RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

LAUSUNTO

1738184

Pvm/Datum/Date
4.6.2024

Dnro/Dnr/DNo
3248/00.00.01.00.02/2024

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

TrV keskiviikko 5.6.2024 klo 11:50 / K 2/2024 vp Hallituksen vuosikertomus 2023 / Eduskunnan kannanotto EK 22/2021 vp – O 4/2021 vp – TrVM 2/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan kannanottoon EK 22/2021 vp – O 4/2021 vp – TrVM 2/2021 vp

Ruokavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto eduskunnan kannanottoon toteutumisesta sekä arvioida taloushallinnon prosessien ja kontrollien toimivuutta viraston toiminnan näkökulmasta. Lausunnossaan virasto huomioi väärinkäytösepäilyt, joista virasto on tehnyt poliisille tutkintapyynnön marraskuussa 2023.

Elintarvikemarkkinavaltuutettua ja elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistoa koskevat säännökset

Elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 5 §:n mukaan elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, markkinoiden seuraamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi Ruokaviraston yhteydessä on elintarvikemarkkinavaltuutettu. Valtuutetun *nimittää valtioneuvosto ja valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton*. Lain 6 §:n mukaan *Ruokavirasto huolehtii elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston hallintopalveluista*.

Ruokavirasto järjestää elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolle hallinnolliset palvelut *vuosittain tehtävän sopimuksen mukaisesti* (Valtioneuvoston asetus elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta 214/2023, 4 §).

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tulee toimiston toiminnassa noudattaa toiminnan ja talouden suunnittelussa ja raportoinnissa sekä toimiston yleishallinnon, taloushallinnon ja henkilöstö hallinnon hoitamisessa *Ruokaviraston ohjeita ja aikatauluja* (Valtioneuvoston asetus elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta 214/2023, 6 §).

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

Työnantajan vs. sopimuksen mukaiset velvollisuudet ja vastuut

Valtuutettu ja toimisto on sijoitettu Ruokaviraston yhteyteen ja valtuutetun on nimittänyt valtioneuvosto maa- ja metsätalousministeriön esittelystä. Tämä on tuonut haasteen työnantajan vastuisiin ja velvollisuuksiin. Virasto on katsonut, ettei sillä ole työnantajan asemaa ja mandaattia toimia virkamiesoikeudellisissa ja työnjohdollisissa tehtävissä, vaan se rooli on valtuutetun nimittävällä taholla, eli tässä tapauksessa maa- ja metsätalousministeriöllä. Samaa mieltä viraston kanssa on ollut myös Valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtion työmarkkinalaitos. Siten Ruokaviraston hallintojohtaja ja hänen sijaisensa on esimerkiksi valtuutetun matkalaskujen hyväksyjänä, nojannut valtion matkustussääntöön ja periaatteisiin, jotka ovat linjassa viraston omien ohjeiden kanssa. Ruokavirasto katsoo, että elintarvikemarkkinavaltuutettu itsenäisen ja riippumattoman viranomaisen vastuullisena johtajana vastaa myös toimiston toiminnan lain- ja säädöstenmukaisuudesta.

Valtiovarainministeriö on antanut selvityksen julkisten valvontaviranomaisen roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa (VM julkaisuja – 2023:86). Selvitys tarkastelee julkisten valvontaviranomaisten rooleja, nykyisiä toimintatapoja ja käytössä olevia työkaluja korruptionvastaisessa toiminnassa. Selvitys kattaa hyvin virastojen sisäisen valvonnan ja tarkastuksen roolin, mutta ei ota kantaa tai huomioi erityistapauksia kuten viraston yhteyteen sijoitetun toiminnan havaittuihin väärinkäytöksiin selvittämisen, tutkimisen tai puuttumisen keinoihin. Koska hallinnolliset työkalut korruptionvastaiseen toimintaan ovat vähäiset, niin erillisiä itsenäisiä organisaatiorakenteita perustettaessa tulisi määrittää ja kuvata valvonnan ja sisäisen tarkastuksen vastuut joko nimittävän tai palvelut tuottavan organisaation tehtäviksi.

Toteutetut toimenpiteet

Huomioiden ja epäilyjen takia virastossa on tehty kaksi ns. huoli-ilmoitusta toimiston ja valtuutetun toiminnasta ja niitä on käsitelty Ruokaviraston prosessien mukaisesti. Asiat ovat liittyneet valtuutetun käytökseen henkilöstöä kohtaan, virkatehtävien hoitoon, henkilöstöjohtamiseen ja esimiestyöhön, virkamatkoihin ja hankintoihin. Huoli henkilöstön jaksamisesta ja toimiston taloudenhallinnasta nousi esiin vuonna 2021, kun toimiston työntekijä oli kertonut tilanteestaan ja toimiston toiminnasta Ruokaviraston kollegoille, jotka kaikki kehottivat henkilöä olemaan yhteydessä Ruokaviraston controlleriin.

Ruokavirasto on keskustellut monta kertaa tilanteesta valtuutetun nimittäneen tahon eli maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Ensimmäinen keskustelu oli jo vuonna 2021, jonka jälkeen ministeriön virkamies yhdessä viraston kanssa ohjasi ja puhutti valtuutettua toiminnan- ja taloudensuunnittelun asioissa sekä valtion ja viraston ohjeiden noudattamisesta. Tämän jälkeen vuosina 2021 ja 2022 virastossa tehtiin huoli-ilmoitukset ja asian käsittelyä jatkettiin yhdessä ministeriön kanssa.

Ruokaviraston omat toimenpiteet:

- 14.11.2022 pyydetty selvitys valtuutetulta liittyen matkalaskuihin 28.6. – 28.10.2022. Selvitys saatiin 23.11.2022.
- 20.12.2022 uusi selvityspyyntö matkalaskuihin liittyen, josta valtuutettu halusi vain keskustella. Valtuutetulta ei saatu myöhemminkään asiasta kirjallista selvitystä.
- 17.1.2023 keskustelu valtuutetun kanssa selvitettävistä matkalaskuista. Laskuihin tehtiin korjauksia, eikä kaikkia kuluja hyväksytty.
- Valtuutetulle on maaliskuussa 2023 järjestetty tilaisuus, jossa noudatettavia säädöksiä ja menettelyjä on käyty läpi.
- 12.10. selvityspyyntö valtuutetulle, vastausaikaa 24.10 mennessä. Lisäksi peruutettiin valtuutetun pysyvä virkamatkamääräys. Kaikkia laskutettuja menoja ei hyväksytty.
- 18.10.2023 pyydetty toimiston irtaimistoluettelo 24.10. mennessä.
- 24.10.2023 saatu valtuutetun vastaus ja irtaimistoluettelo.

Valtuutetun selvitykset eivät olleet virastolle riittävät ja ministeriön kanssa keskusteltiin yhteisen tutkintapyynnön tekemisestä poliisille. Tutkintapyynnön osalta päädyttiin kuitenkin siihen, että virasto tekee sen käytännön syistä, koska Ruokavirastolla ei ole työnantaja-aseman puuttumisen vuoksi toimivaltaa ulottaa virkamiesoikeudellisia toimia valtuutetun toimintaan.

Kannanoton toteutuminen sekä arvio taloushallinnon prosessien ja kontrollien toimivuudesta viraston toiminnan näkökulmasta

Ruokavirastossa pääjohtajan vastuulla on puuttua muun ylimmän johdon mahdollisiin väärinkäytöksiin ja epäilyihin. Tällöin hän käyttää työnantajan mandaattia *virkamiesoikeudellisissa toimenpiteissä*. Elintarvikemarkkinavaltuutetun osalta tilanne on toinen, sillä työnantaja-asema ja mandaatti on maa- ja metsätalousministeriöllä.

Toimiston taloushallinnon prosessien toimivuutta on peilattu viraston omaan toimintaan ja niissä on ollut toimiston osalta epäkohtia alkaen toimiston *työjärjestyksestä*. Toimisto aloitti syyskuussa 2019 ja työjärjestys on annettu elokuussa 2021. Toimiston toimintamenot hyväksyy valtuutettu ja valtuutetun omat menot (matka- ja kululaskut) hyväksyy Ruokaviraston hallintojohtaja. Hyväksyntä on ollut lähinnä ”tekninen”, sillä virastolla ei ole ollut mandaattia puuttua toimiston toimintaan eikä harkintavaltaa esimerkiksi matkojen tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston matkalaskut asiatarkastaa *Palkeet*. Hyväksyjänä hallintojohtaja on luottanut siihen, että laskut ovat olleet asiallisesti oikein. Hallintojohtajan sijaisena hyväksyjänä toiminut controller pysäytti useita laskuja, koska ne eivät perusteiltaan olleet hänen mielestä oikein. Valtuutettu oli esimerkiksi lähtenyt Saksaan keskiviikkoaamuna ja muuttanut paluuta Saksassa ollessaan lauantaista sunnuntaille. Tilaisuus oli kuitenkin Saksassa perjantaina päivällä, jonka lisäksi oli järjestetty myös iltatilaisuus. Lisäksi useissa maksuissa oli veloitettu kilometrikorvaukset, vaikka hänellä ei ollut oman auton käyttölupaa. Huomiota kiinnitti myös lukuisat taksimatkat. Virasto oli yhteydessä Palkeisiin, ettei laskut ole asiallisesti oikein, minkä jälkeen Palkeet pyysi lisäselvityksiä matkalaskuille.

Pysyvä virkamatkamääräys on käytössä sekä virastossa että valtuutetulla. Viraston pysyvät matkamääräykset rajataan kotimaahan ja tiettyihin tehtäviin. Valtuutetun pysyvällä matkamääräyksellä ei ollut rajauksia paikkaan tai tehtäviin, mutta oman auton käyttölupaa siinä ei myöskään ollut. Elintarvikemarkkinavaltuutetun pysyvä matkamääräys on peruttu syksyllä 2023. Pysyvä virkamatkamääräys mahdollistaa sen, ettei matkasta tehdä etukäteen suunnitelmaa, jonka hyväksyjä arvioisi kustannusten ja tarpeellisuuden osalta, vaan laskun tullessa hyväksyjälle, on matka jo toteutunut matkustajan päättämällä tavalla, mikä ei aina ole matkustussäännön mukainen.

Viraston henkilöstölle ja esimiehille järjestetään säännöllisesti *koulutusta* talouden prosesseista, hankinnoista ja matkustuksesta. Valtuutettu ei ole osallistunut näihin koulutuksiin. Hänelle kuitenkin järjestettiin erikseen oma tilaisuus, jossa kerrattiin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon yhteiset säädökset ja määräykset sekä Ruokaviraston ohjeet ja menettelytavat.

Johtopäätökset ja ehdotukset

Epäselvyys työnantajan *mandaatista* vaikeutti väärinkäytöksiin puuttumista, vaikka prosessit ja kontrollit olivat olemassa. Toimiston henkilöstöllä ei ollut *tahoa, jolle olisi*

voinut esimiehestään kertoa, joten he olivat yhteydessä Ruokaviraston controlleriin ja ylimpään johtoon. Ruokavirasto oli matkalaskujen selvityksen aikana myös yhteydessä *Valtion talouden tarkastusvirastoon*, josta neuvottiin ”turvaamaan” viraston selusta ja vastuu kuuluu ministeriölle.

Palkeilla olisi hyvä olla riittävä mandaatti koko valtion hallinnon matkustuksen ohjaamiseen. Virastoilla on monenlaisia käytäntöjä ja omia ohjeita, joiden seuranta ja neuvonta varmasti työllistää myös Palkeita. Virasto näkee tärkeänä, että esimerkiksi Valtion talouden tarkastusviraston rooliin kuuluisi myös toimia *tahona, joka myös puuttuisi ja tarkastaisi ilmoituksia yksi yli yhden-periaatteen mukaisesti*. Tässä tapauksessa Ruokaviraston huoleen ei saatu apua ministeriöstä eikä Valtion talouden tarkastusvirastosta. Ruokaviraston johto otti asian vakavasti ja siten asia päätyi poliisille.

Erillisviranomaisen johtajan rinnastaminen virastopäällikköön

Ruokaviraston näkemyksen mukaan tällaisen erillisviranomaisen toiminta tulisi rinnastaa valtion virastojen toimintaan myös viranomaisen johtajan osalta. Nimittävän ministeriön tulisi tehdä erillisviranomaiselle tulossopimus sekä käydä säännölliset tulosohjausneuvottelut ja -keskustelut. Erillisviranomaisen johtajalle tulisi myös tehdä johtamissopimus vastaavasti kuin virastojen päälliköille.