

LUONNOKSET UUDEKSI ELINTARVIKELAIKSI SEKÄ TERVEYDENSUOJELULAIN MUUTTAMISEKSI, LAUSUNTO MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

YMPJAO 15.06.2020 § 67

Valmistelu:

I kaupungineläinlääkäri-hygienikko Tiina Tiainen p. 0407234141

III kaupungineläinlääkäri-hygienikko Seija Heikkinen

p. 040-7139894

etunimi.sukunimi@porvoo.fi

Maa- ja metsätalousministeriö tarjoaa mahdollisuuden lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain muuttamisesta ja sakan toimeenpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 10.7.2020 ensisijaisesti sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo@mmm.fi tai kirjeitse osoitteeseen maa- ja metsätalousministeriö, PL 30, 00023 Valtioneuvosto. Sähköiset lausunnot tulee toimittaa pdf-, Word- tai rtf-tallennusmuodossa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi elintarvikelaki. Samalla nykyinen saman niminen laki kumottaisiin. Esityksellä ehdotetaan myös muutettavaksi terveydensuojelulakia ja sakan täytäntöönpanosta annettua lakia. Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa sääntelyä ja valvontaa kuitenkin vaarantamatta elintarvike turvallisuutta. Esityksellä pyritään parantamaan elintarvikelain käytettävyyttä jäsentämällä lukuisista muutoksista aiheutunutta hajanaisuutta. Samalla lakia päivitetään edelleen vastaamaan Europan unionin lainsäädännön nykytilaa. Terveystensuojelulain muutoksella tavoitellaan valvonnan kustannusvastaavuuden lisääntymistä sekä kuntien tehtävien ohjauksen pirstaloitumisen katkaisemista. Samalla molempien lakien osalta pyritään ottamaan huomioon Suomen kuntaliiton ja useiden ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden toive ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä määriteltyjen viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamisesta.

Luonnoksissa elintarvikelaiksi sekä terveydensuojelulain muutokseksi on muun ohella esitetty uuden 150 €:n suuruisen vuosimaksun käyttöönottoa. Maksu perittäisiin kaikilta rekisteröidyiltä valvontakohteilta lukuun ottamatta elintarvikelain osalta kyläkauppoja ja yleishyödyllisten yhdistysten elintarviketoimintaa sekä terveydensuojelulain osalta yksityisten elinkeinonharjoittajien ja työnantajarekisteriin liittymättömien yhdistysten harjoittamaa toimintaa, pieniä talousvetä jakavia laitoksia sekä sellaisia mahdollista terveyshaittaa aiheuttavia toimintoja, joilta viranomainen on harkintaansa perustuen ottanut säännöllisen valvonnan piiriin. Muutoksella on tarkoitus vahvistaa elintarvikevalvonnan valmentavaa roolia ja mahdollistaa nykyistä monimuotoisempi

viranomaistyö. Elintarvikelakiluonnoksen mukaan myös kaikki suunnitelmalliseen valvontaan sisältyvät näytteenotto- ja analyysikustannukset katettaisiin kokonaisuudessaan valvontamaksulla. Muut valvontaan liittyvät maksut perittäisiin kuten nyt. Terveystoimintalain muutosesityksen mukaan vuosimaksu kattaisi sellaisia suunnitelmalliseen valvontaan liittyviä kuluja, joihin suoriteperusteinen maksu soveltuu huonosti. Näitä ovat esimerkiksi digitaalinen etävalvonta, toiminnanharjoittajille tarjottava koulutus ja ohjaus, talous- ja uimaveden valvontatutkimusohjelmien, seurantakalentereiden ja näytteenottosuunnitelmien laatiminen sekä vesiepidemioiden selvittämiseen liittyvä työ. Suunnitelmalliseen valvontaan sisältyvästä terveystoimintalain nojalla tehtävästä näytteenotosta ja analyysikustannuksista samoin kuin muusta nykyisen lain nojalla maksullisesta valvonnasta laskutettaisiin jatkossakin erikseen.

YP: Ympäristöterveysjaosto päättää antaa asiasta seuraavan lausunnon:

Vuosimaksun avulla voidaan lisätä ympäristöterveydenhuollon valvontatoiminnan kustannusvastaavuutta ja se on sinänsä kannatettava muutos. Lakiluonnoksen mukaan maksu perittäisiin kuitenkin samansuuruisena kaikilta valvonnan piirissä olevilta valvonnakohteilta erikseen mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta, mikä aiheuttaa käytännössä valvontakustannusten siirtoa toiminnan riskienarvioinnin perusteella raskaampaa valvontaa edellyttäviltä kohteilta sellaisille kohteille, joiden valvontatarve on riskienarvioinnin perusteella vähäinen. Esimerkiksi elintarvikeriskien arvioinnin perusteella vain joka kolmas vuosi tarkastettavat kohteet maksaisivat saman vuosimaksun, kuin erittäin korkeaan riskiluokkaan luokitellut ja useita kertoja vuodessa tarkastettavat kohteet. Suurten elintarviketuotantolaitosten valvontakustannukset vähenisivät jopa alle puoleen, koska niiden viranomaisvalvontaan sisältyy lukuisten tuoteryhmien ja tuotannon suuren volyymin vuoksi huomattavasti keskimääräistä enemmän vuosittaista näytteenottoa ja elintarvikenäytteiden analysointia lakisääteisten tuotevaatimusten valvomiseksi.

- Esimerkiksi erään Porvoon ympäristöterveydenhuollon valvoman elintarvikkeita teollisessa mittakaavassa valmistavan kohteen valvonnasta perityt maksut olivat vuonna 2019 noin 3000 €, josta lähes 60 % oli näytteenotto- ja analyysimaksuja. Vastaavasti jakelukeittiöiden ja pakattuja elintarvikkeita myyvien kioskien keskimääräinen valvontakustannus oli vuonna 2019 noin 40 € vuotta kohden ja se nousisi muutoksen myötä yli nelinkertaiseksi. Riskeiltään vähäisimmiksi luokiteltujen elintarvikehuoneistojen suunnitelmalliseen valvontaan ei yleensä sisälly lainkaan elintarvikenäytteiden tutkimuksia.

Ottaen huomioon sen, että suurten tuotantolaitosten valvonta

edellyttää tarkastusten lisäksi viranomaiselta huomattavan määrän erityistä perehtymistä ja muuta lisätyötä esimerkiksi henkilöstökoulutuksiin osallistumisen, tuotevalituksiin liittyvien selvitysten sekä mahdollisten takaisinvetojen vuoksi, on ehdotettu vuosimaksu pienempään riskiluokkaan luokiteltua toimintaa harjoittavien elintarvikeyritysten kannalta epäoikeudenmukainen. Edellä mainitusta syystä tulisi suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan näytteiden tutkimisesta ja analyysikustannuksista jatkossakin voida periä erillinen, suoriteperusteinen maksu. Vuosimaksu kattaisi silloin yritysten neuvonnan ja ohjauksen, asiakasvalituksiin liittyvän viranomaistyön, ruokamyrkytys selvityksiin liittyvät näytteenotot ja tutkimukset sekä eri elintarviketyyppien riskien ja laadun kartoittamiseen liittyvät tutkimusprojektit.

Vuosimaksun suuruuden tulisi määräytyä valvottavan toiminnan riskien arviointiin, jolloin se kohdentuisi oikeudenmukaisesti. Ruokavirastolla on jo useita vuosia ollut ohjeet riskinarvioinnin tekemistä varten ja kohteiden riskinarviointi on jo valtaosassa Suomen valvontayksiköitä toteutettu tuon ohjeen mukaisesti. Vaihtoehtoisesti vuosimaksun suuruus voisi porrastua valtakunnallisen elintarvike- ja terveydensuojelulain valvontasuunnitelmaan sisältyvän tarkastustiheyssuosituksen perusteella.

Terveysuojelulain mukaisia maksuja koskevan 50a §:n täydentäminen siten, että se kattaa kaikki terveydensuojeluviranomaiselle säädettyt tehtävät, on tarpeen. Lakiluonnoksen perusteella maksu voitaisiin periä jatkossa myös ruumiiden kuljettamista koskevan kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamisesta annetussa asetuksessa (13/1989) tarkoitetusta ruumiin siirrosta. Oikeampi muotoilu olisi, että maksu voidaan periä em. sopimuksen mukaisen ruumiinkuljetusluvan myöntämisestä. Lisäksi terveydensuojeluviranomaisen tulisi voida periä suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten mukainen maksu myös terveydensuojeluasetuksen (1280/1994 & muut.) 42 § mukaisesta haudatun ruumiin siirtämisestä koskevasta luvasta sekä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1053/2011) 1 § mukaisesta, yksityisen sosiaalipalvelun lupahakemuksen liitteeksi tarvittavasta lausunnosta.

Uutena velvoitteena elintarvikelakiluonnoksessa on elintarvikemääräysten – eli lainsäädännön – riskiperusteisesta soveltaminen valvonnassa ja lakisääteisten vaatimusten noudattamisen valvonnassa. Tähänkin asti viranomaisen on kuitenkin tullut harkintavaltansa rajoissa huolehtia siitä, että valvonnassa puututaan valvottavan kohteen toimintaan vain sen verran kuin on välttämätöntä lain tavoitteen saavuttamiseksi. Uusi säännös ei lisää tai muuta viranomaisen harkintavaltaa.

Nykyiseen elintarvikelakiin verrattuna on uudesta elintarvikelain

luonnoksesta poistettu kokonaan ELY-keskusten tehtävät: kasvintuotannon elintarvikehygienian valvonta sekä kalastusalueiden saaliin jäljitettävyyden valvonta. Lain valmisteluteksteissä ei kuitenkaan ole mainittu, mikä viranomainen näitä tehtäviä jatkossa hoitaisi. Uusi elintarvikelaki ei saa johtaa siihen, että kuntien elintarvikevalvonnan tehtävät lisääntyvät nykyisestä ilman kompensatiota.

Uuteen elintarvikelakiin on tarpeen selkeyttää tällä hetkellä epäselvää sääntelyä alkoholijuomien valmistushygienian valvonnassa. Alkoholien myyntipaikkojen valvontaviranomainen sekä yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien ja alkoholivalmisteiden tuotevalvonta elintarvikelainsäädännön nojalla kuuluu valtion lupa- ja valvontaviraston sekä aluehallintovirastojen vastuulle. Muu elintarvikevalvonta on nykyisenkin lain mukaan pääsääntöisesti kunnan valvontaviranomaisen vastuulla. Alkoholijuomien valmistukseen ja käsittelyyn käytettävien elintarvikehuoneistojen ja toiminnan elintarvikelainmukaisuuden valvontaviranomainen jää säännösten perusteella epäselväksi.

Uuden elintarvikelain määritelmien mukaan viranomaisnäytteellä tarkoitetaan valvontaviranomaisen viranomaisvalvontaa varten ottamaa tai otattamaa näytettä. Virallisen valvonnan tehtäviä ja muita virallisia tehtäviä suorittavalla henkilöllä tulee nykyisen elintarvike- ja terveydensuojelulain sekä uuden elintarvikelakiluonnoksen mukaan olla vähintään tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto. Toimeksiannon perusteella elintarvike- ja terveydensuojelulain mukaisia näytteitä ottavat henkilöt ovat tällä hetkellä yleensä laboratorioalan ammattikoulutuksen saaneita henkilöitä. Uudessa elintarvikelaissa – kuten myös voimassa olevassa terveydensuojelulaissa – on tarpeen tarkistaa viranomaisen palveluksessa olevan henkilöstön pätevyysvaatimuksia tältä osin. Pelkästään näytteenottoa tai teknisluonteisia tarkastuksia tekevältä ja viranomaisen palveluksessa olevalta henkilöltä myös muu tehtävään soveltuvan pätevyys, esimerkiksi tehtävään soveltuva ammattitutkinto ja henkilösertifiointi, tulisi myös todeta riittäväksi.

Uudessa elintarvikelaissa laajennetaan elintarvikehuoneiston ilmoitusvelvollisuutta nykyisestä. Tällä hetkellä elintarvikelain mukaista ilmoitusta toiminnan aloittamisesta tai olennaisista muutoksista ei tarvitse tehdä silloin, kun toimintaan liittyvät riskit ovat elintarviketurvallisuuden kannalta vähäisiä ja kun samalla elintarvikealan toiminta tapahtuu samassa huoneistossa kuin toimijan harjoittama muu elinkeinotoiminta. Uusi elintarvikelaki edellyttäisi ilmoituksen tekemistä myös silloin, kun toiminta tapahtuu samassa huoneistossa, kuin toimijan harjoittama muu elintarviketoiminta, jos elintarviketoiminta olisi ammattimaista tai laajamittaista. Toiminnan ammattimaisuutta ja laajamittaisuutta arvioitaessa voitaisiin soveltaa verolainsäädäntöä. Muutoksen myötä

ilmoitettavien elintarvikehuoneistojen lukumäärä kasvaa merkittävästi ja käytännössä esimerkiksi kaikki kodinkoneliikkeet, joissa myydään makeisia ja kuplajuomatarvikkeita keskimäärin 40 - 50 €:lla päivittäin, tulisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Uuden elintarvikelain luonnoksen 25 §:n mukaan kunnanvaltuusto voi antaa lautakunnalle tai toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle. Pakkokeinoja ja seuraamuksia koskevaa toimivaltaa voitaisiin siirtää vain 53-57 §:n ja 66 §:n osalta. Pakkokeinojen toimivallan siirtämiseen liittyvä rajoitus on tarpeeton jaoston osalta, joka myös on toimielin. Lakiluonnoksessa lienee lisäksi virhe edellä lueteltujen pykälien osalta, sillä lakiehdotuksen 53 § ei liity pakkokeinoihin vaan nimisuojat tuotteiden rekisteröimiseen ja valmistajan ilmoitusvelvollisuuteen. 58 §:n liittyvän, elintarvikkeiden käyttöä ja hävittämistä koskevan päätösvallan siirtomahdollisuus olisi sen sijaan käytännön kannalta järkevää, koska määräyksen antaminen liittyy usein kiinteästi 54 §:n nojalla annettavaan määräykseen ja 55 §:n nojalla annettavaan kieltoon. Myös 65 §:n mukainen markkinoinnin kieltämiseen tai oikaisuun liittyvä toimivalta tulisi tarvittaessa voida siirtää viranhaltijalle, koska toimielimen kokousaikataulu voi hidastaa asian käsittelyä ja – kuten perusteluteksteissäkin todetaan – hallinnollinen viive saattaa johtaa siihen, että säädösten vastaiseen markkinointiin ei ehditä puuttua oikea-aikaisesti. 66 §:ssä säädettäisiin elintarvikevalvonnan seuraamusmaksusta, joka on täysin uusi rikesakon tyyppinen pakkokeino.

Ruokavirasto voi voimassa olevan elintarvikelain mukaan päättää yhtä kuntaa laajempaa aluetta koskevien hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä. Vastaava säännös olisi myös uudessa elintarvikelaissa. Säännöksen soveltamismahdollisuudesta on esimerkiksi säteilytilanneharjoituksissa sekä liikkuvien myyntipaikkojen valvonnassa tullut esille epävarmuutta, minkä vuoksi säännöstä olisi tässä yhteydessä tarpeen selkeyttää. Ruokavirastolla tulee olla selkeä toimivalta kieltää tietyllä maantieteellisellä alueella tuotetun tai valmistetun elintarvikkeen käyttö ja kaupanpito, jos laaja säteilytilanne tai muu laaja häiriötilanne sitä edellyttää. Lisäksi ruokavirastolla tulee valtakunnallisena viranomaisena olla selkeä toimivalta antaa määräyksiä koko Suomea markkina-alueenaan käyttäville liikkuville elintarviketoimijoille, koska yksittäisten kuntien niille antamia määräyksiä ja kieltoja ei tällä hetkellä voida tehokkaasti valvoa.

Elintarvikelakiluonnoksen mukaan kunnan toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen sekä 8, 10, 54-60 ja 66 §:ssä tarkoitettuun kunnan toimielimen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kunnan valvontaviranomaisen lakiluonnoksen 65 §:n mukaisesta markkinoinnin kieltä tai oikaisua koskevasta määräyksestä ei

kuitenkaan haettaisi muutosta hallinto-oikeudelta. Lakiluonnoksessa lienee tältä osin virhe, koska poikkeavaa muutoksenhakukäytäntöä ei ole valmisteluteksteissä perusteltu. Elintarvikelaissa ei jatkossa säädettäisi taksan ja valvontasuunnitelman hyväksymispäätökseen liittyvästä valitusoikeudesta, joka kuitenkin silloin määräytyisi nykyiseen tapaan kuntalain säännösten mukaan..

Valtakunnallisesta rekisteristä säädettäisiin uuden elintarvikelain 80 §:ssä. Rekisteri tulisi nykyisestä sääntelystä poiketen olemaan ruokaviraston, aluehallintovirastojen ja kuntien valvonnan ohjausta ja kehittämistä sekä valvontaa varten pitämä yhteisrekisteri. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vain ruokaviraston velvollisuutena on pitää elintarvikevalvonnan valtakunnallista rekisteriä, jota aluehallintovirastot ja kuntien viranomaiset ylläpitävät valvomiensa kohteiden osalta. Yhteisrekisterin pitäjiä tulisi EU-sääntelyn mukaan voida keskinäisellä järjestelyllä ja läpinäkyvällä tavalla määritellä rekisteritietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot. Yksittäisten kuntien mahdollisuus osallistua määrittelyyn on rajallinen, etenkin kun otetaan huomioon se, että ruokavirasto on elintarvikevalvontaa johtava ja ohjaava viranomainen. Vastaavaa säännöstä ei myöskään ole lisätty terveydensuojelulakiin, vaikka kuntien on toimitettava valvontaa koskevia tietoja samaa valtakunnallista rekisteriä käyttämällä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle.

Uuden elintarvikelain 80 §:n mukaista rekisteriä pidettäisiin rekisteröidystä alkutuotannosta, hyväksytyistä alkutuotantopaikoista, rekisteröidystä elintarviketoiminnasta, hyväksytyistä elintarvikehuoneistoista, kontaktimateriaalitoimintaa harjoittavista toimipaikoista sekä virallisista laboratorioista ja nimetyistä omavalvontalaboratorioista. Nykyisen elintarvikelain mukaan kunnat käyttävät ja pitävät ruokaviraston ylläpitämää alkutuotantopaikkarekisteriä ajan tasalla tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset huolehtivat nykyisen elintarvikelain nojalla maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) tarkoitettujen täydentävien ehtojen valvontaan kuuluvista kasvintuotannon elintarvikehygieniää koskevista tarkastuksista, mutta ne käyttävät tässä tehtävässään eri rekisteriä, eikä niillä ei ole oikeutta tai velvollisuutta pitää elintarvikevalvonnan valvontatieto (VATI)-rekisterissä alkutuotannon rekisteritietoja ajan tasalla. Kunnat eivät käytännössä valvo elintarvikekasvien viljelyä, ellei tuotteita pakata kuluttajapakkauksiin alkutuotantopaikalla eikä niillä siten ole käytännön mahdollisuutta alkutuotantorekisterin tietojen ylläpitoon. VATI-rekisterin tiedot ovat edellä mainituista syistä kasvintuotantoa harjoittavien alkutuotantopaikkojen osalta vanhentuneita ja paikkansa pitämättömiä.

Elintarvike- ja terveydensuojelulakiin on tarpeen lisätä jatkossa kunnan valvontaviranomaisen roolia selkeyttävät säännökset

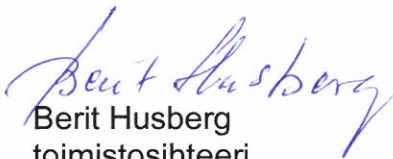
laajojen epidemiatilanteiden ja pandemian edellyttämän elinympäristöön kohdistuvan valvonnan osalta. Kunnan tartuntatautiviranomaisella ei epidemiatilanteessa ole riittäviä resursseja kenttävalvontaan eikä elinkeinonharjoittajien tarvitsemia neuvontapalveluja varten.

Ympäristöterveysjaostolla ei ole asiaan muuta lisättävää.

Päätös:

Ehdotus hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa Porvoossa 24.6.2020


Berit Husberg
toimistosihteeri

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §.