RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

LAUSUNTO

Pvm/Datum/Date 9.9.2022

Dnro/Dnr/DNo 5499/00.00.01.00.00/2022

Vastaanottaja: kirjaamo.mmm@gov.fi
ilona.rauhanen@gov.fi

Ruokaviraston lausunto luonnoksesta VNA:ksi elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta
Asia: 5499/00.00.01.00.00/2022

Tausta

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on pyytänyt Ruokavirastolta 11.8.2022 kommentteja luonnoksesta VNA:ksi elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta. Kommentit on pyydetty antamaan 9.9.2022 mennessä.

Ruokavirasto esittää lausuntonaan seuraavaa

Elintarvikemarkkinavaltuutettua ja elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistoa koskeva organisaatiosääntely sisältyy nykyisellään elintarvikemarkkinalakiin (1121/2018) ja lähinnä lain 5 ja 6 §:ssä säädettyyn. Sääntely on varsin niukkaa. Lisäksi pykälien hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut eivät sisällä aineellisia perusteluita, vaan lähinnä toistavat lakitekstissä sanotun.

> ”Elintarvikemarkkinalain 5.1 §:n mukaan ”Elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi Ruokaviraston yhteydessä on elintarvikemarkkinavaltuutettu. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.”
>
> Elintarvikemarkkinalain 6.2 §:n mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on toimisto, jossa on tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Valtuutettu hyväksyy toimistolle työjärjestyksen. Ruokavirasto huolehtii toimiston hallintopalveluista. Elintarvikemarkkinavaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön siltä osin kuin kyse ei ole Ruokaviraston hallintopalveluista vastaavista henkilöistä.”

Epäselvää on, onko lainsäätäjän tahtona ollut säätää toiminnan itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta tarkoittaen sen kohdistumista elintarvikemarkkinavaltuutetun ratkaisutoimintaan ja siihen rinnasteiseen toimintaan (esim. suositukset, ehdotukset, lausunnot) vai onko itsenäisyyden ja riippumattomuuden tarkoitus koskea myös esimerkiksi työnantajatoimintaa ja suhdetta henkilöstöön. Lain esitöissä ei asiaan ole otettu kantaa.

LAUSUNTO

Pvm/Datum/Date 9.9.2022

Dnro/Dnr/DNo 5499/00.00.01.00.00/2022

Nykyinen lainsäädännön ja lain esitöiden toteutustapa on johtanut tulkinnallisiin epäselvyyksiin, mikä on Ruokaviraston suuntaan näkynyt ainakin henkilöstöön, talouteen ja hankintoihin liittyvissä toiminnoissa sekä eräissä teknisissä kysymyksissä (esimerkiksi verkkosivujen ja sähköpostin käyttöönotossa). Epäselvää on kumpi viranomainen käyttää työnantajan määräysvaltaa suhteessa toimiston henkilöstöön.

Ruokavirasto ja maa- ja metsätalousministeriö ovat käyneet tulkintaongelmista keskusteluja, joiden perusteella on päädytty tällä hetkellä noudatettuun tulkintaan ja käytäntöön, jonka mukaan Ruokavirasto toimii työnantajana suhteessa Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston henkilöstöön. Lisäksi elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistoon on tullut soveltaa samoja henkilöstö-, talous-, asiakirjahallinnon, tietotekniikan ja hankintatoimen linjauksia, joita Ruokavirastossa on käytössä. Asiaa koskevan lisäselvityksensä perusteella Ruokavirasto toteaa, että laintulkinta poikkeaa siitä, miten erillisviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on tulkittu oikeusministeriön hallinnonalalla.

Oikeusministeriön tulkinnan mukaan sen yhteydessä toimivat 11 erillisviranomaista ovat itsenäisiä ja riippumattomia henkilöstön, määrärahojen ja toimintansa suhteen. Tämä käy ilmi hallituksen esitysluonnoksesta, ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi”. Esitysluonnos on ollut lausunnolla alkuvuodesta 2022 (lausuntopyynnön diaarinumero VN/21073/2021).

Mainitussa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja muutettavaksi 11 muuta lakia. Esityksen tarkoituksena on perustaa uusi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto, johon koottaisiin oikeusministeriön hallinnonalalla toimivat Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti, konkurssiasiamies, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutetun toimisto, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutetun toimisto, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sekä niiden tuki- ja hallintopalvelut. Viranomaiset säilyttäisivät virastossa itsenäisyyteensä ja nykyisen tehtäväalansa. Viranomaisia koskevia lakeja muutettaisiin niin, että viranomaiset eivät enää sijaitsisi oikeusministeriön tai jonkin toisen viranomaisen yhteydessä. Lisäksi rekrytointitoimivaltoja täsmennettäisiin. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Samalla esitys kuvaa sitä, millainen tulkinta erillisviranomaisten itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle on annettu nykytilassa, jossa erillisviranomaisen sijaitsevat OM:n yhteydessä.

”Erityisviranomaiset toimisivat virastossa yhtä itsenäisinä ja riippumattomina viranomaisina kuin nytkin, kun ne sijaitsevat oikeusministeriön yhteydessä. Ehdotetulla järjestelyllä ei muutettaisi viranomaisten asemaa, tehtäviä eikä toimivaltaa. Viranomaiset päättäisivät edelleen itsenäisesti

henkilöstönsä nimittämisestä, henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan, henkilöstö- ja taloudellisten resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta sekä lakiin perustuvien tehtäviensä hoidosta ja toimivaltuuksiensa käytöstä. Viranomaisten itsenäinen asema viraston sisällä varmistettaisiin siitä säätämällä." (HE-luonnos, s. 30)

"Viranomaisten riippumattomuuden vuoksi lain tasolla, esitetyn 2 §:n 2 momentissa, säädettäisiin erityisviranomaisten ratkaisuvallasta niiden henkilöstöä, määrärahoja ja muuta toimintaa koskevissa asioissa, ellei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisten yleinen ratkaisuvalta omissa asioissaan sisältyy nyt niitä koskeviin erillislakeihin ja niiden nojalla viranomaisten asemaan itsenäisinä ja riippumattomina toimijoina, vaikkei asiasta ole säädetty näin tarkoin sanamuodoin. Nyt ehdotettava säännös olisi tarpeen erottamaan perustettavan viraston toimivallan ja erityisviranomaisten viraston toimivallan toisistaan. Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto ei virastona ratkaisisi asioita, jotka koskevat yksittäisenviranomaisen henkilöstöä, määrärahoja tai toimintaa. Myöskään hallintopalveluyksikön johtajalla ei olisi näihin asioihin eikä siten viranomaisten henkilöstöön määräysvaltaa.

Se, että viranomainen ratkaisi lain mukaan jatkossakin omaa henkilöstöään koskevat asiat, tarkoittaisi muun muassa, että sellaiset valtion virkamieslaissa ja -asetuksessa säädetyt virkamiesoikeudelliset toimet, joista mainittujen säädösten mukaan päättää virasto, kuuluisivat oikeushallinnon erityisviranomaiset - virastossa sen viranomaisen ratkaistaviksi, jonka palveluksessa virkamies on. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi sivutoimi-ilmoituksen vastaanottaminen ja sivutoimiluvan myöntäminen sekä virkavapaudesta, varoituksesta, lomauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi päättäminen. Edellä mainitut toimet kuuluvat laajasti ottaen yhteen viranomaisen rekrytointitoimivallan kanssa, ja rekrytointitoimivalta on osa viranomaisten riippumattomuuden keskeistä sisältöä." (HE-luonnos, s. 47–48)

Ruokavirasto toteaa, että epäselvyys siitä, kuka käyttää elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistoa koskevia työnantajan oikeuksia, esim. virkamieslain mukaisia virkamiesoikeudellisia valtuuksia suhteessa valtuutetun toimiston henkilöstöön on ongelmallinen kaikkien osapuolten kannalta. Kysymys on toisaalta valtuutetun toimiston henkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista sekä oikeusturvasta. Toisaalta kysymys on viranomaisten välisten tehtävien ja toimivallan jakautumisesta ja virkavastuusta.

Laista tulisi myös ilmetä kuuluvatko mahdolliset virkamiesoikeudelliset menettelyt suhteessa elintarvikemarkkinavaltuutettuun Ruokavirastolle, vai MMM:lle. Oikeusministeriö on esittänyt hallituksen esitysluonnoksessa seuraavaa: *"Vaikka on tarpeen toisaalta erottaa viranomaiset oikeusministeriön yhteydestä, niiden päälliköitä koskeva riippumattomuus suhteessa toisiinsa ja hallintopalveluyksikön johtajaan on turvattava. Niinpä esimerkiksi varoituksen antaisi*

viranomaisen päällikölle oikeusministeriö, ei Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto. Osassa virkamiesoikeudellisista toimista toimivalta on nimittäjällä, eli viranomaisten päälliköiden kohdalla valtioneuvostolla. Myös näissä asioissa oikeusministeriöllä olisi käytännössä rooli." (s. 34) Henkilöstöön liittyvien kysymysten lisäksi Ruokaviraston hallintopalveluiden tuottamisesta olisi mahdollisesti tarpeen säätää lakitasolla nykyistä tarkemmin ja varmistaa, että Ruokavirasto saa hallintopalvelun tuottamista vastaavan rahoituksen.

Ruokavirasto katsoo, että VNA:n säätäminen ei ratkaise edellä kuvattua ongelmatiikkaa. Oikeustilan selkeytys edellyttäisi lakitasoisen sääntelyn muuttamista ja täsmentämistä. Sääntelyn muutokset voitaisiin teknisesti toteuttaa muuttamalla nykyistä elintarvikemarkkinalakia eli lisäämällä organisaatiosääntelyä elintarvikemarkkinalakiin nykyistä kattavammin, esimerkiksi omassa luvussaan. Toisena lakiteknisenä vaihtoehtona sääntelyn uudistamiselle olisi tuottaa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta erillinen organisaatiolaki. Tämän lakimuutoksen yhteydessä voitaisiin tuottaa myös VNA-asetus, siltä osin kuin se on tarpeen.

Ruokavirasto esittää edellä esitetyin perusteluin elintarvikemarkkinavaltuutettua koskevan organisaatiosääntelyn laajempaa uudistamista. Virasto ei tästä syystä pidä tarkoituksenmukaisena kommentoida nyt esitettyä VNA-luonnosta, vaan odottaa ministeriön vastausta viraston lausunnossa esittämiin näkökohtiin ja ehdotuksiin. Virastolla on valmius osallistua asiaa koskevan lakitasoisen sääntelyn valmisteluun, jos ministeriö pitää sitä tarpeellisena. Osallistuminen olisi viraston intressissä ja tärkeää asiaan koskevien virasto- ja työnantajavastuuseen, elintarvikemarkkinavaltuutetun ratkaisuvaltaan ja toimiston henkilöstön oikeuksiin liittyvien tulkintaongelmien ja epäselvyyksien selvittämiseksi.

Allekirjoitukset

Antti-Jussi Oikarinen
Pääjohtaja

Minna Välimäki
Johtava lakimies

Viittaukset: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/21073/2021.
https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/a1e60a4c-cfb0-4bb6-a720-b13cbfdb6d0f/fa4aecfe-fb91-4e14-84fe-f7ad34e8852c/LAUSUNTOPYYNTO_20211223130444.PDF

RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

LAUSUNTO

Pvm/Datum/Date 9.9.2022

Dnro/Dnr/DNo 5499/00.00.01.00.00/2022

Ruokavirasto
PL 100, 00027 RUOKAVIRASTO
Puh. 029 530 0400 (vaihde)
ruokavirasto.fi
Y-tunnus: 2911686-7

Livsmedelsverket
PB 100, 00027 LIVSMEDELSVERKET
Tfn 029 530 0400 (växel)
livsmedelsverket.fi
FO-nummer: 2911686-7

Finnish Food Authority
P.O. Box 100, FI-00027 FINNISH FOOD AUTHORITY, FINLAND
Tel. +358 29 530 0400 (switchboard)
foodauthority.fi
Business ID: 2911686-7

RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Tämä asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Dokumentet har upsatts och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.

Antti-jussi Oikarinen
Hyväksytty 9.9.2022

MINNA VÄLIMÄKI
Esitelty 9.9.2022

Ruokavirasto
PL 100, 00027 RUOKAVIRASTO
Puh. 029 530 0400 (vaihde)
ruokavirasto.fi
Y-tunnus: 2911686-7

Livsmedelsverket
PB 100, 00027 LIVSMEDELSVERKET
Tfn 029 530 0400 (växel)
livsmedelsverket.fi
FO-nummer: 2911686-7

Finnish Food Authority
P.O. Box 100, FI-00027 FINNISH FOOD AUTHORITY, FINLAND
Tel. +358 29 530 0400 (switchboard)
foodauthority.fi
Business ID: 2911686-7