

13.4.2007

Dnro 361/4/05

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen**

## **TIEDOTTAMINEN ELINKEINOKALATALOUDEN TUISTA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 29.1.2005 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan maa- ja metsätalousministeriön ja Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) menettelyä asiassa, joka koskee tiedottamista valikoivien hylkeenkestävien pyydysten tukemisesta.

Uudenmaan TE-keskuksen kalatalousyksikkö tiedotti 26.10.2004 toimialueensa ammattikalastajille KOR-tuen hakemisesta hylkeenkestäville pyydyksille. Kantelija kertoi, ettei hän ollut pitänyt hylkeenkestävien pyydysten hankkimista kannattavana, koska TE-keskuksen kirjeen mukaan tuki oli pääsääntöisesti 35 %. Hakuajan päätyttyä kuitenkin ilmeni, että kahteen ensimmäiseen rysään tuen määrä oli 70 % ja loppuihin 50 %. Kantelija kertoi, että hän oli ollut asiasta puhelimitse yhteydessä TE-keskukseen ja maa- ja metsätalousministeriöön. Kantelukirjoituksen mukaan ministeriön kala- ja riistaosastolta kantelijalle oli todettu, että hän olisi mahdollisesti saanut tiedon asiasta, mikäli hän olisi ollut järjestäytynyt kalastaja.

Kantelija katsoi, että näin merkittävä muutos tukiehdoissa olisi vaatinut uuden hakuprosessin. Hän katsoi myös, että maa- ja metsätalousministeriön ja TE-keskusten kuului tiedottaa tuen hakuehdoista tasapuolisesti ja selkeästi kaikille asianosaisille riippumatta siitä, olivatko nämä järjestön jäseniä vai eivät. Kantelija piti TE-keskuksen kirjeen sisältöä erityisesti toisen vaiheen haun osalta sisällöltään epäselvänä ja vaikeasti ymmärrettävänä.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Tapahtumatietoja**

3.1.1

##### **Hylkeenkestävien pyydysten investoinnin tukeminen**

Elinkeinokalatalouden EU-säädösten mukaan pyydysten tukeminen on kiellettyä. Mahdollisuus tukea valikoivia ja hylkeenkestäviä pyydyksiä perustui Euroopan komission Suomelle myöntämään poikkeukseen.

Komissio hyväksyi (komission kirje 3.1.2002, nro 040001) hylkeenkestävien pyydysten kertaluonteisen tukemisen alusten nykyaikaistamisen tai sisävesikalastuksen toimenpiteistä Suomen elinkeinotalouden rakenneohjelman sekä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmien kalatalouden (KOR) rakennevaroista. Ehtona oli, että nämä hankkeet eriteltiin muista nykyaikaistamishankkeista ja että pyydykset mahdollistivat lohen valikoivan pyynnin. Lisäksi edellytettiin, että pyydysten vaikutus valikoivina pyydysinä luonnon lohikantojen säilyttämiseen mitataan ja raportoidaan komissiolle erikoisraportissa ohjelmakauden lopussa.

Maa- ja metsätalousministeriö antoi 19.10.2004 (3363/701/2000) Suomen elinkeinokalatalouden rakenneohjelman hallinto- ja maksuviranomaisena ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR) maksuviranomaisena TE-keskuksille rakennevarojen hallinnointia koskevan ohjeen. Ohje annettiin rakennerahastovarojen kansallisesta hallinnoinnista annetun lain (1353/1999) 13 §:n 2 momentin nojalla. Ministeriön kirjeen mukaan TE-keskusten tuli noudattaa kirjeen liitteenä olleessa ministeriön kala- ja riistaosaston 18.10.2004 päivätyssä muistiossa mainittuja periaatteita ja menettelyitä myöntäessään palkkioita valikoiviin hylkeenkestäviin pyydysiin.

Ministeriön muistiossa "Valikoivien hylkeenkestävien pyydysten tukeminen - perusteet ja hallinnointi" todettiin, että tukien hakeminen tapahtui kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa tukea haettiin rysäpyydysinvestointeihin alusten nykyaikaistamisen toimenpiteestä sen TE-keskuksen kalatalousyksiköltä, jonka alueella hanke pääosin toteutettiin. Toisessa vaiheessa alueelliset järjestöt hakiivat lisäpalkkiota rysäkalastajien hylkeenkestävien pyydysten yhteishankkeille pienimuotoisen rannikkokalastuksen toimenpiteestä. Muistiossa todettiin tarkemmin haun vaiheista muun muassa seuraavaa.

I vaihe (hakemukset pyydysinvestointeihin)

Yksittäiset kalastajat/yritykset hakevat tukea omille valikoiville hylkeenkestäville pyydysinvestoinneille alusten nykyaikaistamisen toimenpiteestä määrätyn hakuajan (19.10.–31.12.2004) kuluessa. Tuenhakija voi hakea tukea niin monelle rysälle kuin aikoo hankkia. – – –

TE-keskus voi myöntää tukea 19.10.–31.12.2004 välisenä aikana enintään kahteen rysään yhtä tuensaajaa kohti. TE-keskukset toimittavat hakemuksia koskevat tiedot MMM/KRO:lle hakuajan päättyttyä. Tammikuussa 2005 MMM/KRO järjestää tarvittaessa yhdessä TE-keskusten kanssa kokouksen, jossa tehdään mahdollinen ratkaisu useamman kuin kahden rysän tukemisesta. Mikäli tällaiseen ratkaisuun päädytään, tehdään näitä hakijoita koskevien päätösten osalta muutospäätökset. – – –

II vaihe (yhteishankkeita koskevat hakemukset)

Alueelliset järjestöt hakevat TE-keskuksilta oman alueensa kalastajien yhteishankkeena lisäpalkkiota pienimuotoisen rannikkokalastuksen toimenpiteestä. Yksittäisen yhteishankkeen maksimitukion 150 000 €. Kyseisten hakemusten haku aika on 31.1.–18.2.2005. Hakemuksessa tulee yksilöidä hankkeeseen osallistuvat kalastajat niin, että TE-keskus voi maksaa tuet suoraan kalastajille/yrityksille. Kalastajien tasapuolisen kohtelun takaamiseksi hakemus koskee kaikkia TE-keskuksen alueen kalastajia, myös mahdollisia järjestöihin kuulumattomia. – – –

TE-keskukset toimittavat MMM/KRO:lle tiedot hakemuksista. MMM/KRO ja TE-keskukset ratkaisevat yhdessä 4.3.2005 mennessä, mikä on lisäpalkkion maksimitaso (%) päätöksessä hyväksytyistä kustannuksista. Maksimitason määrittämiseen vaikuttavat keskeisesti hakemusten määrä ja käytävissä olevat määrärahat. Lisäpalkkio kuten perusinvestointitukikin maksetaan syntyneiden kustannusten mukaisesti. Mikäli hankkeen todelliset kustannukset jäävät hakemuksessa esitetyn alle, mak-

setaan tuki maksimiprosentin mukaisesti syntyneistä kustannuksista. Mikäli kustannukset nousevat hakemuksessa esitetyistä, ei niiden nousua huomioida, vaan tuki maksetaan hakemuksessa esitettyjen kustannusten mukaisesti."

### 3.1.2

#### Tiedottaminen

Maa- ja metsätalousministeriön muistion mukaan TE-keskukset tiedottivat parhaaksi katsomallaan tavalla alueillaan mahdollisuudesta hakea tukea hylkeenkestäviin pyydyksiin. Erityisesti oli pyrittävä huolehtimaan siitä, että kaikki tukikelpoiset kalastajat saivat tiedon tukimahdollisuudesta. Ministeriön kala- ja riistaosasto teki internetiin tuesta erillisen hakuohjeen ja lisäksi asiasta erillisen tiedotteen.

Uudenmaan TE-keskuksen kalatalousyksikkö tiedotti KOR-tuen hakemisesta hylkeenkestävien pyydysten hankkimiseen 26.10.2004 päivätyllä kirjeellään (1798/3516/04), johon oli liitetty hakemus- ja arviointilomake, tuen hakuohjeet ja ilmoitus osallistumisesta oman alueen hylkeenkestävien pyydysten yhteisprojektiin. Kirje lähetettiin Uudenmaan TE-keskuksen toimialueella rekisterissä olleille 1-ryhmään kuuluneille ammattikalastajille.

TE-keskus ilmoitti kirjeessä maa- ja metsätalousministeriön kirjeeseen 19.10.2004, dnro 3363/701/2000 viitaten, että tukea hylkeenkestäville pyydyksille oli haettavissa 19.10.–31.12.2004 toimenpiteestä 2.2 B ja että haku oli kertaluontoinen. Kirjeen mukaan tuenhakija saattoi hakea tukea niin monelle hylkeenkestävälle rysälle kuin hän aikoi hankkia. Pääsääntöisesti tukea tultiin myöntämään kahdelle rysälle. Kirjeeseen liitettyssä hakuohjeessa tuen määrästä todettiin, että tuki oli harkinanvaraista ja sen määrä oli pääsääntöisesti 35 %.

Yhteishankkeiden osalta TE-keskuksen kirjeessä todettiin seuraavaa.

"Hylkeenkestävien pyydysten KOR-tuen toinen vaihe koskee tuen lisäosaa, joka myönnetään toimenpiteestä 4.1 (pienimuotoinen rannikkokalastus). Ko toimenpiteestä myönnetään tukea ainoastaan yhteishankkeille. Tämän johdosta kalastajan tulee olla yhteydessä alueelliseen kalastajajärjestöön ja ko. järjestölle lähettää oheisen ilmoituksen osallistumisesta yhteishankkeeseen. Järjestön tulee viimeistään 18.2.2005 TE-keskukselle jättää hakemuksen lisäosan myöntämisestä yhteishankkeeseen osallistuvien kalastajien osalta".

Uudenmaan TE-keskus katsoi selvityksessään, että sen tiedotteesta kävi riittävän selvästi ilmi, että kyseessä olevaan KOR-tukeen sisältyi kaksi vaihetta. Ilmoitus osallistumisesta yhteishankkeeseen koski ns. lisäosaa. TE-keskuksen käsityksen mukaan kalastajan oli täytynyt ymmärtää, että tämä ilmoitus koski tuen lisäpalkkiota. Lisäpalkkion suuruus ei ollut hakuaikana tiedossa, minkä vuoksi tiedotteesta siitä ei voitu kertoa mitään. TE-keskus katsoi, että kantelijaa ei ollut millään tavalla syrjitty tai että hän ei ollut huonomassa asemassa sen takia, että hän ei kuulunut mihinkään kalastajien ammattijärjestöön.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan Uudenmaan TE-keskuksen tiedotetta (26.10.2004) ja ministeriön laatimaa hakuohjetta (19.10.2004) huolellisesti lukemalla kävi selvästi ilmi, että 35 %:n investointituki myönnettiin alusten nykyaikaistamisen toimenpiteestä ja että lisätukea haettiin pienimuotoisen rannikkokalastuksen toimenpiteestä. Lisätukea ja yhteishankkeeseen osallistumista koskevan ilmoituksen oli voinut toimittaa joko paikalliselle kalastajajärjestölle tai hakemuksen liitteenä TE-keskukselle. Molemmilla tavoilla toimitetut ilmoitukset oli käsitelty hakuprosessissa asianmukaisesti.

Ministeriö totesi myös, että lisätuen tasoa ei voitu etukäteen määritellä tai ilmoittaa, sillä siihen oli käytettävissä rajallinen määrä varoja ja tästä johtuen tammikuussa 2005 päätetyn lisätuen tasoriippui oleellisesti hakijoiden ja haetun tuen määrästä. Lisätukea voitiin myöntää vain yhteishankkeille, joten sen saaminen edellytti kalastajien yhteisesti toteuttamia hankkeita. Hakumenettelyn avulla oli pyritty nimenomaan varmistamaan se, että myös järjestäytymättömät kalastajat pääsevät osallisiksi yhteishankkeisiin. Hakuehtoja ei ollut muutettu hakumenettelyn aikana.

## 3.2

### Kannanotto

Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR) on rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 tarkoitettu rakennerahasto. Tämän asetuksen mukaisesti toteutettuihin rakennerahastojen tukitoimiin liittyvät tiedotusta ja julkisuutta koskevat yksityiskohtaiset säännökset on määritelty jäsenvaltioiden toteuttamasta rakennerahastojen tukitoimiin liittyvästä tiedotus- ja julkistamistoiminnasta annetun komission asetuksen (EY) N:o 1159/2000 liitteessä.

Mainitun komission asetuksen liitteen 2.1 kohdan mukaan tiedotus- ja julkaisutoimien tavoitteena on tukitoimien avoimuuden varmistamiseksi antaa tietoja Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden yhteisten tukitoimien tarjoamista mahdollisuuksista mahdollisille ja lopullisille edunsaajille sekä muun muassa ammattialan järjestöille. Saman liitteen 3.2.1.1 kohdan mukaan hallintoviranomaisen on varmistettava erityisesti muun muassa, että tukitoimien sisältö julkaistaan, asianomaisten rakennerahastojen osallistumisesta ilmoitetaan, kyseisiä asiakirjoja levitetään ja niitä pidetään asiasta kiinnostuneiden saatavilla.

Saadun selvityksen mukaan Uudenmaan TE-keskuksen kalatalousyksikkö tiedotti hylkeenkestävien pyydysten investoinnin tukemisesta toimialueellaan ammattikalastajarekisterin 1 ryhmään kuuluneille ammattikalastajille, joita tukitoimi koski. Tiedote lähetettiin samansisältöisenä järjestäytyneille ja järjestäytymättömille ammattikalastajille. Katson, ettei TE-keskuksen ole osoitettu kohdalleen eri tavalla järjestäytyneitä ja järjestäytymättömiä kalastajia tukitoimesta tiedottaessaan.

Selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimuksesta on säädetty hallintolaissa (434/2003). Lain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 72/2002 vp s.59) mukaan asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen kuuluisi sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä riittävästi tietoa. Säännös edellyttää esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.

Elinkeinokalatalouden tukijärjestelmä on monimutkainen. Tämä korostaa selkeän ja ymmärrettävän tiedottamisen merkitystä elinkeinokalatalouden tuista ja tukimenettelystä tiedotettaessa. Mielestäni Uudenmaan TE-keskuksen kalatalousyksikön ammattikalastajille 26.10.2004 osoittamaa kirjettä voidaan pitää jossain määrin vaikeaselkoisena.

Kirjeessä ei kerrottu haettavien tukien tasosta. Kirjeeseen liitetystä hakuohjeesta (Toimenpide 2.2B valikoivat hylkeenkestävät pyydykset) ilmeni, että alusten nykyaikaistamisen toimenpiteestä myönnettävän investointituen määrä oli pääsääntöisesti 35 %. Se, että pienimuotoisen rannikkokalastuksen toimenpiteestä myönnettävän lisätuen tasoa ei ollut voitu etukäteen määritellä ja että tuen taso tuli riippumaan oleellisesti hakijoiden ja haetun tuen määrästä, ei käynyt ilmi TE-keskuksen kirjeestä.

Pidän tiedotetta tältä osin puutteellisena. Kyseinen tieto ilmeni kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön kirjeestä 19.10.2004, dnro 3363/701/2000, johon TE-keskuksen kirjeessä oli viitattu, mutta jota ei ollut TE-keskuksen kirjeen liitteenä. Ministeriö oli lähettänyt TE-keskusten kalatalousyksiköille osoittamansa kirjeen tiedoksi Suomen Ammattikalastajaliitolle, Kalatalouden Keskusliitolle ja Nylands Fiskarförbundille.

Tiedolla investointiin myönnettävän tuen tasosta tai sen lopulliseen määräytymiseen vaikuttavista seikoista saattaa olla oleellista merkitystä tuen hakijalle, kun hän harkitsee tuen hakemista ja investointiin ryhtymistä. TE-keskuksen kirjeen tietojen puutteellisuus tältä osin sekä tukijärjestelmän monimutkaisuus ovat saattaneet aiheuttaa väärinkäsityksiä niiden kalastajien keskuudessa, jotka olivat olleet asiassa TE-keskuksen kalatalousyksikön tiedottamisen varassa. Heillä on kuitenkin ollut tarvittaessa mahdollisuus kääntyä asiassa TE-keskuksen puoleen ja saada lisätietoja ja neuvontaa tuista ja hakumenettelyistä.

Ohjeistaessaan TE-keskusten kalatalousyksiköitä maa- ja metsätalousministeriö oli jättänyt TE-keskusten harkintaan, miten ne tiedottivat alueillaan mahdollisuudesta hakea tukea hylkeenkestäviin pyydyksiin. Tiedottamisen riittävyyden ja tuen hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi olisi ollut perusteltua, että ministeriö olisi antanut yksityiskohtaisemmat ohjeet tiedottamisesta.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Uudenmaan TE-keskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän Uudenmaan TE-keskukselle ja maa- ja metsätalousministeriölle jäljennökset tästä päätöksestäni.

---