



Pvm/Datum/Date

12.10.2022

Dnro/Dnr/DNo

6001/00.00.01.00.00/2022

Vastaanottaja: kirjaamo.mmm@gov.fi

Viite: MMM 028:00/2022

Ruokaviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elintarvikemarkkinalain muuttamiseksi

Tausta

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on pyytänyt lausuntoa 12.10.2022 mennessä otsikon mukaisessa asiassa.

Lausunto

Ruokavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua elintarvikemarkkinalain muutosta koskien. Ruokavirasto toteaa, että nyt lausunnolla olevan elintarvikemarkkinalain muutosehdotukset eivät sisällä Ruokaviraston lausunnossa 9.9.2022 (5499/00.00.01.00.00/2022) ehdottamaa organisaatiosäätelyn uudistamista.

Ruokavirasto toteaa, että elintarvikemarkkinalaki sisältää nykyisellään myös elintarvikemarkkinavaltuutettua ja sen toimistoa koskevan organisaatiosäätelyn perussäätelyn. Tällä säätelyllä on olennainen merkitys mm. elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston henkilöstön kannalta. Tämä säätely on olennainen myös Ruokaviraston kannalta, elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston sijaitessa Ruokaviraston yhteydessä (5.1 §) ja Ruokaviraston huolehtiessa valtuutetun toimiston hallintopalveluista (6.2 §).

Ruokavirasto toteaa, että nyt lausunnolla olevaan säätelykokonaisuuteen liittyy MMM:ssä valmisteilla oleva valtioneuvoston asetusluonnos elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta. Ruokavirasto on kuvannut VNA-luonnosta koskevassa lausunnossaan 9.9.2022 mm. virasto- ja työnantajavastuuseen ja toimiston henkilöstön oikeuksiin liittyvien tulkintaongelmia ja epäselvyyksiä, jotka palautuvat lakitasoisen perussäätelyn tulkinnanvaraisuuteen. Ruokavirasto on todennut oikeustilan olevan epäselvä ja esittänyt ministeriölle elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta VNA-asetuksella säätämisen sijaan organisaatiosäätelyn laajempaa uudistamista.

Ruokavirasto toistaa lausunnossa 9.9.2022 (5499.00.00.01.00.00/2022) esittämänsä ja pyytää sisällyttämään organisaatiosäätelyn uudistamista merkitsevät muutokset nyt lausunnolla olevaan hallituksen esitysluonnokseen.

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



Pvm/Datum/Date Dnro/Dnr/DNo
12.10.2022 6001/00.00.01.00.00/2022

Ruokavirasto esittää alla yksityiskohtaisia ratkaisuvaihtoehtoja organisaatiosääntelyn selkeyttämiseksi.

5 § Elintarvikemarkkinavaltuutettu

Ruokaviraston näkemyksen mukaan elintarvikemarkkinain 5 § (elintarvikemarkkinavaltuutettu) olisi tarpeen selkeyden vuoksi jakaa kahteen eri pykälään:

5 § Elintarvikemarkkinavaltuutetun asema ja riippumattomuus (nykyinen 5.1 § muokattuna) ja 5 a § Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävät (nykyinen 5.2 ja 5.3 §). Tämä vastaisi tyypillistä organisaatiosääntelytekniikkaa.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun asemasta ja riippumattomuudesta olisi tarpeen säätää nykyistä täsmällisemmin oikeustilan selkeyttämiseksi. Erityisen tärkeää olisi, että itsenäisyys ja riippumattomuus kattaisi yksiselitteisesti elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston henkilöstön. Jälkimmäinen merkitsisi ETMV:n työnantaja-asemaa velvollisuuksineen ja oikeuksineen. Oikeustila on tällä hetkellä epäselvä, minkä on ongelmallista mm. henkilöstön oikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta. Asiaa on kuvattu tarkemmin Ruokaviraston lausunnossa 9.9.2022.

5 § pykälä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti:

”5 § Elintarvikemarkkinavaltuutetun asema ja riippumattomuus

1 mom (asema) Elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, markkinoiden seuraamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi on Ruokaviraston yhteydessä elintarvikemarkkinavaltuutettu.

2 mom (riippumattomuus) Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Elintarvikemarkkinavaltuutettu ratkaisee asiat, jotka koskevat sen henkilöstöä, määrärahoja ja muuta toimintaa, ellei muualla laissa toisin säädetä.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen kuvata, että muutoksella pyrittäisiin siihen, että riippumattomuus ja itsenäisyys kattaisi yksiselitteisesti niin henkilöstön, määrärahat kuin toiminnan. Nykytilassaan itsenäisyyden ja riippumattomuuden ulottuminen muihin kuin valtuutetun elintarvikemarkkinalakia koskevaan ratkaisutoimintaan ja siihen rinnastuvaan toimintaan (esim. suositukset, lausunnot, ehdotukset) on jossain määrin tulkinnanvaraista. Tämä on tuottanut epäselvyyksiä sen suhteen kattaako itsenäisyys ja riippumattomuus henkilöstön, mukaan lukien kysymyksen siitä, kumpi viranomaisista, Elintarvikemarkkinavaltuutettu vai Ruokavirasto toimii Elintarvikemarkkinavaltuutetun henkilöstön työnantajana. Nykytilassaan vain nimittämistoimivallasta on säädetty laissa (6 §). Uuden asiaa selkeyttävän lainsäädännön myötä



Pvm/Datum/Date Dnro/Dnr/DNo
12.10.2022 6001/00.00.01.00.00/2022

elintarvikemarkkinavaltuutetulle kuuluisivat ETMV:n toimiston henkilöstön nimittämistoimivallan lisäksi myös muut työnantajalle kuuluvat velvollisuudet ja -oikeudet suhteessa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston henkilöstöön.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi olennaista lisäksi nimenomaisesti kuvata sitä, että itsenäisyys ja riippumattomuus merkitsee, että Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastaa erillisviranomaisena omasta viranomaistoiminnastaan ja lainmukaisuudesta täysimääräisesti. Tämä vahvistaisi osaltaan elintarvikemarkkinavaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ja selkeyttäisi oikeustilaa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastaisi siten erillisviranomaisena sen toiminnan lainmukaisuudesta suhteessa hallinnon yleislainsäädännöstä tuleviin velvoitteisiin siitä huolimatta, että se toimii hallinnollisesti Ruokaviraston yhteydessä.

6 § Elintarvikemarkkinavaltuutetun nimeäminen ja toimisto

Ruokavirasto katsoo, että nykyinen elintarvikemarkkinalain 6 § olisi selkeyden vuoksi tarpeen jakaa asiakokonaisuuksittain useampaan erilliseen pykälään. Ruokavirasto tunnistaa pykälässä seuraavat asiakokonaisuudet:

6 § ETMV nimittäminen ja kelpoisuus (nykyinen 6.1 § muokattuna)

6 a § ETMV:n toimisto (nykyinen 6.2 ja 6.3 § muokattuna)

6 b § ETMV:n toimiston hallintopalvelut (nykyinen 6.2 § hallintopalvelua koskeva virke merkittävästi muokattuna/täsmennettynä).

Nykyinen ETMV:n hallintopalveluita koskeva sääntely on yhden 6 §:n sisältyvän virkkeen varassa. *”Ruokavirasto huolehtii toimiston hallintopalveluista.”* Asiaa ei ole avattu hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. ETMV:n ja Ruokaviraston välisten vastuiden selkeytys edellyttää asiasta nykyistä täsmällisempää lakitasoista sääntelyä ja aineellisia perusteluja lainesitöihin.

Ruokavirasto toteaa, että se on tuottanut Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolle hallintopalveluita vuosina 2019–2022. Näitä hallintopalveluita ovat olleet toimiston taloushallinnon palvelut, henkilöstöhallinnon palvelut, työsuhte- ja esimiespalvelut, assistentti- ja sihteeripalvelut, tietohallinnon palvelut ja kiinteistö- ja turvallisuuspalvelut. Lisäksi sopimus on sisältänyt eräitä asiantuntijapalveluita (tietosuoja, hankinnat, sopimukset, viestintä).

Vuosina 2019–2021 hallintopalvelut on tuotettu Elintarvikemarkkinavaltuutetun ja Ruokaviraston keskinäisen kirjallisen sopimuksen perusteella. Vuonna 2022 Elintarvikemarkkinavaltuutettu ei ole allekirjoituksellaan kirjallista sopimusta vahvistanut. Ruokavirasto on tästä huolimatta tosiasiallisesti tuottanut vuonna 2022 elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolle hallinnollisia palveluita.



Pvm/Datum/Date Dnro/Dnr/DNo
12.10.2022 6001/00.00.01.00.00/2022

Ruokavirasto toteaa, että sopimukseton tai sopimusmielessä epäselvä tilanne yhdessä elintarvikemarkkina- ja virastolle säädetyn hallintopalveluista huolehtimisäännöksen kanssa on erittäin ongelmallinen. Tilanne on aiheuttanut Ruokavirastolle huomattavasti tarpeetonta työtä, kuten neuvotteluita Elintarvikemarkkinavaltuutetun ja ministeriön kanssa sopimuksettoman tilan korjaamiseksi. Edellä mainituista syistä Ruokavirasto katsoo, että sopimuksen vuosittaisesta laatisesta kirjallisesti, hallintopalvelun vähimmäissisällöstä ja palvelun maksullisuudesta ja maksun määräytymisen perusteista tulisi säätää elintarvikemarkkina- ja oikeustilan selkeyttämiseksi.

Uusi hallintopalveluita koskeva sääntely voitaisiin toteuttaa esim. seuraavasti:

”6 b § Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston hallintopalvelut

(1 mom) Elintarvikemarkkinavaltuutetun hallintopalveluista huolehtii Ruokavirasto siten, kuin vuosittain laadittavalla kirjallisella sopimuksella erikseen sovitaan.

(2 mom) Hallintopalvelusopimuksessa on sovittava ainakin toimiston:

- 1) taloushallinnon palveluista;*
- 2) henkilöstöhallinnon palveluista;*
- 3) tietohallinnon palveluista;*
- 4) hankintatoimen tukipalveluista ja yhteisistä hankinnoista ja*
- 5) kiinteistö- ja henkilöturvallisuuden palveluista.*

(3 mom) Hallintopalvelun maksu määräytyy siten, kuin valtion maksuperustelain (150/1992) 7.2 §:ssä säädetään.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen ilmaista, että Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastaa toimintansa lainmukaisuudesta viranomaisena ja Ruokaviraston vastuu hallintopalvelusta on sopimusvastuuta. Hallintopalvelusta huolehtiminen merkitsisi sitä, että Ruokavirasto olisi velvollinen tuottamaan Elintarvikemarkkinavaltuutetulle hallintopalveluita erikseen laadittavan kirjallisen, vuosittain laadittavan sopimuksen määrittämällä tavalla. Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastaisi siten edelleen viranomaisena toimintansa lainmukaisuudesta myös hallintosopimuksen kattavien toimintojen osalta. Näin ollen sillä olisi vastuu hallinnon yleislainsäädännön, esimerkiksi tietosuojalainsäädännön, julkisuuslainsäädännön, hankintalainsäädännön ja muun hallinnon yleislainsäädännön velvoitteiden noudattamisesta. Ruokaviraston vastuu olisi siten puhtaasti sopimusperusteista vastuuta, kuten tähänkin saakka. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin lakisäätteisiin vastuisiin, mutta se selkeyttäisi nykyisen tulkinnan vallitsevasta oikeustilasta.



Pvm/Datum/Date Dnro/Dnr/DNo
12.10.2022 6001/00.00.01.00.00/2022

Lisäksi perusteluissa olisi tarpeen tuoda esille, että 2 momentin mukaista listausta ei ole tarkoitus kirjoittaa tyhjentäväksi, vaan vähimmäissisällöksi, jonka Ruokavirasto olisi ETMV:lle velvollinen sopimusperusteisesti tuottamaan. ETMV ja Ruokavirasto voisivat siten sopimuksessa sopia myös muiden hallintopalveluiden tuottamisesta. Perusteluissa olisi tarpeen kuvata myös, että hallintosopimuksen mukaisten palveluiden tuottaminen olisi Ruokaviraston maksullista asiantuntijapalvelua. Maksu määräytyisi valtion maksuperustelain 7.2 §:n mukaisesti (ns. monopolisuorite) vastaten virastolle palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Lopuksi Ruokavirasto toteaa, että elintarvikemarkkina- laissa ei ole tällä hetkellä sääntelyä siitä, kuka on toimivaltainen viranomaisena eräiden valtion virkamieslain mukaisten toimien osalta. Oikeustila on tältä osin epäselvä ja kaipaisi selkeyttämistä. Elintarvikemarkkinalakiin voitaisiin lisätä esimerkiksi seuraava oikeustilaa selkeyttävä pykälä:

”6 c § Eräät virkamiesoikeudelliset toimet

Viranomaisen päällikölle valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:n mukaisen sivutoimiluvan myöntää ja sivutoimi-ilmoituksen ottaa vastaan maa- ja metsätalousministeriö. Ministeriö päättää myös viranomaisen päällikölle annettavasta varoituksesta, viranomaisen päällikön lomauttamisesta ja hänen virkasuhteensa muuttamisesta osa-aikaiseksi. Viranomaisen päällikön nimittämisestä valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla enintään vuoden kestävään määräaikaan virkasuhteeseen päättää ministeriö.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen kuvata, että elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittämistoimivalta kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle. Tästä syystä myös muiden valtion virkamieslain mukaisten keskeisten toimien käyttämiseen liittyvästä toimivallasta olisi tarpeen säätää siten, että se kuuluisi yksiselitteisesti MMM:lle. Tämä olisi omiaan selkeyttämään oikeustilaa ja lisäämään ETMV:n itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Allekirjoitukset

Antti-Jussi Oikarinen
Pääjohtaja

Minna Välimäki
Johtava lakimies



Pvm /Datum/Date	Dnro/Dnr/DNo
12.10.2022	6001/00.00.01.00.00/2022

Liitteet: Ruokaviraston lausunto luonnoksesta VNA:ksi elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta, 9.9.2022 (5499.00.00.01.00.00/2022)



RUOKAVIRASTO

Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

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

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