Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle esitetyt lausunnot

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 61/2018 vp):

- **Liikenne- ja viestintäministeriön vastine**

Liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 61/2018 vp).

Asiantuntijalausunnot on saatu oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, sisäministeriön pelastusosastolta, rajavartio-osastolta ja poliisiosastolta, valtiovarainministeriöltä, Poliisihallitukselta, Tietosuojavaltuutetun toimistolta, Tullilta (hallinto-osasto ja ulkomaankauppa- ja verotusosasto), ELY-keskuksilta, Liikennevirastolta, Liikenteen turvallisuusvirastolta, Viestintävirastolta, ANS Finland Oy:ltä, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:lta, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskukselta (Hybrid CoE), Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymältä (HSL), Infra ry:ltä, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Keskuskauppakamarilta, Lapin liitolta, Linja-autoliitto ry:ltä, Logistiikkayritysten Liitto ry:ltä, Logistiikka-asiakkaidenneuvottelukunta LONK:lta, Metsäteollisuus ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pardia Ry:ltä, Pirkanmaan maakuntahallitukselta, Raidealan neuvottelukunta RAINE:lta, SKAL ry:ltä, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Paikallisliikenneliitto ry:ltä, Suomen Taksiliitto ry:ltä, Suomen tieyhdistykseltä, Suomen Varustamoilta, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitolta (FiCom ry), VR-Yhtymä Oy:ltä, Yhteiseltä Toimialaliitolta (YTL) ja Yleisradio Oy:ltä.

Uudistuksen tavoitteet

Suurimmassa osassa lausuntoja uudistuksen tavoitteita pidettiin hyvinä ja tarkoituksenmukaisina. Virastojen toimintoja selkeytetään ja muutoksilla pyritään vastaamaan paremmin toimintaympäristön ja asiakastarpeiden muutoksiin. Erityisesti FiCom piti tavoitteita kannatettavina, koska ne mahdollistavat uusia liiketoimintamahdollisuuksia sekä tukevat toimijoiden kokeiluja ja tuotekehitystä.

Osassa kommenteista viitattiin edelliseen virastouudistukseen ja sen tavoitteisiin (HE 142/2009 vp; OM). Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että nykyisessä toimintaympäristössä liikenne- ja viestintäministeriön alaisten virastojen organisaatiomalli toimii hyvin; toisaalta ministeriön mielestä moni asia voitaisiin tehdä vielä paremmin. Virastouudistuksella pyritään valmistamaan hallinnonalan rakenteet nähtävissä oleviin toimintaympäristön muutoksiin. Digitalisaatio, palveluistuminen sekä robotisaatio ja tiedon merkityksen lisääntyminen muuttavat asiakastarpeita ja samalla liikenne- ja viestintäviranomaisille kohdistuvia vaatimuksia. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä myös viranomaisten roolia on jatkuvasti tarkasteltava uudelleen. Jotta monimuotoisiin ja muuttuviin tulevaisuuden haasteisiin pystytään vastaamaan, julkisen hallinnon tulee pystyä lisäämään strategista ketteryyttä ja edelleen vähentämään pirstoutumista ja siiloutumista. Suomi voi tulevaisuudessakin jatkaa menestyksen tiellä hallintoa uudistamalla ja varmistamalla, että asiakkaat saavat tulevaisuudessakin tehokkaasti viranomaisilta tarvitsemansa palvelut.

Ministeriö tiedostaa hyvin, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää perutettavien organisaatioiden muutosprosessin systemaattista johtamista ja yhtenäisten toimintatapojen luomista, jotta synergiaetuja syntyy ja organisaatioiden tehostaminen toteutuu. Sen vuoksi henkilöstö on otettu mukaan uudistuksen valmisteluun.

Virastojen organisaatio, henkilöstön asema, tehtävät ja niiden välinen tehtävän- ja työnjako

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota virastojen organisaatioon, henkilöstön asemaan ja tehtävänjakoon.

Virastolaeissa virastojen organisaatio ja tehtävät on pyritty kuvaamaan selkeästi, mutta yleisluontoisesti. Virastojen organisaatiosta ja ratkaisuvallasta on säännökset, jotka vastaavat valtion hallinnon nykykäytäntöä (esim. Ruokavirasto, L 371/2018). Virastojen hallintomallin on voitava mukautua toimintaympäristön muutoksiin ja siksi on tärkeää, että siitä voidaan säätää työjärjestyksellä. Varsinaiset yksityiskohtaiset säännökset tehtävistä ja toiminnoista on sisällytetty toimialalainsäädäntöön, esimerkiksi liikenteen palveluista annettuun lakiin, sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin ja maantie- ja ratalakeihin (erillinen HE 45/2018 vp). Erityislainsäädännössä on myös tarkemmat säännökset virastojen ohjaus- tai valvontavastuista.

Puolustusministeriö on ottanut esille virastojen varautumis- ja valmiusvelvoitteet ja edellyttänyt kustannusvastuun säilyttämistä LVM:n hallinnonalalla sekä meritilannekuvasta huolehtimista. PLM on ottanut esille nämä ehdotukset jo esityksen laatimisvaiheessa ja siksi kummankin viraston tehtäviin on sisällytetty varautuminen häiriötilanteisiin. Tällaista kirjausta ei ole aikaisemmin ollut kummankaan liikennealan viraston toimialalainsäädännössä. Lisäksi liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin on sisällytetty vastuu meritilannekuvasta.

Henkilöstöjärjestöt (JHL, JUKO) ovat kiinnittäneet huomiota uudistuksen aikatauluun ja henkilöstön asemaan. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että henkilöstö on ollut mukana uudistuksen valmistelussa ja valmisteluasiakirjat ovat olleet intranetissä henkilöstön nähtävinä. Esityksessä on havainnollistettu virastojen henkilöstön määrän jakautumista sekä arvioitu uudistuksen vaikutusta henkilösiirtoihin. Vuoden 2019 luvuissa on mukana ennakoitu henkilöstön lisäys vuoden 2018 aikana. Ministeriö korostaa sitä, että ketään ei irtisanota virastouudistuksen vuoksi. Tarkoituksena on neuvotella uudet virka- ja työehtosopimukset.

Kyberturvallisuuskeskus

Lausunnoissa on otettu esille Kyberturvallisuuskeskus ja sen asema uudistuksessa (OM, PLM, SM/poliisiosasto, VM, YTL, EK, Hybrid CoE, Viestintävirasto). Osa lausunnonantajista on tukenut keskuksen ehdotettua organisointimallia (FiCom, Hybrid CoE, PLM ja SM); OM on esittänyt siihen muutoksia. FiCom korosti sitä, että keskeisintä on turvata kyberturvallisuuden ja taajuushallinnon korkeatasoinen osaaminen ja ammattitaito. Järjestö piti hyvänä sitä, että keskuksella on omat säännökset virastolaissa eikä siitä päätetä viraston työjärjestyksellä. Keskuksen toimintaan ollaan oltu tyytyväisiä ja pidetään tärkeänä, että toimintaedellytykset ja resurssit turvataan uudistuksen yhteydessä (EK ja YTL). Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että keskus tulee olemaan toiminnallisesti erillinen osa virastoa. Sen asema ei poikkea nykytilasta (Viestintäviraston yhteydessä), mutta on selkeytetty lakitasolla (nykyisin vain työjärjestyksessä). Tarkemmat Kyberturvallisuuskeskusta koskevat säännökset ovat erillislainsäädännössä, mm. laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista, laki tietoturvallisuuden arviointilaitoksista, turvallisuusselvityslaki, turvallisuustutkintalaki. Ne olivat alustavasti mukana tässä hallituksen esityksessä, mutta oikeusministeriö ei myöntänyt esittelylupaa säädöksille, joten ne poistettiin hallituksen esityksestä. Kyberturvallisuuskeskus palvelisi poikkihallinnollisesti koko yhteiskuntaa myös ehdotetun uuden viraston perustamisen jälkeen.

Osaamisen säilyminen, ylläpito ja uudistuminen

Osaamisesta huolehtiminen tuli esille osassa lausuntoja (SKAL, Suomen varustamot, Suomen Taksiliitto). Uudistuksessa olisi varmistettava henkilöstön osaamisen ja motivaation säilyminen. Olisi huolehdittava, että aito liikennemuotokohtainen osaaminen säilyy. Vaarana voi olla tiedon ja ammattitaidon katoaminen virastojen sisälle siten, että sitä ei saada hyödynnettyä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että toiminnan kannalta on tärkeää, että Liikenne- ja viestintävirastossa ja Väylävirastossa on osaavaa, motivoitunutta henkilöstöä ja että virastojen johtaminen on korkeatasoista. Virastouudistuksen yhteydessä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista. Virastojen henkilöstölle pyritään muutoksessa löytämään nykyistä osaamista, tehtävien vaativuutta ja palkkatasoa vastaavat tehtävät. Lisäksi pyritään huolehtimaan uudesta osaamisesta. Henkilöstö on ollut mukana uudistuksen valmistelussa.

Toimintojen jakautuminen ja muutosten yhtäaikaisuus

Liikneviraston jakaminen kolmeen eri organisaatioon on huolestuttanut osaa lausunnonantajista (YTL, EK, Keskuskauppakamari, Suomen Kuntaliitto, Suomen Taksiliitto). Lausunnoissa katsottiin, että Liikneviraston jakaminen kolmeen eri organisaatioon saattaa heikentää liikneväyliin, liikenteeseen ja maankäyttöön liittyvää viranomaistyötä ja samalla heikentää hallinnonalan kykyä vastata asiakastarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin. Liikneviraston tehtävien siirto ja tehtäväkokonaisuuksien hajottaminen voi haitata asiakasnäkökulman ja elinkeinoelämän tarpeiden huomioimista sekä kykyä huolehtia kokonaisvaltaisesta liikennejärjestelmän kehittämisestä.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että jo hallituksen esityksen lausuntokierroksella tuotiin esille Liikneviraston jakaantuminen kolmeen kokonaisuuteen. Esityksen jatkovalmistelussa on pystytty ottamaan huomioon esitetyt näkemykset. Virastojen välistä tehtävänjakoa ja vastuita on selkeytetty ja ns. virastolaeissa on tarkemmin ja selkeämmin kirjoitettu kummankin viraston tehtävät. Toimialalainsäädäntöön on vastaavasti tehty asiaa koskevat muutokset ja tarkennukset. Virastolait ovat yksityiskohtaisempia kuin aikaisemmin: tehtäväkokonaisuudet on lueteltu laissa. Liikennejärjestelmän suunnitteluun osallistuminen on sidoksissa kummankin viraston toimivaltaan. Pääasiallisen vastuun valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta kantaa liikenne- ja viestintäministeriö, joka tulosohjaa hallinnonalansa virastoja.

Liikenteen hallinnonalalla kaikki organisaatiorakenteet ovat muutoksessa yhtä aikaa: hallinnonalan virastouudistus, ELY-keskusten lakkauttaminen ja maakuntauudistus. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että uudistukset voidaan toteuttaa ilman, että niillä olisi haitallisia vaikutuksia virastouudistukseen. Ministeriön hallinnonala haluaa olla valmiina ja toimintakunnossa, kun maakuntauudistus tulee voimaan.

Palvelutehtävien siirto

OM on ottanut lausunnossaan esille palvelutehtävien siirron yksityiselle tai julkiselle toimijalle. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että palvelutehtävien siirto on sisältynyt jo Liikenteen turvallisuusvirastosta annettuun lakiin (863/2009). Hallinnonalan virastouudistuksessa on pidetty tärkeänä, että kummallakin virastolla (Liikenne- ja viestintävirastolla, Väylävirastolla) on samanlaiset mahdollisuudet siirtää tarvittaessa teknisiä avustustehtäviä kolmannelle osapuolelle. Molempiin virastolakiehdotuksiin sisältyvät valtuudet koskevat teknisiä tehtäviä tai kokonaisuuksia eikä niihin sisälly päätöksentekovaltaa. Lisäksi valtuutuspykälä sisältää säännökset siitä, että palveluntarjoajalla on oltava riittävät tekniset edellytykset ja osaaminen tehtävän hoitamiseksi. Ministeriö pitää lakiehdotuksiin sisältyvää kirjausta riittävänä.

Liikenteen palveluista annettu laki (320/2017) sisältää laajat valtuudet palvelutehtävien siirtämisestä. Asiaa on käsitelty liikenne- ja viestintävaliokunnassa (LiVM 3/2018 vp) sekä perustuslakivaliokunnassa (PeVL 2/2018 vp). Kyseinen laki muodostaa pohjan myös uuden Liikenne- ja viestintäviraston toimivallalle.

Tietosuoja-asiat

Tietosuojavaltuutettu on ottanut esille kolme kokonaisuutta: liitelakien viittaukset, rikosasioiden tietosuojadirektiivin 2016/680 huomioiminen sekä komission ehdotus sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseksi (ePrivacy Regulation).

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että esityksen liitelakeihin on tehty osaksi muutoksia (osa tietosuojaviittauksista on poistettu ja osaa selvennetty; tarkemmin säädösliitteessä). Osassa lakiviittauksista on kyse tiedoista, jotka viranomainen saa valvottavaltaan yritykseltä eli lähtökohtaisesti kyse ei edes ole henkilötiedoista, vaan valvonnan kannalta merkityksellisistä tiedoista. EU:n tietosuoja-asetus sitoo viranomaisia, joten tällaiset säännökset eivät voi johtaa asetuksen vastaiseen toimintaan.

Lisäksi ministeriö toteaa, että sisäministeriössä on valmisteilla esitykset uusiksi laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, jotka korvaisivat voimassa olevat henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain. Sääntelyyn tehdään Euroopan unionin uudistuneen tietosuojalainsäädännön ja erityisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin edellyttämät muutokset. Liittyen ePrivacy-asetukseen ministeriö toteaa, että kyseistä EU-asetusta ei vielä ole hyväksytty, eikä asiaa sen vuoksi ole käsitelty tässä hallituksen esityksessä.

Taloudelliset vaikutukset

Osassa lausunnoista otettiin esille uudistuksen taloudelliset vaikutukset, väylärahoitus sekä virastojen maksut. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että uudistuksen taloudelliset vaikutukset ovat vielä vähäisiä vuonna 2019, koska lähtökohtana on se, etteivät hallinnonalan kokonaistehtävät muutu eikä henkilöstöä vähennetä. Kertaluontoisia kustannuksia aiheutuu tiedon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelusta ja rakentamisesta sekä toimitilajärjestelyistä (perustamiskustannukset noin 2 miljoonaa euroa). Pitkällä aikavälillä hyötyjä arvioidaan syntyvän digitalisaation ja tiedon hyödyntämisestä viranomaistoiminnoissa sekä erityisesti uusien liikkumispalveluiden avulla. Virastojen yhdistämisen ja prosessien tehostamisen kautta myös viranomaismaksujen maksutasojen pitäisi alentua asiakkaille.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että virastouudistuksessa ei ole kyse liikenneinfran rahoituksesta tai rahoitusmalleista. Virastouudistus on parlamentaariseen hankkeeseen nähden erillinen hanke. Vaihtoehtoisten rahoitusmallien käyttöönotto ei edellytä virastouudistusta, mutta ei myöskään ole sen kanssa ristiriidassa. Hankkeet eivät sulje toisiaan pois. Molemmat hankkeet edistävät pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä sekä tukevat toisiaan.

Virastouudistuksella pyritään vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, parantamaan kansalaisten hyvinvointia ja asiakaspalvelua sekä edistämään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Säädösmuutokset

Liitelaeista esitetään poistettavaksi seuraavat lakiehdotukset:

- 47. laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttamisesta
- 64. laki pelastuslain muuttamisesta
- 68. laki ratalain muuttamisesta.

Sisäministeriön esittämät muutosehdotukset:

- laki ajoneuvolain muuttamisesta: ei ole muutostarvetta

- laki matkustaja-aluksen henkilöluetteloista annetun lain 12 §:n muuttamisesta: muutetaan viittaus pelastuslakiin
- laki meripelastuslain muuttamisesta: ei ole muutostarvetta
- laki pelastuslain muuttamisesta: esitetään poistettavaksi.

Säädösmuutosten perusteluista on erillinen liite 1 ja säädösmuutoksista liite 2.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimittaa maakuntauudistusta koskevat tarvittavat säädösmuutokset erillisellä hallituksen esityksellä eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2018.

Sanna Ruuskanen
yksikön johtaja, hallitusneuvos

Silja Ruokola
lainsäädäntöjohtaja