

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä laiksi maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa

Eduskunta on 18 päivänä lokakuuta 1991 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 127.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Väinö Vainio maa- ja metsätalousministeriöstä, ylijohtaja Pekka Kilpi ja projektipäällikkö Ari Vesikkala sisäasiainministeriöstä, elinkeinopolitiikan asiantuntija Yrjö Westling Suomen Kaupunkiliitosta, kehittämisspäälikkö Tarmo Palonen Suomen Kunnallisliitosta, maataloussihteeri Hannu Nissi Pudasjärven kunnasta ja maataloussihteeri Pasi Tuominen Kiukaisten kunnasta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa. Laki korvaisi voimassa olevan maatalouslautakunnista annetun lain. Esityksen mukaan kunnan tulisi huolehtia maaseutuelinkeinoja koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta alueellaan. Kunta saisi kuitenkin järjestää maaseutuelinkeinoja koskevan hallintonsa vapaammin kuin aiemmin. Kunta voisi asettaa maaseutuelinkeinoihin liittyviä tehtäviä hoitamaan maaseutulautakunnan tai muun toimielimen taikka jättää toimielimen asettamatta, jolloin tehtävät hoitaisi pää- tai sivuvirkainen viranhaltija.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Valiokunta toteaa, että vapaakuntakokeilun myötä on vapaakuntien ja hallinnon kokeilukuntien osalta ollut mahdollista järjestää kuntien hallintoa aikaisemmasta poikkeavalla tavalla. Kunnat ovat vapaakuntakokeilusta annetun lain nojalla antaneet maatalouslautakunnille mm. erilaisia elinkeinopoliittisia kehittämistehtäviä.

Samalla useissa kunnissa toimielimen nimi on muutettu maaseutulautakunnaksi. Vapaakuntakokeilun seurauksena maatalouslautakuntien tehtäviä on voitu antaa myös kunnan muun toimielimen tai myös yksittäisten viranhaltijoiden hoidettavaksi. Vapaakuntakokeilu on voimassa vain määräajan ja koskee ainoastaan osaa kunnista. Käsitellyssä oleva hallituksen esitys mahdollistaa sen, että kunnat voivat järjestää hallintonsa pysyvästi ja koko maassa aikaisempaa laajemmin kunnan oman päätösvallan mukaisesti.

Vapaakuntakokeilussa kunnallishallinnon kehittämistoimenpiteiden taustalla on jo perinteinen pyrkimys kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamiseen. Esteenä on pidetty valtion liian yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa, mistä on katsottu aiheutuvan kankeutta ja epätarkoituksenmukaisuutta hallinnossa.

Käsitellyssä olevaan lakiehdotukseen valiokunnan ehdottamat muutokset perustuvat siihen lähtökohtaan, että kuntien hallintoa on kehitettävä itsehallintoa vahvistavasti siten, että kunnille annetaan mahdollisimman laaja hallinnon organisointivapaus. Hallituksen esitys on sisällöltään samansuuntainen, mutta muodoltaan se on vielä vanhaa valtion toimesta tiukkaa normeilla tapahtuvaa ohjausta korostava.

Verrattaessa valiokunnan jäljempänä ehdottamia muutoksia hallituksen esitykseen, voidaan todeta, että molempien ehdotusten perusteella hallinto on mahdollista järjestää täysin samalla tavalla. Erot löytyvät ehdotusten periaatteiltaan erilaisista lähtökohdista. Valiokunta luottaa kuitenkin siihen, että kunta kykenee hoitamaan ja haluaa hoitaa sille annetut lakisääteiset tehtävät asianmukaisesti niin, että valtion ohjauskeinot olisivat muita kuin yksityiskohtainen hallinnon sääntely.

Valiokunta korostaa, että sen jäljempänä tekemät muutosehdotukset toteuttavat kaikilta osin myös hallituksen esityksen tavoitteet. Säädetävällä lailla turvataan uuden maaseutuelinkeinolain ja muiden maaseutuelinkeinoja koske-

vien lakien täysin asianmukainen täytäntöönpano käytännössä. Viimeksi mainittujen lakien kohdalla on aiemmin puhuttu maatilatalouden lainsäädännöstä. Nämä tehtävät edellyttävät erityistä asiantuntemusta ja niiden suorittamiseen liittyy myös valtion varojen käyttämisestä päättämistä. Kuntataso on tärkeä maaseutuelinkeinojen kehittämisen toiminta- ja päätöksentekotasoa. Kuntatasolla myös tunnetaan parhaiten tarpeet ja mahdollisuudet kyseisten elinkeinojen kehittämiseen ja uudistamiseen. Uudistus mahdollistaa myös valiokunnan tekemien muutosehdotustenkin jälkeen maaseutuelinkeinojen asiantuntemuksen hyödyntämisen koko kunnan ja sen elinkeinojen kehittämistyöhön. Ehdotus takaa myös sen, että tehtäviä on kunnassa hoitamassa pätevä asiantuntija viranhaltijatasolla niiden maataloudellisten tehtävien ja muiden maaseututehtävien suorittamista varten, jotka lainsäädännössä on säädetty kuntien tehtäväksi. Myöskään nykyinen koko hallinnonalan organisaation hyvä toimivuus, missä ylimmällä tasolla hallintoa ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö, ei vaarannu.

Valiokunta huomauttaa erityisesti siitä, että valiokunnan ehdottamat muutokset velvoittavat kunnan päättämään hallinnon järjestämisestä. Tähän päätöksentekoon liittyy myös korostetusti kunnan vastuu siitä, että lakisääteiset tehtävät tulevat hoidetuksi asianmukaisesti. On selvää, että kunta ei mitenkään voi väheksyä lakiehdotuksen mukaisia tehtäviä. Päinvastoin kunnan kannalta on uudessa tilanteessa erittäin tärkeää kyetä osoittamaan, että tehtävät tulevat kunnolla hoidetuiksi.

2. Yksityiskohtaiset muutosehdotukset

2.1. Kunnan toimielin

Voimassa olevan maatalouslautakunnista annetun lain (1276/88) 1 §:n mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla maatalouslautakunta tai, milloin sen tehtävät ovat vähäiset, jokin muu lautakunnan tehtävistä huolehtiva toimielin siten kuin kunnanvaltuusto asiasta päättää.

Valiokunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kunnassa olisi maaseutulautakunta. Kunta voisi kuitenkin johtosäännöllä antaa maaseutulautakunnan tehtävät myös kunnan muun toimielimen tai yhden taikka useamman viranhaltijan suoritettavaksi. Perustelujen mukaan muu toimielin, jolle maaseu-

tulautakunnan tehtävät voidaan antaa, voisi olla kunnanhallitus, lautakunta, johtokunta tai toimikunta.

Vapaakuntakokeilun kokemusten ja muutoinkin hallinnon uusien kehittämistarpeiden perusteella valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 3 §:ää muutettaisiin siten, että laissa ei enää nimitäisi sitä kunnan toimielintä, joka hoitaisi lakiehdotuksen mukaisia tehtäviä. Kunnan toimielimestä päättäminen jäisi kunnanvaltuuston ratkaistavaksi. Voidaan arvioida, että käytännössä pääsääntöisesti toimielimeksi asetettaisiin maaseutulautakunta. Päätösvalta olisi kuitenkin kunnan asiana. Kunta voisi tietysti päätyä hallituksen esityksessä mainitulla tavalla myös muuhun kunnan toimielimeen tai antaa yhden tai useamman viranhaltijan hoidettavaksi lakiehdotuksen mukaiset tehtävät. Harkintavallan lisääntyminen mahdollistaisi myös entistä laajemmin kuntien välisen yhteistoiminnan.

Valiokunta ehdottaa 3 §:n kirjoittamista siten, että laissa mainittaisiin ensimmäisenä vaihtoehtona monijäseninen kunnan toimielin. Tällä tavalla painotettaisiin tehtävien vaativuutta, monipuolisuutta ja laajuutta. Yksijäseninen toimielin eli luottamushenkilö tulisi käytännössä kysymykseen erittäin harvoin. Kaikkiaan valiokunnan ehdotus 3 §:n osalta merkitsee sitä, että valinnan vaihtoehtoilta vahvistetaan kunnan itsenäistä päätösvaltaa ja luotetaan siihen, että kunnat osaavat järjestää organisaationsa siten, että kunnille asetetut tehtävät kyetään hoitamaan asianmukaisesti.

Valiokunta toteaa vielä selvyiden vuoksi, että lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin muuttaminen merkitsisi sitä, että kunnanvaltuusto voisi kunnallislain mukaisesti, pääsääntöisesti johtosäännöllä, antaa tehtävien hoitamisen yksi- tai useampijäsenisen kunnan toimielimen tai yhden taikka useamman viranhaltijan suoritettavaksi. Kuntalaisten kannalta olisi tärkeää, että kunta huolehtisi tehtävien hoitamiseen liittyvästä tehokkaasta tiedottamisesta.

2.2. Viranhaltija

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan kunnassa voi olla pää- tai sivuvirkainen maaseutupäällikkö tai vastaavasti yksi tai useampi viranhaltija.

Edellä 3 §:n kohdalla esitettyyn viitaten valiokunta ehdottaa, että laista poistetaan maininta tehtäviä hoitavan viranhaltijan nimikkeestä. Muutoksella ei ole tarkoitus alentaa viranhalti-

joiden kelpoisuusehtoja. Valiokunta katsoo, että kunnan tulee itsenäisesti ilman valtion ohjausta voida päättää tehtäviä hoitavan viranhaltijan nimikkeestä. Nimike voisi olla esimerkiksi maaseutuasiainmies tai maaseutusihiteeri. Valiokunnan käsityksen mukaan nimike maaseutupäällikkö viranhaltijan palvelutehtävän luonteen huomioon ottaen ei sovi hyvin kyseisiä tehtäviä hoitavan viranhaltijan nimikkeeksi. Myöskään viranhaltijalla ei ole vastaavia operatiivisia tehtäviä kuin esimerkiksi palopäälliköllä. Lainsäätäjän on voitava luottaa siihen, että kunta osaa toimia tässäkin kohdin asianmukaisella tavalla.

2.3. Kelpoisuusehdot

Lakiehdotuksen 7 §:n osalta valiokunta katsoo, että erityisten kelpoisuusehtojen asettaminen luottamushenkilöille ei ole perusteltua.

Mitä tulee viranhaltijoiden kelpoisuusvaatimuksiin, valiokunta korostaa, että nykyisin kunnat kykenevät lähtökohtaisesti itse asettamaan myös viranhaltijoiden kelpoisuusvaatimukset.

2.4. Voimaantulo

Hallituksen esityksen 8 §:n 3 momentin mukaan lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa. Tähän liittyen esityksen perusteluissa lausutaan, että laki on tarkoitettu tulemaan

voimaan kolmen kuukauden kuluessa sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Valiokunta katsoo, että vahvistamisen ja lain voimaantulon välillä tulee olla riittävän pitkä aika, jotta kunnat ehtivät ryhtyä lain täytäntöönpanoon liittyviin valmistaviin toimiin. Tästä syystä valiokunta katsoo, että lain tulisi tulla voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua sen vahvistamisesta.

2.5. Muut kannanotot

Valiokunta katsoo oikeusturvasyistä, että kunnan toimielimen päätös tulee antaa tiedoksi siten kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa annettussa laissa (232/66) on säädetty. Tästä syystä ehdotetaan 6 §:n muuttamista.

Valiokunnan ehdottamat muut muutokset 5 §:n 1 momenttiin ja 6 §:n 1 momenttiin sekä 9 §:n 1 momenttiin ovat teknisiä ja johtuvat 3 ja 4 §:ään ehdotetuista muutoksista. Myös valiokunnan ehdotus 9 §:n 2 momentin poistamisesta perustuu 4 §:ään ehdotettuun muutokseen.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 §

Tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten kunnassa on *monijäseninen toimielin siten kuin kunnanvaltuusto asiasta päättää*, jolle tehtäviä ole (*poist.*) annettu (*poist.*) yhden taikka useamman viranhaltijan tai luottamushenkilön suoritettavaksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu toimielin ja viranhaltija voi olla myös useamman kunnan

yhteinen. Mitä jäljempänä tässä laissa on sanottu *kunnan toimielimestä* koskee myös (*poist.*) viranhaltijaa tai luottamushenkilöä, jolle tehtävät on annettu.

4 §

Kunnassa voi olla *tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten pää- tai sivuvirkainen* (*poist.*) yksi taikka useampi (*poist.*) viranhaltija. Virka tai virat voivat olla myös useamman kunnan yhteisiä.

5 §

Kunnan toimielimen toimintaa valvovat 1 §:ssä (poist.) mainittujen tehtävien osalta maaseutupiirit ja maatilahallitus.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Kunnan toimielimen 1 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla maaseutupiiriin 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Päätös annetaan tiedoksi siten kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/66) säädetään. Valituskirjelmä voidaan määräajan kuluessa jättää myös tässä laissa tarkoitetulle kunnan toimielimelle, jonka on lausuntonsa ohella toimitettava se maaseutupiiriin.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella. (Poist.)

8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Kunnan toimielimen tulee, sen mukaan kuin kunnassa päätetään maaseutuelinkeinoja koskevan hallinnon järjestämisestä, hoitaa ne tehtävät, jotka tämän lain voimaan tullessa voimassa olevien säännösten tai määräysten mukaan kuuluvat maatalouslautakunnalle tai vastaavalle toimielimelle taikka sen puheenjohtajalle tai maataloussihteerille.

(2 mom. poist.)

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Ene-

stam, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Näsi, Pulliainen, Ukkola ja Vähänäkki sekä varajäsen Muttilainen.
