



Maa- ja metsätalousministeriölle
(kirjaamo.mmm@gov.fi)

LUONNOS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ELINTARVIKEMARKKINAVALTUUTETUN TOIMISTOSTA

Maa- ja metsätalousministeriö on 11.11.2022 pyytänyt elintarvikemarkkinavaltuutetulta (ETMV) lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta. Elintarvikemarkkinavaltuutettu toteaa kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Asetusluonnoksessa on kyse elintarvikemarkkinalain (116/2021) 6 §:n 3 momentin mukaan annettavasta valtioneuvoston asetuksesta, jossa annetaan tarkempia säännöksiä esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä sekä asioiden käsittelytavasta toimistossa, hallintopalvelujen toteuttamistavasta Ruokavirastossa ja muista elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävien järjestämiseen liittyvistä seikoista.

ETMV suhtautuu asetuseruonnokseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Luonnoksessa on kuitenkin erinäisiä etenkin virkatehtävien hoitamisen ja valtuutetun toiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta kyseenalaistavia kohtia. Näihin otetaan jäljempänä kantaa pykäläkohtaisissa huomioissa.

1 § Esittelijöiden kelpoisuusvaatimukset

Asetuseruonnoksen 1 pykälän mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistossa on oltava tarpeellinen määrä esittelijöitä, joilla on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Esittelijällä voi olla myös muu ylempi korkeakoulututkinto, edellyttäen kuitenkin, että hänellä on riittävä perehtyneisyys elintarvikeketjun toimintaan.”

ETMV pitää tärkeänä, että asetuseruonnos korostaa oikeustieteellisen tutkinnon tärkeyttä toimiston esittelijöiden koulutustaustana. Tärkeys korostuu lakimuutoksen (116/2021) seurauksena erityisesti mahdollisessa tilanteessa, jossa itse elintarvikemarkkinavaltuutettu ei jostain syystä olisikaan ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö.

Käytännön kokemus elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston tähänastisessa neuvonta- ja valvontatoiminnassa on lainsäädännön viimeaikaisten muutosten ja monimutkaistumisen seurauksena korostanut entistä enemmän valtuutetun juridisen osaamisen tärkeyttä. Sama pätee toimiston esittelijöihin, joilta edellytetään yhä laajempaa ja syvällisempää juridista osaamista elintarvikemarkkinoiden tuntemuksen lisäksi.



ETMV katsoo, että toimiston esittelijöiden tulee valtuutetun tutkintotaustasta riippumatta olla lähtökohtaisesti oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita. Tämä korostuu etenkin niissä tilanteissa, joissa elintarvikemarkkinavaltuutettu tekee päätöksensä esittelystä. Jo yksin ETMV:n elintarvikemarkkinalakiin perustuvien päätösten ja mahdollisten seuraamuksia koskevien esitysten kohteiden oikeusturva edellyttää tätä.

Valtuutetun toimistossa työskentelee kuitenkin myös muuta henkilökuntaa, joista osa erilaisissa asiantuntijatehtävissä liittyen esimerkiksi elintarvikeketjun taloudellisiin ulottuvuuksiin. Tällaisella henkilöllä voi olla esimerkiksi talous- tai hallintotieteellinen korkeakoulututkinto.

Asetusluonnoksen ilmaisu ”tarpeellinen määrä” on epämääräinen ja siten ETMV:n näkemyksen mukaan tulkinnanvarainen. Se mahdollistaa erilaisia tulkintoja ja voi etenkin toistaiseksi henkilöresurseiltaan vaatimattomassa viranomaisessa johtaa sujuvan viranomais-toiminnan kannalta epätoivottuihin tilanteisiin. Vertailukohtaksi voidaan nostaa Ruotsi, jossa vastaavan toimiston kaikki virkamiehet ovat yhtä ekonomistia lukuun ottamatta juristeja.

ETMV:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että ETMV voi itse harkita henkilöstönsä koulutustaustan. Nykyisessä tilanteessa tutkintojen tarkempi määrittely ei ole ETMV:n näkemyksen mukaan käytännössä edes mahdollista.

2 § päätöksentekomenettely

Asetusluonnoksen 2 pykälän mukaan ”Elintarvikemarkkinalaissa (1121/2018) säädetty päätökset ja esitykset seuraamusmaksun määräämisestä tehdään esittelystä. Päätöksentekoon tulee osallistua joko esittelijänä tai ratkaisijana vähintään yksi muun oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon saanut henkilö.”

ETMV:n näkemyksen mukaan on perusteltua, että päätöksentekoon osallistuu aina vähintään yksi oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö. ETMV kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota siihen, että jos valtuutettuna toimisi muu kuin oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, ei muun koulutuksen saanut henkilö enää voisi toimia esittelijänä. Tällä voi olla huomattavia vaikutuksia ETMV:n rekrytointimahdollisuuksiin ja tarpeisiin.

ETMV kiinnittää myös huomiota siihen, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla ei ole ennalta määrättyä sijaista, kuten esimerkiksi tietosuojavaltuutetulla. Tätä seikkaa ei ole huomioitu myöskään asetusluonnoksessa. Jos elintarvikemarkkinavaltuutetun sijaisena toimii henkilö, jolla ei ole oikeustieteellistä koulutusta, on epäselvää, tuleeko asian esittelijän olla tällöin juristi. ETMV:n näkemyksen mukaan myös sijaisen tulee lähtökohtaisesti olla oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö.

ETMV kiinnittää vielä huomiota siihen, että luonnoksessa mainitaan yleisesti asian esittelijästä ja toisaalta sen ratkaisijasta. ETMV:n voimassa olevan työjärjestyksen mukaan elintar-



vikemarkkinavaltuutettu ratkaisee sen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat asiat. Asetuksessa tulee selvyuden vuoksi viitata elintarvikemarkkinavaltuutettuun asian ratkaisijana. Asian ratkaisija elintarvikemarkkinalaissa tarkoitettujen päätösten ja esitysten osalta ei voi ETMV:n näkemyksen mukaan olla muu kuin elintarvikemarkkinavaltuutettu tai sen sijainen, jos elintarvikemarkkinavaltuutettu on estynyt.

3 § Asioiden käsittely

Asetusluonnoksen 3 pykälän mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistossa käsiteltävien asioiden tarkemmasta käsittelytavasta säädetään elintarvikemarkkinavaltuutetun hyväksymässä työjärjestyksessä”.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun 31.8.2021 hyväksymässä työjärjestyksessä on tarkempia määräyksiä asioiden käsittelystä ETMV:ssa. Työjärjestyksessä määrätään muun ohella siitä, milloin asioita ei ole tarpeen ratkaista esittelystä. Sellaisia ovat esimerkiksi asiat, joissa asia siirretään toimivaltaiselle viranomaiselle esittelijän toimesta.

4 § Hallinnolliset palvelut

Asetusluonnoksen 4 pykälän mukaan ”Ruokaviraston järjestämistä hallinnollisista palveluista sovitaan tarkemmin vuosittain elintarvikemarkkinavaltuutetun ja ruokaviraston välisessä sopimuksessa”.

ETMV:n näkemyksen mukaan Ruokaviraston Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolle tuottamista palveluista on hyvä sopia vuosittain. ETMV haluaa korostaa, että sopimusneuvottelujen on oltava mahdollisimman joustavat ja tasapuoliset, koska sopimusosapuolet ovat erillisinä viranomaisina muun ohella voimavaroiltaan ja muilta resursseiltaan täysin erilaiset. Lisäksi ETMV:n tarvitsemien hallinnollisten palveluiden tarve ja Ruokaviraston kyky ja mahdollisuus tuottaa niitä vaihtelevat. Edellä todetun perusteella hallinnollisia palveluja koskevista sopimuksista ei tule antaa tarkempia määräyksiä. Sopimusneuvottelut tulee kuitenkin ETMV:n näkemyksen mukaan käydä hyvissä ajoin.

5 § Yhteistyö ja tietojenvaihto

Asetusluonnoksen 5 pykälän mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun tulee tehdä kauppatapadirektiivin (EU) 2019/633 8 artiklan mukaisesti yhteistyötä komission ja muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten kanssa, sekä osallistua artiklan vaatimusten mukaiseen tietojenvaihtoon”.

ETMV:n näkemyksen mukaan kyseessä oleva pykälä on nähtävissä lähinnä informatiiviseksi säännökseksi itsestään selvässä asiassa, joka perustuu jo pykälässä mainittuun direktiiviin. Nyt kysymyksessä olevan pykälän kaltainen säännös kuuluisi luontevammin elintarvikemarkkinalakiin, jonne se olisikin syytä siirtää seuraavan mahdollisen lakimuutoksen yhteydessä. ETMV oudoksuu pykälän käskevää sanamuotoa (tulee tehdä ja osallistua) ja pitää soveliaampana, että pykälä muotoiltaisiin jatkovalmistelussa neutraalimpaan muotoon ”Elintarvikemarkkinavaltuutettu tekee kauppatapadirektiivin...”

6 § Yleishallintoa, taloushallintoa ja henkilöstöhallintoa koskevat vaatimukset

Asetusluonnoksen 6 pykälässä säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetulle velvollisuus laatia toimintakertomus sekä toimintasuunnitelma. Lisäksi pykälässä säädettäisiin toimiston hallinnossa sovellettavista ohjeista. Ehdotettu pykälä sisältää useita erilaisia hallinnollisia kysymyksiä koskevia seikkoja. Pykälä ei juurikaan muuttaisi vallitsevaa käytäntöä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun tulee toimiston toiminnassa noudattaa toiminnan ja talouden suunnittelussa ja raportoinnissa sekä toimiston yleishallinnon, taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon hoitamisessa Ruokaviraston ohjeita ja aikatauluja.”

ETMV suhtautuu ehdotettuun momenttiin varauksellisen myönteisesti. Ensinnäkin on itsessään selvää, että kummankin itsenäisen viranomaisen (Ruokavirasto ja Elintarvikemarkkinavaltuutettu), joilla on yhteistä rajapintaa lähinnä hallinnollisissa kysymyksissä, on perusteltua noudattaa yhteisiä aikatauluja. Näin on myös menetelty, joten ehdotus ei tältä osin tuo mitään muutosta nykytilaan. Sen sijaan on vähintäänkin arveluttavaa ja valtuutetun toiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantavaa, jos pykälässä pyritään sitomaan valtuutettu tiukasti myös Ruokaviraston ohjeisiin.

On toki selvää, että osa Ruokaviraston ohjeista ja periaatteista, jotka on laadittu lähes tuhannen ihmisen organisaation tarpeisiin, ovat sinällään sovellettavissa myös tällä hetkellä hyvin pieneen Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistoon. Yhtä selvää on, että valtuutetulla tulee itsenäisenä toimijana olla mahdollisuus tehdä joitain hallinnollisia ratkaisuja myös itsenäisesti, kunhan ne ovat yleisten valtionhallinnon ohjeiden ja muiden voimassa olevien säädösten ja määräysten mukaisia. ETMV pitää luonnoksen muotoilua koskien Ruokaviraston ohjeiden ”sokeaa” noudattamista tältä osin toimintaansa vaikeuttavana ja vastustaa sitä.

Valtuutetun näkemyksen mukaan osapuolten yhteistyön ja valtuutetun toiminnan sujuvuuden kannalta on selkeintä, että luonnoksen sanamuotoa lievennetään ehdotetusta viittamalla ohjeisiin esimerkiksi siten, että niitä noudatetaan ”soveltuvin osin”. Lisäksi ETMV:llä tulee ehdottomasti säilyä mahdollisuus laatia lainsäädännön ja määräysten puitteissa myös omia vastaavia ohjeita, joihin voidaan ottaa mallia esimerkiksi muilta pieniltä viranomaisilta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutettu laatii maa- ja metsätalousministeriölle toimitettavan toimintasuunnitelman kunkin toimintavuoden tammi-kuun loppuun mennessä.” Toimintasuunnitelmaa koskeva momentti vastaa täysin nykyistä käytäntöä, joten ETMV:llä ei ole siihen huomauttamista. ETMV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että toimintasuunnitelman yhteydessä mainitaan toimintasuunnitelman laatimisen määräajasta, kun toimintakertomuksessa siitä ei mainita. On selvää, että toimintasuunnitelma laaditaan aikataulullisesti etupainotteisesti, joten määräajan mainitseminen sen yhteydessä on ETMV:n näkemyksen mukaan tarpeetonta.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutettu laatii vuosittaisen toimintakertomuksen. Kertomukseen on sisällytettävä kauppatapadirektiivissä (EU)

2019/633 10 art. 1 kohdassa mainitut raportointivelvoitteet. Maa- ja metsätalousministeriö toimittaa Euroopan komissiolle 10 art. 2 kohdan mukaisesti vaaditut tiedot.” Myös toimintakertomusta koskeva momentti vastaa nykyistä käytäntöä. On huomattava, että EU-raportoinnin velvoitteet ja esitystapa määräytyvät aina komission antaman ohjeistuksen mukaan, mikä voi käytännössä johtaa jopa siihen, että ETMV:n toimintakertomus ei kaikilta osin välttämättä täytä kansallisia ohjeita ja toiveita. Tähän on syytä varautua, jos toimintakertomuksen esitystapaa ja muotoa halutaan ohjeistaa.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan ”Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi tehdä ehdotuksia käytössään olevan määrärahan suuruudesta Ruokaviraston talousarvio- ja kehysvalmistelun yhteydessä.” ETMV:n pitää tärkeänä, että se voi tosiasiallisesti tehdä ehdotuksia ja neuvotella käytössään olevan määrärahan suuruudesta. Yhtä tärkeää on, että se voi tehdä ehdotuksia ja neuvotella määrärahan mahdollisesta kohdentamisesta ja käyttökohteista.

Asetusluonnoksen 6 pykälän perusteluissa puhutaan toimintakertomuksen ja toimintasuunnitelman julkaisemisesta. ETMV kiinnittää huomiota siihen, että asetuseräluonnoksen mukaan ETMV:n tulee vain laatia toimintasuunnitelma ja toimintakertomus. Epäselvyyksien välttämiseksi perusteluissa on syytä viitata pelkästään edellä mainittujen asiakirjojen laatimiseen. Harkintavalta asiakirjojen mahdollisesta julkaisemisesta kokonaan tai osittain tulee olla yksin ETMV:llä.



Olli Wikberg

Elintarvikemarkkinavaltuutettu, OTT VT