



Maa- ja metsätalousministeriö  
kirjaamo@mmm.fi

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö MMM025:00/2016

### Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä eräiden lakien muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on 21.6.2018 pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle elintarvikelaiksi. Samassa yhteydessä lausuntoa on pyydetty terveydensuojelulain muuttamisesta terveydensuojelulain mukaisen valvonnan maksujen osalta.

#### 1 Elintarvikelaki

Lausunnolla olevassa luonnoksessa todetaan, että voimassa olevaan elintarvikkeita ja niiden valvontaa koskevaan sääntelyyn ei tulisi merkittäviä toiminnallisia muutoksia. Tavoitteena on muun muassa keventää lainsäädännöstä toimijoille ja valvontaviranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa kuitenkin vaarantamatta elintarviketurvallisuutta. Luonnoksessa on esitetty, että lain valvontaviranomaisten tehtävät vastaisivat pääosin voimassa olevan lainsäädännön mukaisia tehtäviä.

Valvira pitää hyvänä, että alkoholijuomiin liittyvä elintarvikelain mukainen valvonta, eli valmistus- ja varastopaikkojen elintarvikehuoneistoa koskeva rekisteröinti, alkoholijuomien tuotevalvonta, alkoholijuomien nimisuojaan liittyvä valvonta sekä maakuntien ohjaus alkoholimyymälöiden valvonnassa pidettäisiin jatkossakin yhdessä alkoholilain mukaiseen valvonnan kanssa.

Valviran (ja jatkossa Valtion lupa- ja valvontaviraston) tehtäväksi säädetty yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien valvonnan suunnittelemisen, ohjaaminen ja suorittaminen vastaa myös nykytilaa. Valvira pitää hyvänä rajana luonnoksessa esitettyä 2,8 til-%:a elintarvikelain mukaiseen valvontaan, koska alkoholilaisissa alkoholijuomien valmistuksen ja myynnin luvanvaraisuus lähtee myös 2,8 til-%:sta. Toimijat, jotka valmistavat vain korkeintaan 2,8 til-%:a etyylialkoholia sisältäviä juomia, kuuluvat elintarvikehuoneiston osalta kunnan valvonnan toimivaltaan. Näin ollen heidän valmistamiensa tuotteiden valvonta kuuluu samalle viranomaiselle, joka vastaa elintarvikehuoneiston valvonnasta. Toimijoiden kannalta epäkohdaksi jää se, että elintarvikevalvontaa suorittava viranomaisia on kaksi.

Elintarviketoimintaan liittyvää rekisteriä ja rekisteröitäviä tietoja käsitellään luonnoksen 10 §:ssä ja 83 §:ssä, tiedonantovelvollisuutta 42 §:ssä. 10 §:ssä on esitetty, että toimivaltainen valvontaviranomainen antaa elintarvikealan toimijalle todistuksen elintarvikehuoneiston rekisteröintiä koskevan ilmoituksen käsittelystä sekä rekisteröi tiedot sille ilmoitetusta elintarvike-toiminnasta ympäristöterveydenhuollon keskitettyyn toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmään Ruokaviraston määräämällä tavalla. Rekistereihin

Dnro V/29415/2018

21.8.2018

liittyy myös luonnoksen 42 §, jonka mukaan valvontaviranomaisen on ilmoitettava Ruokavirastolle sen 83 §:n nojalla ylläpitämiin rekistereihin tarvitsemat tiedot. Luonnoksen 83 § 4 momentin mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto pitää rekisteriä alkoholijuomamyymälöistä sekä alkoholijuomien valmistus- ja varastopaikoista.

Tietojen rekisteriin viemisen osalta tällä hetkellä voimassa olevan elintarvikelain sanamuoto kuuluu, että valvontaviranomaisen on toimitettava tiedot sille ilmoitetuista elintarvikehuoneistoista Elintarviketurvallisuusvirastolle tämän määräämällä tavalla.

Valvira pyytää huomioimaan, että VATIn valmistelutyössä ei ole ensivaiheessa suunnitteilla liittymää Valviran alkoholielinkeinorekisteriin. Mikäli Valviran tulee lain voimaantulosta 1.1.2020 lähtien rekisteröidä elintarvikehuoneistoa koskevat tiedot ympäristöterveydenhuollon keskitettyyn toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmään (VATI) niin tämä tulee VATIn valmistelussa/jatkokehityksessä ottaa huomioon. Valvira esittää, että 10 §:n 6 momentin ja 82 §:n 4 momentin välinen yhteys olisi hyvä selventää ja mahdollisen rajapinnan luomiseen kehitteillä olevaan uuteen Alkoholielinkeinorekisterin ja VATIn välille tulee varautua.

Nimisuojat tuotteen rekisteröimistä ja valmistukseen liittyvää ilmoitusta koskevan 51 pykälän 3 momentin mukaan rekisteröityä nimisuojat tuotetta valmistavan elintarvikealan toimijan on ennen tuotteiden markkinoille saattamisen aloittamista ilmoitettava tuotteen nimi ja valmistuspaikka 23 §:ssä (Ruokavirasto) ja 24 §:ssä (maakunta) tarkoitetulle valvontaviranomaiselle. Luonnoksen perusteluissa todetaan, että hallinnollisen taakan vähentämiseksi nimisuoja koskeva ilmoitus olisi perusteltua voida liittää elintarvikehuoneiston ilmoitus- ja hyväksymismenettelyihin.

Perusteluteksti viittaa siihen, että nimisuojat tuotteen valmistus on luvanvarainen elinkeino eikä alkoholijuomia voi valmistaa kaupalliseen tarkoitukseen kuin alkoholijuomien valmistusluvassa mainitussa valmistuspaikassa. Alkoholilain säännöksiä perusteella voidaan olettaa, että nimisuojat tuotteen valmistus voidaan tehdä vain viranomaiselle ilmoitetussa valmistuspaikassa. Alkoholilain nojalla annettussa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksessa 158/2018 veloitetaan alkoholijuomien valmistaja tekemään Valviralle ilmoitus valmistetusta alkoholijuomasta ennen sen luovuttamista markkinoille. Tällä perusteella nimisuojat tuotteen valmistus olisi rekisteröity alkoholilain säännöksiä velvoittamana. Vaikka nämä luonnoksen 51 §:ssä kuvatut vaatimukset täyttyvät alkoholilain säännöksiä pohjalta Valvira esittää, että pykälässä mainittaisiin Valvira rekisteröidyn nimisuojat tuotteen valvovana viranomaisena.

Luonnoksen 5 § käsittelee elintarvikkeita koskevia erityisiä vaatimuksia. Sen mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä mm. Euroopan unionin lainsäädännön mahdollistamista

Dnro V/29415/2018

21.8.2018

alkoholijuomien kansallisista nimityksistä, koostumuksesta ja juomista annettavista tiedoista.

Vanhan alkoholilain nojalla annetussa asetuksessa alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344/1994) on ollut määritelmät oluelle, hedelmäviinille, väkevälle hedelmäviinille ja siiderille. Lisäksi asetuksessa on esitetty vaatimukset tislattujen alkoholijuomien nimisuojatun tuotteen valmistuksesta. Määritelmät sisältänyt 1 § on kumottu alkoholilaissa 1102/2017, kun taas nimisuojatun tuotteen valmistusta käsittelevä 4 § on siirtymäsäännöksen mukaan voimassa enintään 1.3.2019 asti.

Valvira pitää tärkeänä, että EU-lainsäädäntöön kuulumattomien alkoholijuomien, kuten oluen ja siiderin ja hedelmäviinin määritelmät olisivat maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa. Valvira näkemys on, että määritelmät ovat tarpeelliset perusteluissa mainituista syistä.

Lain 10 §:n 5 momentissa viitataan maakuntien suorittamaan elintarvikevalvontaan ja viittauksessa on alkoholilain 13 §:n 2 momentti ja 26 §. Ensimmäisessä viittauksessa tarkoitettaneen lain 17 §:n 2 momenttia.

#### Terveysuojelulaki

Terveysuojeluvalvonnassa toiminnanharjoittajilta perittävistä maksuista varsin suuri osuus on kunnan sisäistä laskutusta, sillä suuri osa terveysuojelun valvontakohteista on kunnan ylläpitämiä, kuten uimahallit, uimarannat, koulut ja päiväkodit. Valviran näkemyksen mukaan veroluontoinen vuosimaksu ei ole välttämättä tarkoituksenmukaisin malli palveluihin, joista suuri osa on terveyttä ylläpitäviä ja edistäviä kuten uimahallit, uimarannat tai yleiset liikuntatilat, tai lasten ja nuorten palveluihin kuten koulut, päiväkodit, iltapäiväkerhot tai leirikeskukset.

Ehdotettu vuosimaksu lisäksi kuitenkin maksujen kertymän ennakoitavuutta ja helpottaisi budjetointia sekä kohtelisi toiminnanharjoittajia maksujen osalta yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti koko maassa. Toisaalta osa valvontakohteista tarkastetaan toiminnanharjoittajan näkökulmasta harvoin (kerran kolmessa tai kerran viidessä vuodessa). Vuosittain tapahtuva valvontamaksun laskutus ilman että toiminnanharjoittaja kokee saavansa maksulle vastinetta, saattaa herättää vastustusta. Tällä hetkellä osa valvontaohjelman mukaan esim. kerran viidessä vuodessa tarkastettavista kohteista on sellaisia, joissa käytännössä käydään tarkastuskäynnillä vain valitusten perusteella.

Mikäli vuosittain perittävä valvontamaksu velvoittaisi viranomaisen käymään tarkastuskäynnillä vähintään valvontaohjelman tarkastustiheysosuuden mukaisesti, on lakimuutoksen vaikutuksissa otettava huomioon valvontaviranomaisen lisäresurssin tarve.

Nykyisin valvontayksiköiden välillä on paljon eroja siinä, hakeeko näytteet esim. laboratorion näyteenhakija vai terveysuojeluviranomainen. Esitetty malli, jossa viranomaisen toimesta tehtävä näyteenhaku sisältyy vuosimaksuun, on toiminnanharjoittajien kannalta epätasa-arvoinen ja em.

Dnro V/29415/2018

21.8.2018

perusteilla esitetty vuosimaksumalli aiheuttaisi osalle toiminnanharjoittajista vuosikustannuksen laskemisen ja osalla nousun. Erityisesti tämä koskisi talousvettä toimittavia laitoksia, kylpylöitä ja yleisiä altaita sekä uimarantoja, joiden osalta näytteiden haku voi muodostaa merkittävän osan vuosittaisista kustannuksista. Valviran ehdottaa, että näytteiden hakeminen terveydensuojeluviranomaisen toimesta olisi erikseen maksullista ja perustuisi maakunnan vahvistamaan maksutaksaan, eikä sisältyisi vuosimaksuun. Esitetty vuosimaksumalli, jossa näytteiden haku sisältyisi vuosimaksuun voi johtaa tilanteisiin, joissa toiminnanharjoittaja vaatii vuosimaksuun sisältyvää näytteenottoa viranomaiselta. Erityisesti talousvettä toimittavien laitosten osalta tämä aiheuttaisi valvontayksiköille lisäresurssitarpeita.

Valviran näkemyksen mukaan vuosimaksun laskutus tulisi säätää kuten tupakkalaissa, eli vuosimaksu perittäisiin vuoden alussa etukäteen tai vastaavalla tavalla kuin alkoholilaissa (laskutus vuosittain keväällä sisältäen koko vuoden valvontamaksun). Vuosimaksun perimisen tulisi olla mahdollisimman yksinkertaista, niin ettei maksuliikenteen hallinnoiminen muodostu aikaa vieväksi. Vuoden lopussa tapahtuva laskutus, jossa huomioidaan kesken vuotta aloittaneiden tai lopettaneiden toimijoiden toiminta-aika, on vaikea hallinnoida ja hankaloittaa laskujen perimistä mm. kesken vuotta lopettaneilta toiminnanharjoittajilta.

TsL 13 §:n 1 momentin 6 kohdan maksullisuus on kuvattu hallituksen esitysluonnoksen taulukossa epäselvästi ja itse lakiehdotuksen 50 a §:ssä 13 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei ole mainittu lainkaan. Ilmeisesti on tarkoitus, ettei ko. valvontakohteilta peritä vuosimaksua lainkaan. Kyseisen kohdan ilmoitusvelvollisuus perustuu paikallisen viranomaisen harkintaan, ja tämän vuoksi samantyyppiset valvontakohteet voivat olla toisessa valvontayksikössä ilmoitusvelvollisia (ja suunnitelmallisen valvonnan piirissä) ja toisessa valvontayksikössä taas eivät. Valviran näkemyksen mukaan TsL 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisilta toiminnanharjoittajilta ei voida periä vuosimaksua.

Sellaisissa tilanteissa, joissa valvontakohteen valvontaan kohdistuu erityisen paljon viranomaistoimenpiteitä normaalin suunnitelmallisen valvonnan lisäksi ja toimenpidetarve aiheutuu toiminnanharjoittajan haluttomuudesta ryhtyä terveydensuojeluviranomaisen kehottamiin tai määräämiin toimenpiteisiin terveyshaittojen ennaltaehkäisemiseksi, selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi, voisi viranomainen laskuttaa näistä suunnitelmalliseen valvontaan kuulumattomista ylimääräisistä valvontatoimenpiteistä. Kustannukset perittäisiin aiheutuneiden kustannusten mukaan siten kuin maakunnan taksassa on määritelty. Valviran näkemyksen mukaan ns. lisävalvonta tulisi aina olla erikseen maksullista.

Lakiehdotuksen 50 a § :n 1 momentissa säädettäisiin maksullisista toiminnoista siten, että maakunta perisi hyväksymänsä taksan mukaisen maksun 13 ja 18 a §:ssä tarkoitetun ilmoituksen ja 18 a §:ssä tarkoitetun

Dnro V/29415/2018

21.8.2018

hyväksymistä koskevan hakemuksen käsittelystä *sekä muusta kuin ilmoituksenvaraiseen tai hyväksymistä edellyttävään toimintaan liittyvästä valvonnasta siltä, jonka vastuulla terveyshaitta olisi*. Maksu perittäisiin terveyshaittaepäilyyn liittyvästä tarkastuksesta, mittauksesta, näyteenotosta, tutkimuksesta ja selvityksestä, jotka liittyvät terveyshaittojen selvittämiseen tai haitan poistamisen varmistamiseen. Viranomaisen ensimmäinen tarkastus terveyshaittaepäilyyn selvittämiseksi ja siihen liittyvän jatkotutkimustarpeen määrittelyksi olisi kuitenkin maksuton. Maksu vastaisi voimassa olevan lain asunnontarkastuksiin liittyviä maksuja ja sitä sovellettaisiin jatkossa samalla periaatteella myös muuhun suunnitelman ulkopuoliseen valvontaan.

Valviran näkemyksen mukaan ei-suunnitelman mukaisen (terveyshaittaepäilyyn perustuvan) valvonnan maksullisuus on kannatettavaa, koska valitusten perusteella tehtävä valvonta voi olla erittäin paljon aikaa vievää. Aina ei kuitenkaan terveyshaittaa havaita, tai haitan aiheuttaja ei ole selvillä, jolloin ensimmäisen tarkastuksen maksuttomuus sekä nopea toimiminen esim. epäiltäessä vesivälitteistä epidemiaa on tärkeää. Valvira kannattaa muutosesitystä, jonka mukaan terveyshaittaepäilyyn liittyvä valvonta olisi tietyin rajauksin maksullista.

#### Rekisterinpito ja tiedonsaantioikeus

Terveydensuojelulakiin on syytä lisätä pykälä valtakunnallisista rekistereistä, jota Valtion lupa- ja valvontavirasto (nykyisin Valvira) pitää valvonnan ohjausta, kehittämistä ja valvontaa varten, vastaavasti kuin nyt esitetyn elintarvikelain 82 §. Saman pykälän mukaan maakunnan viranomaisen pitää rekisteriä valvomistaan elintarvikehuoneistoista. Vastaavanlaisesti tulisi säätää terveydensuojelulain nojalla valvottavista valvontakohteista ja niiden rekisteristä. Esitetyn elintarvikelain 83 § :ssä kerrotaan mitä tietoja ko. rekisteriin merkittäisiin, ja vastaavanlainen pykälä on tarpeellinen myös terveydensuojelulakiin.

Terveydensuojelulain 59 a §:n (942/2016) mukaan Valvira hyväksyy lain 20 b ja 28 a §:ssä tarkoitettuja osaamistestejä järjestävät testaajat 59 a §:n 1 momentissa mainituilla edellytyksillä sekä valvoo testaajien toimintaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto voi saman pykälän 3 momentin mukaisesti peruuttaa testaajan hyväksynnän, jos testaaja rikkoo olennaisesti toimintaansa koskevia säännöksiä eikä ole kehotuksesta huolimatta korjannut toimintaansa asetetussa määräajassa.

Valvira lausuu näkemyksensä, että terveydensuojelulakiin olisi lisättävä viraston tiedonsaantiin oikeuttavat säännökset osaamistestejä järjestävien henkilöiden valvomiseksi. Tiedonsaantia koskeva säännös mahdollistaisi sen, että Valvira voisi saada valvontatehtäviensä tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi välttämätöntä tietoa testaajalta ja muilta tahoilta. Samassa yhteydessä olisi vahvistettava terveydensuojelulailla Valviran oikeudesta tarvittaessa tehostaa tiedonsaannin toteutumista uhkasakolla. Tämä olisi

Dnro V/29415/2018

21.8.2018

tarpeen sen varalle, että valvonnan kohteena oleva testaaja ei omaehtoisesti noudattaisi velvollisuuttaan toimittaa häneltä pyydettyjä tietoja.

Valviran oikeutta saada valvontatehtäviään varten tarvittavat tiedot maksutta ja salassapitoa koskevien säännösten estämättä on erityisesti tarpeen sen vuoksi, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu lähinnä viranomaisiin ja julkisoikeudellisiin yhteisöihin. Ehdotettu muutos asettaisi siten terveydensuojelulain perusteella suoritettavaa valvontaa koskevan tiedonsaantioikeuden yhdenvertaiselle tasolle viraston muiden lakisääteisten valvontatehtävien kanssa.

Ratkaisija: Kujala Ritva  
Virka-asema: Hallintojohtaja  
Esittelijät:  
Saari Eeva, Ryhmäpäällikkö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu  
asiankäsittelyjärjestelmässä.  
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Sosiaali- ja terveysministeriö