



6 .9.2018

MAA- JA METSÄTALOUS-
MINISTERIÖ

07. 09. 2018

Nro MMM025:00/2016

Maa- ja metsätalousministeriö

Lausuntopyyntönnö 24.6.2018, MMM025:00/2016

Lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä eräiden lakien muuttamiseksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta esitysluonnoksesta. Ministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi elintarvikelaki, joka korvaisi voimassa olevan elintarvikelain (23/2006) sekä ehdotetaan valvonnan maksullisuutta koskevia muutoksia terveydensuojelulakiin (763/1994) ja eräitä muutoksia kasvinsuojeluaineista annettuun (1563/2011) lakiin. Tarkoituksena on uudistaa myös lain nojalla annettavat keskeiset alemmanasteiset säädökset.

Esitys liittyy maakunta- ja sote-uudistukseen (HE 15/2017), sillä esitykseen sisältyvällä elintarvikelailla siirretään tehtäviä mm. AVI:lta, ELY:lta ja kunnilta perustettaville maakunnille. Ehdotetun lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Esityksen jatkovalmistelussa on otettava huomioon maakunta- ja soteuudistusta koskeva uusi, pääministeri Juha Sipilän 27.6.2018 ilmoittama aikataulu, jonka mukaan maakunnat aloittavat täysimääräisen toimintansa vasta 1.1.2021. Lisäksi on otettava huomioon, että hallituksen esitykseen (HE 14/2018) eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi sisältyy ehdotus laiksi elintarvikelain muuttamisesta (107. lakiehdotus).

Elintarvikelakiehdotuksen 4 luku sisältää perussäännökset viranomaisista ja näiden tehtävistä. Näitä tehtäväsäännöksiä täydennetään lain muilla säännöksillä, joissa kuitenkin puhutaan pääasiassa vain valvontaviranomaisesta ja sille kuuluvista tehtävistä täsmentämättä sitä, onko säännöksessä kysymys perustettavasta Ruokavirastosta (HE 8/2018) vai maakunnasta valvontaviranomaisena. Yleisesti voidaan tältä osin todeta, että tehtävä- ja toimivaltajako erityisesti Ruokaviraston ja maakuntien välillä näyttäisi ehdotetun sääntelyn pohjalta olevan eräiltä osin päällekkäinen sekä jäävän monin paikoin varsin epämaa-

räiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Tällainen sääntelytapa on huonosti sovitettavissa yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettun oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Lakiehdotusta olisi tarpeen täsmentää tältä osin.

Lakiehdotuksessa, esim. ainakin sen 24 §:ssä ja sen perusteluissa, käytetty terminologia ”maakunnan toimialue” ei vastaa maakuntalainsäädännön terminologiaa¹, jossa käytetään termiä ”maakunnan alue”. Terminologia tulisi saattaa yhdenmukaiseksi maakuntalainsäädännön kanssa.

Lakiehdotuksen 37 §:ssä säädetään maakunnan valvontasuunnitelmasta. Säännösehdotuksen mukaan siinä on otettava huomioon lakiehdotuksen 36 §:ssä tarkoitettu Ruokaviraston laatima valtakunnallinen valvontaohjelma. Koska toiminta, johon valvonta kohdistuu, ei ole aina rajattavissa maantieteellisesti vain yhden maakunnan alueelle, tulisi valvontasuunnitelman laatimisessa huolehtia myös sen yhteensovittamisesta naapurimaakuntien valvontasuunnitelmien kanssa. Tästä asiasta voisi ottaa lakiin nimenomaisen velvoitteen.

Lakiehdotuksen 61 §:n 2 momentin mukaan Ruokavirasto voi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä myös yhden maakunnan alueella, jos se perustellusta syystä arvioi maakunnan toimet riittämättömiksi terveysvaaran estämiseksi. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan kysymys on erittäin poikkeuksellisesta menettelystä. Tässä yhteydessä olisi perusteltua, että ennen pakkokeinojen käyttöä Ruokavirastolla olisi velvollisuus kuulla asianomaista maakuntaa. Tästä asiasta voisi ottaa lakiin nimenomaisen velvoitteen.

Lakiehdotuksen 72 §:ssä säädetään muutoksenhausta maakunnan viranomaisen päätökseen. Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä viitataan virheellisesti maakuntalain 139 §:ään. Säännösviittauksen tulisi kohdistua maakuntalain 130 §:ään. Myös pykälän 4 momentti sisältää virheellisen säännösviittauksen maakuntalain 18 §:ään. Säännöksessä tulisi viitata vain maakuntalakiin tai vaihtoehtoisesti maakuntalain 17 lukuun, jossa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta maakunnan viranomaisen päätökseen. Vastaavat virheet ovat myös em. säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lakiehdotuksen 73 §:ssä säädetään valvontamaksua koskevasta oikaisuvaatimuksesta. Säännösehdotuksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, sovelletaanko oikaisuvaatimuksen käsittelyyn hallintolain vai maakuntalain asianomaisia säännöksiä. Säännösehdotusta tulisi selkeyden vuoksi täsmentää tältä osin.

Esityksellä pyritään pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti vähentämään valvontaviranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi parannettaisiin ympäristöterveydenhuollon valvonnasta perittyjen maksujen kustannusvastaavuutta. Elintarvikelain, terveydensuojelulain ja ympäristöterveydenhuollon valvontamaksujen periminen esitetyllä tavalla vuotuisina maksuina kaikilta valvontakohteilta, ei ainoastaan tarkastettavilta kohteilta, lisää ehdotuksen mukaan maksukertymää. Jatkossa maakunnat, joille kuntien elintarvikevalvontatehtävät siirtyvät, perivät maksut kuntien sijasta. Kasvava maksukertymä mahdollistaisi valvontatehtävän tehostamisen ja kehittämisen.

Koska myös kunnissa on valvonnan piirissä olevaa toimintaa, myös niiden tulee suorittaa valvontamaksuja maakunnalle. Esitysluonnoksessa todetaan, että nykytilanteessa, jossa kunnat toimivat valvontaviranomaisina, elintarvikevalvonnassa kunnan sisäisen laskutuksen osuus on noin 25 % ja terveydensuojeluvonnassa noin puolet. Elintarvikevalvonnasta perittävien maksutulojen määrän

¹ Esim. maakuntalaki 2 §, maakuntajakolaki 1 § ja laki maakuntien, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta 5 §.

arvioidaan lisääntyvän nykyisestä 4 miljoonasta eurosta noin 15 miljoonaan euroon ja terveydensuojelun maksutulojen noin 2,4 miljoonasta eurosta 7,5 miljoonaan euroon. Esitysluonnoksen kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei kuitenkaan ole selkeästi esitetty arviota valvontamaksumenettelyn muuttamisesta aiheutuvista kustannusvaikutuksista kunnille. Tämä tulee täydentää esitykseen sen jatkovalmistelussa. Esitys tulee myös käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Terveydensuojelun ja ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuus ja viranomaisen toiminnasta perittävät maksut

Esitysluonnoksen mukaan ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuutta esitetään uudistettavaksi sekä elintarvikelain että terveydensuojelulain osalta. Voimassa olevat suoriteperusteiset maksut muutettaisiin maakunnan kantamiksi vuosimaksuiksi. Vuosittainen valvontamaksu kannettaisiin kaikilta elintarvike- ja terveydensuojeluvälön piirissä olevilta toimijoilta. Uudella järjestelmällä pyrittäisiin parantamaan maksujen kustannusvastaavuutta ja kohdentamaan valvontaa riskiperusteisesti. Uusien valvontamaksujen lähtökohdaksi olisi, että valvontaan liittyvien maksujen määrä vastaisi keskimäärin valvonnasta aiheutuneita kustannuksia, mutta maksujen ei edellytettäisi vastaavan täsmällisesti vain kyseisen kohteen tarkastamisesta aiheutuneita kustannuksia kuten nykyisin.

Esitysluonnoksessa sekä elintarvikelain 68 §:ssä että terveydensuojelulain 50 §:ssä ehdotetut valvontamaksut olisivat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veroja, kuten esitysluonnoksessakin todetaan. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolakiin kohdistuvien vaatimusten on katsottu tarkoittavan sitä, että laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja että lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrätessä on sidottua harkintaa.

Esitysluonnoksen mukaan valvontamaksut kannettaisiin elintarvikelain liitteen ja terveydensuojelulain liitteen mukaisesti. Valvontamaksujen määrät ilmenevät liitteestä ja vero määräytyy toimintatyypeittäin riskiperusteisen valvontatarpeen perusteella. Valtiovarainministeriön arvion mukaan lakiehdotukset täyttävät perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset verovelvollisuudesta sekä veron suuruuden perusteista. Sen sijaan verotuksen toimittamiseen sekä verovelvollisen oikeusturvaan sekä muutoksenhakuun liittyvät lakiehdotukset ovat valtiovarainministeriön arvion mukaan alla mainituilta osin puutteellisia, ja niitä tulisi täydentää.

Ehdotettujen elintarvikelain ja terveydensuojelulain mukaisten valvontamaksujen veronkantaja olisi esitysluonnoksen mukaan maakunta. Ehdotetun elintarvikelain 68 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 74) kuitenkin todetaan, ettei maakunnalla ole verotusoikeutta. Vaikka perustuslaissa ei ole säädöksiä maakunnan verotusoikeudesta, on maakunnan katsottu voivan toimia esimerkiksi valvontamaksujen veronkantajana, jolloin maakunta on myös tulonsaaja. Kyseisen esitysluonnoksen mukaan myös ehdotettujen valvontamaksujen veronkanto olisi tarkoitus järjestää tällä tavoin. Tästä syystä maininta 68 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on epäselvä, ja sitä olisi syytä tarkentaa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että ehdotettujen elintarvikelain 68 §:n 3 momentin ja ehdotetun terveydensuojelulain 50 §:n 3 momentin säännöksiä valvontamaksua koskevan päätöksen antamisesta ja veron määräämisestä olisi tarpeen tarkentaa, jotta ehdotukset täyttävät verolaeilta edellytettävät vaatimuk-

set. Lakiehdotuksiin tulisi ottaa säännökset siitä, miltä ajalta vero on maksettava, milloin se määrätään sekä milloin vero erääntyy maksettavaksi. Lisäksi lakiehdotuksiin olisi perusteltua täydentää säännökset päätöksen antamisesta, koska tällaiseen päätökseen viitataan lakien myöhemmissä kohdissa. Myös ehdotetun elintarvikelain liitteessä säädettävään verovelvollisen toistuvasti oivallisen toiminnan johdosta annettavan veron alentamisen kriteerit ovat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jossain määrin epäselvät, ja niitä tulisi tarkentaa. Erityisesti tulisi selvittää, miten ”toistuvasti oivallinen” määritellään; saako alennuksen ainoastaan joka toinen vuosi ja onko alennusvuosi oivallista seuraava vuosi.

Oikaisusta ja muutoksenhausta säädettäisiin esitysluonnoksen mukaan elintarvikelain 68 §:n 4 momentissa (oikaisu verovelvollisen tai veronsaajan hyväksi) sekä 73 §:ssä (oikaisuvaatimus) sekä terveydensuojelulain 50 §:n 4 momentissa (oikaisu verovelvollisen tai veronsaajan hyväksi) sekä voimassa olevan terveydensuojelulain 56 §:ssä (muutoksenhaku hallinto-oikeuteen). Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevassa terveydensuojelulaissa sekä lakiin ehdotetuissa muutoksissa säädettäisiin vain ns. itseoikaisusta lain 50 §:n 4 momentissa ja muutoksenhausta hallinto-oikeuteen lain 56 §:ssä, muttei maakunnan määräämää valvontamaksua koskevasta oikaisuvaatimusmenettelystä. Voimassa olevan terveydensuojelulain 56 §:n 1 momenttiin sisältyvät säännökset oikaisuvaatimuksesta koskevat vain kunnan viranhaltijan tekemiä päätöksiä. Mikäli oikaisuvaatimusmenettely on tarkoitus ulottaa myös maakunnan määräämiin valvontamaksuihin ja niitä koskeviin päätöksiin, tulisi muutoksenhakusäännöksiä täydentää.

Valtiovarainministeriö huomauttaa myös, että ehdotettujen elintarvikelain 68 §:n 4 momentissa sekä terveydensuojelulain 50 §:n 4 momentissa tarkoitettujen viranomaisen tekemien oikaisupäätösten muutoksenhakusäännökset ovat epäselvät, eikä esitysluonnoksesta käy ilmi, miten muutosta tällaisiin päätöksiin haettaisiin ja mille viranomaiselle ne osoitettaisiin. Ministeriö ehdottaa, että lakiehdotuksiin lisättäisiin säännökset siitä, että veronsaajan ns. itseoikaisuna tekemään oikaisupäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Lakiehdotuksissa ei myöskään oteta kantaa, tulisiko vero suorittaa oikaisuvaatimuksesta tai muutoksenhausta huolimatta. Jos tämä olisi lain tarkoitus, säännökset tästä tulisi lisätä lakiehdotuksiin. Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että maksunsaajan eli maakunnan oikeudenvallontaa koskevat säännökset puuttuvat ja ne olisi perusteltua lisätä lakeihin. Ministeriö ehdottaa, että ehdotetun elintarvikelain 73 §:n 1 momentin muotoilu ”--- kuitenkin viimeistään 60 päivän kuluttua ---” muutettaisiin muotoon ”kuitenkin aina vähintään 60 päivän kuluttua ---”, jotta määräaika olisi riittävän selkeästi ilmaistu.

Valtiovarainministeriö pyytää ottamaan huomioon, että ministeriöltä tulee pyytää esittelylupa hallituksen esitykselle ennen valtioneuvoston esittelyä, koska esitys koskee veroja.

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia (1207/2010) lisäämällä lain 6 §:ään uusi 22 kohta, jonka mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin laatia tukemaan elintarvikelaissa tarkoitettua elintarvikealan toimijan luotettavuuden selvittämistä.

Ehdotetun elintarvikelain 7 §:n mukaan toimijaa ei pidettäisi luotettavana muun muassa, jos hän on kolmen arviota edeltävän vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai

työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröimis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen tai jos hän on ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloistaan tai hän on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton toimimaan elintarvikealalla.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteena olevasta organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla tehtävään liittyvää tiedonhankintaa ja samalla tukea harmaan talouden torjuntaa lisäämällä asiaa käsittelevän viranomaisen tietoa siitä, miten organisaatio tai siihen liittyvä organisaatiohenkilö on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö määräytyy sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltyjen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Selvitysyksikköä koskevan lain 6 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu ne käyttötarkoitukset, joihin velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia.

Valtiovarainministeriö kannattaa Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalveluiden käyttöalan laajentamista tukemaan elintarvikelaisissa tarkoitetun elintarvikealan toimijan luotettavuuden selvittämistä. Velvoitteidenhoitoselvitys on helppo ja tehokas tapa saada kokonaiskuva sen kohteena olevan yrityksen ja yritykseen kytkeytyvän henkilön taloudesta, velvoitteiden hoidosta sekä kytkennöistä. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon edelleen kehittäminen on yksi Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman kärkihankkeista.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ään on tällä hetkellä lisätynä 24 kohtaa. Lisäksi eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys 68/2018 vp, jossa myös ehdotetaan harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ään lisättäväksi uusi kohta. Nämä tulee ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Eduskunnassa mahdollisesti tämän esityksen antamisajankohtana vireillä olevista esityksistä, joissa ehdotetaan muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ää, tulee mainita esitysluonnoksen kohdassa 6.1 Riippuvuus muista esityksistä.

Esitysluonnoksessa Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ään ehdotettava uusi 22 kohta on muodossa:

22) elintarvikelain (---/2019) xx, xx, xx ja xx §:ssä säädetyn tehtävän selvittämistä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lisättävä säännös tulee jatkovalmistelussa määrittää riittävän tarkasti vastaamaan niitä elintarvikelaissa säädettyjä tehtäviä, joiden tukemiseksi velvoitteidenhoitoselvitys on tarkoitus laatia.

Esityksen kustannusvaikutukset

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevaan osaan (s. 29-36) ei sisälly yksilöityjä ja perusteluita arvioita esityksen mukaisten muutosten vaikutuksista julkiseen talouteen ja

viranomaisten toimintaan. Ministeriö pitää välttämättömänä, että nämä lisätään kattavasti esitykseen sen jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä tarkoitetuista muutoksista aiheutuvat kustannukset on katettava julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa, mikä tulee mainita esityksessä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen