

## TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2007 vp

**Hallituksen esitys laeiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön**

**Hallituksen esitys laiksi eräiden virkojen perustamisesta ja eräiden virkojen lakkauttamisesta**

**Hallituksen esitys eräiden tehtävien siirtämistä sisäasiainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi**

*Perustuslakivaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2007 lähettäessään hallituksen esitykset laeiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön (HE 54/2007 vp), laiksi eräiden virkojen perustamisesta ja eräiden virkojen lakkauttamisesta (HE 94/2007 vp) ja eräiden tehtävien siirtämistä sisäasiainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi (HE 90/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla todennut, että talousvaliokunta voi halutessaan antaa lausunnon perustuslakivaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkari-
- työministeri Tarja Cronberg
- kansliapäällikkö Markku Wallin, työministeriö

- neuvotteleva virkamies Tapio Laamanen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- johtaja Lauri Lyly, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtaja Markku Lemmetty, Akava ry
- johtaja Matti Kuosmanen, Pohjois-Karjalan TE-Keskus
- hallintopäällikkö Kaija Jumppanen, Uudenmaan TE-Keskus
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät
- innovaatiojohtaja Hannele Pohjola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Lapin liitto
- Palkansaajajärjestö Pardia.

#### *Viitetieto*

Valiokunta päätti 3.10.2007 pidetyssä kokouksessaan yhdistää asioiden HE 54/2007 vp, HE 90/2007 vp ja HE 94/2007 vp käsittelyt.

## HALLITUKSEN ESITYKSET

Esitykset liittyvät uuden työ- ja elinkeinoministeriön perustamiseen.

Hallituksen esityksessä (HE 54/2007 vp) laeiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön ehdotetaan, että kauppaja- ja teollisuusministeriö sekä työministeriö lakkautetaan ja niiden tilalle perustetaan työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriöön siirrettäisiin myös aluepolitiikkaan liittyvät tehtävät sisäasiainministeriöstä. Kauppaja- ja teollisuusministeriön vastuulle kuuluvat elintarvikkeasiat siirrettäisiin puolestaan maa- ja metsätalousministeriöön. Uuden ministeriön toimialaan ehdotetaan kuuluviksi elinkeinotoimintaan, kauppaan, markkinoihin, energiaan ja teknologiaan liittyvät asiat sekä kilpailu- ja kuluttaja-asiat, alue- ja työvoimapolitiikka sekä työelämään liittyvä lainsäädäntö.

Esitys lainsäädännöksi eräiden tehtävien siirtämisestä sisäasiainministeriöön (HE 90/2007 vp) sisältää ehdotukset maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien asioiden keskittämisestä sisäasiainministeriöön. Esityksen mukaisesti sisä-

asiainministeriöön muodostetaan maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus, johon kuuluvat ulkomaalaisosasto ja sen alaisuudessa Ulkomaalaisvirasto. Esityksellä ehdotetaan siirrettäväksi työministeriöstä sisäasiainministeriöön työministeriön politiikkaosaston maahanmuuttopolitiikan tiimi ja toimeenpano-osaston maahanmuutto- ja työlupa-asioiden tiimin tehtävät samoin kuin vähemmistövaltuutetun toimisto ja syrjäntälautakunta.

Esitys laiksi eräiden virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta (HE 94/2007 vp) sisältää ehdotukset työ- ja elinkeinoministeriön yhteensä kahdeksan erittelyviran perustamisesta. Samalla ehdotetaan lakkautettavaksi kaikki kauppaja- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön erittelyvirat sekä yksi sisäasiainministeriön erittelyvirka. Lakkautettavia erittelyvirkoja on yhteensä kahdeksantoista. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että valtakunnansovittelijan virat ja valtakunnansovittelijan virkaa hoitava virkamies siirretään työ- ja elinkeinoministeriöön.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Talousvaliokunta on tarkastellut esityksiä oman toimialansa puitteissa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esityksiä tarkoituksenmukaisina ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin, lähinnä hallinnonuudistuksesta seuraaviin jatkotoimiin liittyvin, huomautuksin.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) perustamisella pyritään vastaamaan työn ja työvoiman kohtaanto-ongelmiin ja parantamaan näin valmiutta vastata elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden toimivuuteen liittyviin haasteisiin. Keinoina ovat keskushallinnon kokoaminen yhteen ja ohjauksjärjestelmän selkeyttäminen. Samalla tehostetaan aluepoliittista vaikuttamista keskittämällä aluekehittämisen kannalta keskeiset tehtä-

vät ja rahoitus samaan ministeriöön ja integroimalla aluepolitiikka TEM:n kaikkien osastojen toimintaan. Merkittävä uudistus on myös siirtyminen teknologiapainotteisesta lähestymistavasta laajempaan, innovaatioita edistävään politiikkaan, jossa otetaan nykyistä laaja-alaisemmin huomioon myös palvelusektori ja kuluttajien tarpeet.

Uuden ministeriön hallintorakenne pohjautuu uuteen matriisimalliin, jossa on neljä osastoa ja kolme koko organisaation läpileikkaavaa yksikköä. Keskeiseksi matriisimallin yksiköksi nousee konserniohjauksyksikkö, jonka tehtävänä on koordinoida ja tulosohtajata kaikkia ministeriön alaisia virastoja ja laitoksia.

Talousvaliokunta katsoo, että uudella ministeriöllä on lähtökohtaisesti nykytilannetta pa-

remmat mahdollisuudet vastata tuleviin työ-, elinkeino- ja aluepolitiikkaa koskeviin haasteisiin. TEM antaa hyvät mahdollisuudet toiminnan virtaviivaistamiselle, politiikkalinjausten yhdensuuntaistamiselle ja reagointinopeuden lisäämiselle niin keskushallinnon kuin esimerkiksi TE-keskustenkin tasolla. Tavoitteiden täyttyminen jää kuitenkin riippumaan siitä, kuinka hyvin kahden erilaisen toimintakulttuurin omaavat ministeriöt saadaan omaksumaan yhtenäinen toimintamalli ja miten uusi toimintatapa ja tavoitteet saadaan jalkautettua paikallistasolle. Muutosten tulee näkyä kautta linjan aina Suomen toimintaan EU:ssa asti. Uuden ministeriön perustamisaikataulu on ollut erittäin nopea, eikä edellä mainittuihin uudistustarpeisiin ole vielä riittäväällä tavalla ehditty paneutua. Tarvittavat alue- ja paikallistason organisaation ja toiminnan uudistukset ovat vielä kartoittamatta ja tuotavuusohjelmat kaikilla tasoilla yhtenäistämättä. Tähän työhön tulee ryhtyä mahdollisimman pian.

Toiminnan aloittamisen haasteellisuutta lisää keskushallinnon tasolla täysin uusi, yritysten hallintotapaa mukaileva, matriisimalli. Saadun selvityksen mukaan kolme matriisiyksikköä koordinoivat toimintaa, mutta lopullinen päätösvalta jää kuitenkin osastoille. Toimiessaan tämä malli voi lisätä tehokkuutta yhtenäistämällä politiikkalinjauksia ja varmistamalla, että kaikkia käytettävissä olevia instrumentteja hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti. Toisaalta epäonnistuessaan se voi lisätä hallinnollista taakkaa ilman vastaavaa hyötyä. Valiokunta painottaakin, että hallintomallin toimivuutta tulee seurata tarkoin ja tarvittaessa ryhtyä nopeisiin organisaation muutostoiimiin. Uuteen organisaatioon liittyen valiokunta kiinnittää huomiota myös kuluttaja-asioiden hajoittamiseen kahden osaston alaisuuteen. Seurattavaksi jää, saadanko kuluttajapolitiikkaan kaivattua vaikutavuutta näin lisättyä.

TE-keskukset siirtyvät uudistuksen myötä kolmen ministeriön ohjauksesta pääsääntöisesti kahden ministeriön eli TEM:n sekä maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen. TEM vastaa TE-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta.

Keskushallinnon uudistuksen oletetaan poistavan nykyisiä epäselvyyksiä ohjaus-, vastuu- ja toimivaltasuhteissa samoin kuin helpottavan tietojenvaihtoa, tietojärjestelmien yhteensopivuutta, tulosohjauksen toteuttamista ja resurssien tasapuolista jakoa. TE-keskusten käytännön toiminnan kannalta on olennaista, että TEM:n konserniohjauksen kautta tuleva tulosohjaus ja osastojen vastuulla oleva resurssiohjaus saadaan toimimaan saumattomasti yhteen.

Uuden ministeriön liikkeellelähtö on jo nyt esitetyn laajan toimialan ja hallintorakenteeseen tehtyjen muutosten puitteissa haasteellinen. Pidemmällä aikavälillä on kuitenkin aiheellista harkita, toisivatko esimerkiksi työperäisen maahanmuuton ja maaseutuelinkeinojen tiiviimpi nivominen TEM:n alaisuuteen lisää synergiaetuja. Valiokunta viittaa lisäksi parhaillaan käynnissä oleviin tekijänoikeuksia ja aikuiskoulutuksen järjestämistä koskeviin selvityksiin, joista saatavat tulokset saattavat osaltaan jatkossa vaikuttaa hallinnonalojen toimivaltuuksiin. Valtion aluehallintohankkeessa arvioidaan maakuntien liittojen ja valtion aluehallinnon tehtävät, työnjako ja aluejako. Selvityksen valmistuttua valiokunta tulee tarkastelemaan saatuja tuloksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia TEM:n hallinnonalaan.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ei ole tullut esille ehdotetun uuden lainsäädännön virkajärjestelyihin liittyvien säännösten osalta huomautettavaa siltä osin kuin ne koskevat lakautettavasta kauppa- ja teollisuusministeriöstä siirtyvää henkilöstöä. TEM:n tulevaa toimintaa ajatellen on tärkeää, että koko uuden ministeriön henkilöstön palkkauksen määräytymisperusteet saadaan mahdollisimman nopeasti yhtenäistettyä vastaamaan samaa kriteeristöä ja näin määräytyvää palkkauksen tasoa.

Uudistusprosessi edellyttää kaikilla tasoilla työntekijöiltä joustavuutta ja uusien toimintatapojen omaksumista. Tässä onnistuminen vaatii vankkaa muutosjohtajuutta, johon tarvittavat resurssit on turvattava. Valiokunta tulee valtion vuoden 2008 talousarviosta antamassaan lausunnossa ottamaan kantaa uuden ministeriön taloudellisten voimavarojen riittävyyteen ja painotuksiin.

**TaVL 12/2007 vp — HE 54/2007 vp, HE 94/2007 vp,  
HE 90/2007 vp**

***Lausunto***

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää

*että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd (osittain)	Jouko Laxell /kok
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Eero Lehti /kok
jäs.	Janina Andersson /vihr	Päivi Lipponen /sd (osittain)
	Hannu Hoskonen /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Harri Jaskari /kok (osittain)	Petteri Orpo /kok (osittain)
	Anne Kalmari /kesk (osittain)	Sirpa Paatero /sd
	Matti Kangas /vas	Markku Uusipaavalniemi /kesk (osittain)
	Toimi Kankaanniemi /kd	Ulla-Maj Wideroos /r (osittain).
	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

Nähdäkseni hallituksen esitys HE 54/2007 vp on vähintäänkin tulkinnanvarainen, koska esityksen yleisperusteluissa todetaan, että tekijänoikeuksien siirtäminen uuteen ministeriöön (ts. työ- ja elinkeinoministeriöön) on vielä selvityksen alla, mutta 2. lakiehdotuksen 1 §:n 80 kohtaan sisältyy ylimalkainen viittaus tekijänoikeuslakiin osana luetteloa laeista, joissa on säädetty tai joiden nojalla on säädetty asioita kauppa- ja teollisuusministeriön käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi, ja työ- ja elinkeinoministeriö käyttää näissä laeissa kauppa- ja teollisuusministeriölle säädettyä asetuksenantovaltaa. Ehdotus on huonoa lainsäädäntöä, koska se jättää avoimeksi, mitä muutos merkitsee.

Voimassa olevassa lainsäädännössä teollisoikeudelliset lainsäädäntöasiat kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriölle ja tekijänoikeusasiat puolestaan opetusministeriölle. Kauppa- ja teollisuusministeriössä teollisoikeudellisia kysymyksiä hoitaa elinkeino-osaston yritysryhmä. Yritysryhmä vastaa teollisoikeuksia koskevan lainsäädännön kehittämisestä sekä osallistuu alan kansainväliseen yhteistyöhön. Lainsäädäntövastuu toiminimilaista kuuluu oikeusministeriölle ja kasvinjalostajaoikeutta koskeva lainsäädäntö maa- ja metsätalousministeriölle.

Tekijänoikeuksien tehtävänä on puolestaan suojata luovaa työtä, kulttuuria ja kulttuurialan yrittämistä. Näiden asioiden paras osaaminen ja yhteistyöverkosto on opetusministeriössä. Opetusministeriön perustehtäviin kuuluu olla laajasti ja asiantuntevasti yhteydessä koko Suomen kulttuurialan kenttään, joka luo edellytykset toimivalle ja menestykselliselle yhteistyölle myös tekijänoikeusasioissa. Näin on myös ollut, kun tekijänoikeusasioita tarkastellaan kansainvälisesti. Työntekijöiden oikeuksien ja toimeentulomahdollisuuksien näkökulmasta tekijänoikeuksien painoarvo on alan työehtosopimuksissa

merkittävä. Mikäli tekijänoikeusasiat siirretään työ- ja elinkeinoministeriöön, voi sopimustasapaino ja sopimusvapaus vaarantua esimerkiksi tekijänoikeuslainsäädännön elinkeinoelämäpainotteisen lakimuutosten tai tulkinnan myötä. Tämä voi vaarantaa koko tekijänoikeusalojen työ- ja sopimustoiminnan.

Vaarana on, että tekijänoikeusjärjestelmä ymmärrettäisiin ministeriövaihdosten jälkeen pelkästään osana elinkeinopolitiikkaa. Tämän tyyppinen lähtökohtaisesti elinkeinopoliittinen tekijänoikeusnäkemys ei ole omiaan säilyttämään ja kehittämään Suomen nykyistä menestystarinaa kulttuurin alalla.

Opetusministeriön vastuulla oleva kulttuurialaa koskeva tekijänoikeuslainsäädäntö on pääperiaatteiltaan toimiva ja organisaatiomuutoksiin ei ole tarvetta lainsäädännön toimivuuden näkökulmasta.

Tekijänoikeusasiat tulee jatkossakin säilyttää osana opetusministeriön hallinnonalaan, jonne ne kuuluvat kansainvälisesti ja perinteisesti kulttuuriin liittyvänä oikeudenalana. Tekijänoikeuslainsäädännön keskeinen tavoite on edistää henkistä luomistyötä ja turvata sen harjoittamiselle oikeudenmukaiset edellytykset. Tämä perustavoite toteutuu parhaiten opetusministeriön toimialalla.

Ehdotan 2. lakiehdotuksen 1 §:n 80 kohdan muuttamista seuraavasti:

### 1 §

Työ- ja elinkeinoministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka seuraavissa laeissa tai niiden nojalla on säädetty kauppa- ja teollisuusministeriön käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi, sekä käyttää näissä laeissa kauppa- ja teollisuusministeriölle säädettyä asetuksenantovaltaa:

(1—79 kohta kuten TaVL)

80) *teollisoikeudelliset lainsäädäntöasiat*

(81—83 kohta kuten TaVL)

**TaVL 12/2007 vp — HE 54/2007 vp, HE 94/2007 vp,  
HE 90/2007 vp**

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella ehdotan

*että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on todettu.*

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2007

Matti Kangas /vas