

Ympäristöterveyskeskus
S. Mäkelä

Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@mmm.fi

LAUSUNTO
D/1334/03.00.00.00/2020

18.6.2020

Viite: Lausuntopyyntö 29.5.2020, MMM019:00/2020

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ELINTARVIKELAIKSI SEKÄ TERVEYDENSUOJELULAIN MUUTTAMISEKSI

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain muuttamisesta ja sakan toimeenpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Hallituksen ehdotuksessa esitetään säädettäväksi kokonaan uusi elintarvikelaki. Esityksen tavoitteet elintarvikelain käytettävyyden parantamisesta sekä sääntelyn ja valvonnan sujuvoittamisesta ovat kannatettavia. Uuden elintarvikelain ja terveydensuojelulain muutoksen samanaikaisella käsittelyllä tavoitellaan maksullisuuden osalta viranomaiskäytäntöjen yhdistämistä. Tämä on jo pitkään ollut monien valvontayksiköiden toive ja sitä voidaan pitää hyvänä menettelynä. Valvonnan maksullisuuden osalta tavoitteena on siirtyä kohti kustannusvastaavuutta ja tällä turvata valvonnan resurssit tilanteessa, jossa suunnitelmallista valvontaa on kevennetty ja ohjattu painopistettä enemmän toimijoiden neuvontaan ja ohjaukseen. Ajatuksena myös tämä on kannatettava ehdotus.

Sekä uuteen elintarvikelakiin että terveydensuojelulain muutokseen ehdotetaan lisättäväksi toimijoilta tietyin rajoituksin perittävä perusmaksu. Maksu olisi saman suuruisen kaikille toimijoille. Tämä ei kohtelee toimijoita yhdenvertaisesti, jos maksu on saman suuruisen esim. joka kolmas vuosi tarkastettavalle, osan vuodesta toimivalle keuhkahvilalle, muutaman mökin vuokraamiselle majoituskäyttöön ja suurelle elintarvikemyymälälle, EU-vesilaitokselle tai elintarviketuotantolaitokselle. Vuosimaksussa tulisi olla useampia, esim. riskinarviointiin tai suunniteltuun tarkastustiheyteen pohjautuvia maksuluokkia, jotta se kohdistuisi toimijoihin oikeudenmukaisesti. Vaihtoehtoisesti vuosimaksu voitaisiin jättää perimättä väli vuosina, kun toimintaan ei kohdistu säännöllisen valvonnan tarkastuksia (suunnitelmallisen valvonnan tarkastustiheys < 1/vuosi). Jälkimmäinen vaihtoehto tosin ei lisäisi valvonnan kustannusvastaavuutta toivotussa laajuudessa.

Lakialakohtain kokonaisvalvonnan kattava valvonnan ja vaikuttavuuden kokonaismaksu eli vuosimaksu olisi paras keino lakiesityksen tavoitteiden, kustannusvastaavuuden ja valvonnan resurssien turvaamisen, saavuttamiseksi ja sen mahdollisuutta tulisi vielä pohtia. Se voitaisiin porrastaa siten, että se koskisi kaikkia toimijoita ja heidän harjoittamiaan toimintoja yhdenvertaisesti. Laissa määritelty vuosimaksu olisi valvontayksiköissä helppo periä ja vähentäisi hallinnollista työtä. Lisäksi se vähentäisi kuntien vahvistamaan taksaan liittyvää epäsuhtaa maksujen suuruudessa eri valvon-

tayksiköiden välillä. Mikäli valvontamaksun määrääminen jää osittain kunnan vastuulle, tulevat perittävät maksut edelleen poikkeamaan toisistaan eri valvontayksiköissä.

Elintarvikelakiesityksen mukaan vuosittaisen perusmaksun on tarkoitus kattaa mm. valvontaviranomaisen suorittama näytteenotto ja analyysikustannukset. 150 €:n suuruinen valvontamaksu ei riitä kattamaan muuta kuin yksittäisten näytteiden tutkimisen. Esimerkiksi elintarviketuotantolaitoksissa näytteenotto voi olla säännöllistä ja näytteitä otetaan useita, jolloin heidän valvonnastaan saadut maksutuotot voisivat uuden elintarvikelain myötä jopa laskea. Valtaosa valvontakohteista puolestaan on sellaisia, joissa viranomaisvalvontaa ei suoriteta mutta vuosimaksu olisi heille kuitenkin saman suuruinen. Näytteenotosta ja analyysikustannuksista tulisi edelleen olla mahdollisuus laskuttaa toimijaa vuosimaksun lisäksi.

Maksullisuuden kehittämisen osalta elintarvikelain ja terveydensuojelulain muutoksen valmistelussa tulisi varmistaa, että tavoite toteutuu yhdenvertaisesti erilaisissa toimintaympäristöissä toimivissa valvontayksiköissä. Suurten kaupunkien osalta tässä ei ole epäselvyyttä mutta pienissä kaupungeissa ja maaseutuvaltaisella alueella toimivia valvontayksiköitä on myös useita. Kun maksullisuutta rajataan jättämällä mm. alkutuotanto ja yksityiset elinkeinonharjoittajat eli toiminimellä toimivat, maksullisuuden ulkopuolelle, jää merkittävä osan valvonnan piirissä olevista kohteista vuosimaksun ulkopuolelle varsinkin maaseutumaisella alueella toimivilla valvontayksiköillä eikä kustannusvastaavuus lisäännä toivotulla tavalla. Lähtökohtaisesti perusmaksu tulisi kohdistaa kaikille ilmoitusvelvollisille toimijoille vain erittäin harvoin poikkeuksin, mikäli halutaan taata riittävät resurssit myös pienten toimijoiden ohjaukseen ja neuvontaan. Pienillä toimijoilla neuvonnan tarve on usein suuri, koska yhden hengen yrityksissä ei välttämättä ole syvällistä tietoa mm. alaa koskevista säädöksistä.

Alkutuotannon jättämisen maksullisuuden ulkopuolelle perustellaan olevan kädenojennus alkutuotannon toimijoille. Säännöllisen valvonnan tarkastuksista perittävä maksu ei ole kohtuuton alkutuotannon toimijoille, kun otetaan huomioon, että alkutuotannon tarkastustiheydet ovat Ruokaviraston riskinarviointiohjeen mukaan hyvin alhaisia, kerran viidessä tai kolmessa vuodessa. Maaseutuvaltaisilla alueilla toimivat valvontayksiköt joutuvat kuitenkin varaamaan kohtuullisessa määrin resurssia alkutuotannon tarkastusten tekemiseen. Lisäksi on huomioitava, että myös alkutuotanto on ammattimaista yritystoimintaa, joka voi olla hyvinkin laajamittaista, usein pientä huoneistotoimintaa laajempaa. Alkutuotannon yhteyteen on lisääntyvässä määrin tullut elintarvikkeiden jatkojalostusta, joka vaatii runsaasti neuvontaa ja ohjausta sen suhteen mitä säädöksiä toimintaan sovelletaan. Raja vähäriskisen toiminnan ja huoneistotoiminnan välillä ei ole kovin selkeä. Mikäli alkutuotantoa halutaan tukea, voidaan se jättää vuosimaksun ulkopuolelle neuvontatarpeesta huolimatta mutta säännöllisen valvonnan tarkastuksesta maksu tulisi voida periä.

Elintarviketoiminnan vähäisyyden arvioinnin tulisi perustua toimintaan liittyviin riskeihin eikä toiminnan liikevaihtoon. Esityksessä todetaan, että myös alle 10 000 € jäävä liikevaihto on elintarviketoimintaa, jos siihen liittyvät riskit eivät ole elintarviketurvallisuuden kannalta vähäisiä. Valvontaviranomaisella ei ole mitään keinoja tarkastaa toimijan liikevaihtoa, joten tämä asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan sen mukaan, miten he liikevaihtonsa valvojalle ilmoittavat. Lisäksi euromääräiseen rajaan liittyy riski harmaan talouden lisääntymiselle, kun toimijat havaitsevat mahdollisuuden olla rekisteröimättä toimintaa ja toimivat ilman valvontaa.

Esityksen uudeksi elintarvikelaiksi mukainen perusmaksu olisi toimijakohtainen. Vastaavasti terveydensuojelulain muutosesityksessä perusmaksu olisi toimintakohtainen, lukuun ottamatta samassa toimipaikassa olevia useita eri toimintoja. Myös elintarvikelain mukainen vuosimaksu tulisi olla toimintakohtainen. Esityksen mukainen määrittely

tarkoittaisi sitä, että esim. toimija, jolla on useita elintarvikemyymälöitä eri toimipaikoissa tai useita saman lakialan toimintoja samassa toimipaikassa (laitos, myymälä, kahvila) maksaisi vain yhden vuosimaksun.

Tarkastusten maksullisuuden osalta lakiehdotuksissa on pieni eroavaisuus. Ehdotuksessa elintarvikelaiksi 72 §:ssä säädetään mm. tarkastuksista perittävistä maksuista. Ko. pykälän 1 momentin 2-kohdan mukaan maksu voitaisiin periä tietyin rajauksin kunnan valvontasuunnitelmaan sisältyvästä tarkastuksesta. Vastaavasti terveydensuojelulain muutosehdotuksen 50 a §:ssä 1 momentin kohdan 1 mukaan maksu voidaan periä toimintoihin kohdistuvista tarkastuksista. Ilmeisesti myös terveydensuojelulaissa maksuja voitaisiin periä vain valvontasuunnitelmaan sisältyvistä tarkastuksista ja tekstiä tulisi tältä osin tarkentaa.

Terveydensuojelulain muutosehdotuksen mukaisia maksuja koskevaa 50a §:ää tulisi laajentaa siten, että se kattaisi kaikki terveydensuojeluviranomaiselle säädetyt tehtävät. Ympäri vuorokautinen sosiaalipalveluja tuottava toiminta ei aina edellytä terveydensuojelulain 13 §:n mukaista ilmoitusmenettelyä (esim. ammatillinen perhekoti). STM:n yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan asetuksen mukaan lupaa on haettava aluehallintovirastolta ja lupahakemukseen on liitettävä terveydensuojeluviranomaisen lausunto. Näistä lausunnoista terveydensuojeluviranomaisen pitäisi pystyä perimään maksu toimijoilta. Kustannusten mukainen maksu tulisi pystyä perimään myös terveydensuojeluasetuksen 42 §:n mukaisesta haudatun ruumiin siirtämisestä koskevasta luvasta.

Elintarvikelakiin ehdotetaan lisättäväksi seuraamusmaksu, jonka toimivaltainen virnaomainen voi määrätä tietyistä rikkomuksista. Tässä jätetään harkintavalta maksun määräämisestä viranomaiselle, joten toimijoiden kohtelu eri valvontayksiköissä ei välttämättä ole tasa-arvioista. Maksun määrääminen sinänsä on kannatettavaa mutta sen käyttöönotto vaatii tarkempaa ohjeistusta. Esim. seuraamusmaksun määrääminen, jos toimija on aloittanut toiminnan eikä ole tehnyt siitä ilmoitusta viranomaiselle, ei ole luonteeltaan toistuvaa eikä välttämättä tahallista tai vakavaa.

Uuden elintarvikelain 80 §:ssä säädetään valtakunnallisesta rekisteristä. Nykyistä sääntelyä muutettaisiin siten, että valtakunnallinen rekisteri tulisi olemaan Ruokaviraston, kuntien, aluehallintoviraston ja kuntien valvonnan ohjausta ja kehittämistä sekä valvontaa varten ylläpitämä yhteisrekisteri. Yksittäisten kuntien ja valvontayksiköiden mahdollisuus osallistua rekisteritietojen käsittelyyn tarkoituksen ja keinojen määrittelyyn on olematon, kun otetaan huomioon Ruokaviraston rooli valvontaa johtavana ja ohjaavana virnaomaisena. Sääntelyä ei tältä osin tulisi muuttaa. Vastaavaa säädösmuutosta ei ole tehty terveydensuojelulain muutosesitykseen, vaikka valvontayksiköiden on toimitettava myös terveydensuojelulain mukaiset valvontatiedot keskusviranomaisille samaa valtakunnallista rekisteriä käyttäen.

Ehdotuksen elintarvikelaiksi on muutamia virheitä pykäläviittaauksissa. 75 §:ssä säädetään muutoksenhausta kunnan viranomaisen päätökseen. Tekstissä lienee virhe, kun siinä todetaan, että kunnan viranhaltijan 62 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa vaatia oikaisua tai hakea mutuosta valittamalla. 62 § koskee Ruokaviraston oikeutta määrätä internetsivusto suljettavaksi. Oikea pykälä lienee 63 §, joka koskee viranhaltijan oikeutta käyttää pakkokeinoja kiireellisessä tapauksessa. Ehdotuksen 63 §:ssä puolestaan esitetään, että viranhaltijalla olisi oikeus ryhtyä kiireellisissä tapauksissa mm. 53 §:n mukaisiin pakkokeinoihin. Ko. pykälä koskee nimisuojujattuja elintarvikkeita, joten ilmeisesti tarkoitetaan kieltopykälään eli 55 §:ään. Sama virheellinen viittaus on myös 25 §:ssä. Myös 65 § toisessa momentissa lienee virhe pykäläviittausten (57-57 §) osalta.



Mikäli jatkossakin toivotaan, että elintarvike- ja terveydensuojelulain mukainen valvontaviranomainen osallistuu tartuntatautilainsäädännön alaisten laajojen epidemioiden tai pandemioiden edellyttämään elinympäristöön kohdistuvaan valvontaan, tulisi tätä koskevat säädökset lisätä elintarvike- ja terveydensuojelulakiin. Kevään kokemuksen perusteella näissä tilanteissa korostuu mm. neuvonnan ja ohjauksen tarve ja toimijat ovat ottaneet yhteyttä koronaepidemiaan liittyvissä kysymyksissä elintarvikevalvontaan, joka on heille tuttu yhteistyökumppani. Jotta tähän työhön voidaan varata riittävät resurssit, tulisi asia huomioida lainsäädännön tasolla.

Silja Mäkelä

Toimialajohtaja