



Asia: MMM025:00/2016

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Rovaniemen kaupungin lausuntoa Hallituksen esityksestä Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä eräiden lakien muuttamiseksi.

Lausuntoa on pyydetty 17.8.2018 mennessä, mutta lausunnon antamiselle on annettu lisäaikaa 31.8.2018 saakka.

Rovakaaren ympäristöterveydenhuolto antaa seuraavan lausunnon lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

Mitä mieltä olet valvontamaksujen kehittämisestä ehdotetulla tavalla?

Vuosittaisen valvontamaksun myötä valvontaa voidaan toteuttaa tasapuolisemmin kautta maan, uusin toimintatavoin, entistä riskiperusteisemmin ja valmentavampaan suuntaan. Lähtökohtaisesti vuosittaiseen valvontamaksuun siirtymistä voidaan pitää hyvänä uudistuksena.

Tavoite: ”Kohti kustannusvastaavuutta” on julkisen sektorin varojen puutteen tietäen varsin oiva tavoite. Herää kuitenkin kysymys siitä, onko perustus- ja hallintolain hengen mukaista pyrkiä säilyttämään merkittävä osuus yhteiskunnan lakisääteisten palveluiden kustannusvastausta veroluonteisesti toiminnanharjoittajien vastuulle, koko yhteiskunnan vastuun sijaan.

Valvonnan tavoitteiden näkökulmasta vuosittainen valvontamaksu olisi monella tapaa nykykäytäntöä parempi, mutta siihen liittyy myös merkittäviä ongelmia. Pienten eläinperäisiä elintarvikkeita jalostavien laitostoimijoiden vuotuiset valvontakustannukset nousisivat nykyisillä valvontamäärillä alueellamme jopa kuusinkertaisiksi, joka on kohtuutonta. Toteutuessaan lakiesityksen vaikutukset elintarvikealan PK-yritysten elinvoimaan ja kannattavuuteen ovat huolestuttavat, erityisesti pienten eläinperäisiä elintarvikkeita jalostavien, korkeintaan muutamia henkilöitä työllistävien, laitosten osalta.

Eviran ohjeistuksen mukaan monta peräkkäistä A-arvosanaa saanut yritys ”palkitaan” harvennetulla valvonnalla. Suoriteperusteisessa järjestelmässä tämä kannustaa toimijoita parempaan elintarviketurvallisuuteen kun samalla valvontataakka tarkastusmaksuineen pienenee. Vuosimaksulla voi olla joissain tapauksissa jopa päinvastainen vaikutus elintarviketurvallisuuteen.

Vuosittain perittävän valvontamaksun käyttöönotto lisää myös taloudellista hyötyä, jonka rekisterin ulkopuolella toimivat (valvontamaksut välttävät) laittomat toimijat saavuttavat (Lapissa esimerkkinä elintarvikevalvontaviranomaisen rekisterin ulkopuolella tapahtuva poronlihakauppa).

Neuvonta ja ohjaus perusteluna

Valvontamaksuilla on esityksen mukaan tarkoitus kattaa myös neuvonnasta ja ohjauksesta syntyvät kulut. Tavoite on mielestämme hallintolain 8 § huomioiden kyseenalainen. Pykälässä todetaan, että ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.”



Elintarvikevalvonnassa neuvontaa ja ohjausta mm. tarkastusten yhteydessä tarvitsevat eniten ne toimijat, joiden toiminnan luonteesta tai toimintatavoista johtuen toiminnan riskit ovat korkeat. Suurin osa toimijoista on kuitenkin alansa ammattilaisia, joiden neuvonnan tarve on vähäinen. Vuosimaksun myötä nämä toimijat joutuvat kustantamaan muiden neuvonnan.

Esityksen mukaan elintarvikealan toimijat, joihin ei riskiluokituksen mukaan kohdistu valvontaa joka vuosi, hyötyisivät saamalla neuvontaa toimintansa tueksi. Näissä kohteissa neuvonnan tarve on erittäin vähäinen, koska toiminta yleensä ei sisällä kylmäsäilytystä eikä elintarvikehuoneistossa käsitellä tai varastoida helposti pilaantuvia (ja pakkaamattomia) elintarvikkeita. Toiminta ei usein edes edellytä työntekijöiltä hygieniapassia.

Huomattavaa on myös, että erityiset toimialat, joita Lapissa on mm. poronlihan ja keruutuotteiden jalostus, ovat toimialan sisällä järjestäneet neuvontaa, ohjausta ja koulutusta, johon valvontaviranomaisella ei ole ollut resursseja.

Valvontamaksua koskeva päätös

Lakiesityksen 68 §:n 4 momentissa kerrotaan valvontamaksua koskevan päätöksen oikaisemisesta. Esityksestä ei käy ilmi, tulisiko valvontamaksun määräämisestä siis tehdä toimijakohtainen valituskelpoinen päätös vai tarkoitetaanko esityksessä ns. perustevalitusta. Asia tulisi täsmentää. Valvontamaksun perimisen ajankohta tulisi olla maakunnan päätettävissä käytännön laskutukseen liittyvien ongelmien välttämiseksi.

Maksutaulukko

Vuosimaksut on esityksessä luokiteltu Eviran riskiluokituksen mukaan. Evira on järjestämissään koulutuksissa painottanut riskinarvioinnin perustuvan toimintaan perustuvan riskiluokituksen lisäksi myös paikallistuntemukseen. Maksutaulukko lienee rakennettu Eviran määrittelemien riskiluokkien laskennallisen valvontatarpeen pohjalta. Käytännössä valvontatiheys on kautta linjan alueellamme huomattavasti alhaisempi resurssipulasta johtuen. Kohtuullisempi valvontamaksujen lähtökohta tulisikin olla nykykustannukset, joita voitaisiin jonkin verran korottaa.

Vuosimaksun alentaminen

Vuosimaksujen alentaminen 10 prosentilla toistuvien A-arvosanojen perusteella vaikuttaa epämääräiseltä ja valvojien tulkintaerot huomioiden valvontakohteet eriarvoiseen asemaan asettavalta. Kyseisestä alennuksesta tulisikin siksi luopua. Vuosimaksut pitäisi lähtökohtaisesti asettaa kohtuullisemmalle tasolle ja samalla kehittää aktiivisesti valvonnan keinoja harmaan talouden ja epäterveen kilpailun suitsimiseksi, jotta valvontakustannusten noususta olisi todellista hyötyä toimijoille verrattuna olemassa olevaan tilanteeseen. Edellisessä kappaleessa mainituista syistä toimijoiden neuvonta ja ohjaus perusteluna maksujen korotukseen on heikko.

Lapissa on vuosia kehitetty luonnontuotteiden, kalan ja poronlihan pienjalostustoimintaa. Syntyneet yritykset, mm. liha- ja kala-alan laitokset, ovat pieniä ja yleensä toimivat vain osa-vuotisesti. Näiden laitosten osalta vuosimaksut ovat kohtuuttomia valvonta- ja neuvontatarpeeseen nähden. Vuosimaksu voisi olla porrastettu, jolloin se ilmoituksen käsittelyvuonna/laitoksen hyväksymisvuonna olisi suurempi, kattaen ilmoituksen käsittelyn/hyväksymismenettelyn, mutta pienenisi sen jälkeen. Osa-vuotisuuden huomioiminen valvontamaksujen määrittelyssä on joka tapauksessa äärimmäisen tärkeää.



Lisäresursseja valvontaan?

Lapin maakunnassa tämän hetkisen rahoitusnäkökuvan perusteella tilanne näyttää siltä, että maakunnalta puuttuva rahoitus ympäristöterveydenhuollossa pyritään ratkaisemaan perimällä puuttuva rahoitus valvontakohteilta. Näin ollen lisäresursseja nykytilanteeseen nähden ei ympäristöterveydenhuoltoon valvontamaksujen korottamisella kuitenkaan saataisi, vaan ainoastaan turvattaisiin nykyiset. On hankala nähdä, miten tällä muutoksella tästä syystä parannettaisiin ”koko rahan edestä” valvonnan laatua siten, että toimijoille jopa massiivinen valvontakustannusten nousu olisi perusteltavissa.

Vuosimaksujärjestelmä tupakkalain osalta toimii paremmin, koska kaikki tupakkatuotteita myyvät toimijat myyntiluvan hakevat ja kaikki vuosimaksuvelvolliset ovat täten valvontaviranomaisen tiedossa. Kaikilla ympäristöterveydenhuollon valvontasektoreilla toimijoiden ilmoittaminen toiminnan lopettamisesta jää usein tekemättä, mikä hankaloittaa huomattavasti kohderekisterin pitämistä ajan tasalla. Kun vuosimaksulaskuja lähetetään toimijoille, jotka ovat toimintansa jo lopettaneet, työllistää laskujen selvittäminen toimistohenkilökuntaa. Nykyiset toimistotyöhön varatut resurssit eivät luultavasti tulisi ainakaan siirtymävaiheessa riittämään.

Terveydensuojelun vuosimaksut

Terveydensuojelulain mukaisissa kohteissa on runsaasti vaihtuvuutta, eivätkä kaikki toimijat edelleen tiedosta ilmoitusvelvollisuuttaan (mm. kauneusalan toimijat) ja voivat pahimmillaan toimia useita vuosia ennen valvonnan piiriin tulemistaan. Tällöin järjestelmän maksajiksi joutuvat tunnolliset toimijat.

Maksutaksataulukon maksuissa ei ole otettu huomioon kohteiden riskiä tai kokoa toimintatyyppin sisällä ja niiden välillä. Esim. ryhmäperhepäiväkodit vs. suuret päiväkodit tai iso ”haarukka” talousvettä toimittavissa laitoksissa 10-1000 m³/vrk. Kohteissa, joiden tarkastustiheys on 1 tarkastus/3 vuotta, maksu nousisi vuosimaksutaulukon mukaan keskimäärin kolminkertaiseksi, mikä varsinkin pienillä toimijoilla/pieniriskisessä toiminnassa on toimijalle kohtuuton. Toisaalta maksu kattaisi paremmin tarkastusten välillä tehtävän valvontatyön (valvontarekisteripäivitykset, toiminnan ja tietojen muutokset ja niiden selvittämiset, toimijoiden lopettamiset/nimenmuutokset) kustannukset.

Jos suunnitelmallinen näytteenotto sisältyy vuosimaksuun, on taulukon mukainen vuosimaksu liian pieni kattamaan kulut ainakin yleisillä uimarannoilla (sekä pienet että isot) ja uimahalleissa/kylpylöissä. Onko lainlaatijan tavoite, että suunnitelmallinen näytteenotto siirtyy kokonaan pois viranhaltijoilta? Miten säilytetään viranhaltijoiden/viranomaisten näytteenottovalmiudet tässä tapauksessa?

Mitä mieltä olet mahdollisuudesta ottaa huomioon toimijan luotettavuus, kun elintarvikevalvontaa suunnitellaan ja toteutetaan?

Toimijan luotettavuuden arviointi lisää merkittävästi valvontaviranomaisen sekä tietoja luovuttavan tahon työtä. Toimijan luotettavuuden arviointi purisi parhaiten toimijoihin, jotka ovat tunnettuja ja toimineet elintarvikealan pienyrityksinä samalla alueella jo kauan. Sen sijaan usein merkittäväällä viiveellä mm. elintarvikehuoneistoilmoitusvelvollisuudesta huolehtivat toimijat eivät tule tällä menettelyllä luotettavuuden arvioinnin piiriin ennen toiminnan aloittamista, eivät usein toiminnan aikanakaan, koska toiminta-aika yhdessä paikassa on usein hyvin lyhyt. Mikäli luotettavuuden arviointi tulee nykymuodossaan elintarvikelainsäädäntöön, tarvitaan vankkaa ohjeistusta sen soveltamisesta. Muutoksen täytäntöönpanossa tulee huomioida sen olevan



huomattavan suuri muutos elintarvikevalvonnalle. Valvontaan tarvitaan riittävät resurssit ja osaaminen, jotta kirjaus ei jää ”kuolleeksi kirjaimeksi”. Kun luotettavuutta arvioitaessa elinkeinon harjoittamisen jatkaminen on vaakalaudalla, arveluttaa miten varmistetaan toimijoiden tasapuolinen kohtelu.

Mitä mieltä olet lihan tarkastuksen kehittämistä ehdotetulla tavalla; mikä on mielestäsi paras viranomaistaho huolehtimaan lihan tarkastuksesta teurastamoissa ja leikkaamoissa?

Esitetty muutos, jossa teurastamon tontilla olevia liha-alan laitoksia valvoo kaksi eri viranomaista, ei ole valvonnan käytännön järjestämisen kannalta järkevä. Laitoksilla on usein sama laadunhallintajärjestelmä ja tukijärjestelmät pohjana kaikille toiminnoille. Mikäli samalla tontilla olevalla leikkaamolla ja lihavalmistelaitoksella on eri valvoja, joutuvat molemmat valvojat perehtymään järjestelmiin erikseen, mikä ei ole kustannustehokasta. Jos muutosta teurastamojen ja leikkaamojen valvontaan halutaan tehdä, se tulisi tehdä kokonaisuutena niin, että teurastamon tontilla olevia laitoksia valvoo yksi viranomaislainen. Pienteurastamojen valvonta voitaisiin siirtää kokonaisuudessaan maakunnan vastuulle, mikäli tehtävänsiirron mukana siirtyvät myös tarvittavat resurssit. Maakunnissa tehdään jo nyt laitosvalvontaa ja eläinsuojeluvalvontaa, joten tämä tehtävänsiirto vahvistaisi maakunnan osaajapohjaa (kun lisätehtävien myötä olisi enemmän htv:tä tekemässä samantyyppisiä asioita). Ante Mortem –tarkastuksien järjestäminen vaikuttaa lakiesityksessä toimivalta ja joustavalta.

Mitä mieltä olet toisesta EU-jäsenvaltiosta tulevien eläinperäisten elintarvikkeiden ensisaapumisvalvonnan kehittämistä ehdotetulla tavalla?

Ensisaapumistoiminnan valvontaan esitetyt muutokset ovat erittäin hyviä, koska paikalliset valvontaviranomaiset ovat pääosin hoitaneet valvonnan tähänkin asti, mutta muusta valvonnasta keinotekoisesti erillään.

Mitä mieltä olet hallinnollisten pakkokeinojen kehittämistä ehdotetulla tavalla?

Ei lausuttavaa.

Jos oikeusministeriö arvioi rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun (hallinnollinen sakko) mahdolliseksi, pitäisikö sellainen ottaa käyttöön elintarvikevalvonnassa?

Mikäli hallinnollisen sakon käyttö tulee elintarvikevalvonnassa mahdolliseksi, suhtaudutaan siihen myönteisesti. Toisi valvonnalle uuden työkalun pakkiin.

Lausunnot muista aiheista

Omavalvonta 15 §

Lakiesitys pitää sisällään kirjallisesta omavalvontasuunnitelmasta luopumisen. Tilalle esitetään erilaisia laadunhallintajärjestelmiä, jollaisia esim. ISO-sertifikaatit voisivat olla. Niitä on hyvin



pienellä osalla toimijoita, eikä pienemmillä toimijoilla lainkaan. Tarkastajien työmäärä luultavasti lisääntyisi erilaisiin järjestelmiin perehtyessä ja niiden riittävyttä arvioidessa.

Omavalvontasuunnitelma on ollut hyvä työkalu monille yrityksille, joissa on usein vaihtuvaa henkilökuntaa sekä sesonkityöntekijöitä. Suunnitelma on usein kirjoitettu työohjeen muotoon ja toimii täten myös uuden työntekijän perehdytysasiakirjana. Esitetyllä muutoksella voisi lisäksi olla vaikutusta OIVA-tarkastusten sisältöön, koska nyt tarkastukset ovat suurelta osin omavalvonnan toteutumisen tarkastamista.

Esitykseen kirjatun muutoksen merkitys käytäntöön ei aukene täysin. Olisiko tulevaisuudessa nykyisen kaltainen kirjallinen omavalvontasuunnitelma vain yksi monista hyväksyttävistä laadunhallintajärjestelmistä? Tarkastajan rooli muuttuu yhä tulkinnanvaraisemman lainsäädäntöperustan kautta yhä vain haastavammaksi.

Tärkeintä omavalvontaa koskevassa pykälässä on kuitenkin säilyttää "omavalvonta" -käsite. Vihdoin ollaan vuosien työn jälkeen päästy tilanteeseen, jossa suurin osa toimijoista tietää käsitteen merkityksen.