



ASIA **Luonnonmukaisen tuotannon ohjeistuksen selkeys**

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 20.11.2019 osoittamassaan kantelussa arvostellut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) menettelyä. Hän katsoo, että ELY-keskus antoi hänelle virheellisen markkinointikiellon 14.9.2016. Hänen mukaansa virheellinen menettely selvisi hänelle seuraavana keväänä. Hän otti tämän jälkeen yhteyttä Elintarviketurvallisuusvirastoon (nyk. Ruokavirasto), josta hän pyrki varmistamaan, oliko ELY-keskuksen päätös oikea. Kantelijan mukaan hän sai asiaa koskevista säännöksistä Elintarviketurvallisuusvirastosta erilaisen tulkinnan kuin ELY-keskuksesta.

SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto on annettu 22.3.2019. Lausunnon liitteenä on ELY-keskuksen ja Ruokaviraston selvitykset.

VASTINE

Kantelija on antanut asiassa vastineen.

RATKAISU

Säännökset ja ohjeet

Luonnonmukaista maataloustuotantoa ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden tuotanto-sääntöjä, merkintöjä ja valvontaa säännellään Euroopan unionin yhteisellä lainsäädännöllä. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa on mainittu keskeisimmät asiaa koskevat Euroopan unionin sekä kansalliset säädökset.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Näihin kuuluu 7 §:n säännös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Arviointi

ELY-keskus on 14.9.2019 antanut kantelijalle Matty-kauraa koskevan markkinointikiellon. Ratkaisun mukaan kantelija oli käyttänyt kevään 2016 kylvöissä tavanomaisesti tuotettua Matty-kauraa, joka oli hankittu 7.4.2016. Kantelija ei ollut hakenut ELY-keskuksesta määrääjässä eli 30. huhtikuuta mennessä lupaa saada käyttää tavanomaista lisäysaineistoa luonnonmukaisessa tuotannossa. Päätöksen mukaan Matty-kauraa ei saa näin ollen markkinoida luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavin merkinnöin. Päätökseen olisi ollut mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Kantelijan yhteydenoton jälkeen Elintarviketurvallisuusvirastosta ilmoitettiin keväällä 2017, että Matty-kaura oli Eviran antaman yleisen luvan piirissä 9.5.-5.9.2016. Kantelija katsoo, ettei ELY-keskuksen lupaa olisi tämän vuoksi tarvittu siemenille, jotka kylvettiin 14.5.2016. Kantelija teki ELY-keskukselle oikaisuvaatimuksen, johon hän sai ratkaisun 15.6.2018. Markkinointikieltoa ei muutettu. Päätöksen perusteluissa todettiin muun muassa, että kantelija on vasta keväällä 2017 kertonut kylväneensä tavanomaisen Matty-lajikkeen kauran sen jälkeen, kun Eviran yleinen lupa oli tullut voimaan. Hän ei ole vedonnut Eviran yleisen luvan voimassaoloon kuulemisen yhteydessä syksyllä 2016. Lohkomuistiinpanot on toimitettu ELY-keskukselle 4.5.2017. ELY-keskus toteaa ratkaisussaan, että 14.9.2016 päivätty markkinointikieltopäätös on annettu oikein päätöksen antamishetken tietojen perusteella. Kylvöpäivän jälkikäteinen todentaminen pelkän asiakirjassa olevan päivämäärämerkinnän perusteella ei ole selvä ja luonteeltaan kiistaton. Valvonnan tulee ratkaisun mukaan lähtökohtaisesti perustua todennettaviin havaintoihin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei kuitenkaan voi puuttua viranomaisten harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon.

Huomioon ottaen asiakirja-aineisto ja asiaa koskevat säännökset en ole havainnut ELY-keskuksen päätöksenteossa sellaista lainvastaista tai muutoin virheellistä menettelyä taikka laiminlyöntiä, joka antaisi aihetta toimenpiteisiini. ELY-keskuksen markkinointikieltoa koskevaan päätökseen olisi lisäksi ollut mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Ruokavirastosta annetun lain (371/2018) 2 §:n mukaan sen tehtäviin kuuluu muun muassa oman toimialansa valvonnan ja muiden viranomaistoimenpiteiden johtaminen, kehittäminen, ohjaaminen ja suorittaminen. Ruokavirastolla on maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvana keskushallinnon ohjaavana ja valvovana viranomaisena toimivalta antaa ohjeistusta ja neuvontaa kyseisen lainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa.

Hallintolaissa turvattu oikeus hyvään hallintoon soveltuu myös viranomaisen toimintaohjeen antamiseen. Viranomaisen ohjeistuksen tulisi aina olla riittävän selkeää ja ymmärrettävää. Viranomaisen puutteellinen neuvonta tai virheellinen ohjaus eivät saa aiheuttaa asiakkaalle hänen oikeuksiensa menetyksiä. Viranomainen vastaa siitä, että sen antamat ohjeet ovat oikeita ja lainmukaisia. Asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antaman ohjauksen oikeellisuuteen ja hänelle annettujen muiden tietojen virheettömyyteen ja lainmukaisuuteen.

Luonnonmukaista tuotantoa koskevissa maa- ja metsätalousministeriön lausuntoon liitetyissä ohjeissa (Eviran ohje 18219/5, s. 43) ei ole mielestäni riittävän selkeästi tuotu esiin sitä, missä tapauksissa viljelijä ei tarvitse ELY-keskukselta haettavaa lupaa, jos voimassa on Eviran yleinen lupa. Ohjeista ei ilmene, tarvitaanko ELY-keskukselta haettava lupa kaikissa olosuhteissa, ja milloin pelkkä Eviran yleinen lupa on riittävä. Myös tapa, millä kylvöajankohta tulee todentaa, jää näiden ohjeiden perusteella epäselväksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän edellä mainitut ohjeet laatineen Ruokaviraston huomiota siihen, että luonnonmukaista tuotantoa koskevien ohjeiden tulisi olla riittävän selkeät ja ymmärrettävät siten, ettei niiden perusteella synny kantelussa tarkoitettua kaltaista epätietoisuutta.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
