

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi työ- ja elinkeinokes- kuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä toukokuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista (HE 55/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maatalousneuvos Helena Serén, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitussihteeri Elina Isoksela, työ- ja elinkeinoministeriö

- ylitarkastaja Juha Kieksi, Elintarvikeeturvallisuusvirasto Evira
- johtaja Carl-Gustav Mikander, Maaseutuvirasto
- osastopäällikkö Tuula Säynätmäki, Kaakkois-Suomen TE-keskus
- johtaja Kaj Suomela, Pohjanmaan TE-keskus
- johtaja Juha Ruippo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Kalatalouden Keskusliitto
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lain antamista työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista.

Ehdotetulla lailla päivitetään työvoima- ja elinkeinokeskuksia sekä työvoimatoimistoja koskeva sääntely vastaamaan paremmin työ- ja elinkeinoministeriön perustamisesta johtuvia muutostarpeita ja perustuslain vaatimuksia. Perustuslakiuudistuksesta johtuen ehdotetaan eräi-

den aiemmin asetuksissa säädeltyjen asioiden ottamista lain tasolle.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen nimi muutetaan työ- ja elinkeinokeskukseksi. Samoin työvoimatoimiston nimi muutetaan työ- ja elinkeinotoimistoksi. Lisäksi toteutetaan eräitä hallinnollista ohjausta selkeyttäviä ja joustavuutta lisääviä muutoksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja viimeistään syksyllä 2008.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää myönteisinä ehdotetun organisaatiomuutoksen tavoitteita tehostaa viranomaistoimintaa ja nostaa asiakaspalvelun laatua. Kun yritysten tarpeet tarvittavien palveluiden suhteen eroavat joiltakin osin toisistaan eri alueilla, on sinänsä perusteltua, että työ- ja elinkeinokeskukset erikoistuvat tiettyjen palveluiden tarjoajiksi. Erikoistumisella voidaan saavuttaa parempi asiantuntemus ja neuvonnan laatu. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että peruspalveluja voidaan tarjota yrityksille kaikilla alueilla samoin kuin palvelujen saatavuudesta molemmilla kotimaisilla kielillä. Palvelupisteitä tulee olla riittävästi, ja niiden tulee muodostaa verkosto, joka on alueellisesti ja paikallisesti kattava. Ehdotuksen mukaan alue- ja paikallishallinnon viranomaisille annettaisiin lisäksi aikaisempaa enemmän liikkumavaraa palvelutoiminnan tuottamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Valiokunta korostaa tältäkin osin sitä, että keskusten korkeatasoisen ja laadukkaan palvelutarjonnan edellytyksenä on yritysten tarpeiden tunteminen ja tiivis yhteistyö elinkeinoelämän kanssa.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa mainittuihin keskuksen tehtäviin tulee tehdä täsmennys siten, että tehtävissä mainitaan maaseudun kehittäminen "muiden maaseutuelinkeinojen" lisäksi. Jo aiempaan lakiin sisältynyt käsite "Muut maaseutuelinkeinot" on sisälöltään suppeampi kuin maaseudun kehittäminen, eikä se pidä sisällään muun muassa kylien kehittämistä kuten ei myöskään maaseudun rakennetun ympäristön kehittämistä. Lisäksi keskuksen tehtäviin tulee tehtäväkokonaisuuden selkeyden vuoksi sisällyttää myös yleisen kalatalousedun valvontaa koskevat tehtävät.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan keskuksen yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta kuuluisivat työ- ja elinkeinoministeriölle. Muut viranomaiset ohjaisivat ja valvoisivat keskuksen toimintaa omilla toimialoillaan ehdotuksen 3 §:n

2 momentin nojalla. Lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö sovelttaa yhteen muiden viranomaisten ohjauksen. Esityksen perusteluista käy ilmi, että yleishallinnollinen ohjaus merkitsisi lähinnä tulosohtausprosessin johtamista ja että muiden viranomaisten ohjaus merkitsisi substanssiohjausta. Perustelujen mukaan yhteensovittamistehtävä kohdistuisi pääsääntöisesti strategisesti ja taloudellisesti merkittävään ohjaukseen ja yhteensovittaminen velvoittaisi muita viranomaisia informoimaan työ- ja elinkeinoministeriötä keskuksen toiminnan kannalta merkittävistä valmisteilla olevista soveltamisohjeista, linjauksista, koulutustilaisuuksista jne. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että epäselväksi kuitenkin jää, mitä esitys käytännössä tarkoittaisi. Esimerkiksi EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kansalliseen hallintaan liittyä olennaisena osana strategisesti ja taloudellisesti merkittävää ohjausta, muun ohella tukijärjestelmiin ja tukijärjestelmävarojen käyttöön liittyvää, joka valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan rinnastetaan oman toimialan substanssiohjaukseksi ja jää siten yhteensovittamistehtävän ulkopuolelle. Valiokunta toteaa, että ehdotus saattaa ohjaukseen liittyviltä osiltaan hämärtää hallinnon ohjaus- ja vastuusuhteita sekä lisätä viranomaisten välistä byrokratiaa tiedonantovelvoitteiden.

Valiokunta pitää periaatteellisesti merkittävänä 3 §:n 3 momenttiin sisältyvää muutosta, jonka mukaan yksin työ- ja elinkeinoministeriö voisi määrätä keskuksen erikoistumaan ja hoitamaan tehtäviä myös toimialueensa ulkopuolella eli myös silloin kun tehtäviä ohjaa esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö, Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) tai Maaseutuvirasto. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tässä tarkoitettu päätös ei saa olla ristiriidassa tukia koskevien erityissäännösten ja tukiin sovellettavien menettelyjen kanssa. Koska myös päättämisen tehtävien jaosta keskusten kesken tulisi asiallisesti edelleen kuulua sille ohjaavalle taholle, jolla on parhaat edellytykset substanssioh-

jauksessaan olevien asia- ja tehtäväkokonaisuuksien hahmottamiseen koko valtakunnan tasolla, valiokunta katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön olisi aina ennen päätöstä hankittava asianomaisen ministeriön suostumus tai vähintään lausunto. Tästä tulee ottaa maininta lakiin ja perusteluihin. Erityissäännöksiä tehtävien hoitamisesta yksittäisen keskuksen toimialueen ulkopuolella sisältyy esimerkiksi maaseudun kehittämisen tukia koskevaan säädöstyön. Kalatalouden tehtävien hoidosta on annettu maa- ja metsätalousministeriön päätös (619/1997). Nykyisistä viidestätoista keskuksista yhdestätoista on kalatalousyksikkö. Varsinais-Suomi, Häme, Pohjanmaa ja Kainuu huolehtivat kalatalouteen liittyvistä tehtävistä toimialueensa ulkopuolella. Ohjaavan tahon suostumuksen avulla turvataan muun muassa vireillä olevan kehittämistyön toteutuminen.

Edellä on todettu, että lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin mukaan "työ- ja elinkeinoministeriö sovittaisi yhteen työ- ja elinkeinoministeriön, sisäasiainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, Tekesin, Eviran ja Maaseutuviraston ohjauksen". Nykyisen käytännön mukaan maa- ja metsätalousministeriö on mm. vienyt valmistelemaan yritys- ja hanketukia koskevia säädösluonnoksia ja ohjeita työ- ja elinkeinoministeriön yritystukineuvottelukunnan käsiteltäviksi. Siellä on ollut mahdollista sovittaa yhteen eri hallinnonalojen näkemykset ja pyrkiä mahdollisimman yhteneväiseen käytäntöön. Yritys- ja hanketukien osalta on niiden luonteen takia varsin luonnollista, että yhteensovittamisella pyritään mahdollisimman yhteneväiseen käytäntöön, koska näitä tukia voidaan rahoittaa useammasta rahoituslähteestä. Sen sijaan maataloustukien ja kalataloustukien osalta mitään yhteensovittamisen tarvetta ei ole. Näitä koskevien säädösluonnosten ja ohjeiden yhteensovittamisella ei voida aikaansaada mitään lisäarvoa, vaan menettelyllä päinvastoin hidastetaan asioiden toimeenpanoa. Valiokunta pitääkin tarpeellisena, että esityksen perusteluissa olevaa toteamusta siitä, että "kaiken merkittävän ohjeistuksen tulee kulkea työ- ja elinkeinoministeriön kautta", täsmennetään tältä osin.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan johtaja johtaa keskuksen toimintaa ja vastaa työ- ja elinkeinoministeriön sille asettamien tulostavoitteiden saavuttamisesta. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää tarpeellisena, että tähän yhteyteen lisätään maininta siitä, että johtaja vastaa myös Maaseutuviraston kanssa tehdyn maksajavirastosopimuksen toteuttamisesta.

Valiokunta pitää lisäksi puutteena sitä, ettei hallituksen esityksen perusteluihin sisälly minikäänlaisia mainintoja Eviran tehtävistä, vaikka virasto ohjaa ja valvoo keskuksia tehtäväalueensa osalta. Keskukset huolehtivat kasvintuotantoon liittyvistä tarkastustehtävistä muun muassa vaarallisten kasvitautilien ja tuholaisten leviämisen estämiseksi sekä tuotantoeläinten merkin- nän ja rekisteröinnin valvontaan liittyvistä tehtävistä.

Valiokunta toteaa, että Eviran keskuksille antamaan ohjaukseen ja ohjeistukseen kuuluu vuosittaisen valvontasuunnitelman ja siihen liittyvän sopimuksen lisäksi paljon yksityiskohtaista käytännön substanssiohjausta ja -ohjeistusta. Eviran tehtävien luonteeseen kuuluu, että ohjeistusta joudutaan antamaan joskus hyvinkin nopeasti Evirasta riippumattomista syistä, esimerkiksi kasvinterveysasioissa silloin, kun vaarana on taudin tai tuholaisen leviäminen tuotantopaikoille. Valiokunta ei pidä tältääkään osin tarkoituksenmukaisena sitä, että kaikki hallituksen perusteluissa merkittäväksi luonnehdittu ohjeistus kulkisi työ- ja elinkeinoministeriön kautta.

Valiokunta toteaa myös, että hallituksen esityksen perusteluista ei käy selvästi ilmi Eviran mahdollisuus tehdä nykyiseen tapaan vuosittain ministeriöiden tulossopimusta tarkentava erillis-sopimus Eviran ohjaamien tehtävien hoitamisesta keskuksissa (substanssiohjaus). Tämä mahdollisuus on kuitenkin erittäin tärkeä toimialan tehtävien hoitamiseksi. Eviran ohjaamat tehtävät keskuksissa ovat elintarviketurvallisuuden kannalta keskeisiä tehtäviä, ja näin ollen on tärkeää, että tehtävät suoritetaan siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin Evira on laatimansa riskinarvioinnin ja -kartoituksen perusteella suunnitellut ja ohjeistanut.

Valiokunta pitää tärkeänä, että nykyisten keskusten kalatalousyksiköt muutoksen yhteydessä säilytetään kokonaisuuksina. Kalatalouden kannalta on tarkoituksenmukaisinta, että koko toimialaa koskeva asiantuntemus on omassa yksikössään. Kalatalouselinkeinoihin vaikuttaa kansallisen lainsäädännön lisäksi vahvasti myös yhteisön yhteinen kalastuspolitiikka. Yhteisen kalastuspolitiikan toimeenpano kokonaisuutena edellyttää omaa yksikköä myös aluetasolla. Asiakkaitten kannalta on myös toimivinta, että kalastuspolitiikan eri osa-alueet hoidetaan keskitetysti yhdessä yksikössä.

Ehdotettuun 4 §:ään sisältyisivät säännökset keskuksen johtamisesta ja ratkaisuvallasta. Nykyisen työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun asetuksen (93/1997) 12 §:n 2 momentin mukaan "Kalatalouden edunvalvontaa koskevat asiat vesioikeudellisissa lupa-asioissa ratkaisee kalatalousjohtaja." Valiokunta katsookin, että laintasolle tulee ottaa säännös, jossa todetaan, että yleisen kalatalousedun valvontaa koskevat asiat vesilain (264/1961) ja ympäristönsuojelulain (86/2000) sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukaisissa hankkeissa ratkaisee kalatalouspäällikkö. Keskusten on kalastusta, kalavesien hoitoa ja kunnostusta, kalatalouden edunvalvontaa

ympäristölupaprosesseissa sekä kalataloudellisten velvoitteiden täytäntöönpanon valvontaa koskevissa viranomaistehtävissä järjestettävä toimintansa niin, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Keskusten on toisaalta mahdollista tukea myös yritystoimintaa, joka saattaa pilata kalavesiä. Kalatalouspäällikön ratkaisuvallan säilyttäminen kyseisissä asioissa onkin oleellista mahdollisten intressiristiriitatilanteiden välttämiseksi. Asioiden käsittelyn puolueettomuuden varmistamiseen on kiinnitetty huomiota vastaavalla tavalla muun muassa ympäristöhallinnosta annetussa laissa (55/1995), jossa alueellisten ympäristökeskusten osalta on lain 4 §:n 5 momentissa todettu: "Lakisäateisten lupa- ja valvonta-asioiden sekä muiden näihin rinnastettavien viranomaistehtävien hoito on alueellisessa ympäristökeskuksessa järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan."

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Pertti Hemmilä /kok (osittain)
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Johanna Karimäki /vihr
Lauri Kähkönen /sd (osittain)
Esa Lahtela /sd (osittain)
Mats Nylund /r
Pentti Oinonen /ps

Klaus Pentti /kesk
Petri Pihlajaniemi /kok
Erkki Pulliainen /vihr
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /kesk
vjäs. Matti Kangas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.