



1.09.2017

VM/1490/00.00.05/2017

Liikenne- ja viestintäministeriö

LVM:n lausuntopyyntö 5.7.2017, LVM/1770/03/2016

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maantielain muuttamisesta

Pyydettyä lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maantielain muuttamisesta ilmoittaa valtiovarainministeriö seuraavaa.¹

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksellä ehdotetaan maantielakia (503/2005) muutettavaksi. Esitys liittyy eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Esityksellä toteutetaan maakuntalain 6 §:n 1 momentin 14 kohdassa tarkoitettujen liikennettä ja tienpitoa koskevien tehtävien siirto valtiolta maakunnille. Esityksellä siirretään lisäksi eräitä tehtäviä maakuntauudistuksen yhteydessä lakkaavista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista Liikennevirastoon. Valtio toimisi edelleen maanteiden omistajana, ja tienpidon rahoitus toteutettaisiin erillisrahoituksena.

Esityksessä maantielain nimikettä ehdotetaan muutettavaksi laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä sekä soveltamisalaa vastaavasti laajennettavaksi. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi valtakunnallista ja maakunnissa tapahtuvaa liikennejärjestelmäsunnittelua koskevat uudet säännökset ja maanteiden luokitteluun pohjautuvat palvelutasoa koskevat nykyistä täsmällisemmät säännökset. Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset maakuntauudistuksen edellyttämäksi uudeksi sääntelyksi koskien maanteiden tienpidon järjestämistä maakuntien ja valtion yhteistyönä sekä tähän liittyvistä ohjaus-, sopimus- ja muista järjestelyistä.

Yleiset huomiot esityksestä

Esitysluonnoksen useissa kohdissa todetaan, että esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2017 ja että ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Hallitus päätti neuvottelussaan 5.7.2017 jatkaa sote- ja maakun-

¹ Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt antamaan mahdolliset lausunnot ensisijaisesti vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuihin lausuntopyyntöihin. Valtiovarainministeriön lausunnon rakenne vastaa lausuntopalvelu.fi:ssä olevaa otsikointia.

tauudistusta siten, että uudistus tulee voimaan 1.1.2020 alkaen. Lisäksi hallitus linjasi, että maakunta-, sote- ja valinnanvapauslait käsitellään eduskunnassa yhtäaikaisesti. Tarkoituksena on, että ne uudistusta koskevat keskeiset hallituksen esitykset, joita ei vielä ole annettu, annetaan eduskunnalle maaliskuussa 2018. Tämän johdosta valtiovarainministeriö toteaa, että koska maantielain muutosta koskeva esitys liittyy kiinteästi sote- ja maakuntauudistuskokonaisuuteen, tulee esityksen antamisen ja voimaantulon sekä siirtymäaikojen ajankohdat arvioida ja aikatauluttaa uudelleen.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa rahoitus- ja ohjausmallin osalta ei ole kuvattu tietojärjestelmiin kohdistuvien muutosten suuruutta eikä kustannusarvioita valtion toimijoiden ja maakuntien osalta. Väyläverkon omistus jää Liikenneviraston taseeseen, mutta tienpidon tehtävät ja rahoitus ohjataan maakunnille, mikä tullee vaikuttamaan mm. taloushallinnon järjestelmiin. Hankintojen keskittäminen tulee muuttumaan ja tämä vaikuttaa nykyisiin hankintoihin koskeviin tietojärjestelmiin. Valtiovarainministeriö edellyttää, että esityksen perusteluja tulee täydentää näiltä osin, jotta saadaan parempi kokonaiskuva muutoksen aiheuttamien hallinnollisten kustannusten suuruudesta.

Huomiot lain 1 lukuun Yleiset säännökset

Lakiehdotuksen 3 §:n 6 kohdassa (ja 15 e §:n 1 momentissa) käytetään termiä "maakuntien toimialue". Hallituksen esitykseen 15/2017 sisältyvässä maakuntalaissa ei käytetä termiä "toimialue", vaan ko. laissa puhutaan "maakunnasta" tai "maakunnan alueesta". Valtiovarainministeriö katsoo, että maantielaissa tulisi yhdenmukaisuuden ja selkeyden vuoksi käyttää vastaavaa terminologiaa kuin maakuntalaissa. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että säännösehdoituksessa oleva säännösviittaus ehdotetun lain 15 h §:ään on virheellinen ja sen tulisi olla lain 15 i § (vrt. myös VM:n kommentit lakiehdotuksen 15 i §:n osalta).

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään tienpidosta vastaavista viranomaisista. Pykälän 1 momentin toisen lauseen mukaan tienpitäjä sopii tienpidon yhteistyöalueen maakuntien kanssa tienpidon järjestämisestä ja siirtää tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset oikeudet sopimuksella tienpidon yhteistyöalueelle. Pykälän 2 momentin ensimmäisen lauseen mukaan tienpidon yhteistyöalue vastaa toimialueensa tienpidon järjestämisestä tienpidon sopimuksen ja tienpitäjän ohjauksen mukaisesti. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että jos sopimuksella siirrettävät oikeudet sisältävät tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, tulee asiasta PL 2 §:n 3 momentin mukaan säätää laissa. Myös säännöksen suhde lakiehdotuksen 15 l §:ään ja 15 n §:ään jää esityksessä epäselväksi. Tämän johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että esitystä ja sen perusteluja tulee täsmentää tältä osin.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että säännösehdoituksessa jää epäselväksi, mitä sääntely tarkoittaa yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien päätöksenteon ja vastuiden kannalta (vrt. myös VM:n kommentit lakiehdotuksen 15 i §:n osalta).

Huomiot lain uuteen 1 a lukuun Liikennejärjestelmäsuunnittelu

Lakiehdotuksen 15 d §:ssä esitetään valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan sisällytettäväksi liikennejärjestelmän rahoitus- ja toimenpideohjelma 10-12 vuodeksi, joka tulisi tarkistaa kunkin hallituskauden alussa osana muuta liikennepoliittista strategia- ja suunnittelutyötä sekä tarvittaessa tilanteiden muuttuessa. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma hyväksyttäisiin valtioneuvoston päätöksellä ja se annettaisiin edus-

kunnalle tiedoksi. Liikennesuunnittelussa toimenpideohjelman pitkäjänteisyys palvelee mm. elinkeinoelämän tarpeita tuotantolaitosten investointien ja tehokkaiden kuljetusketjujen suunnittelussa. Myös liikenteen päästöjen vähentämisen tavoitteet ovat tiukat tulevina vuosina ja ne tulisi kyetä hoitamaan Suomen kilpailukyvyn siitä kärsimättä.

Valtiovarainministeriö edellyttää, että ehdotusta täydennetään siten, että hallituskauden alussa ohjelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen myös julkisen talouden suunnitelman kanssa ja tarvittaessa tarkistetaan suunnitelman muuttuessa. Julkisen talouden suunnitelma muodostaa rahoituskehysten ohjelmalle, luo todellisuuspohjaa toteutusaikataululle ja jaksottaa vuosittaisen rahoituksen toimenpiteille.

Lakiehdotuksen 15 e §:ssä säädetään maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmasta. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan maakunnat voisivat päättää laaditaanko maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma jonkin maakunnan muun strategisen suunnitelman, kuten maakuntastrategian tai maakuntaohjelman, yhteydessä tai sen osana. Joka tapauksessa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelussa tulisi perustelujen mukaan huomioida maakuntastrategian sekä muiden maakunnan strategisten suunnitelmien tavoitteet.

Lähtökohtana maakuntalakia valmisteltaessa on ollut, että maakunnilta ei edellytettäisi maakuntalain 35 §:ssä säädetyistä maakuntastrategiasta erillisten suunnitelmien tekemistä, vaan strategisen tason suunnittelu olisi aina kokonaisuus ja yhteydessä tai osana maakuntastrategiaan. Maakuntastrategia sisältää maakunnan strategisen suunnittelun myös siltä osin, kuin siitä säädetään maakunnan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä. Maakuntastrategia tulee ottaa huomioon myös maakunnan talousarvion ja taloussuunnitelman laatimisessa. Näiden seikkojen johdosta valtiovarainministeriö edellyttää, että säännösehdotusta täsmennetään niin, että se vastaa ehdotettua paremmin maakuntalain yleissääntelyä.

Lakiehdotuksen 15 h §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman sisällöstä. Valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta säädetään lakiehdotuksen 15 d §:ssä ja maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmasta lakiehdotuksen 15 e §:ssä. Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koskevan säännöksen sisältö määrittyy osittain valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koskevan säännöksen kautta. Valtiovarainministeriö katsoo, että suunnitelmia koskevat asetuksenantovaltuussäännökset olisi sääntelyn selkeyden sekä säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden varmistamiseksi perusteltua sijoittaa asiaa koskevien aineellisten säännösten yhteyteen omiksi momenteiksi. Tätä näkökantaa puoltaa myös Lainkirjoittajan oppaassa (OM, Selvityksiä ja ohjeita nro 37/2013) sivulla 305 asiasta annetut ohjeet.

Huomiot lain uuteen 1 b lukuun Valtion ja maakunnan välinen suhde

Lakiehdotuksen 15 i §:ssä säädetään tienpidon yhteistyöalueista sopimisesta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnat sopivat niiden järjestämistä vastuulla olevan tienpidon hoitamisesta yhteistoiminnassa enintään yhdeksällä tienpidon yhteistyöalueella maakuntalain 8 luvussa säädetyllä tavalla. Yhteistyösopimuksessa on säännöksen mukaan sovittava tienpidon tehtävien järjestämisestä sekä yhteistyöalueen maakuntien toimijoiden toimivallasta ja vastuista. Maakuntien tulisi sopia yhteistoiminnasta niin, että sillä varmistettaisiin pykälän 2 momentissa asetetut vaatimukset.

Maakuntalain 7 §:n 1 momentin toisen lauseen mukaan maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan siten kuin laissa erikseen säädetään koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastavasta ja perustellusta syystä. Erityislainsäädännössä tulee säätää myös siitä, miten järjestämisvastuuseen kuuluva päätösvalta jakautuu maakuntien välillä.

Säännösehdotuksesta tai sen perusteluista ei ilmene, kuinka yhteistyöalueiden muodostamista tarkoittavat neuvottelut saadaan käynnistettyä, kuinka ne tulee toteutetaan ja, kuinka paljon aikaa maakunnilla on käytettävissään, ennekuin asiasta päättäminen siirtyy lakiehdotuksen 15 j §:n mukaisesti valtioneuvolle. Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaa sitä, että kaikkien maakuntien pitää päästä yhteisymmärrykseen asiasta, jotta yhteistyöalueet saadaan muodostettua maakuntien toimesta. Esityksestä ei myöskään ilmene voiko yhteistyöalueiden organisointimuoto erota maan eri osissa.

Ehdotettu organisointimalli tarkoittaa sitä, että maakunnat sopivat missä maakuntalain 8 luvun mahdollistamassa yhteistoimintamuodossa yhteistyöalueet organisoidaan. Maakuntalain mukaan tehtävää voidaan hoitaa joko 1) yhden maakunnan organisaatioon kuuluvassa yhteisessä toimieli-messä, jossa on mukana muiden maakuntien nimeämiä edustajia (vastuu-maakunta), 2) tehtävästä vastaa yhteinen viranhaltija (jolloin yksi maakunta on viranhaltijan työnantajamaakunta) tai 3) tehtävä on suoraan yhden maakunnan organisaation hoidettavana (ilman yhteistä toimielintä tai yhteisiä virkoja). Tästä seuraa, että tienpidon yhteistyöalue on aina käytännössä oikeudelliselta luonteeltaan yksi maakunta, koska em. yhteistyömuodot eivät muodosta erillistä oikeushenkilöä, vaan ovat osa yhden ("vastuumaa-kunta") maakunnan organisaatiota.

Esityksestä ei ilmene onko tarkoituksen, että vaikka tehtävä muutoin hoide-taan maakuntalaissa tarkoitetuilla em. yhteistoimintamuodoilla, päätösvalta sopimuksista kuuluisi kuitenkin lakisääteisesti (maantielain nojalla) aina erikseen jokaisen maakunnan valtuustolle? Tähän epäselvyyteen vaikuttaa myös lakiehdotuksen 11 §, jonka 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan maakunta vastaa oman alueensa tienpidon ja liikenteen suunnitelmaa kos-kevasta päätöksenteosta.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että la-kiesityksen jatkovalmistelussa on maantielain (erityislaki) yhteistyöalueen muodostamista ja päätöksentekovaltaa koskevia säännöksiä ja niiden suh-detta maakuntalain (yleislaki) sääntelyyn täsmennettävä ja selkiytettävä eri-tyisesti kiehdotuksen 15 i §:n ja 11 §:n osalta.

Lakiehdotuksen 15 j §:ssä säädetään maakuntien yhteistyötä koskevan sopimuksen korvaamisesta valtioneuvoston päätöksellä. Pykälän 1 mo-mentin sanamuoto näyttäisi antavan valtioneuvostolle liian laajan toimival-lan suhteessa maakuntien itsehallinnolliseen päätöksentekoon. Sen sijaan pykälän perusteluiden mukaan toimivalta on rajoitetumpi ja koskisi ainoas-taan niitä maakuntia ja niitä tehtäviä, joista maakunnat eivät ole päässeet sopimukseen. Säännöksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, kuinka pal-jon maakunnilla on käytettävissään aikaa yhteisymmärryksen saavuttami-seen, ennekuin asiasta päättäminen siirtyy lakiehdotuksen 15 j §:n mukai-sesti valtioneuvolle. Valtiovarainministeriö katsoo, että säännöksen sana-muotoa on tarkennettava.

Lakiehdotuksen 15 j §:ssä tai sen perusteluissa ei ole otettu kantaa säännöksessä mainitun valtioneuvoston päätöksen valituskelpoisuuteen. Tosin lakiehdotuksen 105 §:n 2 momentissa säädetään yleisellä tasolla muutoksenhausta valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, mutta tämänkään säännöksen perusteluissa ei ole kuvattu mitä päätöksiä säännöksen soveltamisalaan on tarkoitettu kuuluvan. Tämän johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa tulisi selkeyden vuoksi ko. päätöksen valituskelpoisuus todeta nimenomaisesti.

Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että säännösehdotuksessa oleva säännösviittaus ehdotetun lain 15 h §:ään on virheellinen ja sen tulisi olla lain 15 i §.

Lakiehdotuksen 15 l §:n 1 momentin mukaan tienpitäjä (Liikennevirasto) ohjaa maakuntien tienpitoa ja tienpidon rahoituksen käyttöä tienpidon sopimuksella sekä informaatio-ohjauksella. Tienpidon sopimuksesta säädetään lakiehdotuksen 15 n §:ssä ja sopimusmenettelystä 15 o §:ssä. Em. säännösehdotuksista ei välittömästi ilmene mitä oikeusvaikutuksia sopimuksella on. Koska tienpidon sopimus voidaan kuitenkin viimekädessä korvata lakiehdotuksen 15 p §:ssä tarkoitetulla valtioneuvoston päätöksellä, näyttäisi esityksen tarkoituksena olevan, että sopimusten kautta maakunnille voitaisiin asettaa tienpitoa koskevia tehtäviä ja/tai velvoitteita. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotetun kaltainen valtion (Liikenneviraston) maakuntiin kohdistama "velvoittava" sopimusohjaus on varsin huonosti sovitettavissa yhteen PL 121 §:ssä tarkoitetun maakunnallisen itsehallinnon kanssa.

Sopimusohjauksen lisäksi lakiehdotuksen 15 l §:n 1 momentissa mainitaan informaatio-ohjaus, joka ei kuitenkaan olisi säännöksen perustelujen mukaan juridisesti sitovaa. Lainkirjoittajan oppaassa (siv. 294) asiasta todetaan seuraavaa: *"Viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Säännökset mahdollisuudesta antaa ohjeita ovat sen vuoksi tarpeettomia ja lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Tämän vuoksi valtuudesta ohjeiden antamiseen ei saa säätää.. Näiden seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että lakiehdotuksen 15 l §:n 1 momentin säännös tulisi poistaa esityksestä".*

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että lakiehdotuksen 15 l §:n 1 momentti tulee poistaa lakiehdotuksesta. Lakiehdotuksen 15 n §:n ja 15 o §:n sääntely on tältä osin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan riittävä.

Lakiehdotuksen 15 l §:n 2 momentin mukaan Liikennevirasto tienpitäjänä voi antaa liikenneturvallisuuden, väyläomaisuuden hallinnan ja tienpidon kustannustehokkuuden varmistamiseksi sekä ympäristölle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi tarpeellisia tienpitoon liittyviä teknisiä ja laadullisia määräyksiä, jotka koskevat tien rakennetta ja liikenneteknisiä ratkaisuja, rakentamista, kunnossapitoa sekä tienpidon hankinnassa sovellettavia menettelyitä. Esityksen perustelujen mukaan kyse olisi pääasiassa teknisluonteisista asioista.

Liikenneviraston määräykset tulisivat velvoittamaan myös itsehallinnollisia maakuntia, joiden tehtävistä on kuitenkin lähtökohtaisesti säädettävä lailla. Tarvittaessa lakia tarkentavia säännöksiä voidaan antaa asetuksella seikoista, joiden perusteet on riittävän yksityiskohtaisesti säädetty laissa. Sen sijaan viranomaisten antamat sitovat määräykset voivat koskea ainoastaan hyvin teknisluonteisia yksityiskohtia. Viranomaisohjeista ei esimerkiksi saa

aiheutua maakunnille merkittäviä uusia kustannuksia, joita ei olisi otettu huomioon maakuntien rahoituksessa. Valtiovarainministeriö katsoo, että sääntelytasoa koskevaa ratkaisua tulisi asian jatkovalmistelussa vielä arvioida uudelleen ja käyttää tarvittaessa esim. ministeriön asetusta.

Tienpidon järjestäminen lakiehdotuksen 15 n §:ssä (ja 15 o §:ssä) tarkoitetulla tavalla sopimuksin tarjoaa valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan parhaimmillaan dynaamisen ja joustavan rakenteen yhteistyön järjestämiseksi. Nelivuotisesta sopimuskaudesta huolimatta sopimusjärjestelylle on varmistettava säännölliset tarkastuspisteet, jotta toimintaympäristössä, tavoitteissa, rahoituksessa tai muissa olosuhteissa tapahtuneet muutokset voidaan huomioida riittävän nopeasti ja tehokkaasti. Tarkastuspisteitä tulisi olla vähintäänkin vuosittain. Myös sopimusjärjestelyä koskevan hallintomallin on oltava riittävän joustava, jotta tavoitteet muuttuvassa toimintaympäristössä voidaan saavuttaa eikä järjestelystä aiheudu hallinnollisesti liian raskasta.

Lakiehdotuksen 15 p §:ssä säädetään tienpidon sopimuksen korvaamisesta valtioneuvoston päätöksellä. Säännösehdoituksessa tai sen perusteluissa ei ole otettu kantaa tämän päätöksen valituskelpoisuuteen. Tosin lakiehdotuksen 105 §:n 2 momentissa säädetään yleisellä tasolla muutoksenhausta valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen, mutta tämänkään säännöksen perusteluissa ei ole kuvattu mitä päätöksiä säännöksen soveltamisalaan on tarkoitettu kuuluvan. Tämän johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa tulisi selkeyden vuoksi ko. päätöksen valituskelpoisuus todeta nimenomaisesti.

Huomiot lain 2 lukuun Maantien suunnittelu

Lakiehdotuksen 32 a §:ssä säädetään suunnitteluvetoisuuden toteuttamista koskevasta päätöksestä. Pykälän 3 momentin mukaan tienpitäjä voi velvoittaa tienpidon yhteistyöalueen noudattamaan suunnitteluvetoisuuden toteuttamista koskevaa päätöstä sakon uhalla. Yleensä uhkasakon asettamisoikeus liittyy oikeusjärjestelmässämme valvovan viranomaisen toimivaltuuksiin. Lakiehdotuksen mukaan tienpitäjä (Liikennevirasto) ei kuitenkaan toimi valvovana viranomaisena suhteessa maakuntiin. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös se, että lakiehdotuksen 10 §:n mukaan valtio vastaa maakuntien vastuulla olevista tiepidon tehtävien hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista ja että tienpitäjä kohdentaa lakiehdotuksen 15 k §:n mukaan rahoituksen maakunnille. Näiden seikkojen johdosta valtiovarainministeriö vastustaa sitä, että maakuntia ohjaavalla valtion viranomaisella (Liikennevirasto tienpitäjänä) olisi laissa säädetty oikeus asettaa itsehallinnolliselle maakunnalle (tienpidon yhteistyöalue) hallinnollinen sakko. Valtiovarainministeriö edellyttää, että säännösehdotus poistetaan esityksestä.

Huomiot lain uuteen 9 lukuun Maakuntaudistuksen voimaansaattamiseen liittyvät siirtymäsäännökset

Lakiehdotuksen 118 §:ssä säädetään maakuntaan siirtyvän henkilöstön asemasta. Pykälän 1 momentin mukaan valtiolta maakunnille siirtyvien tehtävien ja niihin liittyvien tukipalvelutehtävien sekä näitä tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto katsotaan liikkeenluovutukseksi. Siirtyvien valtion virkamiesten osalta valtion virkamieslain ja siirtyvien valtion työntekijöiden osalta työsopimuslain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin tämän lain muutoksella toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä valtion virkamieslaissa ja työsopimuslaissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Pykälän 2 momentissa ja sen yksityiskohtaisista perusteluista todetaan, että henkilö siirtyy maakunnan palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostavat vähintään

puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään. Valtiovarainministeriön kannan mukaan tämänkin momentin perusteluissa on syytä mainita, että kyse on tähän tilanteeseen säädetystä rajasta, eikä liikkeenluovutuksen kriteeristön täyttymiseen liittyvästä rajasta.

Lakiehdotuksen 119 §:ssä säädetään Liikennevirastoon siirtyvän henkilöstön asemasta. Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksen 119 § tulisi muotoilla seuraavasti: *Tämän lain mukaan Liikennevirastolle siirtyviä tehtäviä hoitavan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) luvussa.*

Lakiehdotuksen 121 §:ssä säädetään valtion irtaimen omaisuuden sekä sopimusten ja vastuiden siirtämisestä maakunnalle. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi maakuntien mahdollisuuksista käyttää eräiden valtiokonserniin kuuluvien toimijoiden hankintasopimuksia. Säännöksen mukaan maakunnat voisivat käyttää Hansel Oy:n kilpailuttamia hankintasopimuksia sekä puitejärjestelyjä vuoteen 2022 saakka. Valtiovarainministeriö toteaa, että tätä maantielain pykälää vastaavaa säännös sisältyy maakuntalain voimaanpanolain 44 §:ään, joten olisi syytä selvittää olisiko riittävää se, että asiasta säädetään vain ko. voimaanpanolaissa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan, tulisi huomiota lisäksi kiinnittää siihen, että ehdotetut maantielain 121 § ja voimaanpanolain 44 § ovat mahdollisesti ristiriidassa hankintadirektiivin kanssa. Hankintadirektiivissä ei ole pykälissä tarkoitettua suoraan hankintamahdollisuutta eikä oikeuskäytännössä ole katsottu sallituksi menettelyä, jossa hankintayksikkö liittyisi käyttämään toisen hankintayksikön kilpailuttamaa sopimusta. Hankintadirektiivi edellyttää myös, että puitejärjestelyjä kilpailutettaessa puitejärjestelyn käyttöön oikeutetut hankintayksiköt yksilöidään. Siten puitejärjestelyjen käyttöön oikeutettujen hankintayksiköiden piiriä ei ole mahdollisuus laajentaa sopimuskauden aikana. Maakuntalain voimaanpanolain 44 §:ää on ehdotettu edellä esitettyjen syiden vuoksi muutettavaksi. Tämän johdosta maantielain 121 §:n jatkovalmistelu tulisi koordinoida maakuntalain voimaanpanolain 44 §:n kanssa.

Huomiot lain muihin lukuihin (luvut 3-7)

Lakiehdotuksen 105 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Muuhun ehdotetun lain nojalla tehtyyn päätökseen sekä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan muutoksenhausta maakunnan päätökseen säädetään maakuntalain 18 luvussa. Esityksen perustella jää epäselväksi mikä on pykälän 2 ja 3 momentin suhde toisiinsa ja pitäisikö pykälän 2 momentin koskea ainoastaan valtion viranomaisten päätöksiä? Pykälän 3 momentin osalta jää lisäksi epäselväksi onko tarkoituksena, että se koskee myös maakuntalain 18 luvussa säädettyä oikaisuvaatimusmenettelyä? Näiden seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että sääntelyä ja niiden perusteluja on täsmennettävä. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että pykälän perustelut ovat yleensäkin erittäin puutteelliset.

Muut huomiot

Esityksen perusteluissa käsitellään varsin vähän maakuntien yleiskatteista rahoitusta, vaikka sillä kustannetaan osa maakuntien tehtävistä kokonaan ja tienpidon palkkaukset. Perusteluissa todetaan, ettei yleiskatteista rahoitusta voi käyttää tienpitoon missään olosuhteissa Tätä näkökantaa näyttäisi

myös lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin säännökset tukevan. Koska asia ei kuitenkaan liene vielä aivan lopullisesti ratkaistu, tulisi se selvittää yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa ennen esityksen antamista. Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevaa osuutta on myös tarpeellista täsmentää tältä osin.

Esityksen perustelujen kohdassa riippuvuus muista esityksistä tulisi ehdotettua selkeämmin kuvata esityksen suhde maakuntien rahoituslakiin, koska maakuntien yleiskatteinen rahoitus tulee määräytymään sen perusteella.

Alivaltiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö
Ylijohtaja

Jani Pitkäniemi