

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/2005 vp

### Hallituksen esitys laeiksi Rautatievirastosta ja Ratahallintokeskuksesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 11 päivänä lokakuuta 2005 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi Rautatievirastosta ja Ratahallintokeskuksesta (HE 148/2005 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Pennanen, liikenne- ja viestintäministeriö

- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- työmarkkina-asiantuntija Teija Junnila, valtiovarainministeriö
- päälakimies Rami Metsäpelto, Ratahallintokeskus
- hallintojohtaja Pertti Saarela, VR-Yhtymä Oy.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— Ilmailulaitos.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden on perustettava rautatieturvallisuudesta vastaavat riippumattomat toimielimet, joiden on oltava itsenäisiä suhteessa rataverkon haltijaan ja rautatieliikenteen harjoittajiin. Esityksessä ehdotetaan, että rautatieturvallisuudesta vastaavaksi viranomaiseksi perustetaan Rautatievirasto-niminen virasto. Viraston tehtävänä olisi rautatieturvallisuuden valvonta ja kehittäminen, rautatiejärjestelmän osajärjestelmien käyttöönottolupien myöntäminen sekä osajärjestelmien käytön ja ylläpidon vaatimustenmukaisuuden tarkastaminen. Virastolle siirrettäisiin li-

säksi Ratahallintokeskuksen tällä hetkellä hoitamat liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuusasioihin ja rautatiealan koulutukseen liittyvät tehtävät sekä rautateiden joukkoliikenteen matkalippujen tarkastustehtävät. Lisäksi virastolle siirrettäisiin liikenne- ja viestintäministeriöltä toimialan sääntelyelintehdävät. Ratahallintokeskuksen tehtävät painottuisivat nykyistä selkeämmin sen asemaan valtion rataverkon haltijana. Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2006.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännökseen, jossa todetaan, että Rautatievirastoon siirtyvän virkasuhteisen henkilöstön virat siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Rautatieviraston viroiksi. Virkojen siirtymiseen ei esityksen perusteluiden mukaan tarvita virkamiehen suostumusta paitsi, milloin ne siirtyvät toiselle paikkakunnalle. Nämä linjaukset perustuvat valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvoston periaatepäätökseen 14.5.1998 henkilöstön aseman järjestämisestä valtionhallinnon organisaatiomuutostilanteissa.

Nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että viraston sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle aiheuttaa sijaintipaikan mukaan 0,5—2,4 miljoonan euron lisäkustannukset. Esityksen mukaan nämä kustannukset johtuvat osittain mm. ulkomaille suuntautuvien matkojen kustannusten noususta ja osittain siitä, että Ratahallintokeskuksesta siirtyvät virkamiehet eivät valtioneuvoston periaatepäätösten mukaan ole velvollisia siirtymään toiselle paikkakunnalle, jolloin siitä aiheutuu lisäkustannuksia kaksinkertaisen virkamieskunnan palkkauksesta.

Asiantuntijakuulemisessa on todettu, että henkilöstön asemaa koskevat linjaukset ovat selvitystyön alaisina. Mm. työssäkäyntialueen määritelmä on tämän työn kohteena. Määrätyn asuinalueen työssäkäyntialueeseen kuuluu se alue, jolla yleensä asuinalueelta käydään töissä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällöin keskuksia ympäröivien asuinalueiden työssäkäyntialueeseen kuuluu kyseinen keskus, mutta kyseisen keskuksen työssäkäyntialueeseen ei-

vät kuulu sitä ympäröivät asuinalueet. Näin ollen keskuksissa asuvia virkamiehiä ei pidetä esimerkiksi virastoa uudelleen sijoitettaessa velvollisina tekemään päivittäisiä työmatkoja keskuksia ympäröivään alueeseen, vaikka ympäröivällä alueella asuvat virkamiehet ovat periaatteessa velvollisia tekemään työmatkoja keskuksien. Valiokunta katsoo, että tällainen määritelmä ei ole sopusoinnussa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Valiokunta toteaa, että hallitusohjelman mukaan valtion keskushallinnon toimintojen ja yksiköiden alueellistamista jatketaan. Uusia, laajenevia ja uudistettavia toimintoja ja yksiköitä sijoitetaan ensisijaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolelle valtioneuvoston 8.11.2001 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Valtion henkilöstön asemaa koskevat periaatteet muodostavat kuitenkin valiokunnan saaman selvityksen mukaan osittaisen esteen uusien yksiköiden sijoittamiselle keskusten ulkopuolelle. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä muihin uudistuksiin, kuten tieliikelaitoksen perustamiseen, jolloin valtion henkilöstöä siirrettiin uusiin toimipaikkoihin ja vähennettiin uudistuksen yhteydessä ja seurauksena. Valtion työnantajana ei tule suhtautua eri tavalla eri tilanteisiin vaan ihmisten yhdenvertaista kohtelua tulee kunnioittaa. Valiokunta katsookin, että henkilöstön asemaa koskevat päätökset, mm. henkilöstön työmatka- ja siirtymisvelvollisuuden osalta, eivät saa muodostua esteeksi alueellistamislinjausten toteuttamiselle.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä vakavaa huomiota siihen, että valtioneuvoston eri hallinnonalojen ja hankkeiden peruslinjausten tulee olla yhdensuuntaisia eivätkä ne saa olla vastakkaisiin suuntiin vaikuttavia. Valiokunta ei pidä nykytilannetta suotavana ja ehdottaa sen vuoksi lausumaa, jonka mukaan valtion henkilöstön asemaa koskevia päätöksiä tulee muuttaa alueellistamislinjausten toteuttamiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

***Yksityiskohtaiset perustelut*****1. lakiehdotus**

3 §. *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Lainsäädäntösystemaattisista syistä organisatiolakeihin ei tule sisällyttää erityisiä valtuutussäännöksiä säätää viranomaisen tehtävistä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesta hallinnon lainalaisuusvaatimuksesta johtuu, että viranomaisten tehtävien tulee pääsääntöisesti perustua laintasoiseen sääntelyyn erityisesti silloin, kun viranomaisen tehtäviin sisältyvät toimivaltuudet voivat muokata yksityisten toimijoiden tai muiden tahojen oikeusasemaa. Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella viranomaistehtävien hoitamisesta ja toteuttamisesta voidaan sinänsä säätää myös lakia alemmanasteisilla oikeussäännöksillä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa poistettavaksi viranomaisen tehtävien määrittelyä valtioneuvoston asetuksella koskevat asetuksenantovaltuudet.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla voidaan sinänsä säätää valtioneuvoston asetuksella lakiehdotuksen 3 §:ssä mainituista viranomaisen hallintoa koskevista seikoista. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen muotoilu tarkemmista säännöksistä on kuitenkin virheellinen, koska itse laissa ei ole perussäännöksiä Rautatieviraston johtamisesta, asioiden käsittelemisestä, ratkaisemisesta eikä hallinnon sisäisestä järjestämisestä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että valtioneuvoston asetuksella säädetään Rautatieviraston johtamisesta ja sen tehtävien hoitamisesta, asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta virastossa.

Valiokunta toteaa tämän lisäksi, että asioiden valvontaa muissa viranomaisissa ja toimituksissa koskevalla asetuksenantovaltuutuksella on tarkoitus säätää siitä, miten Rautatievirastossa järjestetään julkisen edun valvonta Rautatieviraston toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä.

Valiokunta ehdottaa uutta 2 momenttia, jossa on tarkoitus säätää, että Rautatieviraston työjär-

jestyksessä määrätään viraston organisaatiosta ja muusta sisäisen hallinnon järjestämisestä.

Valiokunta ehdottaa vastaavasti pykälän otsikoinnin muuttamista muotoon tarkemmat säännökset ja määräykset.

Valiokunta on tehnyt vastaavat muutokset pykälän muotoiluun.

**2. lakiehdotus**

4 §. *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Lainsäädäntösystemaattisista syistä organisatiolakeihin ei tule sisällyttää erityisiä valtuutussäännöksiä säätää viranomaisen tehtävistä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesta hallinnon lainalaisuusvaatimuksesta johtuu, että viranomaisten tehtävien tulee pääsääntöisesti perustua laintasoiseen sääntelyyn erityisesti silloin, kun viranomaisen tehtäviin sisältyvät toimivaltuudet voivat muokata yksityisten toimijoiden tai muiden tahojen oikeusasemaa. Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella viranomaistehtävien hoitamisesta ja toteuttamisesta voidaan sinänsä säätää myös lakia alemmanasteisilla oikeussäännöksillä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa poistettavaksi viranomaisen tehtävien määrittelyä valtioneuvoston asetuksella koskevat asetuksenantovaltuudet.

Valiokunta toteaa tämän lisäksi, että asioiden valvontaa muissa viranomaisissa ja toimituksissa koskevalla asetuksenantovaltuutuksella on tarkoitus säätää siitä, miten Ratahallintokeskuksessa järjestetään julkisen edun valvonta Ratahallintokeskuksen toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä.

Valiokunta ehdottaa uutta 2 momenttia, jossa on tarkoitus säätää, että Ratahallintokeskuksen työjärjestyksessä määrätään viraston organisaatiosta ja muusta sisäisen hallinnon järjestämisestä.

Valiokunta ehdottaa vastaavasti pykälän otsikoinnin muuttamista muotoon tarkemmat säännökset ja määräykset.

Valiokunta on tehnyt vastaavat muutokset pykälän muotoiluun.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muutoin muuttamattomina paitsi 1. lakiehdotuksen 3 § ja 2. lakiehdotuksen 4 § muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

**Valiokunnan muutosehdotukset****1. lakiehdotus**

3 §

**Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Valtioneuvoston asetuksella säädetään Rautatieviraston johtamisesta ja sen tehtävien hoitamisesta, asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta virastossa sekä asioiden valvonnasta muissa viranomaisissa ja toimituksissa.

*Rautatieviraston työjärjestyksessä määrätään viraston organisaatiosta ja muusta sisäisen hallinnon järjestämisestä. (Uusi)*

**2. lakiehdotus**

4 §

**Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Valtioneuvoston asetuksella säädetään Ratahallintokeskuksen johtamisesta ja sen tehtävien hoitamisesta, asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta virastossa sekä asioiden valvonnasta muissa viranomaisissa ja toimituksissa.

*Ratahallintokeskuksen työjärjestyksessä määrätään viraston organisaatiosta ja muusta sisäisen hallinnon järjestämisestä. (Uusi)*

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin, jotta valtion henkilöstön asemaa koskevat linjaukset saatetaan yhdensuuntaisiksi alueellistamishankkeen peruslinjausten kanssa.*

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markku Laukkanen /kesk  
jäs. Mikko Alatalo /kesk  
Leena Harkimo /kok  
Saara Karhu /sd  
Inkeri Kerola /kesk  
Reino Ojala /sd  
Reijo Paajanen /kok  
Erkki Pulliainen /vihr

Eero Reijonen /kesk  
Pertti Salovaara /kesk  
Arto Seppälä /sd  
Timo Seppälä /kok  
Harry Wallin /sd  
Raimo Vistbacka /ps (osittain)  
vjäs. Lyly Rajala /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.