

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi elintarviketurvallisuusvirastosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä toukokuuta 2005 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Elintarviketurvallisuusvirastosta (HE 54/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Laurila, hallitusneuvos Maija Salo ja erityisasiantuntija Leena Räsänen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Salminen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto ja lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö
- opetusneuvos Marja-Liisa Niemi, opetusministeriö
- kaupallinen neuvos Leena Mannonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ylitarkastaja Sebastian Hielm, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylijohtaja Esko Uusi-Rauva, Elintarvikevirasto
- tutkimusprofessori Erkki Vartiainen, tutkimusprofessori Pentti Huovinen ja tutkimusprofessori Anja Siitonen, Kansanterveyslaitos
- ylijohtaja Tuula Honkanen-Buzalski, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos

- ylijohtaja Maria Teirikko, Kasvintuotannon tarkastuskeskus
- tutkimuspäällikkö Johanna Mäkelä, Kuluttajatutkimuskeskus
- tullilaboratorion johtaja, professori Heikki Pyysalo, Tullihallitus
- läänineläinlääkäri Kirsi Sario, Etelä-Suomen lääninhallitus
- kehittämisspäällikkö Timo Hanhilahti, Pirkanmaan TE-keskus
- tuotevalvontapäällikkö Leena Hakala, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus
- yliopiston lehtori, dosentti Kristina Lindström, Helsingin yliopisto, maatalous-metsätieteellinen tiedekunta, soveltavan kemian ja mikrobiologian laitos
- professori Hannu Korkeala, Helsingin yliopisto, eläinlääketieteellinen tiedekunta
- johtaja Rolf Eriksson, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Seppo Heiskanen, Elintarviketeollisuusliitto ry
- eläinlääkintöylitarkastaja, ELL Eeva-Riitta Wirta, Suomen Eläinlääkäriliitto
- lainopillinen asiamies Janne Makkula, Suomen Yrittäjät
- lakimies Merja Söderström, Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry
- puheenjohtaja Leena Panula, Ympäristö- ja terveysalan tekniset ry
- puheenjohtaja Simo Järvinen, Kuntien terveystarkastajat KTV ry
- poronliha-asiantuntija Kari Henttunen ja toimistopäällikkö Matti Särkelä, Paliskuntain yhdistys

- järjestöpäällikkö Ilkka Nieminen, Päivittäis-tavarakauppa ry
 - puheenjohtaja Pekka Hytönen, Suomen pien-juustolayhdistys ry
 - hallituksen jäsen Juhani Tuomela, Suomalai-sen Lihan Jalostajat ry
 - toimitusjohtaja Kerttu Keihäskoski, Pudasjär-ven pienteurastamo Aitokka Oy
 - yrittäjä Heikki Heikinmaa, Remeskylyn Koti-liha Oy
 - agronomi, maatalous- ja metsätieteiden mais-teri Ahvo Röpelin, Lihamaisteri.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- ympäristöministeriö
 - Kuluttajavirasto
 - Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
 - Svenska Lantbruksproducenternas Central-förbund rf
 - Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
 - Suomen Kalankasvattajaliitto ry
 - Metsästäjien Keskusjärjestö
 - Suomen Kalakauppiasliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle uusi Elintarviketurvallisuusvirasto, johon yhdistetään nykyisten Elintarvikeviraston, Eläinlääkin-tä- ja elintarviketutkimuslaitoksen ja Kasvintuo-tannon tarkastuskeskuksen tehtävät ja johon myös siirretään maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston toimeenpanotehtä-vät. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki Elintarviketurvallisuusvirastosta, jolla lakka-utettaisiin nykyiset virastot ja siirrettäisiin niiden henkilöstö sekä maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston virastoon siirtyviä tehtäviä hoitava henkilöstö uuteen virastoon. Tarkemmat säännökset ja määräykset Elintarvi-

keturvallisuusviraston organisaatiosta ja päätös-vallan käytöstä annettaisiin valtioneuvoston ase-tuksella ja viraston työjärjestyksessä.

Uuden viraston perustamisen tavoitteena on yhdistää elintarvike- ja eläinlääkintähallinnon keskushallinnon toimijat yhdeksi viranomaisek-si toimialan hallinnon selkeyttämiseksi ja toi-mintatapojen yhtenäistämiseksi sekä päällekkäi-syyksien poistamiseksi. Lisäksi tarkoituksena on vahvistaa viraston alueellisia toimipisteitä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousar-vioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voi-maan 1 päivänä toukokuuta 2006.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yh-distettävät virastot sekä maa- ja metsätalousmi-nisteriön elintarvike- ja terveysosasto toimivat nykyisin samojen horisontaalisten Euroopan yh-teisön säädösten täytäntöönpanijoina esimerkik-si elintarvikkeiden hygieenisen ja kemiallisen turvallisuu-den ja laadun, eläinten ja ihmisten vä-lillä tarttuvien tautien, elintarvikkeiden jäljitet-

tävyyden ja aitouden (luonnonmukainen tuotan-to, muuntogeeniset organismit), eläintuotannon sivutuotteiden sekä eläinten, kasvien ja elintar-vikkeiden kansainvälisen kaupan valvonnassa. Hajautettu hallinto on aiheuttanut valvonnassa päällekkäisyyksiä ja erilaisia käytäntöjä sekä useasta eri lähteestä tulevaa ohjeistusta sekä val-vojille että valvontakohteille. Hajanaisuus on ongelmallista myös virastojen ohjauksen kan-nalta, kun yhteisen toimintaympäristön muutok-sien vaikutuksia toimialan tehtäviin joudutaan

jakamaan osiksi kunkin viraston tulostavoitteisiin.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitääkin tärkeänä tavoitteena sitä, että kaikki elintarvike- ja eläinlääkintähallinnon keskushallintoviranomaiset voidaan koota yhdeksi toimijaksi, Elintarviketurvallisuusvirastoksi, jolloin hallintoa voidaan selkeyttää ja voimavarojen käyttöä tehostaa. Uuden viraston keskeinen tehtävä on elintarviketurvallisuuden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden ja kasvin tuotannon edellytysten varmistaminen. Esityksestä käy ilmi, että virasto toimisi elintarvike- ja eläinlääkintävalvonnassa ensisijaisesti johto-, suunnittelu-, ohjaus- ja kehittämistehtävissä sekä kansallisena vertailulaboratoriona. Virastolle kuuluisi myös operatiivisia valvontatehtäviä muun muassa lihantarkastuksessa, eläinlääkinnällisessä rajatarkastuksessa, kasvintarkastuksessa, siementarkastuksessa, rehuvalvonnassa, lannoitevalvonnassa ja luonnonmukaisen tuotannon tarkastuksessa sekä EU:n kokonaan rahoittamien tukien täydentäviin ehtoihin liittyvien tiettyjen lakisäateisten hoitovaatimusten valvonnassa. Lisäksi virasto tekisi hallinnonalan tutkimus- ja kehittämisstrategian mukaista tutkimusta toimialansa poliittisen päätöksenteon pohjaksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi sekä hankkisi, arvioisi ja välittäisi muualla tuotettua tietoa päättäjien ja toimijoiden käyttöön. Valiokunta toteaa, että Elintarviketurvallisuusviraston perustamisella saadaan synergiaetua ja päällekkäisyyksien poistoa sekä yhteisiä toimintatapoja koko elintarviketuotantoketjun valvonnassa sekä toimialan päätöksentekoa palvelevassa tutkimuksessa ja laboratoriotoiminnassa.

Tutkimuksen ja viranomaistehtävien riippumattomuus

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uusi virasto tulisi tekemään sekä toimialansa viranomaistehtäviä että tutkimusta. Tutkimuksella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä laboratoriotutkimuksia, tieteellistä tutkimusta ja riskinarviointia. Elintarviketurvallisuusviraston tutkimustoiminta olisi niin sanottua sektoritutkimus-

ta, jolla tarkoitetaan ministeriöiden alaista tutkimustoimintaa erotuksena yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimustoiminnasta. Sektoritutkimusta tekeviä valtion laitoksia ohjaamalla ministeriöt varmistavat, että laitokset tuottavat hallinnonalan tarvitsemaa tutkimustietoa. Sektoritutkimuksen ohjausta on linjattu muun muassa 7.4.2005 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä.

Valiokunta toteaa, että Elintarviketurvallisuusvirastolle esitettyjen tutkimus- ja valvontatehtävien sijoittaminen samaan virastoon tehostaisi tutkimustiedon käyttöä ja käyttökelpoisuutta sekä varmistaisi osaltaan, että tutkimusta suunnataan päätöksenteon ja valvontatehtävien kannalta tarpeellisiin aiheisiin. Kansainvälisesti hyväksytyt riskinarviointitoiminnan periaatteet edellyttävät myös, että riskinarviointi toimii vuorovaikutuksessa riskinhallintaa suorittavan valvontatoiminnan kanssa, jotta riskinarviointin tulokset ovat käytännössä sovellettavissa. Samalla valiokunta kuitenkin korostaa sitä, että päätöksenteon ja viraston valvontatoiminnan uskottavuus edellyttää, että päätöksenteko ja valvonta voivat nojautua riippumattomasti tuotettuun tietoon ja tutkimustuloksiin. Valvonnalla ei saa olla samaan virastoon kuulumisesta huolimatta vaikutusta tutkimustuloksiin tai oikeuteen julkaista tutkimustuloksia. Tiedontuotannon ja tutkimustoiminnan järjestäminen asianmukaisesti edellyttää siten tiedon ja tutkimustulosten syntyvän sen tarvitsijasta ja käyttäjästä riippumattomalla tavalla.

Viitaten edellä esitettyyn valiokunta toteaa, että kansainvälisten periaatteiden ja tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaan laboratoriotutkimusten, tieteellisen tutkimuksen ja riskinarviointin on oltava riippumattomia valvonnasta, päätöksenteosta ja riskinhallinnasta. Euroopan yhteisön lainsäädäntö ja kansainväliset standardit edellyttävät yhä useammin, että virallista valvontaa varten otetut näytteet tutkitaan akkreditoituissa tai virallisten laatustandardien mukaan toimivissa laboratorioissa, jotka on hyväksytty virallisten näytteiden tutkimiseen. Akkreditointi ja laatustandardit edellyttävät muun

muassa laboratorioiden riippumattomuutta, jota luottamus tutkimustulosten puolueettomuuteen ei vaarannu. Esityksen perusteluista käy ilmi, että ehdotetun lain 8 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää tutkimuksen ja valvonnan toiminnallisen erillisyyden periaatteesta Elintarviketurvallisuusvirastossa. Viraston sisäisistä toimintayksiköistä määrättäisiin tarkemmin viraston työjärjestyksessä. Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää erittäin keskeisenä sitä, että ehdotetun lain nojalla annettavaan valtioneuvoston asetukseen otettavilla säännöksillä varmistetaan Elintarviketurvallisuusviraston organisaation muodostuminen sellaiseksi, että tieteellisen tutkimuksen, laboratoriotutkimuksen ja riskinarvioinnin riippumattomuus valvonnasta, päätöksenteosta ja riskinhallinnasta voidaan taata.

Valiokunta toteaa lisäksi, että tutkimuksen riippumattomuus valvonnasta on vahvasti sidoksissa siihen tapaan, jolla tietoa ja tutkimustuloksia tuotetaan. Siten riippumattomuuden käytännön toteuttaminen tulee varmistaa myös viraston omilla toimenpiteillä. Toimenpiteet liittyvät sekä viraston työjärjestykseen että käytännön toimintatapoihin. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä sitä, ettei sama henkilöstö suorita sekä valvonta- että tutkimustehtäviä. Lisäksi viraston tieteellisessä tutkimuksessa tulee noudattaa yleisiä tieteellisen tutkimuksen kriteereitä ja siten varmistaa tulosten kiistattomuus, toistettavuus ja muut vastaavat riippumattomuutta koskevat vaatimukset. Laboratorioiden tulee myös noudattaa kansainvälisiä laatustandardeja, joihin si-

sältyy vaatimukset laboratoriotulosten tuottamisesta riippumattomasti.

Eduskunnalle on 18.11.2005 annettu hallituksen esitys Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin (HE 203/2005 vp), jossa ehdotetaan tehtäviksi uuden Elintarviketurvallisuusviraston perustamisesta aiheutuvat välttämättömät muutokset eläintautilakiin, helposti leviävistä eläintaudeista annettuun lakiin, eläinten lääkitsemisestä annettuun lakiin, eläinlääkäriinammatin harjoittamisesta annettuun lakiin, lääkelakiin, eläinsuojelulakiin ja eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annettuun lakiin. Ehdotetut muutokset koskevat maa- ja metsätalousministeriön tehtävien siirtoa Elintarviketurvallisuusvirastolle. Tehtävät on kuvattu hallituksen esityksessä laiksi Elintarviketurvallisuusvirastosta ja ne sisältyvät viimeksi mainitussa esityksessä virastolle ehdotettuun toimialaan. Esityksessä (HE 203/2005 vp) ei ehdoteta mitään muutoksia nyt käsiteltävänä olevaan lakiin Elintarviketurvallisuusvirastosta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Jari Leppä /kesk
vpj.	Harry Wallin /sd	Minna Lintonen /sd
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Reijo Paajanen /kok
	Pertti Hemmilä /kok	Erkki Pulliainen /vihr
	Risto Kuisma /sd	Pekka Vilkuna /kesk
	Lauri Kähkönen /sd	Lasse Virén /kok
	Esa Lahtela /sd	vjäs. Kimmo Tiilikainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.