

## KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/2005 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om Järnvägsverket och Banförvaltningscentralen

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 11 oktober 2005 en proposition med förslag till lagar om Järnvägsverket och Banförvaltningscentralen (RP 148/2005 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- arbetsmarknadsexpert Teija Junnila, finansministeriet
- chefsjurist Rami Metsäpelto, Banförvaltningscentralen
- förvaltningsdirektör Pertti Saarela, VR-Group Ab.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringsråd Hannu Pennanen, kommunikationsministeriet

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— Luftfartsverket.

#### PROPOSITIONEN

Enligt Europeiska gemenskapens lagstiftning ska medlemsstaterna inrätta oavhängiga organ med ansvar för järnvägssäkerheten. De ska vara självständiga i förhållande till förvaltaren av bannätet och järnvägsoperatörerna. Regeringen föreslår att ett ämbetsverk kallat Järnvägsverket inrättas som myndighet med ansvar för järnvägssäkerheten. Järnvägsverkets uppgift är att övervaka och utveckla järnvägssäkerheten, bevilja tillstånd att ta i bruk järnvägssystemets delsystem och kontrollera att bruket och underhållet av delsystemen uppfyller kraven. Dessutom får ver-

ket ta över de av Banförvaltningscentralens nuvarande uppgifter som gäller behörigheten för personer som arbetar med trafiksäkerhetsuppdrag och utbildning inom järnvägsbranschen samt biljettkontrollen inom kollektivtrafiken på järnvägarna. Från kommunikationsministeriet får verket överta uppgifterna för regleringsorganet. Banförvaltningscentralens uppgifter kommer tydligare än tidigare att hänga samman med centralens ställning som förvaltare av statens bannät. Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2006.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Utskottet har fäst sig vid övergångsbestämelsen i lagförslag 1 där det sägs att tjänsterna för den personal i tjänsteförhållande som överförs till Järnvägsverket blir tjänster vid Järnvägsverket när lagen träder i kraft. I propositionsmotiven hävdar regeringen att för detta inte krävs godkännande från tjänstemännens sida utom om tjänsterna flyttas till en annan ort. Enligt utredning till utskottet bygger denna policy på statsrådets principbeslut av den 14 maj 1998 om ordnande av personalens ställning i situationer där statsförvaltningen genomgår organisationsreformer.

Av propositionsmotiven framgår det att om ämbetsverket placeras utanför huvudstadsregionen, medför det tilläggskostnader på 0,5—2,4 miljoner euro, beroende på placeringsorten. Detta kommer sig bland annat av att kostnaderna för utlandsresor stiger och att de tjänstemän som flyttas över från Banförvaltningscentralen inte enligt statsrådets principbeslut är skyldiga att flytta till en annan ort och att det då blir fråga om att avlöna det dubbla antalet tjänstemän.

Experter som utskottet hört har rapporterat att det pågår en utredning om riktlinjerna för personalens ställning. Definitionen på pendlingsområde hör till de frågor som tas upp i utredningen. Till ett bostadsområdes pendlingsområde hör det område inom vilket folk i bostadsområdet vanligen arbetar. Här vill utskottet påpeka att pendlingsområdet för bostadsområden kring ett centrum omfattar centret i fråga medan centrets pendlingsområde däremot inte omfattar de omkringliggande bostadsområdena. Följaktligen anses en tjänsteman bosatt i ett centrum inte skyldig exempelvis vid omlokalisering av ett ämbetsverk att dagligen göra arbetsresor till och från området runt centret trots att en tjänsteman bosatt i området runt centret i princip är skyldig

att göra arbetsresor till centret. Utskottet anser att en sådan definition inte är förenlig med jämlikhetsprincipen.

Utskottet konstaterar att enligt regeringsprogrammet kommer omlokaliseringen av den statliga centralförvaltningens funktioner och enheter att fortsätta. Statsrådets principbeslut av den 8 november 2001 utgår från att inte bara nya funktioner och enheter utan också sådana som utvidgas och förnyas i första hand ska placeras utanför huvudstadsregionen. Principerna för de statsanställdas ställning sätter dock enligt vad utskottet erfarit i viss mån stopp för omlokalisering av nya enheter utanför centra. Utskottet vill i detta sammanhang hänvisa till andra reformer, typ inrättandet av Vägverket, där statsanställda omplacerades och nedskärningar skedde i samband med och till följd av reformen. Staten bör som arbetsgivare inte agera olika i olika situationer utan respektera likabehandling av människor. Utskottet anser därför att besluten om personalens ställning, bland annat sådana som gäller personalens skyldighet visavi arbetsresor och överflyttning, inte får torpedera regionaliseringspolicyn.

Utskottet vill i detta sammanhang kraftigt understryka att de taktiker som väljs för statsrådets olika förvaltningar och projekt bör vara likriktade och inte motverka varandra. Utskottet är missnöjt med den rådande situationen och föreslår därför ett uttalande om att besluten om den statliga personalens ställning bör ändras för att regionaliseringspolicyn ska kunna fullföljas (*Utskottets förslag till uttalande*).

### *Detaljmotivering*

#### **Lagförslag 1**

3 §. *Närmare bestämmelser och föreskrifter.* Av orsaker som har med lagstiftningssystematiken att göra bör organisationslagar inte innehålla särskilda bemyndiganden att utfärda närmare bestämmelser om myndighetens uppgifter genom förordning av statsrådet. Av kravet på för-

valtningens lagbundenhet i grundlagens 2 § 3 mom. följer att myndigheternas uppgifter i regel bör bygga på bestämmelser på lagnivå, särskilt när befogenheter som finns inbakade i myndigheternas uppgifter kan påverka enskilda aktörers eller andras rättsliga ställning. Å andra sidan tillåter 80 § 1 mom. i grundlagen också normer på lägre nivå än lag när det gäller utförande och fullgörande av myndighetsuppgifter. Därför föreslår utskottet att bemyndigandet att genom förordning av statsrådet ange myndighetens uppgifter stryks.

I och för sig går det att med stöd av 119 § 2 mom. genom förordning av statsrådet föreskriva om sådana i den föreslagna 3 § nämnda saker som gäller myndighetens förvaltning. Lagförslagets skrivning om närmare bestämmelser är emellertid felaktig, påpekar utskottet, eftersom själva lagen saknar grundläggande bestämmelser om Järnvägsverkets ledning, behandlingen av ärenden, beslut i ärenden och den interna organisationen. Därför föreslår utskottet att det genom förordning av statsrådet föreskrivs om ledningen av Järnvägsverket samt om behandlingen av och beslut i ärenden vid verket.

Dessutom konstaterar utskottet att bemyndigandet visavi bevakningen av ärenden hos andra myndigheter och förrättningar är tänkt att användas för att föreskriva om hur Järnvägsverket ska bevaka det allmänna intresse i ärenden som hör till verkets kompetensområde.

Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. om att det i Järnvägsverkets arbetsordning bestäms om verkets organisation och interna förvaltning i övrigt.

Utskottet föreslår i analogi härmed att paragrafrubriken ändras till "Närmare bestämmelser och föreskrifter".

Utskottet har ändrat paragrafen i enlighet med detta.

## Lagförslag 2

4 §. Bemyndigande att utfärda förordning. Av orsaker som har med lagstiftningssystematiken

att göra bör organisationslagar inte innehålla särskilda bemyndiganden att utfärda närmare bestämmelser om myndighetens uppgifter genom förordning av statsrådet. Av kravet på förvaltningens lagbundenhet i grundlagens 2 § 3 mom. följer att myndigheternas uppgifter i regel bör bygga på bestämmelser på lagnivå, särskilt när befogenheter som finns inbakade i myndigheternas uppgifter kan påverka enskilda aktörers eller andras rättsliga ställning. Å andra sidan tillåter 80 § 1 mom. i grundlagen också rättsbestämmelser på lägre nivå än lag när det gäller utförande och fullgörande av myndighetsuppgifter. Därför föreslår utskottet att bemyndigandet att genom förordning av statsrådet ange myndighetens uppgifter stryks.

Dessutom konstaterar utskottet att bemyndigandet visavi bevakningen av ärenden hos andra myndigheter och förrättningar är tänkt att användas för att föreskriva om hur Banförvaltningscentralen ska bevaka det allmänna intresse i ärenden som hör till verkets kompetensområde.

Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. om att det i Järnvägsverkets arbetsordning bestäms om verkets organisation och interna förvaltning i övrigt.

Utskottet föreslår i analogi härmed att paragrafrubriken ändras till "Närmare bestämmelser och föreskrifter".

Utskottet har ändrat paragrafen i enlighet med detta.

## Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kommunikationsutskottet

*att lagförslagen i övrigt godkänns utan ändringar men 3 § i lagförslag 1 och 4 § i lagförslag 2 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).*

*Utskottets ändringsförslag*

*Lagförslag 1*

3 §

*Närmare bestämmelser och föreskrifter*

Genom förordning av statsrådet bestäms (utesl.) om ledningen av Järnvägsverket och skötseln av dess uppgifter, behandlingen och avgörandet av ärenden vid verket (utesl.) samt bevakningen av ärenden hos andra myndigheter och vid förrättningar.

I Järnvägsverkets arbetsordning föreskrivs om verkets organisation och interna förvaltning i övrigt. (Nytt)

---

*Lagförslag 2*

4 §

*Närmare bestämmelser och föreskrifter*

Genom förordning av statsrådet bestäms om ledningen av Banförvaltningscentralen och skötseln av dess uppgifter, behandlingen och avgörandet av ärenden vid centralen samt bevakningen av ärenden hos andra myndigheter och vid förrättningar.

I Banförvaltningscentralens arbetsordning föreskrivs om verkets organisation och interna förvaltning i övrigt. (Nytt)

---

*Utskottets förslag till uttalande*

*Riksdagen förutsätter att regeringen snabbt vidtar åtgärder för att harmonisera riktlinjerna för de statsanställdas position med grundlinjerna i regionaliseringsprojektet.*

Helsingfors den 18 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent  
medl. Mikko Alatalo /cent  
Leena Harkimo /saml  
Saara Karhu /sd  
Inkeri Kerola /cent  
Reino Ojala /sd  
Reijo Paajanen /saml  
Erkki Pulliainen /gröna

Eero Reijonen /cent  
Pertti Salovaara /cent  
Arto Seppälä /sd  
Timo Seppälä /saml  
Harry Wallin /sd  
Raimo Vistbacka /saf (delvis)  
ers. Lyly Rajala /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.