



30.04.2009

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto-
pyyntö 2.4.2009 LVM056:00/2008**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väylävirastosta ja liikenteen turvallisuusvirastosta**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta Eduskunnalle laeiksi väylävirastosta ja liikenteen turvallisuusvirastosta. Esitysluonnoksen tavoitteena on tehostaa kokonaisvaltaista liikennepolitiikan valmistelua ja korostaa liikennejärjestelmän kokonaisuuden hallintaa väylä- ja liikennemuotokohtaisten tarkastelujen sijasta. Tavoitteena on myös parantaa hallinnon, väylätoiminnan ja turvallisuustyön tuottavuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta, saada synergiaetuja ja ottaa paremmin huomioon liikenteen käyttäjien matka- ja kuljetusketjujen tarpeet. Valtiovarainministeriö pitää esitysluonnoksen tavoitteita perusteltuna.

Valtiovarainministeriö pitää myös tarkoituksenmukaisena ja hallinnon kehittämisen yleisten linjausten mukaisena liikennevirastouudistuksen pääperiaatetta, että ministeriö keskittyy hallinnonalan strategiseen ohjaukseen ja virastot vastaavat operatiivisista tehtävistä.

Valtiovarainministeriö pitää liikennevirastouudistusta tärkeänä osana valtion toimintojen tehostamista sekä vaikuttavuuden ja tuottavuuden lisäämistä. Organisaatiomuutoksen kohteena olevan henkilöstön määrä huomioon ottaen ko. organisaatiomuutoksen toteutamisessa on erityisen keskeistä, että muutoksen kohteena olevan henkilöstön tehtävät ja työskentelypaikat sekä niiden osalta tarvittavat muutokset samoin kuin henkilöstön palvelussuhteen ehdot kokonaisuutena tukevat toimintojen uudelleenorganisointiin liittyvien tavoitteiden saavuttamista sekä uuden organisaation toimintaa. Henkilöstön aseman järjestämisen organisaatiomuutoksessa on myös oltava yhdenmukainen valtionhallinnon organisaatiomuutostilanteissa vakiintuneesti noudatettujen periaatteiden ja linjausten kanssa. Tavoitteena tulee olla henkilöstövoimavarojen käyttäminen tehokkaasti ja tuloksellisesti, tuottavuutta lisäävällä tavalla.

Laki väylävirastoksiAluehallinnon uudistaminen

Perustettavaa väylävirastoa koskevalla lakiehdotuksella on kiinteä yhteys valtion aluehallinnon uudistamiseen. Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että liikennevirastouudistuksen tavoiteltu voimaantuloaika on sama kuin valtion aluehallinnon uudistamisella.

Aluehallinnon uudistamista koskeva hallituksen esitys on annettu Eduskunnalle 24.4.2009. Hallituksen esittämä uudistuksen voimaantuloaika on 1.1.2010.

Väylävirastoa koskevassa lakiehdotusluonnoksessa on otettu huomioon aluehallinnon uudistuksesta johtuvat muutokset. Hallitus on ehdottanut, että tiepiirit ja niiden henkilöstö siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Myös Merenkululaitoksen yhteysalustehtävät siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Väylävirasto vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta keskuksissa. Väyläviraston tehtävien osalta valtiovarainministeriö pitää perusteluna, että liikennejärjestelmäyhteistyöhön liittyvä ohjaus koskisi maanteiden lisäksi myös rautateitä ja vesiväyliä. Tällöin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset olisivat toimivaltainen yhteistyökumppani maakunnan liittojen vetämissä liikennejärjestelmäyhteistyössä, joka on todettu väyläviraston tehtäviä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Oikeuksien ja velvollisuuksien säilymisestä

Esitysluonnoksen 7 § sisältää henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentin toiseksi viimeisen virkkeen mukaisesti ”Siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet...”

Virastolakien henkilöstöä koskevien siirtymäsäännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva kirjaus on korjattava sanamuodoltaan edellä esitetyn säännöksen sanamuotoa vastaaviksi.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että puheena olevan säännöksen sanamuodolla on tarkoitettu erityisesti korostaa sitä, että kysymys on virka- ja työsuhteeseen liittyvistä yleisistä virkamies- ja työoikeudellisista oikeuksista ja velvollisuuksista, ei palvelussuhteen ehdoista, lukuun ottamatta virkkeen lopussa erikseen säädettyä euromääräisen palkan säilymistä.

Keskeistä on siten, ettei siirtymäsäännöksellä turvata esimerkiksi lakkaavien tai luovuttavien organisaatioiden tarkentaviin virkaehtosopimuksiin tai työehtosopimuksiin, työnantajan toimivaltaan taikka yksilöllisiin virkasopimuksiin perustuvia ehtoja tai etuuksia. Tällaisten säilymisestä siirtymähetkellä ei ole tarkoitus säätää laissa.

Lakiluonnoksen yleisperusteluista (jakso 5.3 s. 23) on edellä esitettyyn viitaten poistettava kirjaus siitä, että henkilöstö siirtyy entisin ehdoin ja eduin.

Edellä mainittuihin sopimuksiin ja päätöksiin perustuvat ehdot ja etuudet voidaan uudistaa uudessa organisaatiossa, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, mutta tällöin kysymys on uuden organisaation toimivallassa olevasta asiasta, jonka käyttämisestä hallituksen esityksessä ei voida eikä tule antaa sitoumuksia.

Mikäli yleisperusteluissa kuitenkin halutaan jollain tavalla mainita ehtojen säilyminen, on tältä osin nimenomaisesti viitattava vain valtion keskustason virka- ja työehtosopimusten soveltamiseen uudessakin organisaatiossa. Muiden mahdollisten ehtojen ja etujen

osalta voidaan viitata vain uuden organisaation toimivaltaan ja sen käyttämiseen mahdollisesti liittyviin hallituksen tavoitteisiin ja tarkoituksiin tältä osin.

Euromääräisen palkan säilymisestä

Tämän hetken tilanteessa luonnoksessa ehdotettu sanamuoto liittyen euromääräisen palkan säilymiseen on oikea. Euromääräisen palkan säilymisen osalta valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin vielä, että mikäli yhteinen palkkausjärjestelmä saadaan sovituksi uusiin virastoihin heti toiminnan alusta lukien, luonnoksessa säädettäväksi esitetty euromääräinen palkka säilyy siten ja siltä osin kuin siitä on sovittu valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoituspöytäkirjan 13 §:ssä (ns. palkanlisämalli). Näin on vakiintuneesti säädetty tilanteissa, joissa uudessa organisaatiossa on ollut palkkausjärjestelmä jo organisaatiomuutoslakia säädettäessä.

Myös tilanteessa, jossa uudessa organisaatiossa ei vielä ole palkkausjärjestelmää, euromääräinen palkka voi muuttua yleisten työ- ja virkamiesoikeudellisten säännösten ja periaatteiden mukaisesti eikä siirtyvä henkilöstö voi nyt ehdotetun siirtymäsäännöksen perusteella vain organisaatiomuutoksen vuoksi saada parempaa suojaa palkan osalta kuin henkilöstöllä oli vanhassa organisaatiossa.

Siirtymäsäännöksen perusteluja on säännöksen selkeyttämiseksi ja yhdenmukaisen säädösvalmistelun varmistamiseksi täydennettävä edellä olevan kappaleen mukaisesti.

Pääjohtajan ja hänen välittömien alaistensa virat ja nimittäminen

Henkilöstöä koskevan siirtymäsäännöksen 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pääjohtajan ja hänen välittömien alaistensa virkojen perustamisesta 1.1.2010 lukien. Kuten valtiovarainministeriön henkilöstöosaston 4.2.2009 liikenne- ja viestintäministeriölle antamassa lausunnossa todettiin, pääjohtajan viran täyttäminen ennen 1.1.2010 voi edellyttää erityisjärjestelyjä.

Valtiovarainministeriön mielestä pääjohtajan viran perustaminen ja täyttäminen uuden viraston toiminnan kannalta riittävän aikaisin voidaan järjestää seuraavanlaisella säännöksellä:

Väylävirastoon perustetaan liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä 1.1.2010 lukien pääjohtajan virka, johon sovelletaan sen perustamisen jälkeen valtion virkamieslain (750/1994) säännöksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö voi ennen tämän lain voimaantuloa perustaa pääjohtajan välittömien alaisten virat 1.1.2010 lukien.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin perusteluja on muutettava niin, että ne vastaavat uutta säännösmuotoilua ja että säännöksen tarkoitus tuodaan esille. Valtion virkamieslain soveltamista koskeva maininta tarkoittaa sitä, että pääjohtajan virkaa ei eriteltäisi vuoden 2010 talousarviossa, mutta se on kuitenkin ns. erittelyvirka valtion virkamieslain soveltamista koskevan säännöksen johdosta. Näin menetellen pääjohtajan virka voidaan perustaa ja täyttää sen jälkeen kun laki Väylävirastosta on hyväksytty eduskunnassa ja hal-

lintoasetus annettu. Ehdotuksen perusteluista on poistettava maininta siitä, että pääjohtajan virka eritellään vuoden 2010 talousarviossa. Edellä todettua menettelyä on käytetty Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetussa laissa (31.10.2008/668, 11 § 4 mom.).

Yksityiskohtana todettakoon, että uudistuksen henkilöstöperiaatteet (s. 22) olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää henkilöstövaikutukset -jaksoon (6.3).

Laki liikenteen turvallisuusvirastosta

Liikenteen turvallisuusvirastoa koskevassa lakiluonnoksessa on Väylävirastolakia vastaavat säännökset. Edellä Väyläviraston osalta todetut säännösten muutostarpeet koskevat vastaavasti myös Liikenteen turvallisuusvirastoa koskevaa lakiluonnosta.

Lakiehdotuksen 3 §:n perustelut eivät täysin vastaa Väylävirastoa koskevan lakiehdotuksen pääjohtajaa koskevan säännöksen perusteluja, mikä ei liene ollut tarkoitus.

Budjettitalouden vaikutukset

Lakiesitysluonnoksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuosia 2010-2013 koskevassa kehyspäättöksessä on ennakoitu virasto- ja aluehallinnon uudistuksen rakenteelliset vaikutukset vuoden 2010 talousarvioon. Uuden väyläviraston toimintamenomomentin määräraha on noin 93,5 milj. euroa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille siirtyvä määräraha on noin 44,2 milj. euroa ja uuden liikenteen turvallisuusviraston toimintamenomomentin määräraha on noin 38,7 milj. euroa. Tulomomenteille on tehty vastaavat uuden hallintojärjestelmän muutokset. Perustelujen mukaan uudistuksen toteuttaminen edellyttää myöhemmin täsmentyvien alkuvaiheen kertaluonteisten menojen kattamista.

Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksista mahdolliset ilmenevät lisärahoitustarpeet tulee toteuttaa hallinnonalan määrärahoja uudelleen kohdentamalla.

Uudistusten jatkaminen

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntöön sisältyy myös väylä- ja turvallisuusvirastouudistuksen selvitysmiesten saatekirje. Tämän saatekirjeen mukaan uudistuksessa on vielä avoimena 200-400 virkamiehen alueellistaminen Rovaniemelle ja Lappeenrantaan. Tätä selvitystä ja ehdotusten laadintaa varten on asetettu työryhmä. Työryhmä valmistelee osaltaan hallituksen asettamien alueellistamistavoitteiden toteuttamista.

Toisena avoimena asia selvitysmiehet nostivat esille, että muutaman vuoden siirtymäkauden jälkeen tulisi selvittää Merenkululaitoksen pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevan henkilöstön sijoitus. Vaihtoehtoina ovat sijoittuminen väylävirastoon tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa on kysymys aluehallinnon laajasta uudistamisesta, joka lähtökohtaisesti koskee koko aluehallintoa. Eräitä aluehallintoviranomaisia ja keskushallinnon alueyksiköitä sekä välilliseen julkishallintoon kuuluvia viranomais tehtäviä jäi 24.4.2009 Eduskunnalle annetusta hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamisesta.

si tarkoitettua uudistuksen ulkopuolelle. Tarkoituksena on kuitenkin jatkaa aluehallinnon uudistamista niin, että näitä uudistuksen ulkopuolelle jääneitä organisaatioita tai niille kuuluvia viranomaistehtäviä voidaan myöhemmin kytkeä osaksi nyt perustettavaa valtion aluehallinnon viranomaisorganisaatiota. Jatkotyö on tarkoitus käynnistää aluehallintouudistuksen tultua voimaan.

Valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että Merenkululaitoksen pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevan henkilöstön sijoittumista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin selvitetään edellä todetun aluehallinnon uudistamisen jatkotyön yhteydessä. Lisäksi valtiovarainministeriö pitää aiheellisena selvitysmiesten esitystä selvittää, millä tavoin väylävirasto tarjoaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille tarvittavan asiantuntemuksen liikennejärjestelmäsunnittelussa ao. keskuksissa olevan tienpidon asiantuntemuksen lisäksi. Aluehallinnon uudistamisen jatkovaiheessa on perusteltua selvittää myös riittävän asiantuntemuksen siirtämistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin myös radanpidon, merenkulun ja lentoliikenteen osalta.

Valtiosihteeri,
kansliapäällikkönä

Raimo Sailas

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen

Tiedoksi: Budjettiosasto (ETA, JKU, KVA)
Hallinnon kehittämisosasto
Henkilöstöosasto
Kuntaosasto
Vero-osasto