatossa kadonneet. Toukokuun 1. päivänä 1991 voimaan tulleen luonnonsuojelulain voimaantulosäännöksessä todetaan selkeästi, että kaikki ennen tuota ajankohtaa voimassa olleiden säännösten mukaisesti sijoitetut mainokset saavat jäädä paikalleen. Uudistetun, 1.1.1997 voimaan tulleen luonnonsuojelulain siirtymäsäännökset eivät kuitenkaan ottaneet kantaa vanhojen mainosten oikeudelliseen asemaan. Liikenneviraston toteuttamien selvitysten lopputulos oli, että 1.5.1991–1.1.1997 sijoitettujen mainosten annettiin jäädä paikoilleen riippumatta siitä, onko niille alun perinkään myönnetty poikkeuslupaa. Ajan kulumisen perusteella katsottiin, että mikäli silloinen viranomaisen ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin mainosten poistamiseksi, nykyinen viranomaisen ei voi sitä enää tehdä.<sup>218</sup> Yleisesti ottaen voitaneen todeta, että vapautuminen tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelystä ajan kulumisen perusteella ei ole yhdenvertaisuuden kannalta ongelmaton ratkaisu.

Tienvarsimainonnan osalta voidaan mainita vielä eräs yhdenvertaisuuteen liittyvä ongelma, joka koskee maantielain 52 §:n 1 momentin mukaisen mainonnan ja kuntien päätösvallassa olevan taajama-alueen mainonnan välisiä eroja. Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan taajama-alueiden ja asemakaava-alueiden ulkopuolella toimivat pienet yritykset joutuvat nykyisessä tilanteessa heikompaan asemaan verrattuna taajama-alueiden yrittäjiin, jotka mainostavat usein nimenomaan kunnan asemakaava-alueella. Epäoikeudenmukaisuus on seurausta siitä, että kunta ja Pirkanmaan ELY-keskus ovat lupaviranomaisina eri lakien ja ohjeiden velvoittamia.<sup>219</sup> Pirkanmaan ELY-keskusta sitovat maantielain 52 §:n tulkinnan rajat ja ohjaavat Liikenneviraston ohjeet, kun taas kunnat voivat maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaisesti päättää selvästi vapaammin mainostamisesta alueellaan. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 63 §:n mukaan kunta voi rakennusjärjestyksessään vapauttaa 62 §:n 8 kohdassa mainitun *mainostoimenpiteen* jopa kokonaan luvanvaraisuudesta kunnan alueella tai osassa kunnan aluetta. Kuntien suhtautuminen mainontaan omalla alueellaan vaihtelee käytännössä

---

218 Säännökset koskien tienvarsimainontaa ja niiden soveltaminen: muistio 2012, s. 3–4.

219 Tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyn kehittäminen: muistio 2010, s. 10–11.

paljonkin, minkä seurauksena taajama-alueen yritykset voivat saada selvän etulyöntiaseman taajaman ulkopuolella toimiviin yrityksiin nähden.

Kokonaisuuden kannalta on syytä huomata, että hallintolupa-asioissa vaatimus kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta ei siis välttämättä sovellu erityisen hyvin muutaman yksittäisen hallintopäätöksen vertailuun. Sen sijaan yhdenvertaisuus hallintolupa-asiassa koskee enemmän hallintotoiminnan suurempia ratkaisulinjoja ja yleisiä käytäntöjä, joiden on oltava johdonmukaisia. Viranomaisella on oikeus päätyä kahteen erilaiseen ratkaisuun toisiaan muistuttavissa asioissa tai omaksua kokonaan uusi linja ratkaisukäytännössään ilman, että yhdenvertaisuuden tai ennakoitavuuden periaate sitä estää. Tällaisten muutosten kohdalla edellytetään kuitenkin ehdottomasti asianmukaisia perusteita. Viranomaisen toiminnan on oltava ennakoitavaa, mutta ennakoitavuuden vaatimuksen ei voida antaa muodostua esteeksi ratkaisuharkinnan rationaaliselle uudelleenarvioinnille. Muuttuvissa tilanteissa tulee voida reagoida asianmukaisella tavalla, vaikka se merkitsisikin poikkeamista aikaisemmasta käytännöstä.<sup>220</sup>

### 5.3.3 *Objektiviteettiperiaate*

*Objektiviteettiperiaatteella* tarkoitetaan vaatimusta, jonka mukaan viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan tulee olla puolueetonta ja asiallisesti perusteltavissa. Objektiviteettiperiaate ilmenee perustuslain 21 §:stä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti, ja hallintolain 6 §:stä, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Objektiivisuutta edustavat ennen kaikkea asianmukainen käsittely, mielivallan ja epäasiallisten perusteiden sulkeminen pois päätöksenteosta samoin kuin esteellisyyssäännösten huomioiminen. Myös viranomaisen velvollisuus perustella päätöksensä tukee objektiivisuuden periaatetta. Epäasiallisia ja vieraita perusteita hallintotoiminnassa voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta tai henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu.<sup>221</sup>

Objektiivisuus on tärkeä lähtökohta tienvarsimainonnan poikkeuslupamenettelyssä. Puolueettomuuden vaatimusta vahvistavat hallintolain 27–30 §:n esteellisyyssäännökset, joiden mukaan julkisyhteisön palveluksessa oleva henkilö on yleensä esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu erityisestä syystä. Pirkanmaan ELY-keskuksen virkamiehiä koskee valtion virkamieslaki (7450/1994), jonka 15 §:ssä todetaan, että virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, joka voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Rikoslain

220 Mäenpää 1992, s. 203–204.

221 Mäenpää 2008, s. 73.



(39/1889) 40 luvun 1–3 §:ssä on lisäksi säädetty rangaistuksia lahjuksen ottamisesta, törkeästä lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta.

### 5.3.4 Suhteellisuusperiaate

*Suhteellisuusperiaate* ilmaistaan hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisten toimenpiteiden on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden”. Suhteellisuusperiaatteella on tavallisesti kytkentä tilanteeseen, jossa viranomaisella on harkintansa perusteella mahdollisuus määrätä jollekin taholle epäedullisia seuraamuksia. Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisen toimenpiteet ovat tarpeellisia ja välttämättömiä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Hallinnollisen toimen on oltava lisäksi asianmukainen ja sovelias asetettuihin tavoitteisiin nähden. Viranomainen ei saa asettaa yksilön oikeuksille enempää rajoituksia kuin on tarpeen eli kun viranomainen voi valita useamman eri vaihtoehdon väliltä, tulee valita vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva toimintatapa.<sup>222</sup>

Suhteellisuusperiaatteella on erityisesti merkitystä päätettäessä rajoittavasta, kielteiseen ratkaisuun tai toimeen päätyvästä asiasta. Tällaisena asiana voidaan tienvarsimainonnan osalta pitää erityisesti luvattoman mainoksen poistamista koskevaa päätöksentekoa. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista tukee tienvarsimainoksen poistamista koskevassa asiassa keskeisesti viranomaisen neuvontavelvollisuus, jonka nojalla viranomaisen tulee ohjata mainoksen asettamisesta vastuussa oleva taho hakemaan lupaa luvattomaksi katsotulle mainokselle. Tällaisen neuvonnan antaminen liittyy suhteellisuusperiaatteen toteuttamiseen siltä osin, että viranomaisen tulee pyrkiä mitoittamaan toimensa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Jos lupa tienvarsimainonnalle on myönnetty aiemminkin, ei ole syytä olettaa automaattisesti, että lupaa ei enää jatkossa myönnettäisi. Suhteellisuusperiaatteen vastaisena voitaisiin siis pitää viranomaisen toimintalinjaa, jossa mainokselle haetaan poistopäätöstä ennen kuin mainoksen asettajaa on kehoitettu hakemaan uutta poikkeuslupaa.

Suhteellisuusperiaate edellyttää yleensä, että viranomainen antaa varoituksen ennen toiminnan kieltämistä. Suojattavaa etua on aina punnittava suhteessa yksilön oikeuksiin siten, että viranomaistoiminta mitoitetään oikein. Viranomaisen tulee siis suhteellisuusperiaatteen nojalla antaa varoitus esimerkiksi ennen tienvarsimainonnan kieltämistä. Suhteellisuusperiaatteella on tässäkin mielessä merkitystä viranomaisen toimivallan käyttöä kohtuullistavana elementtinä. Suhteellisuusperiaate sitoo myös poliisia sen puuttuessa järjestyslain nojalla yleistä järjestystä vaarantavaan toimintaan, jol-

---

<sup>222</sup> Ks. Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 329–333.

laisena voi tulla kyseeseen välittömästi liikenneturvallisuutta vaarantavan tienvarsimainoksen poistaminen. Poliisilain (493/1995) 2 §:n 3 momentin mukaan poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävien suorittamiseksi on tarpeen.

Suhteellisuusperiaatteen toteutumista edesauttaa myös mahdollisuus hakea muutosta hallintopäätökseen. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan ”[j]okaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.” Sekä tienvarsimainonnan poikkeuslupapäätös että maantielain 101 §:n mukaisia hallinnollisia pakkokeinoja koskeva päätös ovat valituskelpoisia. Kielteisestä lupapäätöksestä sekä toiminnan jatkamisen kieltämisestä, teettämishukkaa ja uhkasakkoa koskevasta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa jossain määrin myös tienvarsimainonnan poikkeusluvan myöntämiseen, vaikka tienvarsimainonnan poikkeusluvan myöntämisessä ei olekaan kyse kielteiseen ratkaisuun johtavasta päätöksestä. Tienvarsimainonnan poikkeusluvan myöntäminen merkitsee tietyillä edellytyksillä myönnettävää lupaa poiketa yleisestä kiellosta ja on siksi luonteeltaan edun-suova päätös. Suhteellisuusperiaate voi kuitenkin oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukaisesti tulla joskus kyseeseen myös myönteisiä ja edunsuovia päätöksiä tehtäessä esimerkiksi siten, että myönnettävä taloudellinen tuki ei saa olla määrältään kohtuuton<sup>223</sup>. Suhteellisuusperiaatteen vastaisiksi voivat tienvarsimainonnan lupapäätöksen yhteydessä muodostua etenkin kohtuuttoman rajoittavat lupaehdot. Tällaisina ehtoina voidaan pitää ehtoja, jotka ovat luonteeltaan niin rajoittavia, että ne tekevät tyhjäksi myönnetyn luvan hyödyntämisen elinkeinon harjoittamisessa.

### 5.3.5 Tarkoitussidonnaisuusperiaate

*Tarkoitussidonnaisuuden periaate* kiinnittää huomion hallintotoiminnalla toteutettavien tavoitteiden asianmukaisuuteen ja laillisuuteen. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen ”on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”. Toisin sanoen viranomaisen ei saa väärinkäyttää harkintavaltaansa edistämällä asiattomien tai mielivaltaisten tarkoitusten toteuttamista. Viranomaisen on myös pysyttävä toimivaltansa rajojen sisäpuolella.<sup>224</sup> Päätöksen perusteluil-

223 Mäenpää 2008, s. 75.

224 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 339–342.

la voidaan nähdä keskeinen rooli tarkoitussidonnaisuuden kannalta. Päätös on perusteltava siten, että viranomaisen harkinnan voidaan nähdä perustuneen lainmukaisiin päämääriin.

Viranomaisen toimivallan täsmällinen käyttötarkoitus ei ole välttämättä itsestään selvä kaikissa tapauksissa. Tietoa hyväksyttävästä toimivallan käytöstä voi kuitenkin tarjota lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittävä yleissäännös, jollainen on esimerkiksi maantielain 1 § (”Lain tarkoitus”)<sup>225</sup>:

”Tämän lain tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää liikkumis- ja kuljetustarpeiden vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävästä kehitystä edistäviä maantieyhteyksiä osana liikennejärjestelmää sekä turvata osallistumismahdollisuudet tieratkaisuja koskevaan suunnitteluun toteuttamalla ja edistämällä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa maanteitä koskevissa asioissa.”

On selvää, että tienvarsimainonnan kohdalla etenkin myös maantielain 52 § esitöineen ja muut asiaan liittyvät säännökset tarjoavat lisätietoa siitä, millaisia tarkoituseriä viranomainen voi tienvarsimainonnan lupakäytännössä edistää. Tienvarsimainonnan yleisellä kiellolla tavoitellaan turvallista tieympäristöä ja maisema-arvojen huomioon ottamista. Yritystoiminnan kannalta on kuitenkin tärkeää säilyttää mahdollisuus myöntää tienvarsimainonnan yleiseen kieltoon poikkeuksia.<sup>226</sup> Maantielain 52 § voi sellaisenaan johtaa liialliseen yrittäjien sananvapauden rajoittamiseen<sup>227</sup>, mutta etenkin harvaan asutulla maaseudulla voidaan poiketa tienvarsimainonnan normaaleista edellytyksistä alueellisen elinkeinorakenteen vuoksi<sup>228</sup>. Tienpitoviranomainen syylistyisi tarkoitussidonnaisuusperiaatteen rikkomiseen, jos tienvarsimainonnan sääntelyn tavoitteita ei otettaisi kokonaisvaltaisesti huomioon.

Juuri tarkoitussidonnaisuuskysymykset ovat nostattaneet vastalauseita Suomen Yrittäjien taholta. Kuten totesin edellä, yrittäjät ovat pitäneet erikoisena tiettyjen toimialojen sulkemista pois mainonnan piiristä sillä perusteella, että ne eivät palvele tienkäyttäjien tarpeita. Viranomainen voi kuitenkin puolustella linjaansa tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen tavoitteilla, joista keskeisin on liikenneturvallisuuden säilyttäminen hillitsemällä tienvarsimainonnan laajenemista. Myös korkein hallinto-oikeus on päätöksillään vahvistanut, että tienpitoviranomainen on pysynyt toimivaltansa rajoissa toteuttaessaan tienvarsimainonnan linjauksiaan.

---

225 Mäenpää 2008, s. 72.

226 HE 17/2004, s. 55; LiVM 9/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5

227 PeVL 3/2005 vp — HE 17/2004 vp, s. 5–6.

228 LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 2.

### 5.3.6 Luottamuksensuojaperiaate

*Luottamuksensuojan periaate* merkitsee sitä, että kansalaisella tulee olla oikeus luottaa viranomaisen toiminnan laillisuuteen ja oikeellisuuteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuoja tarjoaa siis yksilölle suojaa julkista valtaa vastaan usein etenkin tilanteissa, joissa halutaan jälkikäteisesti puuttua edunsovaan päätökseen. Kyse on yhtäältä siitä, millä edellytyksillä kansalainen voi odottaa viranomaisten toimivan tiettyjen odotusten mukaisesti ja toisaalta miten kansalainen voi suojautua viranomaistoiminnan odottamattomia, yksityisen kannalta usein haitallisia tai muuten epäedullisia muutoksia vastaan. Luottamuksensuoja on johdettavissa oikeusvarmuuden käsitteestä, johon sisältyy kielto antaa oikeussäännöksiä taannehtivasti ja muuttaa hallintopäätöksiä taannehtivasti<sup>229</sup>.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on ”suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Jotta oikeutetut odotukset nauttisivat oikeusjärjestyksen tarjoamaa suojaa, niiden on täytettävä tietyt edellytykset. Oikeutettujen odotusten tulee ensinnäkin olla johdettavissa oikeusjärjestyksen keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Oikeutettu odotus ei voi perustua esimerkiksi oikeusteoriaan. Toisaalta yksityisen tietoinen lainvastainen menettely ei perusta suojaamisen arvoista luottamusta. Samoin on niissä tapauksissa, joissa oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa. Pelkät oletetut taloudelliset odotukset eivät myöskään muodosta riittävää pohjaa luottamuksensuojan syntymiselle. Viranomaisen esittämät käsitykset tai lupaukset eivät näin ollen saa aikaan sellaista oikeudellisesti suojattua odotusta, johon kansalainen voisi vedota. Luottamuksensuojan syntyminen arvioidaan viime kädessä tapauskohtaisesti siten, että yksityisen luottamusta punnitaan suhteessa julkiseen etuun.<sup>230</sup>

Mäenpään esityksen mukaisesti luottamuksensuojan kohteena voivat viranomaistoiminnan osalta olla muun muassa toiminnan lainmukaisuus, päätösten ja sitoumusten pitävyys, omaksutun tulkintalinjan noudattaminen sekä pidättäytyminen taannehtivista toimenpiteistä. Yrityksen tai muun oikeussubjektin kannalta luottamuksensuojan syntyminen edellyttää sitä, että oikeussubjekti on toiminut vilpittömässä mielessä. Keskeistä on, että suojattavan luottamuksen on oltava asiallisesti perusteltu ja lainmukainen.<sup>231</sup> Jotta luvanvaraiseen toimintaan kytkeytyvä luottamuksensuoja voisi siis ylittäänsä syntyä, elinkeinonharjoittajalla tai muulla taholla tulee olla luvanvaraisen toiminnan salliva, voimassa oleva lupa. Jos lupaa ei ole alun perinkään myönnetty, luvan hakijalle ole syntynyt tarvetta luottaa hallintopäätöksen pysyvyyteen, koska asiassa ei ole annettu hallintopäätöstä. Luotta-

229 Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 344–345.

230 HE 72/2002 vp, s. 56.

231 Mäenpää 2008, s. 76.

muksensuojaa myönnetään siten luvanvaraisten toimintojen osalta vain tilanteissa, joissa toimivaltainen viranomaisena on lainsäädännön nojalla myöntänyt hakijalle poikkeuksen jostakin yleisestä kiellosta.

Viranomaistoiminnan lainalaisuusperiaatteella on keskeinen merkitys luottamuksensuojan turvaamisen kannalta. Esimerkiksi myönnettyä hallintolupaa ei saa lähtökohtaisesti muuttaa tai peruuttaa ilman laissa mainittua perustetta. Lupaa koskevassa sääntelyssä saatetaankin luetellaan tarkat luvan peruuttamisen ja muuttamisen edellytykset. Siten esimerkiksi ajokorttilain 15 §:n mukaan ajokorttilupa on peruutettava, jos sen saaja ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä, jotka yksilöidään muun muassa terveystietojen osalta lain 17 ja 18 §:ssä. Tienvarsimainontaa koskevaan sääntelyyn ei ole kuitenkaan sisällytetty lainkaan varsinaisia luvan peruuttamista tai muuttamista koskevia säännöksiä. Tienpitoviranomainen määrittää kuitenkin nykykäytännön mukaisesti luvan peruuttamisen ja muuttamisen edellytykset lupaehtojissa.

Vaikka tienvarsimainonnan poikkeusluvan peruutusperusteet eivät sisälly kirjoitettuun lainsäädäntöön, peruutusperusteet saatetaan kuitenkin luvansaajan tietoon osana lupapäätöstä. Koska lupaan tyypillisesti liitetyt peruutusperusteet voidaan lähtökohtaisesti katsoa asiallisiksi viranomaisen soveltaman harkinnan alan ja luonteen nojalla, luvansaaja ei voi vedota luottamuksensuojaan tilanteessa, jossa tienpitoviranomainen peruuttaa luvan lupaehtojissa mainitun perusteen nojalla. Jos tienpitoviranomainen kuitenkin peruuttaa luvan vedoten sellaiseen syyhyn, jota ei ole ilmoitettu lupapäätöksessä ja jota ei voida muutenkaan pitää hyväksyttävänä luvan luonteen tai sen suojaaman edun kannalta, luvansaaja voinee tehokkaasti vedota luottamuksensuojaan oikeuksiensa tueksi.

Selvää on, että luottamuksensuojaan vetoaminen ei ole mahdollista, kun elinkeinonharjoittaja on ollut tietoinen tienvarsimainonnan luvanvaraisuudesta mutta on päättänyt silti sijoittaa mainoksen maantien varteen hankkimatta lupaa. Hieman erilaisena näyttäytyy tilanne, jossa viranomaisena ei ole aktiivisesti valvonut toimintaa eikä myöskään tiedottanut luvanvaraisuudesta, ja lukuisat tahot ovat pystyttäneet tienvarsimainoksia täysin luvanvaraisuudesta tietämättöminä. Oikeutettujen odotusten on kuitenkin perustuttava oikeusjärjestykseen, eikä oikeusjärjestys tunnusta tietämättömyyttä sekä viranomaisen puutteellisesti hoitamaa valvontaa ja tiedottamista perusteeksi saada tienvarsimainonnan poikkeusluvan kaltainen etuus ilman normaalia lupamenettelyä. Luottamuksensuojan tarkoituksena ei ole siis muodostaa saavutettuja oikeuksia<sup>232</sup>. Luvattoman tienvarsimainonnan kitke-

---

232 Mäenpää 2008, s. 76.

misessä ei myöskään ole kyse vaikeasti ennakoitavasta oikeustilan muutoksesta, sillä tienvarsimainonta on ollut luvanvaraista aina vuoden 1923 luonnonsuojelulaista lähtien.

Luvaton tienvarsimainonta johtuu usein siitä, että mainoksen sijoittaja ei ole ollut tietoinen luvanvaraisuudesta tai on saanut asiasta virheellistä tietoa. Luottamuksensuojan syntymisen kannalta voidaan täten arvioida sitäkin seikkaa, että viranomaisella on julkisuuslain 20 §:n 2 momentin nojalla velvollisuus tiedottaa yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Julkisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisön tarvitsemat tiedot ovat saatavilla kirjastoissa, yleisissä tietoverkoissa tai muilla helposti käytävissä olevilla keinoilla. Pirkanmaan ELY-keskus ja Liikennevirasto ovat julkaisseet ajankohtaisen tienvarsimainontaa koskevan ohjeistuksen Internet-sivuillaan. Tältä osin voidaan katsoa, että viranomaisen tiedotusvelvollisuus on tienvarsimainonnan osalta hoidettu lainmukaisesti siitä huolimatta, että tieto ei ole kaikissa tapauksissa mennyt perille.

Vaikka luottamuksensuojaa ei olisi syntynyt, julkisyhteisö voi joutua korvausvastuuseen, jos vahinkoa aiheutuu virheen tai laiminlyönnin johdosta *julkista valtaa käytettäessä*. Vahingonkorvausvelvollisuuteen voi johtaa tilanne, jossa valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön toimi suoraan vaikuttaa yksityisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen ja aiheuttaa samalla vahinkoa tai edunmenetystä. Julkista valtaa käyttäen tehdyt toimet eivät kuitenkaan synnytä korvausvastuuta, jos toimet on suoritettu lainmukaisesti ja muuten kohtuullisen huolellisesti.<sup>233</sup> Vaikka tienvarsimainokselle haettu poistopäätös onkin sinänsä omiaan aiheuttamaan vahinkoa yksityisen edulle, korvausvastuun syntymisen estää aluehallintovirastolle maantielain 101 §:ssä säädetty oikeus puuttua tehokkain keinoin maantielain rikkomiseen.

Luvattoman tienvarsimainonnan osalta tilanne on siitä erikoinen, että etenkin viranomaiset mutta myös eräät suuret ulkomainosyritykset ovat tietoisia siitä, että tienvarsimainonnan lupamenettelyn sivuuttaminen liikevoiton kartuttamiseksi ei ole nykyainsäädännön mukaan sallittua. Valvontaviranomaiset ovat tietoisia tilanteen lainvastaisuudesta, mutta ovat toistaiseksi antaneet asioiden olla. Tilannetta selittää keskeisesti se, että ulkomainosyrittäjien liiketoiminnan jatkuvuus tienvarsimainonnan saralla joutuisi uhatuksi, jos tilanteeseen puututtaisiin järjestelmällisesti. Vaikka luvattoman mainostamisen hiljainen, joskin vastahakoinen salliminen ei johtane yleensä liikenneturvallisuustai maisemansuojeluongelmiin, kyse on perustuslaissa vahvistetun yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesta tilanteesta. Luvattonta mainontaa harjoittavat ulkomainosyrittäjät eivät nauti nykyisessä ti-

---

<sup>233</sup> Mäenpää 2008, s. 279–280.

lanteessa luottamuksensuojaa. Pirkanmaan ELY-keskuksen ja ulkomainosyritysten välistä poikkeuksellista järjestelyä ei nimittäin voida pitää asiallisesti perusteltuna eikä lainmukaisena vaan lähinnä vaikeiden, toistaiseksi lopullista tulosta vailla olevien neuvottelujen aikaansaamana poikkeamana.

Luottamuksensuoja syntyy yleisesti ottaen vain yksittäisen tienvarsimainonnan poikkeuslupapäätöksen voimassaolon ajaksi. Viranomaisen ei siten ole uutta hakemusta käsitellessään sidottu aikaisempaan soveltamiskäytäntönsä, jos käytäntö on perustellusta syystä muuttunut. Luottamuksensuojaan ei siksi ole katsottu voitavan vedota tilanteessa, jossa tienvarsimainonnan poikkeusluvan määräaika on päättynyt ja asianosainen hakee uutta määräaika mainokselleen.

Luottamuksensuojan syntymistä havainnollistaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (9.2.2012 taltio 221), jota edeltävänä vaiheena Hämeen ympäristökeskus oli hyväksynyt 1.12.2005 tekemällään päätöksellä asianosaisen hakemuksen ulkomainoksen määräaikaisen luvan jatkamisesta 31.12.2006 asti. Sitten Tieshallinto hylkäsi kyseisen ulkomainoksen luvan jatkamisen 11.6.2008 tekemällään päätöksellä. Valittajan mielestä luvan jatkamisen epääminen olisi ollut kohtuutonta, koska alunperin vuonna 1991 myönnetyn luvan jälkeen sijaintipaikan olosuhteet ja luvan myöntämisen perusteet olivat pysyneet samana. Myös lausunnonantajana toiminut Riihimäen kaupunki oli suhtautunut ulkomainokseen myönteisesti vuonna 1991 myönnetystä poikkeusluvasta lähtien. Korkein hallinto-oikeus yhtyi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden näkemykseen siitä, että aiemmin myönnettyt luvat tai lupahakemuksista annetut lausunnot eivät olleet tuoneet hakijalle sellaista luottamuksensuojaa, joka olisi ollut esteenä hakemuksen hylkäämiselle. Tieshallinnon päätöstä ei katsottu aiheelliseksi muuttaa.

#### 5.4 Hallinnollinen ohjaus tienvarsimainonnan lupaharkinnassa

Julkishallinnon organisaatio on hierarkkinen kokonaisuus, jonka valtionhallinnon osalta muodostavat valtioneuvosto, ministeriöt ja kunkin ministeriön alaisuudessa toimivat virastot ja laitokset alue- ja paikallisyksiköineen. Suomalaisen julkishallinnon ominaisuutena on tyypillisesti pidetty viranomaisten välisten asteellisten toimivaltarajojen jäykkyyttä, jonka johdosta ylempi viranomaisen ei voi ilman nimenomaista lain toimivaltasäännöstä ottaa käsiteltäväkseen alemman viranomaisen asiaa, eikä ylempi viranomaisen voi ilman toimivaltasäännöstä edes ohjata alemman viranomaisen päätöksentekoa yksittäisessä asiassa muuten kuin toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä.<sup>234</sup> Nykyisin ylempien hallinnon tasojen toimivalta tienvarsimainonnan ohjaukseen on ilmaistu selkeästi lainsäädännössä.

ELY-keskusten ohjauksesta säädetään ensinnäkin Liikennevirastosta annetussa laissa (862/2009). Liikenneviraston tehtävänä on 2 §:n 4 kohdan mukaan ”vastata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa

<sup>234</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 48–52.

keskuksissa”. Toiminnallinen ohjaus käsittää toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisen ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueelle. Liikennevirasto pyrkii muun muassa tienpitoa koskevilla ohjeilla varmistamaan yhdenmukaisen laatu- ja palvelutason ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun tienpitoa koskevissa tehtävissä.<sup>235</sup> Liikennevirasto toimii Liikennevirastosta annetun lain 1 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla eli sen alaisuudessa. Liikennevirasto edistää toiminnallaan muun muassa liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta samoin kuin alueiden tasapainoista kehitystä ja kestävästä kehitystä.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista täydentää ohjausta koskevaa sääntelyä. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu 6 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriölle. Erityistoimialoilla ohjauksesta vastaa 8 §:n mukaisesti asianomainen ministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty. ELY-keskuksen hoitaessa tienpitoviranomaisen tehtäviä sen ohjauksesta vastaa siis Liikennevirasto, joka toteuttaa ohjausta muun muassa antamalla ELY-keskukselle tienvarsimainonnan edellytyksiä ja menettelytapoja koskevia ohjeita.

Tienpitoviranomaisen tehtävä tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asioissa on kiertänyt viranomaiselta toiselle erilaisten organisaatiomuutosten myötä. Muutoksilla on ollut osansa myös kehityksessä, joka on johtanut tienvarsimainonnan aktiivisempaan valvontaan ja tiukempaan kontrolliin. Maantielaisissa tarkoitettujen tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asiat siirtyivät Pirkanmaan ELY-keskukselle vuoden 2010 alussa voimaan tulleen ELY-keskuksista annetun asetuksen myötä. Ennen Pirkanmaan ELY-keskusta tienpitoviranomaisen tehtävät kuuluivat Tiehallinnolle Tiehallinnosta annetun lain (568/2000) ja siihen tehdyn, 1. kesäkuuta 2006 voimaan tulleen muutoksen (344/2006) nojalla. Tiehallinnon aikana tienvarsimainontaa alettiin ensi kertaa valvoa aktiivisesti. Tiehallinto kuitenkin lakkautettiin ja sen tehtävät siirtyivät Liikennevirastolle ja Pirkanmaan ELY-keskukselle. Ennen Tiehallintoa tienpitoviranomaisen tehtävät kuuluivat lääninhallituksille.

Tienvarsimainonnan lupakäytäntöä ohjaavaa materiaalia on laadittu runsaasti. Liikennevirasto on esittänyt omat kantansa viimeksi vuonna 2010 uudistetussa ohjeistuksessaan, ja näkemyksiä tienvarsimainonnasta on julkaistu aiemmin myös yhteistyössä muiden liikennepolitiikasta kiinnostuneiden tahojen kanssa<sup>236</sup>. Lainsäädännön tulkintaa koskevan materiaalin julkaiseminen ei kuitenkaan tarkoita, että tienvarsimainonnan sääntelystä esitetyt tulkinnat ja tulkintasuositukset olisivat oikeudellisesti sitovia. Juridisesti sitovan ohjauksen antaminen on nimittäin mahdollista vain lain tai pe-

235 HE 142/2004 vp, s. 37.

236 Esimerkkeinä ohjausmateriaalista voidaan mainita Ympäristöministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Tiehallinnon laatima Tienvarsimainonnan käsikirja (2002), Tiehallinnon laatima Tienvarsimainonnan toimintalinjat (2006) ja Liikenneviraston laatima Tienvarsimainonta: poikkeuslupamenettelyohje (2010).



rustuslain tasolla. Hallinnollisesta ohjauksesta säädetään perustuslain 80 §:ssä, jonka mukaan ministeriöt ja muut viranomaiset voivat antaa oikeussääntöjä ainoastaan perustuslaissa tai laissa olevan nimenomaisen, tuossa säännöksessä asetetut edellytykset täyttävän valtuutuksen nojalla. Voidaankin sanoa, että lupaviranomainen soveltaa toimialallaan lakia eikä hallinnon sisäistä ohjausta. Jotta hallinnollinen ohjaus olisi oikeudellisesti sitovaa, siitä tulisi olla lakiin kirjattuna yksilöity valtuutus-säännös. Pelkkä alaisuussuhde tai yleinen valvontavalta ei oikeuta antamaan sitovaa ohjausta.<sup>237</sup> Näin ollen Liikennevirasto tai liikenne- ja viestintäministeriö ei voi ohjata sitovasti Pirkanmaan ELY-keskuksen ratkaisutoimintaa tienvarsimainonnan lupa-asioissa.

Tienvarsimainontaa koskeva ohjausmateriaali sijoittuu näin ollen *sallittujen oikeuslähteiden* kategoriaan. Lupaviranomaiselle suunnatut ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niistä on apua päätöksenteon yhteydessä. Hallinnollinen ohjaus ei sellaisenaan rajoita lupaviranomaisen harkintavaltaa, koska hallinnolliselle ohjaukselle ei ole annettu lainsäädännössä asemaa tienvarsimainonnan sitovana oikeuslähteenä. Oikeudellisesta sitomattomuudesta huolimatta ohjaus vaikuttaa kuitenkin sallittuna oikeuslähteenä tosiasiallisesti viranomaisen harkintavallan käyttöön<sup>238</sup>, vaikkakin sitomattomien ohjeiden sivuuttamisen seurauksia voi olla yleisellä tasolla vaikea ennustaa<sup>239</sup>. Käytännössä Liikenneviraston ohjauksen myötä muodostuu sellaisia päätöksenteon linjoja, joista poikkeaminen johtaisi puutteisiin hakijoiden yhdenvertaisessa kohtelussa. Muita tienvarsimainonnan sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa lainopillinen kirjallisuus, oikeusvertailevat argumentit ja oikeushistoria. Vaikka sallituilla oikeuslähteillä ei ole yhtä sitovaa asemaa kuin vaikkapa pakottavilla oikeuslähteillä, sallitut oikeuslähteet lisäävät ratkaisun uskottavuutta ja vahvistavat ratkaisun hyväksyttävyyttä tukevaa argumentaatiota<sup>240</sup>

Tienvarsimainonnan poikkeuslupa-asian käsittely edellyttää tapauskohtaista harkintaa, jota ei voida etukäteen sitoa tiettyihin muodollisiin vaatimuksiin. Hallinnollisella ohjauksella ei voida myöskään asettaa lisäehtoja tilanteessa, jossa yksityisellä on tiettyjen edellytysten täytyessä oikeus johonkin lupaan tai etuuteen.<sup>241</sup> Liikenneviraston ohjeissa esitetyt lupaehdot eivät kuitenkaan ole luonteeltaan varsinaisia lisäehtoja vaan johdettavissa maantielaisissa todetuista edellytyksistä ja viranomaisen toteuttaman lupaharkinnan alasta ja luonteesta. Lupaehdot ovat siten tarpeellisia tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen tavoitteen toteuttamiseksi.

---

237 Mäenpää 1992, s. 183–184.

238 Ibid.

239 Aarnio 1989, luku 8.1.2.2.

240 Aarnio 2011, s. 70.

241 Ks. Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 51–52.

Maantielain 52 § mahdollistaa joustavuutensa vuoksi monenlaisia tulkintoja. Myöskään esityöt eivät tarjoa riittäviä täsmennyksiä ratkaisuharkinnan perusteisiin kaikkia konkreettisia yksittäistapauksia ajatellen. Näin ollen tuloksena saattaa olla epä johdonmukainen tulkintakäytäntö, jos ratkaisuharkinnassa käytetään oikeuslähteenä ainoastaan lakia ja esitöitä. Käytännössä tienvarsimainonnan lupakäytäntö onkin aiemmin muodostunut liian tiukaksi. Hallinnollisena ohjauksella on siksi potentiaalia toimia laintulkintaa ja siten ratkaisukäytäntöä yhtenäistävänä tekijänä. On kuitenkin tärkeää huomata, että viranomaisille osoitetut ohjeet eivät ole sitovia. Lupaviranomaisen ei tarvitse noudattaa orjallisesti kaikkea hallinnollista ohjausta, vaikkakin Liikenneviraston laatima materiaali on toki otettava huomioon tärkeänä ratkaisuharkintaan vaikuttavana tekijänä.

Hallinnollisen ohjauksen merkitys tulee esiin myös hallintotuomioistuinten ratkaisuihin, joissa on ajoittain jopa suoraan viitattu ajantasaiseen ohjeistukseen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus viittasi Ekokem Oy Ab:n tienvarsimainosta koskeneessa tapauksessa<sup>242</sup> Liikenneviraston laatimaan vuoden 2007 Tienvarsimainonnan lupamenettelyohjeeseen. Hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että hakemusta ei voida hylätä vain siksi, että mainoksen asettamispaikka ei täytä ohjeen mukaisia vaatimuksia. Jokainen hakemus on ratkaistava erikseen ja siten on arvioitava, vaarantaako mainos liikenneturvallisuutta juuri kyseisessä tapauksessa. Ekokem Oy Ab:n hakemus voitiin hylätä sillä perusteella, että se ei täyttänyt maantielaissa säädettyjä ulkomainonnan kiellosta poikkeamisen edellytyksiä.

## 6 Lopuksi

Tienvarsimainonnan luvanvaraistamisen taustalla on useita eri tavoitteita, jotka kytkeytyvät kukin tavalla tai toisella perusoikeuskysymyksiin. Keskeisin tavoite on suojata tärkeimpänä perusoikeutena pidettyä oikeutta elämään ja turvallisuuteen. Lisäksi tavoitteena on suojata tienvarren ympäristön esteettistä arvoa ympäristöperusoikeutena. Alunperin jo vuonna 1923 voimaan tulleen tienvarsimainonnan yleisen kiellon tavoitteena on ollut luoda tienvarsimainonnalle pelisäännöt, joissa huomioidaan sekä liikenneturvallisuus ja ympäristö että elinkeinoelämän tarpeet. Luvattoman tienvarsimainonnan ongelmaan ei ole kuitenkaan löydetty lopullista ratkaisua vielä 2010-luvullekaan tultaessa. Ongelmallisesta tilanteesta huolimatta lainsäädäntömuutoksiin ei ole haluttu lähteä. Luvattomia mainoksia on tehostuneen valvonnan johdosta kuitenkin tosiasiallisesti poistunut maanteiden varsilta. Vaikka tutkimustietoa asiasta ei toistaiseksi ole, on todennäköistä, että valvonnan tehostuminen on pienentänyt luvattoman mainonnan suhteellista osuutta kaikesta tienvarsimainonnasta.

Luvanvaraistaminen perustaa ja mahdollistaa tienvarsimainonnan valvonnan, jonka keskeisenä tavoitteena on ylläpitää yleistä järjestystä ja liikenneturvallisuutta. Velvollisuus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon sitoo tienpitäjän edustajana toimivaa tienpitöviranomaista, jonka on osal-

---

242 KHO 9.2.2012 taltio 221, s. 4.

taan pyrittävä turvaamaan jokaisen oikeus elämään ja turvallisuuteen. Tienvarsimainonta on tieympäristössä kuitenkin vain yksi mahdollinen liikenneturvallisuusuhka muiden joukossa. Tämän vuoksi liikenneturvallisuutta suojataan monilla muillakin tavoilla kuten antamalla tienkäyttäjien noudatettavaksi liikennesäännöt, valvomalla ajonopeuksia, säätämällä tienvarren rakennelmia koskevia rajoituksia ja kieltoja sekä pyrkimällä hillitsemään informaation tarpeetonta lisääntymistä tieympäristössä. Tienvarsimainonnan edellytysten arvioinnissa onkin keskeistä tunnistaa mainonnan merkitys osana tieympäristön kokonaisuutta, jossa tienvarsimainonta voidaan nähdä yhtä lailla liikenneturvallisuus- kuin ympäristöuhkana kuin myös elinkeinoelämän kannalta tärkeänä ja tienkäyttäjien näkökulmasta hyödyllisen ja kiinnostavan informaation lähteenä.

Tienvarsimainonnan luvanvaraistamisella on valvonnan mahdollistamisen ohella ohjaava ja sääntelevä rooli, sillä lupaprosessissa tienvarsimainontaa ohjataan sekä sisällöllisesti, laadullisesti että volyymin osalta. Vaikka tienvarsimainonta ei ole elinkeinotoiminnan ydinkysymys, sitä voidaan vähintäänkin pitää elinkeinotoiminnan edellytyksiin keskeisesti liittyvänä tekijänä. Monelle paikallistason yrittäjälle tienvarsimainos voi olla paljon tärkeämpi ja tehokkaampi tapa tuoda omaa toimintaa esille kuin ilmoittelu lehdissä, televisiossa tai muissa tiedotusvälineissä. Tällaisten yrittäjien kohdalla on erityisen keskeistä tiedostaa, että tienvarsimainonnan luvanvaraistaminen ja asettaminen tiettyjen edellytysten alaiseksi merkitsee ennakkollista estettä elinkeinonharjoittajan kaupalliselle sananvapaudelle.

Tienvarsimainonnan luvanvaraistaminen merkitsee lailla säädettyä poikkeusta kaupallisen sananvapauden periaatteesta. Lainvalmisteluaineistossa todetaan, että liiallinen sananvapauden rajoittaminen voi pahimmillaan heikentää elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä. Liikenneturvallisuuden vaalimiselle annettu painoarvo kertoo siitä, että yrittäjien tulisi käytännössä huomioida mahdollisuuksiaan tienvarsimainonnan poikkeusluvan saamiseksi jo ennen yritystoiminnan käynnistämistä. Tienvarsimainonnan norminmukaisuuden valvontaa helpottaa tässä suhteessa riittävän tehokas yrittäjille kohdistettu tiedottaminen luvanvaraisuudesta ja siitä, millaisia edellytyksiä tienvarsimainonnan poikkeusluvan saamiselle on asetettu. Tiedottamisen tehokkuutta on myös syytä arvioida säännöllisesti uudelleen siten, että viestinnän suunnittelussa otetaan huomioon sekä yrittäjien tavoitettavuus että viestinnän käytännöissä tapahtuvat muutokset. Marjut Herrasen opinnäytetyö<sup>243</sup> antaa osviittaa siitä, että monien mielestä tienvarsimainonnan lupakäytännöistä on vaikea löytää tietoa. Pirkanmaan ELY-keskuksen ja Liikenneviraston olisi tässä mielessä hyvä selvittää, voisiko tienvarsimainonnan luvanvaraisuutta koskevan ohjeistuksen löydettävyyttä vielä parantaa.

243 Ks. Herranen, Marjut: Tienvarsimainonta: organisaatioiden tietous tienvarsimainonnan luvanvaraisuudesta. Tampere 2010. Ks. esim. s. 27–28.

Osa yrittäjistä on sitä mieltä, että tienpitoviranomaisen suosimat viralliset opasteet eivät ole asiakkaiden houkuttelemiseksi riittävän tehokkaita. Virallisten opastemerkkien tehokkuudesta voisikin olla tarpeen koota liiketaloudellista tutkimustietoa, jonka avulla yrittäjiä voitaisiin paremmin rohkaista hakemaan kohteelleen tienvarsimainonnan poikkeusluvan sijasta opastelupaa. Vaikka viralliset opasteet ovat tienpitoviranomaisen näkökulmasta turvallisempi ratkaisu, jatkossakin on huomioitava se, että tienvarsimainos voi olla sekä yritystoiminnan kannalta virallista opastetta parempi vaihtoehto että liikenneturvallisuusvaikutuksiltaan neutraali. Mahdollisuus virallisen opasteen hakemiseen ei saa johtaa siihen, että yrittäjien toiveet tienvarsimainonnan poikkeusluvan saamisesta si-  
vuutetaan.

Kaupallisen viestinnän sananvapauteen puuttumisen laajuus määrittyy tienvarsimainonnan kohdalla sen mukaan, mitä viranomaisen yksittäistapauksessa päättää. Perustuslakivaliokunta vaati maantielakia koskevassa lausunnossaan tienvarsimainonnan edellytysten selventämistä ja helpottamista, ja täsmennyksiä onkin tehty erilaisten tienpitoviranomaiselle suunnattujen ohjeiden muodossa. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta totesi lausunnossaan vuonna 2009, että maantielain 52 §:ää on tulkittu varsin tiukasti ja viranomaiset ovat vaatineet tienvarsilla olevien mainosten poistamista suhteellisen laajalti<sup>244</sup>. Lausunnosta voi päätellä, että tienvarsimainonnan luvanvaraistamisella tavoiteltu liikenneturvallisuus sai tuolloin todellisuudessa suuremman merkityksen kuin mihin maantielain 52 §:llä pyrittiin, minkä seurauksena mainostajien sananvapautta rajoitettiin aiheettoman laajamittaisesti. Liikenneviraston, Pirkanmaan ELY-keskuksen ja Suomen Yrittäjien välisten neuvottelujen seurauksena tienvarsimainonnan edellytyksiä päätettiin lieventää aikaisempaan nähden. Siksi voidaan katsoa, että uusien kokonaisharkintaa korostavien linjausten myötä päästiin lähemmäksi lainsäätäjän tarkoitusta.

Yrittäjien kaupallisen sananvapauden suoja tienvarsimainonnan lupa-asioissa toteutuu siis nykyhetken sääntelyn ja soveltamiskäytännön kannalta asianmukaisesti. Sananvapauden käyttömahdollisuuksissa esiintyy kuitenkin alueellisia eroja, jotka selittyvät yhtäältä maanteiden ja taajama-alueiden mainonnan erilaisella sääntelyperustalla ja toisaalta mahdollisuudella joustaa tienvarsimainonnan edellytyksistä harvaan asutuilla seuduilla. Yrittäjien näkökulmasta erikoiselta voivat näyttää esimerkiksi tilanteet, joissa moottori- tai moottoriliikennetien varren tietyllä alueella on voimassa asemakaava ja kunta on saanut itse päättää mainonnasta sillä alueella. Tällöin saman tien varteen ei kuitenkaan ole yleensä mahdollista saada lupaa mainostamiseen, koska tien muissa kohdissa lupaviranomainen onkin Pirkanmaan ELY-keskus ja sääntelyperustana maantielain 52 §.

---

244 LiVM 21/2009 vp — HE 189/2009 vp, s. 2.

Tienvarsimainonnan alalta ei ole toistaiseksi saatu ratkaisuja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta, mikä herättää kysymyksen siitä, ovatko yrittäjät välttämättä edes tietoisia mahdollisuudestaan hakea ratkaisua kansainväliseltä ihmisoikeuksien valvontaelimeltä. On kuitenkin todettava, että ihmisoikeustuomioistuin on katsonut kaupallisen sananvapauden tarkemman määrittämisen kuuluvan keskeisesti valtion omaan harkintavaltaan. Yrittäjien perusoikeussuojan tasoon vaikuttaa toisaalta sekin, että tienvarsimainonnan ja elinkeinoelämän keskinäistä vaikutussuhdetta ei ole juuriakaan analysoitu perusoikeudellisesta näkökulmasta lainvalmistelun yhteydessä. On siten epäselvää, olisiko lupa-asiassa mahdollista vedota tehokkaasti elinkeinovapauden ja työn oikeuden suojaan. Elinkeinovapauden tarkempi punninta tienvarsimainonnan kontekstissa voisikin muodostaa mielenkiintoisen tienvarsimainonnan perusoikeuslottuvuuksiin liittyvän jatkotutkimuskysymyksen.

Tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollisuutta perehtyä myöskään mainoskehikoiden omistajien omaisuudensuojakysymyksiin, jotka tarjoavat toisen potentiaalisen valtiosääntöoikeudellisen jatkotutkimusaiheen. Tämän laajuinen tutkimus ei jättänyt myöskään tilaa erilaisten tienvarsimainonnan poikkeuslupaa hakevien tahojen oikeusaseman vertailulle. Kun lupaa mainokselle hakee elinkeinonharjoittajan sijasta esimerkiksi kunta tai yhdistys, mainostamisen tavoitteet eroaisivat vähintäänkin jossain määrin elinkeinonharjoittajan tavoitteista. Sananvapauden merkitys jäsentyisi eri tavalla, sillä kuntaa tai yhdistystä ei voisi mainostajana rinnastaa suoraan kaupallista sananvapautta käyttäviin elinkeinonharjoittajiin, jotka tavoittelevat tienvarsimainonnan avulla liiketaloudellista etua.

Tienkäyttäjien perusoikeussuojan kannalta ongelmallisena näyttäytyy puolestaan se, että tienvarsimainonnan osuutta liikenneonnettomuuden syynä on käytännössä vaikea osoittaa täsmällisesti. Tienvarsimainonnan liikenneturvallisuusvaikutuksista on saatu vain kohtalaisen hajanaista ja vaikeasti keskenään vertailtavaa empiiristä tutkimustietoa. Tässä suhteessa valtio ei kuitenkaan vapautuisi vastuusta siinä tapauksessa, että liikenneonnettomuus olisi todistetusti johtunut luvattomasti pystytetystä tienvarsimainoksesta, jonka poistamista ei ole viranomaisaloitteisesti toteutettu.

Sääntelevänä lupatyypinä tienvarsimainonnalla on myös rooli maantien läheisyydessä toimivien elinkeinonharjoittajien välisten mainontaa ja näkyvyyttä koskevien kollisionen ratkaisijana. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen merkitsee sitä, että tienvarren yrityksille varataan tasapuoliset mahdollisuudet tehdä toimintaansa tunnetuksi, eikä yhdelle anneta näkyvyyttä muiden kustannuksella. Yrityksen tai matkailukohteen tunnettuus otetaan huomioon lupaharkinnan yhteydessä siten, että uusille yrittäjille voidaan myöntää lupia helpommin. Vaikka uutta yritystoimintaa voidaan tällä

tavalla tukea, tienvarsimainonnan normaaleista edellytyksistä ei voida poiketa, eikä uusien yrittäjien suosimisessa voida mennä liian pitkällekään.

Oikeus ympäristöön merkitsee jokaisen oikeutta nauttia puhtaasta ja terveellisestä ympäristöstä. Toisaalta ympäristöperusoikeus kohdistaa jokaiseen myös ympäristönsuojelua koskevan vastuun. Tienvarsimainonnan suojaava funktio liittyy keskeisesti ympäristöperusoikeudellisiin näkökohtiin, miltä osin maantielain 52 § jäsenyyty passiivisen maisemansuojelun välineeksi. Lupamenettelyssä varmistetaan myös paikallista tietoa hankkimalla, että mainoksilla ei aiheuteta maisemallista haittaa. Toisaalta myös rauhoitettujen kasvi- ja eläinlajien sekä luonnonsuojelualueiden häiritsemiseen voidaan tarvittaessa puuttua luonnonsuojelulain nojalla. Aluehallintovirastoilla on käytössään tehokkaita keinoja luvattomien tienvarsimainosten poistamiseksi. Tienvarsimainontaa koskevan ympäristöperusoikeussuojan tasoa voidaan lähtökohtaisesti pitää hyvänä, vaikkakin yksilön vaikutusmahdollisuudet tienvarsimainontaa ja yksittäistä mainosta koskevissa asioissa voivat käytännössä olla pienet. Ympäristöperusoikeuden toteutumista hidastaa osaltaan myös maanteiden varsilla olevien luvattomien mainosten suuri määrä, johon ei ole toistaiseksi kaikilta osin lähdetty puuttumaan.

Tienvarsimainonnan poikkeuslupaan liitettävistä ehdoista ei ole säädetty lailla. Toimivalta ehtojen asettamiseen voidaan kuitenkin johtaa lupaviranomaisen soveltaman harkinnan alasta ja luonteesta. Mahdollisuus asettaa ehtoja on tärkeää sekä itse luvanvaraistamisen tarkoituksen kannalta että myös siksi, että lupia voitaisiin myöntää yrittäjille helpommin. Luvansaajan oikeuksien kanssa ei ole ristiriidassa se, että lupaviranomainen voi lupaehtojen avulla asettaa luvalle myös peruutusperusteita, joiden tavoitteena on osaltaan toteuttaa luvanvaraistamisen valvonnallista sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta suojelevaa tehtävää.

Maantielain 52 § on luonteeltaan joustava normi, joka ohjaa viranomaisen harkintavaltaa tiettyyn suuntaan antamatta kuitenkaan sitovaa ratkaisua. Lupaharkintaa ohjaavina tekijöinä tulevat huomion kohteeksi tienvarsimainontaa koskeva sääntely, kunkin tapauksen olosuhteet, hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä hallinnollinen ohjaus. Lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet sitovat viranomaista pakottavina oikeuslähteinä, ja lainvalmisteluasiakirjoilla on heikko velvoittavuus. Hallinnollinen ohjaus puolestaan jäsenyyty sitovuudeltaan sallituksi oikeuslähteeksi. Etenkin vuoden 2010 alussa yrittäjien ja viranomaisten välisissä neuvotteluissa sovitut tienvarsimainonnan uudet, lievemmat linjaukset ovat johtaneet siihen, että Liikenneviraston antamilla ohjeilla on juridisesta sitomattomuudesta huolimatta varsin konkreettinen merkitys lainsäädännön tulkintaa ohjaavana tekijänä. Juuri uusien linjausten ansiosta voidaan nyt varsinkin harvaan asutulla maaseudulla joustaa tienvarsimai-

nonnan edellytyksistä aikaisempaa enemmän. Maantielain 52 §:n soveltaminen yhdessä hallinnon oikeusperiaatteiden ja viranomaisohjeiden kanssa ei kuitenkaan muualla kuin harvaan asutulla maaseudulla anna viranomaiselle välttämättä kovin laajaa harkintamarginaalia.

Viranomaisten suhtautuminen tienvarsimainontaan on muuttunut keskeisesti myös siinä suhteessa, että valvonta on muuttunut järjestelmällisemmäksi vasta viime vuosina. Valvonnan keskittyessä ja tehostuessa on mainosyrittäjien taholta kuitenkin ilmennyt voimakasta vastustusta. Monikansallisten ulkomainosyrittäjien valta-asema tienvarsimainonnan markkinoilla on johtanut ilmeisiin yhdenvertaisuusongelmiin. Kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä uhkaa joutua kyseenalaiseen valoon, jos tietyt tahot saavat jatkaa luvattomaa mainostamista samalla, kun toisten on edelleen normaaliin tapaan haettava lupa. Monikansalliset ulkomainosyrittäjät saavat näin nykyisessä tilanteessa oikeudettoman kilpailuedun. Yhdenvertaisuusongelmaa korostaa se, että Suomen Ulkomainosliitolla ja suurilla ulkomainosyrittäjillä näyttää olevan käytännössä myös laajemmat resurssit etujensa ajamiseksi verrattuna pienyrittäjiin. Suomen Yrittäjät on kuitenkin myös onnistunut puolustamaan yleisesti kaikkien yrittäjien sananvapautta, mistä osoituksena on lupakäytäntöjen löystyminen.

Kaiken kaikkiaan on selvää, että mainostajan tietämättömyyden tai viranomaisten aikaisemman passiivisuuden ei voida katsoa antavan mainostajalle luottamuksensuojaa tai legitimoivan toimintaa, joka lainsäädännössä on määritelty luvattomaksi. Asian painoarvoa lisää se, että luvaton tienvarsimainonta saattaa pahimmassa tapauksessa uhata jopa yksilön oikeutta elämään. Tämän lainopillisen tutkimuksen puitteissa ei ollut mahdollisuutta pohtia laajasti mahdollisia ratkaisuja luvattoman tienvarsimainonnan ongelmaan. Esitän seuraavassa kuitenkin joitakin ajatuksia, joita tutkimuksen tekeminen herätti. Luvattoman mainonnan ongelmaan olisi hyödyllistä paneutua tarkemmin oikeuspoliittisen lähestymistavan kautta, jonka avulla voitaisiin etsiä kehitysehdotuksia voimassa olevaan oikeuteen ja viranomaiskäytäntöihin.

Luvattomaan tienvarsimainontaan on mahdollista esittää mainostajien kannalta suotuisia tai tiukempia ratkaisuehdotuksia. Kompromissiratkaisuna suurten ulkomainosyri-tysten omistamien mainoskehikoiden ongelmaan voitaisiin esittää kevennettyä lupakäytäntöä, joka mahdollistaisi samaan aikaan sekä mainostilan joustavan vuokraamisen että mainosten ulkoasun valvonnan, joka on keskeistä välittömien liikenneturvallisuusuhkien torjunnan kannalta. Kyse olisi lupatyypistä, jossa ensimmäisen haetun luvan jälkeen riittäisi pelkkä ilmoitus viranomaisille aina mainoksen vaihtuessa. Suurten ulkomainosyri-tysten osalta ei kuitenkaan ole esitettävissä todelliseen tarpeeseen perustuvia syitä tällaiselle positiiviselle erityiskohtelulle. Tiukempina vaihtoehtona tulisi kyseeseen tienvarsimainonnan saattaminen tarkasti norminmukaiseksi tietyn siirtymäajan kuluessa. Ulkomainosyri-tysten kan-

nalta on toki ymmärrettävää, että tällainen ratkaisu ei tuntuisi mieluisalta taloudellisesti vaikeina aikoina tai muulloinkaan. Siirtymäajan pituudesta voitaisiin kuitenkin neuvotella, ja tietoisuus määräajasta tarjoaisi ulkomainosyrittäjille aikaa sopeuttaa liiketoimintansa tienvarsimainonnan lainsäädännöllisiin vaatimuksiin.

Tienvarsimainonnan lupamenettelyn kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta on tietysti tärkeää jatkossakin seurata tilanteen kehittymistä. Turvallisen liikenneympäristön tavoite vaatii toteutuakseen aktiivista viranomaistoimintaa kuten jatkuvaa liikenneympäristön tarkkailua, tehokasta tiedottamista ja konkreettisia toimia etenkin yleistä järjestystä ilmeisellä tavalla vaarantavien tilanteiden synnyessä. Lupakäytäntöjen kehittämiseen toisi näkökulmia myös laajempi tienvarsimainonnan liikenneturvallisuus- ja ympäristövaikutuksia koskeva kansainvälinen vertailu. Vertailukelpoinen empiirinen tutkimustieto auttaisi hahmottamaan selkeämmin niitä vaatimuksia, joita tienkäyttäjien ja mainostajien perusoikeussuojan turvaaminen asettaa julkiselle vallalle. Pirkanmaan ELY-keskuksen vuoden 2010 alussa omaksumien uusien tienvarsimainonnan linjausten toteutumista olisi myös hyödyllistä kartoittaa esimerkiksi viiden tai kymmenen vuoden kuluttua. Ratkaisulinjan johdonmukaisuutta kartoittamalla voitaisiin tehdä havaintoja esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta.