

Työryhmämuistio MMM 2003:13

Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämiseksi

Helsinki 2003

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 17.6.2002 työryhmän, jonka tuli tehdä konkreettinen, valtioneuvoston periaatepäätöksen muotoon laadittu esitys paikallisen elintarvikevalvonnan järjestämisen toteuttamistavasta. Esitykseen tuli sisältyä myös toimenpiteet paikallisen valvonnan ohjauksen tehostamisesta. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon maa- ja metsätalousministeriön asettaman selvitysmies Veli-Mikko Niemen 21.5.2002 luovuttamassa raportissa "Kuntien ja valtion tehtävänjako elintarvikevalvonnassa" esittämä valvonnan toteuttamisvaihtoehtojen arviointi. Työryhmän tuli lisäksi arvioida muiden selvitysmiehen raporttiin liittyvien ehdotusten ja suositusten toteutettavuutta.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin apulaisosastopäällikkö, sittemmin osastopäällikkö Matti Aho (henkilökohtainen varajäsen hallitusneuvos Kristiina Pajala) maa- ja metsätalousministeriöstä sekä jäseniksi kutsuttiin budjettineuvos Kati Suihkonen valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Kristian Tammivuori (henkilökohtainen varajäsen ylitarkastaja Anne Haikonen) kauppa- ja teollisuusministeriöstä, johtaja Risto Aurola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Jorma Hirn (henkilökohtainen varajäsen lakimies Kirsi Hannula) Elintarvikevirastosta sekä erityisasiantuntija Matti Laiho (henkilökohtainen varajäsen neuvotteleva lakimies Synnöve Amberla) Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteeriksi määrättiin eläinlääkintöylitarkastaja Terhi Laaksonen maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana on toiminut selvitysmies Veli-Mikko Niemi.

Työryhmän tuli saada työnsä päätökseen 31.12.2002 mennessä. Maa- ja metsätalousministeriö myönsi työryhmälle jatkoaikaa 30.4.2003 asti.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tehnyt ehdotuksen periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Ehdotukseen liittyy perustelumuistio. Periaatepäätösehdotus on sellaisenaan saatettavissa valtioneuvoston käsiteltäväksi sitä silmällä pitäen, että periaatepäätös annettaisiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä.

Työryhmä ehdottaa, että paikallinen elintarvikevalvonta kootaan nykyistä selvästi suurempiin toimintayksiköihin. Paikallisen elintarvikevalvonnan järjestämisen toteuttamistapoja arvioidessaan työryhmä päätyi siihen näkemykseen, että elintarvikevalvonta kuuluu edelleen kuntien hoidettaviin peruspalveluihin ja sillä on läheisiä yhtymäkohtia mm. ympäristö- ja muuhun terveydenhoitoon. Paikallisen elintarvikevalvonnan siirtäminen valtion vastuulle, kuten mm. Norjassa ja Tanskassa on tehty, aiheuttaisi laajoja organisatorisia vaikutuksia, tarvetta henkilöstön siirtoihin ja lisäksi kustannuspaineita. Elintarvikevalvonnan kokoaminen seudullisiin, kuntapohjaisiin yksiköihin antaa mahdollisuuden selkeyttää valtion ja kuntien tehtäväjako.

Työryhmä on kokouksessaan 10.4.2003 käsitellyt selvitysmiehen raporttiin liittyviä ehdotuksia ja suosituksia todeten, että niistä suurin osa sisältyy ehdotettuun periaatepäätökseen tai ne on huomioitu muissa hankkeissa (elintarvikelain uudistaminen, ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoiminnan kokeiluhanke). Eräiden ehdotusten toteuttaminen edellyttää jatkotarkastelua valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa ehdotuksensa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 30.4.2003

Matti Aho

Kati Suihkonen

Kristian Tammivuori

Risto Aurola

Jorma Hirn

Matti Laiho

Terhi Laaksonen

Sisällys

Perustelumuistio: Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä	
1.	Nykytila4
2.	Nykytilan arviointi5
3.	Yleiset tavoitteet6
4.	Keskeiset ehdotukset6
4.1.	Seudullinen yhteistyö6
4.2.	Kuntien ja valtion tehtävänjaon kehittäminen.....7
4.3.	Ohjauksen tehostaminen.....7
4.4.	Valvonnan maksullisuus7
4.5.	Elintarvikelaboratoriot7
4.6.	Elintarviketurvallisuukselonteko7
5.	Vaikutukset8
5.1.	Taloudelliset vaikutukset.....8
5.2.	Elinkeinoelämään kohdistuvat vaikutukset.....9
5.3.	Organisaatioon ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset9
5.4.	Ympäristöön kohdistuvat vaikutukset.....10
6.	Asian valmistelu10
6.1.	Lausunnot10
7.	Aikataulu11
Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä	
1.	Yleistä12
2.	Tavoitteet12
3.	Ehdotukset.....12
4.	Jatkotoimenpiteet ja aikataulu15

PERUSTELUMUISTIO

Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä**1. Nykytila**

Elintarvikevalvontaa koskevat elintarvikelaki (361/1995), terveydensuojelulaki (763/1994) ja laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta (1195/1996, jäljempänä hygienialaki). Elintarvikkeiden laatuun liittyvää valvontaa toteutetaan myös Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (1100/1994) nojalla. Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta (1192/1996) koskee EU:n ulkopuolelta tuotavien eläimistä saatavien elintarvikkeiden rajatarkastusta.

Elintarvikevalvonnasta vastaavat valtio ja kunnat. Valtion tehtävänä on valvonnan ylin johto, valvonnan ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen. Elintarvikevalvonnan keskusviranomaisena toimii Elintarvikevirasto. Aluehallintoviranomaisena toimivat lääninhallitukset. Valtio hoitaa myös osan käytännön valvonnasta itse, merkittävimpinä tehtäväalueina lihantarkastus teurastamoissa ja niiden yhteydessä toimivien laitosten valvonta sekä kolmansista maista tapahtuvan tuonnin valvonta.

Muusta paikallisesta elintarvikevalvonnasta vastaavat kunnat. Kunnat hoitavat tehtävän joko itse tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa (kuntayhtymät, yhteiset toimielimet ja kuntien väliset sopimukset). Kunnallisia elintarvikevalvonnan yksiköitä oli vuonna 2001 Suomessa 276.

Kuntien elintarvikevalvonta toteutetaan osana kansanterveyslain (66/1972) tarkoittamaa ympäristöterveydenhuoltoa. Sen piiriin luetaan kuuluvaksi seuraavat lait (ympäristöterveydenhuollon erityislait): terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (361/1995), laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta (1195/1996), tuoteturvallisuuslaki (914/1986) ja eläinlääkintähuoltolaki (685/1990). Kunnan ympäristöterveydenhuollon toimeenpantavaksi kuuluu edellä mainittujen ympäristöterveydenhuollon erityislakien lisäksi usein myös kemikaalilaki (744/1989) ja toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annettu laki (693/1976).

Ympäristöterveydenhuoltoon luetaan kuuluvaksi myös eläintautilaki (55/1980) ja eläinsuojelulaki (247/1996). Näiden lakien mukaisia tehtäviä ei ole osoitettu kuitenkaan kunnille, vaan yksittäisille kunnan viranhaltijoille.

Elintarvikevalvontaa tekevillä viranhaltijoilla onkin, suurimpia kuntia lukuun ottamatta, yleensä samanaikaisesti tehtäviä useilta eri ympäristöterveydenhuollon osa-alueilta sekä myös muilta kunnan toimialoilta, kuten ympäristönsuojelu ja kuluttajaneuvonta.

Elintarvikevalvonnan lainsäädäntö uudistui 1990-luvun alkupuolella lähinnä EU-jäsenyyden vuoksi. Lainsäädäntöön kirjattiin tällöin muun muassa toiminnanharjoittajia koskeva omavalvontavelvoite. Tällä tarkoitetaan sitä, että

elintarvikealan yrittäjien on itse selvitettävä, seurattava ja ehkäistävä niitä vaaroja, joita yrityksessä käsiteltäviin elintarvikkeisiin voi liittyä. Osa aiemmin viranomaisten tekemästä rutiiniluontoisesta valvonnasta on korvaantunut yrittäjien omavalvonnalla. Toisaalta viranomaistyön luonne on muuttunut painopisteen siirtyessä omavalvontajärjestelmien arviointiin, yrittäjien neuvontaan ja valvonnan tehostamiseen riskikohteissa.

2. Nykytilan arviointi

Suomen elintarviketurvallisuuden tilaa voidaan eri mittareilla arvioituna pitää kohtuullisen hyvänä. Tärkeimpien ruuan välityksellä leviävien mikrobien, kuten salmonellan tai kampylobakteerin esiintyvyys kotimaassa tuotetuissa elintarvikkeissa on alhainen. Torjunta-aine- tai lääkejäämiä ei juurikaan kotimaisista tuotteista löydy. Kohdennetulla tuontivalvonnalla havaitaan tuontieriin liittyvät riskit. Ympäristömyrkkujen ja raskasmetallien kokonaissaanti on alhainen. Elintarviketurvallisuuden seuranta on tiivistetty mm. uusimalla ruokamyrkytysten seurantajärjestelmää. Edellä esitetystä huolimatta erityisesti eläimistä saatavia elintarvikkeita käsittelevien laitosten hygieniatasossa on todettu puutteita komission tarkastuksissa. Elintarviketurvallisuutta uhkaavat monet vaarat, jotka ovat myös todentuneet eurooppalaisissa elintarvikekriiseissä.

Suomen elintarvikevalvonnan toimivuuteen ja erityisesti sen sopeutumista EU-ajan vaatimaan valvontajärjestelmään on tarkasteltu useissa eri selvityksissä ja työryhmäraporteissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi tarkastuskertomuksessaan 3/1997 Elintarvikevalvonnasta muun muassa, että valvonnan kehittämisestä ja ohjauksesta on puuttunut selkeä ja yhtenäinen ote. Tämän vuoksi virasto suositteli silloisen elintarvikeviraston ja eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksen valvontatehtävien yhdistämisen selvittämistä. Yhdistäminen toteutettiin 1.3.2001 asiaa valmistelleen työryhmän ehdotuksen mukaisesti (MMM työryhmämuistio 2000:6).

Vuonna 1992 toteutetun valtiosuusuudistuksen jälkeen valtion keskushallinto ei ole enää kerännyt yksityiskohtaisia seurantatietoja kunnallisen elintarvikevalvonnan toiminnasta. Valvonnan ohjauksen kautta saadut tiedot sekä eri valvontahenkilöstöä edustavien ryhmien kannanotot ovat kuitenkin välittäneet tietoa siitä, että 1990-luvun kuluessa elintarvikevalvonnan ja muun ympäristöterveydenhuollon voimavarat ovat vähentyneet sekä suhteellisesti että absoluuttisesti. Tarkemman kuvan saamiseksi tilanteesta teki sosiaali- ja terveysministeriö selvityksen (Ympäristöterveydenhuollon voimavarat 1996, STM, selvityksiä 1999:7), jonka mukaan terveystarkastajien terveystarkastukseen käyttämä työpanos väheni vuosina 1988-1996 jopa 30 %:lla. Elintarvikevirasto on vuodesta 1998 lähtien selvittänyt kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyttä. Selvitysten mukaan elintarvikevalvontaan käytettävässä työpanoksessa oli vajausta useimmissa kunnissa tai kuntayhtymissä. Vuonna 2000 elintarvikevalvontahenkilöstöä puuttui 212 kunnasta/kuntayhtymästä yhteensä noin 93 henkilötyövuotta. Työpanoksen laskennallinen lisästarve olisi tällöin 35 %.

Kuntien elintarvikevalvontaa hoitavat yksiköt ovat pieniä ja toimivat hajallaan. Keskimäärin valvontayksiköissä on 3,5 henkilötyövuotta, joiden työpanos jakautuu ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueille.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus tuo valvontaan synergiaetuja, eikä sitä sen vuoksi ole syytä rikkoa. Kuitenkin kooltaan pienten yksiköiden mahdollisuus vastata tuotanto- ja jakelutekniikoiden kehittymisestä, kulutustapojen muutoksista, uudistuvasta ylikansallisesta lainsäädännöstä ja elintarvikkeiden turvallisuutta uhkaaviin haasteisiin on heikko.

3. Yleiset tavoitteet

Paikallisella tasolla tehtävää elintarvikevalvontaa ja valvonnan ohjausta kehitetään seuraavien tavoitteiden mukaisesti:

- Elintarviketurvallisuuden korkea taso säilyy Suomessa
- Elintarvikevalvonnan asiakkaat (yrittäjät, kuluttajat) saavat samantasoiset palvelut maan kaikissa osissa
- Uudistuvan EU-lainsäädännön vaatimukset otetaan huomioon
- Valvonta perustuu tutkimustiedon hyödyntämiseen ja riskinarviointiin

4. Keskeiset ehdotukset

4.1. Seudullinen yhteistyö

Edellä todettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan, että paikallinen elintarvikevalvonta kootaan nykyistä selvästi suurempiin toimintayksiköihin. Samaan yksikköön kootaan kaikki kunnille tai kunnan viranhaltijoille kuuluvat ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Seudullisia valvontayksiköitä muodostetaan 40 – 65. Yksikössä tulee koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla olla vähintään 15-20 henkilötyövuotta ottaen kuitenkin huomioon paikalliset erityistekijät. Näin voidaan kehittää yksikön sisäistä työnjakoa ja erikoistumista sekä turvata palvelujen saatavuus esimerkiksi lomien aikana.

Seudulliset yksiköt muodostetaan yhdistämällä nykyisiä kuntien ja kuntayhtymien valvontayksiköitä. Yhdistämisessä suositetaan vapaaehtoisuutta. Mikäli kolmen vuoden kuluessa vapaaehtoisuudella ei päästä tavoiteltuun yksiköiden määrään ja kokoon, säädetään aluejaosta lailla.

Seudulliset valvontayksiköt muodostetaan kuntalaissa säädetyin kuntien välisin sopimuksin. Tämän lisäksi voidaan seutuyhteistyökokeilusta annetun lain (560/2002) mukaisilla kokeiluseuduilla käyttää laissa tarkoitettuja yhteistoimintamuotoja. Kuntien ja kuntayhtymien valvontayksiköiden palveluksessa olevat henkilöt siirretään uusien valvontayksiköiden palvelukseen.

Paikallisen elintarvikevalvonnan ja muun ympäristöterveydenhuollon seudullista yhteistyötä kokeillaan maa- ja metsätalousministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamassa hankkeessa (YTAKE). Hankkeeseen on vuonna 2003 valittu 12 aluetta, joissa on yhteensä 91 kuntaa. Hanketta on tarkoitus jatkaa vuonna 2004.

4.2. Kuntien ja valtion tehtävänjaon kehittäminen

Osa nykyään kuntien hoitamista elintarvikevalvontatehtävistä voidaan hoitaa kuntalain (365/1995) 2 §:n tarkoittamina toimeksiantotehtävinä. Tällaisiksi tehtäviksi soveltuu sellainen valvonta, jolla on erityinen merkitys elintarvikkeiden turvallisuudelle ja/tai joka vaatii taloudellisesti suuria resursseja (esimerkiksi ensisaapumispaikkojen valvonta). Mikäli tarvetta uusien valvontatehtävien antamiseen kunnille syntyy, tulisi selvittää mahdollisuudet tehtävien hoitamiseen toimeksiantosopimuksin.

4.3. Ohjauksen tehostaminen

Seudullisilta valvontayksiköiltä edellytettäisiin kirjallisia valvontasuunnitelmia sekä valvonnan laatujärjestelmiä. Ympäristöterveydenhuoltoa ohjaavat keskusviranomaiset antaisivat ohjeellisena noudatettavan valtakunnallisen valvontaohjelman, joka sisältäisi kaikkien ympäristöterveydenhuollon valvontakohdetyyppien yleisen riskinarvioinnin ja arvion valvontatiheydestä.

Elintarvikevalvonnan henkilöstöltä edellytettäisiin säännöllistä osallistumista täydennyskoulutukseen.

4.4. Valvonnan maksullisuus

Elintarvikevalvonnan valvontakohteilta perittävien maksujen käyttöä laajennettaisiin valtioneuvoston hyväksymän Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman 2000-2003 mukaisesti. Maksullisuus laajennettaisiin koskemaan paikallisen valvontaviranomaisen hyväksymän valvontasuunnitelman mukaisia tarkastuksia. Ehdotuksen taloudelliset ja elinkeinon kohdistuvat vaikutukset on arvioitu jäljempänä kohdissa 5.1. ja 5.2.

4.5. Elintarvikelaboratoriot

Suomessa toimii 41 paikallista, elintarvikelain mukaisesti hyväksyttyä virallista elintarviketutkimuslaitosta (laboratoriota). Elintarvikenäytteiden laboratoriotutkimukset ovat välttämätön osa hyvin toimivaa elintarvikevalvontaa. Paikallisen elintarvikevalvontayksikön tulisi nimetä valvontasuunnitelmassaan yksi tai useampi laboratorio, josta se hankkii tarvittavat analyysipalvelut.

4.6. Elintarviketurvallisuusselonteko

Valtioneuvosto antaisi kerran vaalikaudessa eduskunnalle elintarviketurvallisuutta käsittelevän selonteon. Selonteon laatimiseen osallistuisivat elintarvikevalvontaa ohjaavat keskusviranomaiset.

5. Vaikutukset

5.1. Taloudelliset vaikutukset

5.1.1. Valtion talouteen kohdistuvat vaikutukset

Periaatepäätöksen mukaan päävastuu paikallisen elintarvikevalvonnan järjestämisestä säilyisi edelleen kunnilla. Valtion vastuulle ehdotetaan siirrettäväksi eläimistä saatavien elintarvikkeiden ensisaapumispaikkavalvonta.

Ensisaapumispaikoissa valvotaan Euroopan unionin jäsenvaltioista Suomeen toimitettavien eläimistä saatavien elintarvikkeiden tuontieriä. Valvonnan tarkoitus on turvata elintarvikkeiden elintarvikehygieeninen laatu ja estää eläintautien leviäminen näiden erien välityksellä. Ensisaapumispaikkoja on 282 kappaletta ja ne sijoittuvat 77 kunnan alueelle. Vuoden 2001 tilastojen mukaan ensisaapumispaikoissa vastaanotettiin yhteensä n. 18 200 elintarvike-erää, kiloina tuontimäärä oli n. 85 miljoonaa kiloa. Laskennallinen tarve erien valvonnalle vuoden 2001 tilastojen perusteella oli 8 henkilötyövuotta. Suurin osa (n. 90 %) ensisaapumispaikka-valvonnasta tehdään muutamissa suurimmissa kaupungissa, valvonnan vaikutukset kohdistuvat kuitenkin koko maahan.

Ensisaapumispaikkojen valvonnan toteuttaminen toimeksiantotehtävänä ei aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia, jos valvonnasta aletaan periä toiminnanharjoittajilta maksuja. Maksujen perustuessa suunniteltuihin valvontakäynteihin tulee määrärahojen mitoituksessa kuitenkin huomioida myös erityistilanteiden (esimerkiksi takaisinvetotilanteet) vaatimat ylimääräiset valvontakäynnit. Tämän toiminnan arvioidaan vastaavan noin 25 % koko ensisaapumispaikkavalvonnan kustannuksista. Elintarvikeviraston lisärahoitustarve olisi noin 100 000 euroa vuodessa. Jos maksuja ei perittäisi, tulisi Elintarvikeviraston korvata seudullisille valvontayksiköille 8 henkilötyövuoden panos eli noin 400 000 euroa vuodessa.

Elintarvikevirastolle esitetty valtakunnallinen valvontavastuu eräistä vaativista valvonta-alueista ei aiheuttaisi uusia kustannuksia. Asiallisesti kyseessä on nykyisen käytännön vahvistaminen. Elintarvikevirasto vastaa muun muassa lisäaineiden, vitamiinien, säteilytyksen, vierasainejäämien ja geneettisesti muunneltujen ainesosien sekä pakkausmateriaalien näytteenotosta ja analysoinnista Tullilaboratorion kanssa solmitun tutkimussopimuksen avulla.

5.1.2. Kuntien talouteen kohdistuvat vaikutukset

Elintarvikevalvonnan kokoaminen nykyistä suurempiin seudullisiin yksiköihin voidaan toteuttaa olemassa olevin voimavaroin. Kuntien ympäristöterveydenhuollon menot olivat vuonna 2001 noin 60 miljoonaa euroa. Siirtyminen suurempiin valvontayksiköihin lisäisi jonkin verran sisäisestä yhteydenpidosta ja tarkastusmatkojen pitenemisestä aiheutuvia kuluja. Toisaalta tehokkaamman työnjaon kautta on saavutettavissa säästöjä ja parempaa palvelua. Kuntien elintarvike- ja muun ympäristöterveydenhuollon

voimavarojen riittävyys tehtävien vaativuuden kasvaessa tulee selvittää erikseen.

5.2. Elinkeinoelämään kohdistuvat vaikutukset

Periaatepäätöksen tavoitteena on elintarviketurvallisuuden ja valvonnan tason parantaminen ja siten osaltaan ehkäistä elintarvikekriisejä, joilla voi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia elintarvikeketjuun liittyville elinkeinoille. Tavoitteena on niin ikään varmistaa elintarvikevalvontaan liittyvien palvelujen tuottaminen riittävän tasoisina ja tasapuolisina maan kaikissa osissa.

Ympäristöterveydenhuollon maksullisuutta kokonaisuudessaan käsitellään sosiaali- ja terveysministeriön 8.1.2002 asettamassa työryhmässä, joka tulee saamaan työnsä päätökseen 31.12.2003 mennessä. Työryhmässä on valmisteltu ympäristöterveydenhuollon maksullisuuden laajentamista siten, että valvonnan maksullisuus laajennettaisiin koskemaan kunnan hyväksymän valvontasuunnitelman mukaisia tarkastuksia. Työryhmä tulee myös arvioimaan maksullisuuden laajentumisesta aiheutuvat, elinkeinoelämään kohdistuvat vaikutukset. Tällä hetkellä paikallisessa valvonnassa ainoastaan lihantarkastuksesta sekä eräiden liha- ja kala-alan laitosten valvonnasta peritään maksuja, jotka kattavat valvonnasta aiheutuvat menot. Suomessa elintarvikevalvonnasta peritään maksuja mm. ilmoitus- ja lupa-asioiden käsittelystä. Kaiken kaikkiaan maksut kattavat kuitenkin vain noin 15 % kuntien vastuulla olevan valvonnan menoista. Muissa Pohjoismaissa vastaavilla maksuilla kerätään yli 50 % valvonnan menoista.

5.3. Organisaatioon ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset

Periaatepäätöksen mukaan kuntien nykyään itsenäisesti tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa hoitama elintarvikevalvonta ja muu ympäristöterveydenhuollon valvonta siirrettäisiin 40-65 muodostettavan seutukunnallisen yksikön hoidettavaksi. Yksiköiden muodostuminen tapahtuisi vapaaehtoisesti sopimalla. Mikäli sopimuksia ei syntyisi riittävässä laajuudessa kolmen vuoden kuluessa, voitaisiin yksiköiden muodostamisesta säätää lailla.

Yksiköiden muodostumisen perustana olisi nykyinen seutukunnallinen tai aluekeskuksiin perustuva yhteistoiminta. Erityisesti tulisi huomioida seudullinen yhteistoiminta muussa terveydenhuollossa. Riittävän työnjaon ja sisäisen tehokkuuden aikaansaamiseksi tulisi valvontayksikössä olla vähintään 15-20 henkilötyövuotta koko ympäristöterveydenhuollon valvontaa varten. Tarkoituksena on, että valvonnan paikalliset toimipisteet säilyisivät ja vastaisivat rutiiniluonteisista tarkastuksista ja niihin liittyvästä näytteenotosta. Tiedyt valvontatehtävät olisivat kuitenkin tarkoituksenmukaista hoitaa niihin erikoistuneiden valvontahenkilöiden voimin.

Kussakin seutukunnallisessa valvontayksikössä tulisi olla valvontaa johtava henkilö. Nykyisissä valvontayksiköissä valvonnan johto on usein hoidettu sivutoimisesti. Valvonnan johtoon liittyvät tehtävät on kuitenkin seutukunnallisissa valvontayksiköissä hoidettava päätoimisesti.

5.4. Ympäristöön kohdistuvat vaikutukset

Periaatepäätöksellä ei ole ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia.

6. Asian valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö nimitti ajalle 1.12.2001 – 31.5.2002 selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli arvioida kuntien ja valtion väliseen työnjaon kehittämistä elintarvikevalvonnassa ottaen huomioon:

- ympäristöterveydenhuollon valvonnan riittävyttä ja siihen liittyvien tehtävien toteutumista tarkastelleiden eri selvitysten tulokset sekä Kilpailuviraston selvitykset eräiden kunnallisten palvelujen markkinaehtoistamisesta;
- 1.9.2001 voimaan tulleet ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöön sisältyvät kuntien välistä yhteistoimintaa koskevat säännökset;
- palo- ja pelastustoimen uuden organisointimallin;
- eri Pohjoismaissa suoritettujen elintarvikevalvontaorganisaatioiden uudistukset;
- pääasialliset elintarvikevalvonnan organisoinnin mallit muissa EU:n jäsenmaissa ja tärkeimmissä teollisuusmaissa; ja
- valmisteltavana olevan EY:n uuden elintarvikelainsäädännön mahdolliset vaikutukset valvonnan toteuttamiseen.

Selvitysmies jätti raporttinsa maa- ja metsätalousministerille 22.5.2002. Raportissa kuvattiin viisi vaihtoehtoista mallia paikallisen elintarvikevalvonnan kehittämisestä sekä tehtiin muita ehdotuksia valvonnan kehittämiseksi ja ohjauksen tehostamiseksi. Maa- ja metsätalousministeriö asetti selvitysraportin ehdotusten jatkovalmistelua varten 17.6.2002 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä esitys periaatepäätökseksi paikallisen elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Työryhmässä on edustajat kauppa- ja teollisuusministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, valtionvarainministeriöstä, Elintarviketurvakeskuksesta sekä Suomen kuntaliitosta.

6.1. Lausunnot

Periaatepäätösluonnos ja sen perustelumuistio sekä maa- ja metsätalousministeriön selvitysmiesraportti lähetettiin lausuntokierrokselle 20.12.2002. Luonnoksesta antoi lausuntonsa seuraavat 43 tahoa: Atria Oyj, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos, Elintarviketeollisuusliitto, Etelä-Suomen lääninhallitus, Elintarvikevirasto, Helsingin yliopiston eläinlääketieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopiston maa- ja metsätaloustieteellinen tiedekunta, HK-Ruokatalo Oyj, Itä-Suomen lääninhallitus, Kansanterveyslaitos, kauppa- ja teollisuusministeriö, Kuluttajatutkimuskeskus, Kuluttajat-Konsumenterna, Kuluttajavirasto, Kuntien Terveystarkastajat KTV, Lapin lääninhallitus, Luonnontieteiden akateemisten liitto, Luontaistuotealan tukkukauppiain liitto, Länsi-Suomen lääninhallitus, Lääkelaitos, Mikrobiologikilta, maa- ja metsätalousministeriön henkilöstö- ja hallintoyksikkö, maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosasto, maa- ja metsätalousministeriön maatalousosasto, maa- ja metsätalousministeriön metsäosasto, Maataloustuottajain Keskusliitto, Oulun lääninhallitus, Päivittäistavarakauppa ry, Ruoka-Suomi teemaryhmä,

sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Elintarviketyöläisten Liitto, Suomen Eläinlääkäriliitto, Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto, Suomen Kalakauppiasliitto, Suomen Kananmunapakkaamoiden yhdistys, Suomen Kuluttajaliitto, Suomen Luontaistuotekauppiaitten liitto, Suomen Tarkastusapulaisten yhdistys, Suomen Teurastamoeläinlääkärien yhdistys, Tulli, valtiovarainministeriö sekä Ympäristö- ja terveysalan Tekniset.

Lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti periaatepäätösluonnoksessa esitettyyn elintarvikevalvonnan seudullistamiseen yhdessä muun ympäristöterveydenhuollon kanssa. Monissa lausunnoissa kannettiin huolta paikallisten valvontayksiköiden riittävästä resursseista. Elinkeinoelämän lausunnoissa suhtauduttiin kielteisesti valvonnan maksullisuuden lisäämiseen. Työryhmän esitykseen valtion vastuulla olevan lihantarkastustoiminnan siirtämisestä seudullisten yksiköiden hoidettavaksi suhtauduttiin pääsääntöisesti kielteisesti ja periaatepäätösluonnosta on tältä osin muutettu.

7. Aikataulu

Periaatepäätöksessä esitetyt seudulliset valvontayksiköt tulee muodostaa vapaaehtoisin toimin kolmen vuoden kuluessa periaatepäätöksen hyväksymisestä. Mikäli tämän jälkeen on tarpeen, tulee yksiköiden muodostamisesta säätää lailla. Valtioneuvoston selonteko elintarviketurvallisuudesta annetaan vuoden 2005 aikana.

Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä

1. Yleistä

Tämän periaatepäätöksen tavoitteena on elintarvikeeturvallisuuteen liittyvän paikallisen elintarvikevalvonnan vahvistaminen ja valtakunnallisen ohjauksen tehostaminen.

Elintarvikeeturvallisuus halutaan pitää korkealla tasolla Suomessa. Keskushallinnon valvontaviranomaisen toimintoja on ajanmukaistettu vastaamaan pellolta pöytään – laatu- ja turvallisuuden vaatimuksia. Elintarvikevalvonnan painopiste on siirtymässä suorasta valvonnasta elintarviketoimijoiden omavalvonnan toimivuuden valvontaan. Paikallisen elintarvikevalvonnan järjestäminen on pääosin kuntien tehtävä.

Osassa kuntia valvonnan minimitaso kuitenkin alittuu, minkä seurauksena ei voida varmistaa elintarvikeeturvallisuutta eikä eri elintarvikealan toimijoiden tasapuolista kohtelua kaikkialla maassa. Koska elintarvikeeturvallisuuden ja siitä vastaavan järjestelmän toimintakyvyn varmistaminen on sekä kansanterveyden että elintarviketalouden kilpailukyvyn ylläpitämisen kannalta tärkeää, on paikallisen elintarvikevalvonnan kehittämiselle annettava uudet suuntaviivat. Kehittämisessä on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon myös muut hankkeet, joilla pyritään kuntien välisen yhteistyön tiivistämiseen.

Elintarvikevalvontaa koskevat elintarvikelaki (361/1995), terveydensuojelulaki (763/1994) ja laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta (1195/1996). Euroopan yhteisössä (EY) on lisäksi valmisteltavana useita elintarvikevalvontaa koskevia asetuksia ja muita säädöksiä, jotka tulevat vahvistamaan yhteiset toimintaperiaatteet sekä elintarvike- että rehuvalvonnalle.

Koska edellä mainittujen kansallisen ja EY:n lainsäädännön mukainen elintarvikevalvonta on kiinteä osa ympäristöterveydenhuoltoa aiheuttaa tämä sen, että periaatepäätös tulisi käytännössä sovellettavaksi myös muuhun ympäristöterveydenhuoltoon liittyvään terveydensuojelulain, tuoteturvallisuuslain (914/1986), eläinlääkintöhuoltolain (685/1990), eläintautilain (55/1980), eläinsuojelulain (247/1996) ja toimenpiteistä tupakoinnin ehkäisemiseksi annetun lain (693/1976) mukaiseen paikallisen viranomaisen toiminnan kehittämiseen.

2. Tavoitteet

Paikallisella tasolla tehtävää elintarvikevalvontaa sekä valvonnan ohjausta kehitetään seuraavien tavoitteiden mukaisesti:

- Elintarvikeeturvallisuuden korkea taso säilyy Suomessa
- Elintarvikevalvonnan asiakkaat (yrittäjät, kuluttajat) saavat samantasoiset palvelut maan kaikissa osissa
- Uudistuvan EU-lainsäädännön vaatimukset otetaan huomioon
- Valvonta perustuu tutkimustiedon hyödyntämiseen ja riskinarviointiin.

3. Ehdotukset

Seudullinen yhteistyö

1. Elintarvikevalvonta järjestetään paikallisella tasolla siten, että kuntien ja kuntayhtymien vastuulla olevasta valvonnasta vastaa seudullinen valvontayksikkö. Seudullisia valvontayksiköitä muodostetaan koko maahan 40 – 65 kpl.

Seudullinen valvontayksikkö koostuu kuntien ja kuntayhtymien nykyisistä valvontayksiköistä muodostetusta yhdestä organisaatiosta, joka on yhteisen johdon alaisuudessa. Kuntien ja kuntayhtymien tehtävänä olevan muun ympäristöterveydenhuollon tulee olla osa saman valvontayksikön tehtäväkenttää. Alueet muodostetaan vapaaehtoisin järjestelyin. Jos seudulliset yksiköt eivät muodostu koko maahan kolmen vuoden kuluessa, säädetään aluerajoista erikseen.

Tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi valvontayksikön minimikoko on koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla 15 – 20 henkilötyövuotta ottaen kuitenkin huomioon paikalliset erityistekijät. Koko henkilöstön ei ole välttämätöntä olla sijoitettuna valvontayksikön keskuspaikalle. Seudullisia yksiköitä muodostettaessa tulee huomioida muu seudullinen yhteistyö, muun muassa kansanterveystyössä.

Kuntien ja valtion tehtäväjaon kehittäminen

2. Valtion keskushallinnon viranomaiset voivat tilata osan vastuullaan olevista elintarvikevalvontaan liittyvistä uusista tai nykyisistä tehtävistä muodostettavilta seudulliselta valvontayksiköiltä tai kolmansilta osapuolilta, jotka voivat olla julkisia tai yksityisiä.

3. Ensisaapumispaikkavalvonnan järjestäminen siirretään kunnilta valtion vastuulle.

EY:n komission helmikuussa 2003 antaman virallista rehu- ja elintarvikevalvontaa koskevan asetusehdotuksen mukaan toimivaltainen viranomainen voi antaa toimeksiantona valvontatehtäviä muille viranomaisille ja akkreditoituille, kolmansille osapuolille. Tämä luo uusia mahdollisuuksia kehittää työnjakoa valtion ja kuntien välillä. Toimeksiannoista tehdään sopimus kansallisen viranomaisen ja palvelun tuottajan kesken. Palvelun laatuvaatimukset sisällytetään sopimukseen. Tilaus tehdään julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaisesti. Päätöksenteko valvonnan tulosten perusteella on aina viranomaisella.

Ensisaapumispaikkojen valvonnan tuottaisivat seudulliset valvontayksiköt keskushallinnon tilauksen mukaisesti.

Elintarvikevirasto vastaisi lisäksi nykykäytännön mukaan valtakunnallisesti esimerkiksi lisäaineiden, vitamiinien, säteilytyksen, vierasainejäämien ja geeniteknikalla muunnettujen ainesosien sekä pakkausmateriaalien analysointiin ja valvontaan liittyvistä vaativista tehtävistä. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen vastuu maatalouden tuotantopanosten, erityisesti rehujen valvonnasta säilyisi ennallaan. Elintarvikevalvonnan aluehallinnon tehtävät

säilyvät ennallaan. Keskushallinnon viranomaisen rooli selkeytetään operatiivisesta toimijasta paikallisen toiminnan ohjaajaksi ja arvioijaksi.

Ohjauksen tehostaminen

4. Elintarvikevirasto vahvistaa vuosittain valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman. Seudullisilta valvontayksiköiltä edellytetään kirjallisen valvontasuunnitelman ja kirjallisen laatujärjestelmän laatimista.

Osa valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman tavoitteista tulee olemaan monivuotisia.

Valvontasuunnitelma sisältää tarkastus- ja näytteenotto-ohjelman. Valvontasuunnitelman ja sen sisältämän näytteenottosuunnitelman sisällöstä säädetään erikseen. Alue- ja keskushallinnon viranomaiset arvioivat järjestelmän pätevyyttä näiden asiakirjojen avulla sekä erillisin arviointikäyntein. Arviointia varten luodaan kansallinen minimivaatimustaso, menettelytapa ja kirjanpitojärjestelmä. Ohjelmat ja arviointien tulokset ovat julkisia.

Valtion ja kuntien elintarvikevalvontahenkilöstöltä edellytetään säännöllistä osallistumista täydennyskoulutukseen.

Valvonnan maksullisuus

5. Elintarvikelainsäädännön tarkoittaman paikallisen valvontaviranomaisen vuosittain vahvistaman valvontasuunnitelman mukainen säännöllinen valvonta säädetään elintarvikealan toimijoille maksulliseksi.

Valvontasuunnitelma perustuu Elintarvikeviraston vuosittain vahvistamaan valtakunnalliseen elintarvikevalvontaohjelmaan. Maksu perustuu todellisiin valvonnasta aiheutuviin kustannuksiin. Maksun perintäjärjestelmästä luodaan mahdollisimman yksinkertainen ja joustava.

Viranomaisen oma-aloitteinen valvonta sekä valitustapausten selvittämisen edellyttämä lisävalvonta ovat maksuttomia. Säädösten vastaisen menettelyn aiheuttama lisävalvonta on kuitenkin maksullista.

Elintarvikelaboratoriot

6. Kussakin seudullisen valvontayksikön valvontasuunnitelmassa määritellään mihin Elintarvikeviraston hyväksymiin laboratorioihin valvonta tukeutuu.

Elintarviketurvallisuusselonteko

7. Eduskunnalle annetaan kerran vaalikaudessa elintarviketurvallisuusselonteko, jossa arvioidaan Suomen elintarviketurvallisuuden tilaa ja kehittämistä koko elintarvikeketjun näkökulmasta.

4. Jatkotoimenpiteet ja aikataulu

Edellä olevan perusteella ryhdytään seuraaviin toimenpiteisiin:

- Elintarvikevalvontaa koskeva lainsäädäntö järjestetään tämän periaatepäätöksen mukaiseksi kolmen vuoden kuluessa.
- Elintarvikevalvontaa johtavat ministeriöt sekä Elintarvikevirasto ohjaavat ja tukevat kuntia muodostamaan seudulliset valvontayksiköt kolmen vuoden kuluessa. Tämän jälkeen säädetään yhteistyöstä tarvittaessa lailla.
- Kukin ministeriö huolehtii toimialallaan tämän periaatepäätöksen edellyttämien säädösten valmistelusta. Valtion talousarvioon muutoksia aiheuttavia toimenpiteitä koskevat säännökset annetaan asianomaisen vuoden talousarvioesityksen yhteydessä.
- Tämän periaatepäätöksen toteutuminen varmistetaan hallinnon tulosohjauksella valtionhallinnon osalta sekä kuntien osalta valvontasuunnitelmien ja laatujärjestelmien auditoinnilla.
- Elintarvikevalvonnan mahdollisesta lisärahoitustarpeesta sekä valvontamaksukertymän kohdentamisesta valvontaan laaditaan erillinen selvitys Suomen Kuntaliiton kanssa. Vastuuministeriöitä ovat KTM, MMM, STM ja VM.
- Paikallisella ja alueellisella tasolla toimivien elintarvike- ja ympäristöalan laboratorioiden yhteistoiminnan tehostamisesta laaditaan erillinen selvitys Suomen Kuntaliiton kanssa. Vastuuministeriöitä ovat KTM, MMM, STM, VM ja YM.

**MMM:n vuonna 2003 julkaisemat työryhmämuistiot
(ISSN: 0781-6723)**

- 2003:1 Kasvilajikeasioita käsittelevä työryhmä, ISBN 952-453-094-5
- 2003:2 Elintarvikkeiden innovaatiotyöryhmän muistio, ISBN 952-453-095-3
- 2003:3 Maataloudellisen tutkimuksen neuvottelukunnan muistio:
Maatalous- ja elintarviketutkimus vuosina 2002-2006, ISBN 952-453-096-1
- 2003:4 Maatalouden rahoitustyöryhmän 2002 muistio, ISBN 952-453-102-X
- 2003:5 Elintarviketalouden laatutietojärjestelmän (ELATI) hankeselvitys, ISBN 952-453-103-8
- 2003:6 Suurtulvatyöryhmän loppuraportti, ISBN 952-453-104-6
- 2003:7 Maatalouden ympäristötuen seurantaryhmän väliraportti, ISBN 952-453-111-9
- 2003:8 Öljykasvistrategia, ISBN 952-453-119-4
- 2003:9 Mikrobilääkkeiden käyttösuositukset eläinten tärkeimpiin tulehdus- ja tartuntatauteihin, ISBN 952-453-120-8
- 2003:10 Ehdotus ympäristöterveydenhuollon laboratorioihin kohdistuvista viranomaisvaatimuksista, ISBN 952-453-121-6
- 2003:11 Metsätuhotyöryhmän muistio, ISBN 952-453-122-4
- 2003:12 Kalataloudellisten istutus- ja maksuvelvoitteiden toimeenpanoa ohjeistavan työryhmän raportti, ISBN 952-453-123-2

ISBN 952-453-124-0

ISSN 0781- 6723