

Asia: LVM/2394/03/2017

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Hallituksen esitys

#### **Yleiset kommentit hallituksen esityksestä**

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry kiittää Liikenne- ja viestintäministeriötä lausuntopyyntöstä. JUKO on lausuntoaan valmistellessaan käynyt keskustelua merkittävimpiä henkilöstöryhmiä edustavien jäsenjärjestöjensä kanssa.

Yleiset kommentit valmisteluun liittyen

LVM asetti 3.11.2016 työryhmän (LVM/1933/05/2016) valmistelemaan esiselvitystä liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen uudelleen organisoinnista. Esiselvitysvaihe tehtiin työnantajavetoisesti, ilman että henkilöstöä kuultiin tai otettiin mukaan valmisteluun. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa edellyttää henkilöstön mukaan ottamista myös asioiden valmisteluvaiheessa. Saamamme tiedon mukaan valmistelutyöhön osallistuneet henkilöt määrättiin erikseen pitämään henkilöstöltä ja henkilöstön edustajilta salassa valmistelun alla olevat asiat. Henkilöstö ei näin ollen ole päässyt aidosti vaikuttamaan LIIVI-hallinnonalan virastouudistushankkeen liikenteen ohjauksen järjestämis- ja toteuttamisvaihtoehtojen valmisteluun, joissa linjataan merkittäväällä tavalla mm. henkilöstön asemaa ja tehtäviä. Paheksomme tätä menettelytapaa ja katsomme, että valmistelua ei toteutettu yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaisesti. Menettely ei ole hyvän työnantajapolitiikan mukaista ja se on omiaan aiheuttamaan hämmennystä henkilöstön keskuudessa.

Yleiset kommentit hallituksen esityksestä

Hallituksen esitys vaikuttaa puutteellisesti valmistellulle ja teksti sekavalle, erityisesti huomioiden 19.1.2018 annettu HE laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esityksen perusteluista puuttuu liikenteenohjaus- ja hallintopalveluihin liittyviä asioita, joita ei ole lainkaan käsitelty lakiehdotuksessa, tai niiden käsittely on ollut puutteellista. Henkilöstöä ja henkilöstövaikutuksia koskeva osuus lakiehdotuksessa on liian suppea ottaen huomioon, kuinka merkittävässä virastomuutoksesta tässä on kyse. Viitaukset sopimuksiin ja liikkeenluovutuksen lainsäädäntöön ovat riittämättömiä. Taloudellisten vaikutusten arviointi on vajavaista ja perustuu lähinnä yrityksessä heti toteutettavaksi esitettyihin säästötoimenpiteisiin.

JUKO pitää huolestuttavana Liikennesektorikonaisuuden pilkkoutumisen eri organisaatioihin. Maakuntauudistuksen rinnalla tehtävä Liikennehallinnon keskusvirastouudistus useine organisaatioineen jakaa osaamista. Maakuntauudistus tuo mukanaan 18 erillistä itsehallinnollista aluetta, jotka muodostavat korkeintaan yhdeksän toiminta-aluetta. Rajapintoja liikennesektorin sisälle syntyy lisää tämän uudistuksen kautta. Rajapinnat ovat omiaan lisäämään toiminnan tehottomuutta ja kustannuksia. Osaaminen siiloutuu ja eriytyy toisistaan, jolloin synergiaedut menetetään. Henkilöstön on entistä vaikeampaa edetä urapolulla ja osaajien liikkuvuus vähenee. Tämä on henkilöstön näkökulmasta ei toivottava kehityssuunta.

## **Yleisperustelut**

Hallituksen esityksen mukaisesti Liikenneviraston vastuulla olevat meri-, tie- ja rautatieliikenteen ohjaustoiminta sekä näihin keskeisesti liittyvät suunnittelu-, tuki- ja hankintatoiminta sekä tietojärjestelmät ja –infrastrukturi yhtiöitettäisiin virastosta valtion osakeyhtiöksi. Yleisperusteluissa ei tuoda selkeästi esiin sitä, että edellä mainituista Liikenneviraston tehtävistä perustettava yhtiö on perustamisensa jälkeen osa liikenteenohjauskonsernia. Tämä tarkoittaa sitä, että perustettava yhtiö jaetaan edelleen kahteen erilliseen yhtiöön. Vuoden 2019 alkupuolella, meri- ja tieliikenteenohjaus muodostuisivat erillisiksi liikennemuotokohtaisiksi yhtiöiksi ja rautatieliikenteen ohjaustoiminta yhdistettäisiin nykyiseen Finrail Oyn. Uudistuksessa perustetaan erillinen valtion erityisosakeyhtiö, josta muodostetaan Liikenteenohjauskonserni ja johon liitetään neljä yhtiötä. Perustamistavalla ja sen etenemisellä on suuri vaikutus henkilöstöön.

Liikenneinfraa koskeva kokonaisuus on käsitelty esityksessä puutteellisesti. Lakiehdotus pureutuu nähdäksemme enemmän perustettavan yhtiön ja konsernin ekosysteemin luomiseen ja digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin, kuin itse asiaan eli liikenteenohjaukseen ja hallintaan sekä sitä toteuttaviin liikennekeskuksiin, ja niiden ohjaustoiminnon merkitykseen ja muuttumiseen.

## **Yksityiskohtaiset perustelut**

JUKO ry kannattaa toteuttamisvaihtoehtoista ensisijaisesti vaihtoehtoa, jossa liikenteenohjaus- ja hallintatoiminnot sijoitetaan valtion virastoon. Viranomaistoiminnoin varmistutaan parhaiten

viranomaisyhteistyöstä Suomen ja keskeisten naapurimaiden kesken sekä turvataan maanpuolustustehtävät ja huoltovarmuus.

Esityksessä esitetty tehtäväjako yhtiölle edellyttää tilaavalta ja valvovalta viranomaiselta 24/7 päivystystoimintoja, jotta varmistetaan viranomaispäätösten teko ilman aiheetonta viivästystä.

Julkisten hallintotehtävien antaminen osakeyhtiölle

Perustuslaissa rajoitetaan julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille, kuten yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle ja tämä on otettava huomioon uudistusta suunniteltaessa.

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimus pohjaisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Julkinen hallintotehtävä voidaan PL 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkastelussa on syytä huomioida myös tehtävän nykyinen toteutus valti-onhallinnossa.

Henkilöstön asema muutostilanteessa yhtiöittämisvaihtoehdossa

Henkilöstöjärjestöt ovat edellyttäneet Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan YT-kokouksissa, että henkilöstön asemaa muutostilanteessa valmistellaan tasavertaisesti virastosiirtojen ja yhtiöittämisen osalta. Tämän varmistamiseksi on ehdotettu, että LVM omistaja-ohjaus yhdessä olemassa olevien ANS Finland Oy:n ja Finrail Oy:n henkilöstöhallintojen ja henkilöstöjärjestöjen edustajien sekä Liikenneviraston henkilöstön edustajien kanssa tarkas-telee ja valmistelee yhdessä

yhtiöön siirtyvän henkilöstön tulevaa asemaa, palkkausta ja etuja, pohjana PALTA:n ja mainittujen valtio-omisteisten yhtiöiden voimassa oleva työehtosopimus. Mikäli valmistelussa edetään yhtiöittämisvaihtoehdon pohjalta, yhteistyö henkilöstön edustajien kanssa tulee toteuttaa edellä kuvatulla tavalla.

## Henkilöstön asemaa ja siirtymistä koskeva sääntely

Lakiin Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen muuttamisesta osakeyhtiöksi esitetään otettavaksi henkilöstön asemaa koskeva säännös (7 §): ”Henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 5e ja 5f §:ssä (1548/2011) sekä työsopimuslaissa (55/2001).” Näiden viitattujen säännösten mukaan henkilöstön siirtyminen tapahtuu liikkeenluovutuksella. Esitetty 7 §:n sisältö on henkilöstön kannalta aivan liian suppea sisältäen ainoastaan viittaukset liikkeenluovutusta koskeviin valtion virkamieslain ja työsopimuslain säännöksiin.

Lain perusteluissa on esitetty henkilöstön siirtymistä koskevia näkökohtia tarkemmin: henkilöstövaikutukset-kohdassa s. 31-32 ja 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 40-41. Varsinkin yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyt kirjaukset ovat huomattavan puutteelliset. Henkilöstön siirtymistä koskeva säännös tulee kirjoittaa laajemmin, kuten esimerkiksi on tehty laissa Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017). Ao. lain 18 §:ssä on erillinen henkilöstön siirtymistä yhtiöön koskeva säännös:

### 18 § Siirtymäsäännökset

Osa Innovaatorahoituskeskus Tekesin henkilöstöstä siirtyy yhtiön palvelukseen lain tultua voimaan. Siirtoon sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 5 e ja 5 f §:n sekä työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n säännöksiä liikkeen luovutuksesta. Siirtyvä henkilöstö määritellään liiketoimintasiirtoa koskevissa asiakirjoissa. Rahoituskeskus päättää siirtyvästä henkilöstöstä ja siirron ajankohdasta.

Kun virassa tai virkasuhteessa oleva 1 momentissa tarkoitettu henkilöstö siirtyy yhtiöön, virat lakkaavat ja virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista myöhemmin määriteltävänä ajankohtana lain tultua voimaan. Koko siirtyvä henkilöstö otetaan työsuhteeseen yhtiöön sanotusta ajankohdasta lukien. Virkojen lakkaaminen ja virkasuhteiden päättyminen ei edellytä suostumusta. Yhtiöön siirtyvät työsuhteiset tehtävät ja niissä oleva henkilöstö siirtyvät yhtiöön työsuhteeseen sanotusta ajankohdasta lukien. Määräaikainen virka- ja työsuhteinen henkilöstö siirtyvät määräaikansa osoittamaksi ajaksi yhtiön palvelukseen määräaikaiseen työsuhteeseen. Palvelussuhteen lajin muuttuminen ei vaikuta palvelussuhteen jatkuvuuteen. Jos 1 momentissa mainitun ajankohdan jälkeen siirretään tehtävä yhtiöön, siirtoon sovelletaan valtion virkamieslain ja työsopimuslain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä vuoden 2020 loppuun asti.

Luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät yhtiölle siten kuin valtion virkamieslain 5 f §:ssä säädetään. Tämä ei kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle.

Ennen luovutusta eräänytyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat rahoituskeskus ja yhtiö yhteisvastuullisesti. Rahoituskeskus on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänytyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Yhtiö on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä kuten työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä säädetään.

Henkilöstö siirtyy luovutushetkellä olevalla euromääräisellä palkalla yhtiöön.

Henkilöstön asemaa ja siirtymistä yhtiöön koskeva säännös tulisi siis kirjoittaa vastaavasti kuin Business Finland Oy:n palvelukseen siirtyviä henkilöitä koskeva säännös. Säännökseen tulee myös lisätä kirjaus koskien osakeyhtiön velvollisuutta ottaa lisäeläkevakuutus henkilöstön eläketurvan tason säilyttämiseksi.

Henkilöstön asemaa koskevan säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee näin ollen lisätä seuraavat kokonaisuudet:

- liikkeenluovutusta koskevan säännösten noudattamista siirtoihin yhtiöön vuoden 2021 loppuun asti
- henkilöstön työsuhteen katsominen jatkuneen työsuhde-etuksien määräytyisen kannalta yhdenjaksoisena
- lisäeläketurvaa koskeva kirjaus
- maininta palkkatason turvaamisesta. Siirtyminen yhtiöön tapahtuu euromääräisillä palkoilla. Lisäksi yhtiöittämisessä on tarkoitus säilyttää henkilöstön tehtävien vaativuus ja palkkaus ennallaan vähintään vuoden 2021 loppuun tai siihen saakka, kunnes työnantaja ja työntekijäjärjestöt ovat neuvotelleet uuden työehtosopimuksen koskemaan yrityksen koko henkilökuntaa
- yhtiön perustamisessa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa
- henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan
- henkilöstö otetaan laajasti mukaan osakeyhtiön perustamisen jatkovalmisteluun
- maininta siitä, että henkilöstön kokonaismäärää ei ole yhtiöittämisen yhteydessä tarkoitus vähentää
- henkilöstön sukupuoli- ja tasa-arvoaikutuksia koskeva arviointi
- maininta, että henkilöstösiirrot paikkakunnalta toiselle perustuvat lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen.
- maininta, että mahdollisten tehtäväjärjestelyjen yhteydessä järjestelyjen piirissä olevalle henkilöstölle etsitään korvaavat tehtävät

## Lakiehdotukset

### **Laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi**

-

### **Laki aluevalvontalain muuttamisesta**

-

## **Laki alusliikennepalvelulain muuttamisesta**

-

## **Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta**

-

## **Laki meripelastuslain muuttamisesta**

-

## **Laki rautatielain muuttamisesta**

-

## **Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset**

-

## **Muita huomioita ja kommentteja**

### **Muut mahdolliset huomiot**

Liikenteenohjaus ei ole pelkkää digitalisaatiota. Ohjaukseen liittyvät palvelutasojen arvioinnit sekä fyysinen liikenteen ohjaus, kuten liikennemerkkit, ja yleisemmin infran suunnittelu, rakentaminen, hoito ja kunnossapito. Nämä toiminnot tehdään nykyisin ELY-keskusten toimesta ja muutaman vuoden kuluttua maakunnista käsin. Lakiesityksessä ei oteta huomioon näitä toimintoja, jotka liittyvät olennaisesti liikenteenohjauksen kokonaisuuteen.

Aho Katja  
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry