

8.7.2020

Maa- ja metsätalousministeriö

Lausuntopyyntö 29.5.2020, MMM019:00/2020

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain muuttamisesta ja sakon toimeenpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriö on 29.5.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä (MMM019:00/2020) pyytänyt lausuntoja hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain muuttamisesta ja sakon toimeenpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Lausunnot on pyydetty toimittamaan viimeistään 10.7.2020. Rauman kaupungin ympäristöterveydenhuolto toteaa lausuntona lakiluonnoksista seuraavaa:

Elintarvikelakiluonnokseen sisältyy runsaasti kannatettavia muutoksia, jotka tehostavat elintarvikevalvontaa ja parantavat valvonnan toimintaedellytyksiä, selkeyttävät lainsäädäntöä ja lisäävät valvonnan tasapuolisuutta. Näitä kannatettavia muutoksia ovat:

- Termien päivittäminen vastaamaan EU-lainsäädännön termejä ja käyttöön vakiintuneita termejä
- Luotettavuuden edellyttäminen toimijalta ja työkalut luotettavuuden arvioimiseksi
- Toimeksiannon saanutta elintä koskevien säännösten lisääminen lakiin
- Mahdollisuus tehdä tarkastus myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa
- Kontaktimateriaalitoimintaa koskevan sääntelyn selkeyttäminen
- Valvonnan kohdentaminen enemmän elintarviketoimintaan kuin elintarvikehuoneistoihin
- Teurastamojen ja riistan käsittelylaitosten yhteydessä olevien rekisteröityjen elintarvikehuoneistojen valvonnan siirtäminen Ruokaviraston tehtäväksi
- Mahdollisuus tilata näytteitä etämyynnistä tunnistautumatta
- Mahdollisuus oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle
- Mahdollisuus rekisteröidyn toiminnan keskeyttämiseen tai lopettamiseen, jos toiminta on olennaisesti elintarvikemääräysten vastaista eikä määräystä tai kieltoa ole noudatettu
- Mahdollisuus kiellon antamiseen myös silloin, kun vaara ei ole vakava, mutta elintarvikemääräysten vastaisuutta ei ole mahdollista poistaa
- Ruokavirastolle annettava mahdollisuus internetsivuston sulkemiseen
- Elintarvikevalvonnan seuraamusmaksun käyttöönotto
- Kunnan suorittamasta elintarvikevalvonnasta vuosittain perittävän valvonnan perusmaksun käyttöönotto. Ehdotettu perusmaksu (150 € vuodessa) on sopivan suuruinen.

8.7.2020

Terveysturvajärjestelmän muutoksella otettaisiin käyttöön vuosittain perittävä valvonnan perusmaksu myös terveysturvajärjestelmän mukaiseen valvontaan. Muutos on hyvin perusteltu ja kannatettava. Ehdotettu perusmaksu (150 € vuodessa) on sopivan suuruinen.

Elintarvikelaista ja terveysturvajärjestelmän muutoksen jatkovalmisteluissa olisi hyvä vielä huomioida seuraavaa:

Elintarvikelaista

2 § Soveltamisala

Lakiluonnoksessa soveltamisalaa rajattaisiin siten, että 9 § momentissa 2 tarkoitettuun toimintaan sovellettaisiin 2 luvun säännöksistä ainoastaan 13, 14 ja 16 §:n säännöksiä. Toimintaan tulisi soveltaa lisäksi ainakin 5 §:n momentteja 1 ja 2. Perustelumuistion 9 §:ä koskevassa kohdassa todetaan, että ”pykälän 2 momentissa tarkoitettua toimintaa koskisivat kuitenkin Euroopan parlamentin asetuksen (EY) N:o 178/2002 14 artiklan ja tämän lain 5 §:n mukaiset velvoitteet.”

4 § Määritelmät

Laissa on tarkoitus käyttää mahdollisimman pitkälle EU-lainsäädännön termejä. Määritelmissä mainitaan valvontaan liittyvät, valvonta-asetuksessa 625/2017 määritellyt termit ”virallinen valvonta” ja ”muut viralliset toimet”. Luonnoksessa onkin käytetty termiä ”virallinen valvonta” johdonmukaisesti silloin, kun asia koskee vain virallista valvontaa. Kuitenkin tekstissä (luku 3, § 48, § 66, § 71-72) käytetään edelleen yleisesti myös termiä ”elintarvikevalvonta”, joka on poistettu määritelmistä. Kansallisissa määritelmissä olisi selvyyden vuoksi hyvä todeta, että termillä ”elintarvikevalvonta” tarkoitetaan virallista valvontaa ja muita virallisia toimia.

5 § Toimintaa koskevat yleiset vaatimukset

Elintarvikkeiden täydentämistä harjoittaville ja ravintolisia markkinoille saattaville toimijoille säädetään pykälässä ilmoitusvelvollisuus. Vaikka elintarvikkeiden täydentämisen ja ravintolien valvonta ovat edelleen kunnan tehtäviä, tehdään ilmoitukset Ruokavirastolle. Pykälässä tulisi säätää ilmoitukset käsittelevälle Ruokavirastolle velvollisuus kirjata tiedot vastaanotetuista ilmoituksista ja niiden sisällöstä ympäristöterveydenhuollon keskitettyyn toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmään. Näin myös valvontaa tekevä kunnan valvontaviranomainen näkisi järjestelmästä valvontaa varten tarvitsemansa tiedot.

7 § Rekisteröity alkutuotanto

Olisi toivottavaa, että alkutuotannon toimija velvoitettaisiin tekemään ilmoitus, vaikka elintarvikevalvontaviranomainen olisikin saanut tiedon alkutuotannosta toiselta viranomaiselta. Toiselta viranomaiselta saatu tieto ei yleensä sisällä kaikkea tarvittavaa tietoa toiminnan rekisteröimiseksi, ja tiedot voivat olla vanhentuneita. Suoraan alkutuotantopaikalta saatuna tiedot ovat ajantasaisia eikä ylimääräisiä yhteydenottoja tietojen täydentämiseksi yleensä tarvita.

8.7.2020

Toimijan on tehtävä ilmoitus alkutuotannosta toiminnan rekisteröintiä varten. Säännöksen mukaan toimijan on viivytyksettä ilmoitettava toiminnan keskeyttämisestä, lopettamisesta ja olennaisesta muuttamisesta. Säännöksen muotoilu tarkoittanee, että toiminnan keskeyttämisestä, lopettamisesta ja olennaisesta muuttamisesta ei tehdä ilmoitusta, vaan asia ilmoitetaan muulla tavalla. Vastaava muotoilu nykyisessä lainsäädännössä on aiheuttanut epäselvyyttä ja erilaisia tulkintoja. Tästä syystä asia olisi erilaisten käytäntöjen syntymisen ehkäisemiseksi syytä selkeästi avata ja selvittää perustelumuistiossa.

Säännöksessä tulisi edellyttää, että ilmoitus tehdään ennen toiminnan aloittamista.

Viimeisen momentin mukaan alkutuotantopaikan sijaintikunta käsittelee ja rekisteröi ilmoituksen alkutuotannosta VATiin. Tarkoituksena lienee kuitenkin ilmaista, että valvontaviranomainen rekisteröi ilmoituksen johdosta alkutuotannon. Lakiluonnoksen 80 §:n mukaan rekisteriä pidetään rekisteröidystä alkutuotannosta ja hyväksytyistä alkutuotantopaikoista, ei valvontaviranomaiselle tehdyistä ilmoituksista.

9 § Rekisteröity elintarviketoiminta

Säännöksessä edellytettäisiin samoin kuin voimassa olevassa elintarvikelaissa, että elintarviketoiminnasta on tehtävä ilmoitus viimeistään neljä viikkoa ennen toiminnan aloittamista. Käytännössä monet toimijat tekevät ilmoituksen tätä myöhemmin. Toiminnan aloittamista ei ole mahdollista kieltää, vaikka ilmoitus olisi tehty myöhemmin. Käytännössä ilmoituksen tekemisestä myöhemmin kuin neljä viikkoa ennen toiminnan aloittamista ei yleensä ole aiheutunut toimijalle mitään muitakaan seuraamuksia, jos ilmoitus on tehty ennen toiminnan aloittamista. Näin aloittavan toimijan ensimmäinen kokemus elintarvikelainsäädännön soveltamisesta voi antaa käsityksen, että lainsäädännön vaatimukset ovat viitteellisiä eikä niitä käytännössä tarvitse tarkasti noudattaa.

Edellä mainitusta johtuen olisi vielä hyvä harkita veloitteen muuttamista siten, että ilmoitus pitäisi tehdä hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista. Käytännössä hyvissä ajoin tarkoittaisi sitä, että viranomaisella pitää olla mahdollisuus käsitellä ilmoitus ennen toiminnan aloittamista. Tällöin myös 66 §:n soveltaminen olisi selkeämpää. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, jos toiminta on aloitettu ennen ilmoituksen tekemistä. Seuraamusmaksun määrääminen olisi joka tapauksessa kohtuutonta, jos toiminta aloitetaan esimerkiksi kolmen viikon kuluttua ilmoituksen tekemisestä.

Toimijan on tehtävä ilmoitus elintarviketoiminnasta ennen toiminnan aloittamista. Rekisteröintiä koskevan ilmoituksen käsittelystä peritään toiminnanharjoittajalta maksu. Toiminnan keskeyttämisestä, lopettamisesta tai olennaisesta muuttamisesta on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle. Säännöksen muotoilu tarkoittanee, että toiminnan keskeyttämisestä, lopettamisesta ja olennaisesta muuttamisesta ei tarvitse tehdä ilmoitusta, vaan asia ilmoitetaan muulla tavalla. Vastaava muotoilu nykyisessä lainsäädännössä on aiheuttanut epäselvyyttä ja erilaisia tulkintoja. Esimerkiksi toimijan vaihtumista koskeva ilmoittaminen ei Raumalla vastaavan muotoilun vuoksi aikaisemmin johtanut maksun perimiseen. Nykyinen valtakunnallinen tulkinta kuitenkin on, että toimijan vaihtumista koskeva ilmoitus on maksullinen, vaikka säädöstekstiä ei ole muutettu.

8.7.2020

Maksuja koskevan 72 §:n muotoilu antaa aikaisempaa vähemmän mahdollisuutta erilaisille tulkinnoille. Erilaisten käytäntöjen syntyminen ehkäisemiseksi ilmoituksen tekemistä koskeva säännöstä voisi vielä muotoilla uudelleen, ja asia on syytä selkeästi avata ja selvittää perustelumuiotiossa. On tärkeää, että sekä valvontaviranomainen että toimija selvästi ja yksiselitteisesti näkevät säädöstekstistä, mitkä ilmoitukset tai ilmoittamiset ovat maksullisia ja mitkä maksuttomia.

Toiminnan olennainen muuttaminen (esim. elintarvikkeiden valmistamisen ja tarjoilun aloittaminen huoneistossa, jossa aikaisemmin harjoitettiin vain teollisesti pakattujen elintarvikkeiden myyntiä) edellyttää usein merkittäviä muutoksia toiminnan rekisteröintitietoihin ja uutta toiminnan riskinarviointia. Myös toiminnan tarkastaminen muutoksen jälkeen voi olla perusteltua. Tästä syystä toimija tulisi velvoittaa tekemään ilmoitus myös toiminnan olennaisesta muuttamisesta.

Pykälän ensimmäisen momentin voisi muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Elintarvikealan toimijan on tehtävä ilmoitus elintarviketoiminnasta tai elintarviketoiminnan olennaisesta muuttamisesta toiminnan rekisteröintiä varten toimivaltaisen valvontaviranomaisen tarjoamaan sähköiseen palveluun tai toimitettava tiedot muulla tavoin toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista. Toiminnan keskeyttämisestä tai lopettamisesta on viivytyksettä ilmoitettava kirjallisesti tai sähköisesti toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

Viimeisen momentin mukaan toimivaltainen valvontaviranomainen rekisteröi ilmoituksen VATlin. Tarkoituksena lieenee kuitenkin ilmaista, että valvontaviranomainen rekisteröi ilmoituksen johdosta elintarviketoiminnan. Lakiluonnoksen 80 §:n mukaan rekisteriä pidetään rekisteröidystä elintarviketoiminnasta ja hyväksytyistä elintarvikehuoneistoista, ei valvontaviranomaiselle tehdyistä ilmoituksista.

Lakiluonnoksen 6 §:n mukaisesti toimijan on oltava luotettava. Luonnoksen 60 §:n mukaan valvontaviranomainen voi keskeyttää tai lopettaa rekisteröidyn toiminnan, jos toimija ei enää ole luotettava. Toimijan luotettavuutta on tarkoitettu ainakin tarvittaessa arvioida ensimmäisen kerran ilmoituksen käsittelyn yhteydessä. Jos toimijan todetaan jo ilmoituksen käsittelyvaiheessa olevan epäluotettava, olisi tarkoituksenmukaista rekisteröimisen sijasta tehdä jo tässä vaiheessa päätös siitä, että elintarviketoimintaa ei rekisteröidä eikä sitä saa aloittaa, koska toimijaa ei voida pitää luotettavana. Kun toimija on korjannut epäkohdat ja voidaan jälleen arvioida luotettavaksi, hän voisi tehdä uuden ilmoituksen. Jos toimijaa ei pidettäisi luotettavana 6 §:n 1 kohdan perusteella, voisi toimija tehdä uuden ilmoituksen, kun viimeisimmästä todetusta piittamattomuutta osoittavasta seikasta on kulunut kolme vuotta. Pykälään pitäisi tehdä tätä koskeva lisäys. Muussa tapauksessa joudutaan toiminta ensin 9 §:n mukaisesti rekisteröimään ja perimään maksu ilmoituksen käsittelystä, minkä jälkeen tehtäisiin 60 §:n nojalla päätös rekisteröidyn toiminnan keskeyttämisestä tai kieltämisestä.

8.7.2020

Pykälään voisi esimerkiksi lisätä uuden neljännen momentin:

Jos ilmoituksen käsittelyn yhteydessä todetaan, että toimija ei ole 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava, valvontaviranomainen voi jättää elintarviketoiminnan rekisteröimättä ja kieltää toiminnan aloittamisen.

Neljännessä momentissa käsitellään liikkuvan toiminnan ja kuljetustoiminnan rekisteröintiä. Liikkuvien toimijoiden valvonta nykyisessä kunnalliseen valvontaan perustuvassa järjestelmässä on vaikeaa järjestää yksiselitteisen selkeästi. Lakiluonnokseen kirjattu järjestelmä, jossa ilmoituksen käsittelee ja toiminnan rekisteröi toimijan kotikunta, on selkeämpi kuin voimassa olevassa laissa oleva. Ongelmalliseksi valvontavastuun osalta muodostuu kuitenkin sellainen toiminta, jossa toimintaa ei harjoiteta toimijan kotikunnassa. Valvontavastuiden selkeyttämiseksi ja valvonnan käytännön järjestämiseksi säännöstä olisi hyvä täydentää esimerkiksi seuraavasti:

Edellä 4 momentissa tarkoitetun toiminnan valvonnasta vastaa toimijan kotikunta. Jos 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua toimintaa kuitenkin harjoitetaan muualla kuin toimijan kotikunnan alueella tai toiminta myöhemmin siirtyy muualle, kunnan valvontaviranomaiset voivat sopia valvontavastuun siirtämisestä rekisteröinnin yhteydessä tai toiminnan siirtymisen jälkeen sen kunnan valvontaviranomaiselle, jonka alueella toimintaa tosiasiallisesti harjoitetaan.

Ohjeistuksella voitaisiin sitten tarkentaa, että valvontavastuu olisi ensisijaisesti sillä kunnalla, jonka alueella toiminnan tukikohta (varasto, laitteiden puhdistus ja huolto yms.) sijaitsee.

10 § Hyväksytty elintarvikehuoneisto

Pykälän viimeisessä momentissa valvontaviranomainen veloitetaan rekisteröimään tiedot elintarvikehuoneiston hyväksymisestä VATlin, joka on Ruokaviraston ylläpitämä, myös Ruokaviraston käytössä oleva valtakunnallinen toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmä. Kuitenkin 5 momentissa aluehallintovirasto ja kunta veloitetaan erikseen ilmoittamaan hyväksymänsä elintarvikehuoneisto Ruokavirastolle. Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi voida lähteä siitä ajatuksesta, että Ruokavirasto saa tarvitsemansa tiedot elintarvikehuoneistojen hyväksymisistä yhteisessä käytössä olevasta VATI-järjestelmästä, eikä erillistä ilmoittamismenettelyä tarvita.

11 § Tiedottaminen elintarviketoiminnasta liikkuvassa elintarvikehuoneistossa

Liikkuvasta elintarvikehuoneistosta tiedottamisen tarkoituksena on ollut antaa kunnan valvontaviranomaiselle etukäteen tieto toisten kuntien rekisteröimien liikkuvien elintarvikehuoneistojen saapumisesta oman kunnan alueelle. Näin kunnan valvontaviranomainen voi etukäteen varmistua siitä, että alueelle tulevat liikkuvat huoneistot ovat rekisteröityjä ja elintarvikevalvonnan piirissä, suunnitella esimerkiksi yleisötapauksiin liittyvää valvontatoimintaansa, tarkistaa saapuvien huoneistojen mahdollinen tarkastustarve ja huomata paremmin sellaiset alueella toimivat huoneistot, jotka mahdollisesti ovat jääneet elintarvikevalvonnan ulkopuolelle. Liikkuvista teurastamoista ei Suomessa lie-

8.7.2020

ne paljonkaan kokemusta, mutta olisi toivottavaa, että toimija veloitettaisiin samalla tavalla ja samoista syistä tiedottamaan myös liikkuvan teurastamon, riistan käsittelylaitoksen tai poroteurastamon saapumisesta kunnan alueelle. Jos kunnan alueelle tulisi ilman ennakkoilmoitusta esimerkiksi liikkuva riistan-käsittelylaitos, voisi toiminnanharjoittajan, toiminnan laadun ja hyväksymisen selvittäminen aiheuttaa kohtuuttoman paljon turhaa lisätyötä kunnan valvon-taviranomaiselle.

Olisi ehkä hyvä varmistaa, tarvitseeko Ruokavirasto tai aluehallintovirasto tie-dottamisia toiminnasta hyväksyntänsä liikkuvien huoneistojen osalta.

13 § Jäljitettävyyden

Perustelumuistiossa mainitaan, että ”terveys- ja tunnistusmerkkiä lukuun ot-tamatta jäljitettävyyssvelvoite ei edellytä mitään erityisiä merkintöjä.” Virke tulisi poistaa. Asetuksen 178/2002 18 artikla ei sinänsä edellytä mitään merkintöjä, mutta tarkempiin säännöksiin sisältyy myös muita jäljitettävyyteen liittyviä merkintävaatimuksia kuin terveys- ja tunnistusmerkinnät. Esimerkiksi elintar-viketietoja koskevien säännösten edellyttämät merkinnät valmistajasta tai maahantuojasta ja erätunnusmerkinnät vaaditaan nimenomaan jäljitettävyy-den varmistamiseksi, ja naudanlihan merkitsemistä koskeva lainsäädäntö edellyttää jäljitettävyyteen liittyviä erityisiä merkintöjä.

23 § Ruokaviraston tehtävät

Lakiluonnoksessa Ruokaviraston tehtävänä on ohjata aluehallintovirastoja kuntien elintarvikevalvonnan suunnittelussa, ohjauksessa ja arvioinnissa. Ruokavirasto on viime vuosina huomattavasti ja kiitettävästi kehittänyt kunnan valvontaviranomaisten ohjausta, ja kunnat saavatkin nykyisin hyvin paljon elintarvikevalvonnan ohjausta suoraan Ruokavirastosta. Esimerkkeinä tästä ovat esimerkiksi Oivatarkastusohjeistus, erilaiset valvontaohjeet ja Pikantista saatava suora ohjeistus. Ruokaviraston tehtävä tulisikin tältä osin muotoilla nykytilaa vastaavasti siten, että aluehallintovirastojen ohjaamisen lisäksi Ruokavirasto ohjaa suoraan kuntien elintarvikevalvontaa.

Lakiluonnoksesta on poistettu voimassa olevassa laissa Ruokaviraston tehtä-viä koskevan 30 §:n kohdassa 5 mainittu yleisen elintarvikehygieniasetuksen (852/2004) 8 artiklassa tarkoitettujen hyvän tuotantotavan ohjeiden arviointi. Yleisen elintarvikehygieniasetuksen artiklan 7 mukaan jäsenvalti-oiden on kannustettava laatimaan kansallisia ohjeita hygieniasta ja HACCP-periaatteiden soveltamista koskevista hyvistä käytännöistä 8 artiklan mukai-sesti. Suomessa hyvän käytännön ohjeita on vähän verrattuna moniin muihin jäsenmaihiin. Koska kirjallista omavalvontaa koskevia velvoitteita on huomattavasti kevennetty, olisi tärkeää, että Suomeenkin saataisiin nykyistä paljon enemmän pientenkin yritysten toimintaan sopivia hyvän käytännön ohjeita. Varsinkin vähäriskistä toimintaa harjoittavissa yrityksissä olisi helppoa ja mahdollista korvata kirjallinen omavalvontasuunnitelma kokonaan hyvän käy-tännön ohjeella, jos ohjeita olisi Suomessakin riittävästi laadittu. Tästä syystä olisi hyvä mainita ohjeiden arviointi edelleen osana Ruokaviraston tehtäviä ja lisätä tehtäviin myös 7 artiklassa tarkoitettu kansallisten ohjeiden laatimiseen kannustaminen.

8.7.2020

Valvonta-asetuksessa (625/2017) annetaan virallista valvontaa tekeville henkilöille tietyt osaamisvaatimukset. Asetuksen 5 artiklan kohdassa 4 säädetään koulutusta, lisäkoulutusta ja koulutuksen sisältöä koskevista asioista. Artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on laadittava ja pantava täytäntöön koulutusohjelmia, joilla varmistetaan, että virallista valvontaa ja muita virallisia toimia suorittavalle henkilöstölle annetaan säädettyä koulutusta.

Lakiluonnoksen 30 §:ssä mainittu soveltuva korkeakoulututkinto ei yleensä vielä sellaisenaan anna uudelle elintarvikevalvontaa tekeville viranhaltijalle valvonta-asetuksessa tarkoitettuja valmiuksia ja osaamista. Myös yksityiskohdaisen sääntelyn väheneminen kansallisessa lainsäädännössä edellyttää entistä vahvempaa osaamista valvontaa suorittavilta viranhaltijoilta. Suuri osa nykyisistä valvontayksiköistä on liian pieniä huolehtimaan itsenäisesti uuden henkilöstön osaamisen kartoittamisesta ja riittävän, valvonta-asetuksen edellyttämän lisäkoulutuksen järjestämisestä omalle henkilöstölleen. Nykyisestä koulutustarjonnasta ei löydy kaikkea sellaista koulutusta, jota tarvittaisiin valvonta-asetuksessa edellytetyn osaamisen varmistamiseksi. Ruokaviraston tehtäviin tulisi näistä syistä lisätä virallista valvontaa ja muita virallisia toimia tekevän henkilöstön osaamisen arvioinnin ja kehittämisen suunnittelu ja ohjaaminen. Pitemmällä tähtäyksellä ajatuksena olisi hyvä olla riittävän osaamisen varmistavan tutkintojärjestelmän kehittäminen.

25 § Kunnan tehtävät

Lakiluonnoksen mukaan kunta vastaa tarvittaessa yhteistyössä Ruokaviraston kanssa seuranta- ja valvontaohjelmien suunnittelusta ja toteutuksesta. Kunta myös osallistuu tarvittaessa yhteistyössä Ruokaviraston kanssa virallisten valvontanäytteiden sekä 23 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettuihin seuranta- ja valvontaohjelmiin liittyvien näytteiden ottamisen ja analysoinnin suunnitteluun ja toteuttamiseen. Muotoilu poikkeaa selvästi voimassa olevan lain muotoilusta. Voimassa olevassa laissa kunnan tehtäviin kuuluu avustaa valtion viranomaisia korvausta vastaan eläimistä saatavien elintarvikkeiden kansallisen vierasainevalvontaohjelman toteuttamisessa.

Lakiluonnoksen 72 §:ssä säädetään, että valtio korvaa kunnille aiheutuneet kustannukset sellaisista Ruokaviraston kuntien toimeenpantavaksi ohjaamista elintarvikevalvonnan tarkastuksista, näytteenotoista, tutkimuksista ja selvityksistä, jotka laissa säädetään Ruokaviraston tehtäviksi tai jotka liittyvät säädösten tai Ruokaviraston ohjeiden valmisteluun. Koska edellä mainitut tehtävät on lakiluonnoksessa annettu kunnan tehtäviksi yhteistyössä Ruokaviraston kanssa eikä siis selkeästi yksinomaan Ruokaviraston tehtäväksi, jää epäselväksi, olisiko kunnalla enää oikeutta saada näiden tehtävien hoitamisesta korvausta. Laissa tuleekin selvemmin todeta, että Ruokavirasto maksaa kunnalle korvauksen seuranta- ja valvontaohjelmiin liittyvien näytteiden ottamisesta ja analyysikustannuksista.

Kansainvälisen terveyssäännösten mukainen kansainvälisessä liikenteessä olevien alusten saniteettitodistusten myöntäminen on annettu terveydensuojelulaissa kunnan terveydensuojeluviranomaisen tehtäväksi. Myös maksut laivatarkastusten tekemisestä peritään terveydensuojelulain nojalla. Saniteettitodistukset myönnetään terveyssäännösten nojalla annettujen kriteerien perusteella, eikä elintarvikkeiden käsittelytilojen tai elintarvikkeiden käsittelyn omavalvonnan tarkastuksissa sovelleta kansallista tai EU-lainsäädäntöä. Täs-

8.7.2020

tä syystä asiasta ei ole tarvetta eikä edes perustetta säätää elintarvikelaissa. Asiaa koskeva kohta tulisi poistaa luonnoksesta.

Pienteurastamojen valvonta olisi tarkoituksenmukaista siirtää kokonaisuudessaan kuntien tehtäväksi.

66 § Elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu

Lakiluonnoksen mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä maksettavaksi mm. silloin, jos elintarviketoimintaa harjoitetaan sellaisessa toimipaikassa, josta ei ole 9 §:n mukaisesti rekisteröity. Toimijalla on velvollisuus ilmoituksen tekemiseen riittävän ajoissa, mutta toimija ei voi vaikuttaa ilmoituksen käsitteilyaikatauluun. Toiminta onkin täysin luvallista aloittaa, jos ilmoitus on tehty riittävän aikaisin, vaikka valvontaviranomainen ei olisikaan vielä ehtinyt käsitellä ilmoitusta ja rekisteröidä toimintaa. Tästä syystä seuraamusmaksun määräämisperusteena pitäisikin olla toiminnan harjoittaminen sellaisessa toimipaikassa, josta ei ole tehty 9 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta.

72 § Kunnan suorittamasta elintarvikevalvonnasta perittävät muut maksut

Kunnan tulee voida periä maksu myös valvontasuunnitelmaan sisältyvästä näytteenotosta ja näytteiden tutkimisesta. Viranomaisnäytteenotto kohdistuu nykyisin valtaosaltaan hyväksytyihin elintarvikehuoneistoihin. Ehdotettu 150 €:n suuruinen vuosittainen valvonnan perusmaksu ei yleensä kata hyväksytyssä elintarvikehuoneistossa tehtävästä asianmukaiseen valvontaan kuuluvasta näytteenotosta ja näytteiden tutkimisesta aiheutuvia kustannuksia. Jos näytteenotosta ja näytteiden tutkimisesta ei voisi periä maksua, jouduttaisiin hyväksytyissä elintarvikehuoneistoissa tapahtuvan viranomaisnäytteenoton ja näytteiden tutkimisen kustannuksia kattamaan rekisteröidyiltä huoneistoilta perittävillä valvontamaksuilla.

76 § Valvonnan perusmaksua koskeva oikaisuvaatimus

Valvonnan perusmaksua koskevaa oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulisi yhtenäistää siten, että oikaisuvaatimusta koskevat säännökset olisivat samanlaiset elintarvikelaissa ja terveydensuojelulaissa.

76 §:n mukaan oikaisuvaatimus on esitettävä maksun määräämistä koskevassa asiassa kolmen vuoden kuluessa maksun määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta, kuitenkin viimeistään 60 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Säännös on ilman selitystä vaikeasti avautuva. Säännöstehtäviä olisikin syytä vielä selvittää siten, että sekä viranomaiset että toimijat ymmärtäisivät sen oikein ilman ylimääräistä ohjeistusta.

Maksuista ei yleensä tehdä erillistä, toimijalle tiedoksi annettavaa päätöstä. Pelkkää laskua ei voitane pitää päätöksen tiedoksiantona. Perustevalitusohjeissa puhutaan saamisen määräämisestä tai maksuun panemisesta. Samoja termejä olisi syytä käyttää myös tässä, jotta ei tulisi sellaista kuvaa, että maksuista tehdään erillisiä päätöksiä, jotka toimitetaan toimijoille tiedoksi.

Jää epäselväksi, pitääkö oikaisuvaatimus tehdä kahden kuukauden kuluttua laskun saamisesta vai onko aikaa joka tapauksessa lähes neljä vuotta. Olisi toivottavaa, että oikaisuvaatimusaika ei olisi useita vuosia, koska laskutuksessa mahdollisesti tapahtuneen virheen selvittäminen useita vuosia maksun

8.7.2020

perimisen jälkeen on hyvin haasteellista. Samoin voi olla haasteellista pitkän ajan kuluttua selvittää, onko esimerkiksi lopettamisilmoituksen vastaanottamisessa tai kirjaamisessa tapahtunut virhe.

Pykäläviittaukset

Lakiluonnoksessa on joitakin kirjoitusvirheitä pykäläviittauksissa. Ainakin seuraavat tulisi tarkistaa:

- 25 §, 3 momentti (53-57 ja 66 §:ssä -> 54 – 58 ja 66 §:ssä, ehkä myös 65 §:ssä)
- 63 § (53, 54, 56 ja 57 §:ssä -> 54, 55, 57 ja 58 §:ssä)
- 65 §, 2 momentti (57 – 57 § -> 55 – 57 §)
- 75 §, 2 momentti (62 § -> 63 §)

Tiedoksianto

Hallintolain 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Sähköinen asiointi on kuitenkin jatkuvasti yleisempää, ja usein myös toimijat toivovat saavansa asiakirjat ensisijaisesti sähköisesti. Elintarvikevalvontaviranomaisten työn sujuvoittamiseksi olisi hyvä selvittää, voisiko elintarvikelakiin lisätä asiakirjojen tiedoksiantoa koskeva säännös, jonka mukaan tiedoksianto voidaan tehdä sähköpostilla toimijan antamaan sähköpostiosoitteeseen. Vastaava säännös on esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 127 §:ssä.

Terveysuojelulaki

13 § Ilmoitusvelvollisuus

Lakiluonnoksen mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä ilmoitus 1 momentissa tarkoitetun toiminnan päättymisestä tai olennaisesta muuttamisesta. Terveysuojelulain 50 §:n mukaan kunnan on perittävä toiminnanharjoittajalta tämän lain mukaisista käsittelemistään ilmoituksista ja hakemuksista maksu.

Lakiluonnoksen 50 a §:n perusteluissa mainitaan, että toiminnan olennaista muuttamista koskeva ilmoitus on maksullinen. Perustelujen mukaan toiminnan keskeyttämistä ja päättymistä koskevien ilmoitusten käsittelystä ei perittäisi maksua. Perustelumuistiossa esitetyt maksullisuutta koskevat linjaukset ovat asianmukaiset ja kannatettavat. On hyvä, että perustelumuistiossa todetaan selkeästi, milloin ilmoituksen tai ilmoittamisen on tarkoitus olla maksullista ja milloin maksutonta. Lain 13 §:n tekstiä tulisi muokata siten, että ilmoituksen maksullisuutta koskeva ero kävisi selkeästi ilmi lakitekstistä myös ilman perustelumuistioon tutustumista.

Voimassa olevan lakitekstin muotoilu, jossa uuden toiminnanharjoittajan on ilmoitettava toiminnanharjoittajan vaihtumisesta kunnan terveysuojeluviranomaiselle, on johtanut erilaisiin tulkintoihin toiminnanharjoittajan vaihtumista koskevan ilmoittamisen tai ilmoituksen maksullisuudesta. Aikaisemmin Rauman kaupunki ei perinyt maksua toiminnanharjoittajan vaihtumista koskevasta ilmoituksesta. Koska maksun periminen on kuitenkin nykyisin yleistä ja katsotaan perustelluksi, yhtenäistettiin käytäntö maakuntaudistuksen valmistelun yhteydessä, ja maksu ryhdyttiin perimään, vaikka säädöstekstiä ei ole

8.7.2020

tältä osin muutettu. Vakiintunut käytäntö, joka todetaan myös 50 a §:n perusteluissa, olisi hyvä ottaa huomioon myös lakimuutoksen yhteydessä.

Elintarvikelain luonnoksessa toiminnanharjoittajan vaihtumista koskevaa ilmoitusta ei enää erikseen mainita. Lähtökohtana on se, että koska toiminnanharjoittajan vaihtuminen johtaa nykyisen valvontakohtetta koskevan määrätelmän mukaan kokonaan uuden valvontakohteen syntymiseen, syntyy myös automaattisesti vastaava ilmoitusvelvollisuus kuin kokonaan uuden huoneiston käyttöönotossa. Olisi toivottavaa, että käytäntö yhdenmukaistettaisiin, ja vastaava muutos ja tulkintakäytäntö tehtäisiin myös terveydensuojelulakiin.

Toinen momentti voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Lisäksi ilmoitus on tehtävä 1 momentissa tarkoitetun toiminnan olennaisesta muuttamisesta. Toiminnan päättymisestä on ilmoitettava sähköisesti tai kirjallisesti kunnan terveydensuojeluviranomaiselle.

Ilmoituksen tarkoituksena on antaa valvontaviranomaiselle tieto toiminnan aloittamisesta ja sen lisäksi antaa riittävät tiedot toiminnasta toiminnan rekisteröintiä varten. Tästä syystä olisi toivottavaa, että toimijalla olisi ilmoitusvelvollisuus, vaikka toiminta edellyttäisi ympäristölupaa. Vaikka tieto toiminnan aloittamisesta saataisiin ympäristönsuojeluviranomaiselta, ympäristölupahakemuksessa ei ole kaikkia tietoja, jotka tarvitaan kohteen terveydensuojelulain mukaiseen rekisteröintiin.

50c § Valvonnan perusmaksun oikaisu

Valvonnan perusmaksua koskevaa oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulisi yhtenäistää siten, että oikaisuvaatimusta koskevat säännökset olisivat samanlaiset elintarvikelaissa ja terveydensuojelulaissa.

Pykälän 1 momentissa puhutaan valvonnan perusmaksua koskevasta päätöksestä. Maksuista ei yleensä tehdä erillistä, toimijalle tiedoksi annettavaa päätöstä. Pelkkää laskua ei voitane pitää päätöksen tiedoksiantona. Perustevalitusohjeissa puhutaan saamisen määrittämisestä tai maksuun panemisesta. Samoja termejä olisi syytä käyttää myös tässä, jotta ei tulisi sellaista kuvaa, että maksuista tehdään erillisiä päätöksiä, jotka toimitetaan toimijoille tiedoksi.

Olisi toivottavaa, että oikaisuvaatimusaika ei olisi useita vuosia, koska laskutuksessa mahdollisesti tapahtuneen virheen selvittäminen useita vuosia maksun perimisen jälkeen on hyvin haasteellista. Samoin voi olla haasteellista pitkän ajan kuluttua selvittää, onko esimerkiksi lopettamisilmoituksen vastaanottamisessa tai kirjaamisessa tapahtunut virhe.

Tiina Laitala
Ympäristöterveydenhuollon johtaja
Rauman kaupunki
tiina.laitala@rauma.fi