

Kaisa Mäntynen, Marko Nurmikolu

kirjaamo@mmm.fi

kirjaamo@stm.fi

MMM019:00/2020, VN/5663/2020

Lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi ja terveydensuojelulain muuttamisesta sekä sakon toimeenpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esitys koskee elintarvikelain kokonaisuudistusta, johon on liitetty terveydensuojelulain valvontamaksujen laajamittainen uudistaminen. Tavoitteena on kattaa viranomaisvalvonnan kulut kattavammin toimijoilta perittävillä maksuilla. Lisäksi on tarkoituksena edistää kuntien toimintavapautta palvelujen järjestämisessä siten, että maksullisuus mahdollistaisi käyttämään valvonnan keinoja nykyistä monipuolisemmin.

Kuntaliitto kannattaa valvonnan vuosittaisen perusmaksun perimistä suunnitelmallisen valvonnan ja ilmoitusmenettelyn tai hyväksynnän piirissä olevilta valvontakohteilta. Valvonnan vuosittaisen perusmaksun ulkopuolella ovat terveydensuojelulain muutoksen mukaan yksityiset elinkeinonharjoittajat ja yhdistykset, jotka eivät kuulu työnantajarekisteriin sekä pienet talousvettä toimittavat laitokset. Jos toiminnanharjoittajan yhdessä toimipaikassa harjoittama toiminta pitää sisällään useita vuosittaisen valvonnan perusmaksun piirissä olevia toimintoja, peritään toiminnanharjoittajalta valvonnan perusmaksu vain kertaalleen.

Elintarvikelain vuosittaisen valvonnan perusmaksun ulkopuolella ovat yleishyödylliset yhteisöt sekä kyläkaupat. Valvonnan perusmaksua ei perittäisi alkutuotannon suunnitelmallisesta elintarvikevalvonnasta eikä sellaisilta elintarvikealan toimijoilta, jotka toiminnan vähäisyyden ja toimintaan liittyvien riskien vähäisyyden takia jäävät suunnitelmallisen valvonnan ulkopuolelle.

Vuosittaisen valvonnan perusmaksun lisäksi peritään toiminnanharjoittajilta suoriteperusteisesti maksu mm. suunnitelmallisen valvonnan tarkastuksista, ilmoitusten ja hakemustan käsittelystä, näytteenotosta ja vientitodistuksista.



Kuntaliiton näkemyksen mukaan pienimuotoisen ja vähäriskisen toiminnan jättäminen valvonnan vuosittaisen perusmaksun ulkopuolelle on perusteltua.

Sekä terveydensuojelulain että elintarvikelain nojalla valvottavissa kohteissa valvontamaksuja on kohtuullistettu kuntien taksoissa siten, että toisen lain mukaisesta tarkastuksesta peritään tarkastusmaksusta vain puolet. Tämä on jatkossa mahdollista ottaa huomioon kunnan hyväksymässä taksassa tarkastusten osalta, mutta vuosimaksun osalta tätä mahdollisuutta ei ole annettu. Lakiin tulisi kirjoittaa viranomaiselle mahdollisuus kohtuullistaa myös valvonnan perusmaksua niiden kohteiden osalta, jotka kuuluvat sekä terveydensuojelulain että elintarvikelain vuosittaisen valvonnan perusmaksun piiriin.

Valvonnan perusmaksua koskeva oikaisumenettely ja muutoksenhaku kaipaava täsmennystä hallituksen esityksen perusteluissa. Nykysäädännön mukaan kunnan taksan mukaisesta tarkastusmaksusta on voinut verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaisesti tehdä perustevalitus. Muutoksenhakuohje on voitu liittää tarkastuskertomuksen tai maksu määräyksen yhteyteen. Epäselväksi jää mm. tehdäänkö valvonnan vuosittaisesta perusmaksusta erillinen hallinnollinen päätös. Perusteluissa tulisi tarkentaa, mikä on vuosimaksun hallinnollinen asema, jotta käytännöt olisivat yhdenmukaiset. Kuntaliiton näkemyksen mukaan valvonnan vuosittainen perusmaksu ei saisi lisätä hallinnollista työtä kunnassa.

Elintarvikelain (76 §) ja terveydensuojelulain (50 c §) valvonnan perusmaksun oikaisua (elintarvikelaissa oikaisuvaatimus) koskevat pykälät ovat sisällöltään ja otsikoiltaan erilaiset ja ne tulisi yhdenmukaistaa.

Kuntaliitto muistuttaa, että lausunnolla olevat hallituksen esitykset tulee käsitellä kuntalain 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan hallituksen esityksestä olisi ollut perusteltua pyytää lausunnot ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiltä myös suoraan.

Terveysuojelulain muutos

Terveysuojelulaki on lakina varsin vanha ja laadittu erilaisessa toimintaympäristössä kuin tällä hetkellä toimitaan. Lakia on muutettu useita kertoja, eikä lopputulos ole selkeyden ja luettavuuden kannalta paras mahdollinen. Kuntaliitto esittää, että terveysuojelulakiin tehtäisiin em. perusteilla vastaava kokonaisuudistus kuin elintarvikelakiin nyt esitetään.

Terveysuojelulain muutoksen osalta Kuntaliitto kiinnittää huomiota vuosittaisen valvonnan perusmaksun yksiselitteisyyteen. Valvonnan vuosittainen perusmaksu on sidottu toiminnan ilmoitusvelvollisuuteen tai hyväksymiseen (TsL 13 § 1 momentin 1-5 kohdat, 18 a § ja 18 §). Lain sanamuodot eivät ole kaikilta osin yksiselitteisiä. Käytännössä tulkinta siitä, onko toiminta ilmoitusvelvollista vai ei, on perustunut pitkälti keskushallinnon ohjeisiin ja linjauksiin. Valvonnasta perittävien maksujen on kuitenkin perustuttava lakiin ja oltava yksiselitteisiä niin valvovalle viranomaiselle kuin toiminnanharjoittajallekin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa tulisi luetella esimerkinomaisesti toimintoja, jotka kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden ja samalla valvonnan vuosittaisen perusmaksun piiriin, jolloin sekä toiminnanharjoittajilla että viranomaisilla olisi selkeämpi käsitys siitä, mitkä toiminnot kuuluvat valvonnan vuosimaksun piiriin ja mitkä eivät.

Kuntaliitto kannattaa sitä, että terveysuojelulain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiset toiminnot ovat valvonnan vuosittaisen perusmaksun ulkopuolella. Kyseisen lainkohdan mukaiset ilmoitukset vaaditaan paikallisen viranomaisen arvion perusteella, ja usein toiminnot ovat luonteeltaan pienimuotoisia sekä vähäriskisiä. Usein kohteet ovat myös suunnitelmallisen valvonnan ulkopuolella.

Terveysuojelulain 13 §:n mukaisista toiminnoista on lakimuutoksen myötä ilmoitettava kunnan viranomaiselle myös toiminnan lopettamisesta. Ehdotettu muutos on valvonnan toteuttamisen sekä vuosittaisen valvonnan perusmaksun perimisen oikeudenmukaisuuden kannalta hyvä ja tarpeellinen lisäys. Terveysuojelulain muutoksen perusteluissa todetaan, että toiminnan keskeyttämistä ja päättymistä koskevien ilmoitusten käsittelystä ei perittäisi maksua. Näiden ilmoitusten maksuttomuus tulisi lisätä selvyiden vuoksi myös lakitekstiin.

Terveystensuojelulain muutoksessa on joiltain osin täsmennetty myös muita valvonnasta perittäviä maksuja. Terveystensuojelulain 50 a § 1 momentin 1 kohtaan on lisätty asiakirjatarkastus. Kuntaliitto kannattaa esitettyä muutosta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan asiakirjatarkastus tulisi lisätä myös terveystensuojelulain 50 a § 1 momentin 2 kohtaan (asunnot ja muut oleskelutilat). Tarkastusten, näytteenoton, tutkimuksen ja selvitysten maksullisuuden lisäksi tulisi myös asiakirjatarkastuksen olla maksullista. Terveystensuojeluviranomaisella kuuluu merkittävästi aikaa mm. tutkimusten ja selvitysten läpikäymiseen sekä terveydellisen haitan arviointiin asuntojen ja muiden oleskelutilojen osalta.

Terveystensuojelulain muutoksen perusteluissa on syytä tarkentaa ja tarvittaessa korjata niitä valvontakeinoja, jotka on ajateltu sisältyvän valvonnan vuosittaiseen perusmaksuun. Nyt perusteluissa mainitaan, että asiakirjatarkastukset ja digitaalinen etävalvonta sisältyisivät valvonnan vuosittaiseen perusmaksuun. Asiakirjatarkastusten maksullisuudesta linjataan lakiehdotuksen 50 a § 1 momentin 1 kohdassa. Etävalvonnan maksullisuudesta Kuntaliitto on hiljattain linjannut, että se on erikseen maksullista samoilla periaatteilla kuin fyysiset tarkastuskäynnit.

Terveystensuojelulain muutoksen perusteluissa olisi hyvä mainita ns. jälkivalvonnan eli uusintatarkastusten maksullisuudesta.

Ehdotus uudeksi elintarvikelaiksi

Elintarvikelakiin ehdotetaan lisättäväksi uutena pakkokeinona elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu. Rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamusmaksulla pyritään toisaalta ennaltaehkäisemään elintarvikemääräysten vastaista toimintaa ja toisaalta nopeasti ja tehokkaasti estämään sen jatkamisen.

Seuraamusmaksussa (66 §) on kyse uudentyyppisestä hallinnollisesta seuraamuksesta, jollaisesta ei ole aiemmin säädetty elintarvikelaissa ja se on harvinaisuus myös muissa laeissa. Lakimuutoksen perusteluissa tulisi avata tarkemmin seuraamusmaksun käyttöalaa, kertoa menettelysäännöt seuraamusmaksun määrittämiselle sekä suhde hallintopakkoon ja erityisesti uhkasakkoon. Perusteluissa olisi arvioitava seuraamusmaksun suhde ”ne bis in idem” –kieltoon (kaksoisrangaistavuuden kieltö). Perusteluissa tulisi mainita selvyiden vuoksi myös, voidaanko seuraamusmaksua määrätä uudelleen samassa asiassa.

Rangaistussäännöksestä (68 §) on poistettu asioita, jotka tulisivat katetuksi seuraamusmaksulla. Käytännössä säännöksen mukaan rangaistavuus edellyttäisi hallintopakkopäätöksen rikkomista. Jossain tapauksissa voi olla tarpeen tehdä tutkintapyyntö, vaikka kyseisessä tapauksessa ei olisi käytetty hallintopakkoa. Näihin tapauksiin ei soveltuisi myöskään seuraamusmaksu. Säännös ei siis ole välttämättä enää tarpeeksi kattava.

Lakiehdotuksen 63 § (kiireelliset toimet): yksityiskohtaisten perustelujen ja lakiehdotuksen teksti eroavat. Lakiehdotuksessa ei mainita 55 §:ää (kielto), joka siinä ainakin pitäisi mainita, mutta perustelut ja lakiehdotuksen teksti poikkeavat muiltakin osin.

Lakiehdotuksen 75 § (muutoksenhaku) 2 momentissa, tulisi viitata 63 §:ään 62 §:n sijaan.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jarkko Huovinen
Johtaja, alueet ja yhdyskunnat

Kaisa Mäntynen
Erityisasiantuntija, ympäristöterveys

Jakelu
Tiedoksi

MMM kirjaamo, STM kirjaamo
Hannu Miettinen, MMM Anne Haikonen, MMM ja Vesa Pekkola, STM