

Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi ja laiksi elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi elintarvikelaki. Laki kumoaisi vuodelta 1941 olevan elintarvikelain. Nykyisessä elintarvikelaissa ja -asetuksessa olevat säännökset koottaisiin ehdotettuun lakiin. Laki uudenaikaistaisi voimassa olevat hallinnollista menettelyä koskevat säännökset.

Lain tavoitteet ovat pääosin samat kuin voimassa olevassa laissa eli elintarvikkeiden terveydellisen laadun turvaaminen ja kuluttajan suojaaminen elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta ja taloudellisilta tappioilta.

Lakia sovelletaan yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko elintarvike tarkoitettu maastavietäväksi tai kotimaan markkinoille. Laki koskisi eräiltä osin myös kauttakulutavaraa. Lain soveltamisalan piiriin tulisi myymistarkoituksessa tapahtuvan luovutuksen lisäksi muunkinlainen elintarvikkeiden luovutus. Lakia sovellettaisiin elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuviin tarvikkeisiin. Yleisiin käyttö- ja kulutustarvikkeisiin sovelletaan kuitenkin tuoteturvallisuuslakia.

Ehdotetun lain soveltamisala laajenisi kosemaan elintarvikkeiden markkinointia. Markkinointia valvoisi ensi sijassa elintarvikevirasto.

Elintarvikevalvonnasta perittävät maksut ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi siten, että laboratoriotutkimuksista peritään elinkeinonharjoittajalta todellisten kustannusten mukainen maksu sekä kotimaassa tuotetulta että tuontitavaralta. Kunnat perivät maksun myös lupa-

ja ilmoitusasioiden käsittelystä. Valtion viranomaisten toimenpiteistä perittävien maksujen osalta noudatetaan valtion maksuperustelakia. Kunta päättää maksusta kunnallisen viranomaisen suorittamien valvontatoimenpiteiden osalta. Valvontaa varten tarpeelliset näytteet olisivat valvontaviranomaisille maksuttomia.

Valvonnan järjestämisen lähtökohtana on sopeutuminen Euroopan yhdentymiseen. Valvonnan keinot ja muut mallit ovat sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Esitys ei ole riippuvainen Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa.

Valvonnan eräänä periaatteena on yritysten suorittama omavalvonta, jonka toteuttamista lakiehdotuksessa eri tavoin tuetaan. Elinkeinonharjoittajan on paikallisella tasolla toimivia elinkeinonharjoittajia lukuun ottamatta laadittava omavalvontasuunnitelma. Valvontaan osallistuvien elintarviketutkimuslaitosten on pääsääntöisesti osoitettava kansainvälisten vaatimusten mukaisesti pätevyytensä.

Vuosittain annettavat valtakunnalliset elintarvikevalvontaohjelmat tukevat pitkän tähtäyksen suunnittelua. Ne sovitetaan yhteen Euroopan unionin komission vuosittain antamien ohjeiden ja suositusten kanssa.

Elintarvikevirastosta annetun lain 3 § ehdotetaan samassa yhteydessä kumottavaksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .	1	1.1. Elintarvikelaki	15
YLEISPERUSTELUT	3	1 luku. Yleiset säännökset	15
1. Johdanto	3	2 luku. Käsittelyn ja luovutuksen yleiset ehdot	19
2. Nykytila	3	3 luku. Valvontaviranomaiset ja niiden tehtävät	20
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3	4 luku. Tutkimuslaitokset	22
Elintarvikelaki	5	5 luku. Elintarvikevalvonnan järjestäminen	24
Muut elintarvikkeita koskevat lait	5	6 luku. Elintarvikelaitokset	25
2.2. Kansainvälinen kehitys	5	7 luku. Valvonnasta perittävät maksut .	26
Euroopan yhdentymiskehitys	7	8 luku. Pakkokeinot	27
Tilanne muissa pohjoismaissa	8	9 luku. Rangaistussäännökset ja menettämisseuraamukset	29
3. Nykytilan arviointi	9	10 luku. Muutoksenhaku ja täytäntöönpano	29
4. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	10	11 luku. Erinäiset säännökset	30
5. Esityksen vaikutukset	10	12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännös	31
5.1. Taloudelliset vaikutukset	10	1.2. Laki elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta	31
Keskus- ja aluehallinnon kustannukset ..	11	2. Voimaantulo	31
Paikallishallinnon kustannukset	11	LAKIEHDOTUKSET	32
Yhteenveto keskus-, alue- ja paikallishallinnon kustannuksista	11	1. Elintarvikelaki	32
Maahantuonnin valvonnan kustannukset .	11	2. Laki elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta	41
Elinkeinonharjoittajiin kohdistuvat kustannukset	11	LIITE	42
Vaikutukset ympäristöön	12	Rinnakkaisteksti	42
Vaikutukset kotitalouksiin ja kuluttajiin .	12	2. Laki elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta	42
5.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	12		
6. Asian valmistelu	12		
7. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	15		
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	15		
1. Lakiehdotusten perustelut	15		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Elintarvikelaki (526/41) annettiin heinäkuussa 1941. Sen 11 §:n mukaan tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella. Elokuussa 1941 annettiin asetus elintarvikenäytteiden ottamisesta (631/41), mutta muilta osin elintarvikelaki pantiin täytäntöön vasta 1950-luvulla. Elintarvikeasetus (408/52) annettiin marraskuussa 1952 ja se tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 1953.

Elintarvikelakia oli valmisteltu kolmessa komiteassa. Elintarvikelaki oli alunperin tarkoitettu väljäksi puitelaksi. Hallituksen esitys elintarvikelaksi (HE 15/ 1941 vp) perustui elintarvikelainsäädäntökomitean mietintöön (komiteanmietintö 1939:4). Perusteluissa todettiin, että vuonna 1932 mietintönsä jättänyt elintarvikelainsäädäntökomitea (komiteanmietintö 1932:11) oli pyrkinyt järjestelmään lainsäädäntöalan kokonaisuudessaan ja yksityiskohdittainkin. Silloisissa oloissa katsottiin kuitenkin, että vallitsevat epäkohdat ja puutteellisuudet voitaisiin korjata suppeammilla ja vähemmän varoja kysyvillä lainsäädännöllisillä järjestelyillä. Mietinnön mukaan aluksi lakiin olisi pyrittävä saamaan vain perussäännökset, joissa annettaisiin oikeutus eri elintarvikelajeja koskevien erikoismääräysten antamiseen asetuksella sitä mukaa kuin ne osoittautuisivat tarpeellisiksi.

Elintarvikelaki on ollut olennaisilta osin muuttumattomana koko voimassaoloaikansa. Muutoksista mainittakoon 4 §:n 3 momentin muutos (756/77), jonka mukaan tullilaboratorio sai ottamansa elintarvikenäytteet ilmaiseksi ja samalla näytteiden tutkimukset tulivat asianomaisille elinkeinonharjoittajille maksullisiksi. Lain 8 §:ään tehdyn viimeisen muutoksen (758/92) mukaan lain mukaiseen toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista annettua lakia (733/92). Muut muutokset lakiin ovat olleet pieniä teknisiä muutoksia.

Ainoa mainittava hanke elintarvikelain uudempiin oli kauppa- ja teollisuusministeriön 26 päivänä heinäkuuta 1982 asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää elintarvikevalvontaorganisaation ja sen toiminnan selventämistarpeita sekä tehdä mahdolliset esityksensä ministeriölle. Työryhmä jätti 21 päivänä kesäkuuta 1984 muistionsa, joka sisälsi hallituksen

esityksen muotoon laaditun ehdotuksen elintarvikelaksi. Muistiosta saatiin 50 lausuntoa, joissa elintarvikelain uudistamista pidettiin yleisesti välttämättömänä ja pitkälti kannatettiin työryhmän esittämiä suuntaviivoja. Vastustusta herättivät muun muassa epäselvät organisaatiotratkaisut. Esitys ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Elintarvikelaki

Elintarvikelain 1 §:n mukaan asetuksella voidaan säännellä elintarvikkeiden myymistarkoituksessa tapahtuvaa valmistusta, kauppaa, maahantuontia ja muuta käsittelyä. Suojelun kohteena ovat yleinen terveys ja kuluttajien turvaaminen ala-arvoisten elintarvikkeiden myynniltä ja siitä johtuvilta taloudellisilta tappioilta. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan se, mitä on säädetty elintarvikkeista, on vastaavasti voimassa nautintoaineista sekä sellaisista yleisistä käyttö- ja kulutustarvikkeista, jotka koostumukseltaan tai valmistustavaltaan voivat olla terveydelle vahingollisia.

Elintarvikelain 2 §:n 1 momentin mukaan asetuksella voidaan määrätä elinkeinotoiminnan ilmoitusvelvollisuudesta. Elintarvikelaki ei anna mahdollisuutta säätää toimintaa luvanvaraiseksi. Tämä on ymmärretty siten, että elinkeinon harjoittamista eli elintarvikkeiden valmistusta, kauppaa tai muuta sellaista ei voida määrätä luvanvaraiseksi. Sen sijaan jotkut elinkeinotoiminnan osa-alueet voidaan määrätä luvanvaraisiksi, esimerkiksi elintarvikkeen valmistointi tai lisäaineiden käyttö.

Lain 3 §:ssä on säännökset valvontaviranomaisista. Säännös on aiheuttanut valvontaviranomaisten välillä toimivaltaristiriitoja. Valvontatilanne selkiintyi, kun elintarvikelain mukaisen elintarvikevalvonnan järjestämistä ja kehittämistä varten perustettiin elintarvikevirastosta annetulla lailla (111/90) elintarvikevirasto 1 päivästä kesäkuuta 1990. Samalla elintarvikeasetusta täsmennettiin siten, että kolmen johtavan viranomaisen sijasta valvontaa johtavana viranomaisena toimii elintarvikevirasto.

Elintarvikelain 4 §:ään tehtiin vuonna 1977

muutos (756/77), jonka mukaan tuontielintarvikkeiden tutkimukset tulivat maksullisiksi ja tutkimuksia varten tarvittavat näytteet ilmaiseksi. Kotimaan tutkimusten osalta 4 §:n pääsääntö jäi voimaan, joten kotimaisten elintarvikkeiden laboratoriotutkimuksista ei peritä maksua elinkeinonharjoittajalta. Näyte on korvattava, jollei elintarviketta tutkimuksessa havaita elintarvikemääräysten vastaiseksi.

Lain 5 § sisältää yksityiskohtaiset säännökset menettelystä, jos valvontaviranomainen havaitsee, että elintarvike on määräysten vastainen. Keinoja ovat lähinnä myyntikielto, velvollisuus muuttaa elintarvike määräysten mukaiseksi, tavarann myyminen tarkastajan hyväksymään tarkoitukseen, tavarann hävittäminen ja takavarikko. Tuontitavara sallitaan kuitenkin viettävän maasta, jos tavarann omistaja sitä haluaa.

Lain 6 §:ssä on tavanomainen salassapitosäännös.

Lain 7 §:n mukaan valtioneuvosto määrää ne valtion tai kunnan tutkimuslaitokset, jotka ovat oikeutettuja toimittamaan lain ja sen nojalla annettujen määräysten edellyttämiä tutkimuksia ja antamaan niistä virallisia lausuntoja. Laitoksista käytetään nimitystä elintarviketutkimuslaitos. Valtion elintarviketutkimuslaitoksista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (347/59, muut. 807/84) on joukko valtion tutkimuslaitoksia määrätty elintarviketutkimuslaitoksiksi, joista kuitenkin vain osa toimii aktiivisesti elintarvikevalvonnassa. Kuntien laboratoriot "virallistettiin" valtioneuvoston ja kuntien välisillä sopimuksilla 1 päivään kesäkuuta 1990, jolloin määräysvalta siirrettiin laille uudelle elintarvikevirastolle.

Elintarvikelain 7 §:ssä säädetty toimivalta on siis vain valtion ja kuntien tutkimuslaitoksilla. Hallituksen esityksen elintarvikelaiksi perusteluissa tätä asiaa ei käsitellä. Sen sijaan elintarvikelainsäädäntökomitean mietinnössä todetaan, että komitean mielestä voivat tässä suhteessa tulla kysymykseen paitsi valtion myös kuntain laboratoriot, kun sitä vastoin yksityiset ja yhtiöiden laboratoriot kyseistä elinkeinoelämää useinkin lähellä olevina tai itse sitä harjoittavina eivät saattaisi esteellisyysden kannalta tulla kysymykseen.

Lain 8 § sisältää säännökset siitä, että myös elintarvikevalvonta kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lainsäädännön piiriin.

Lain 9 §:n mukaan lakia ei sovelleta maastavietävään eikä kauttakuluttavaraan. Lisäksi

pykälän nykyisen sanamuodon mukaan väkijuomista ja apteekkitavaroista, lihan ja maidon tarkastuksesta sekä eräistä elintarvikerasvoista on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Lain 10 §:ssä on rangaistusta ja menettämis-seuraamuksia koskevat säännökset.

Lain 11 §:ssä säädetään, että tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella.

Elintarvikeasetus. Elintarvikeasetus on yksityiskohtainen ja sääntelee osittain samoista asioista kuin elintarvikelaki tosin paikoin hie-män eri sanamuotoja käyttäen.

Asetuksen 1 §:ssä määritellään elintarvikkeen käsite. Se on perusperiaatteiltaan edelleen varsin käyttökelpoinen. Asetuksen 2 §:ssä luettelaa elintarvikelainsäädännön piiriin kuuluvat käyttö- ja kulutustarvikkeet. Luettelon laajuus on aiheuttanut ongelmia tuoteturvallisuuslain (914/86) ja sen mukaisen organisaation sekä elintarvikelain ja sen mukaisen organisaation välillä. Elintarvikevirastoa ja kuluttajavirastoa perustettaessa työnjakoa pyrittiin selventämään elintarvikeasetuksen 26 a §:ssä (540/91).

Elintarvikeasetuksen 9 §:ssä on yleissäännös siitä, että terveydelle vahingollisen elintarvikkeen valmistus ja myynti elintarvikkeena on kielletty. Pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohdassa on yksityiskohtaisesti kuvailtu, milloin elintarviketta on pidettävä terveydelle vahingollisena.

Muilta osin asetuksen säännökset kuvailevat lähinnä valvontaviranomaisten ja tutkimuslaitosten asemaa ja tehtäviä elintarvikevalvonnassa.

Muut elintarvikemääräykset. Elintarvikeasetuksesta on siirretty erityissäädöksiin varsinainen aineellinen lainsäädäntö, joka aiemmin sisältyi elintarvikeasetukseen. Tällaisia säädöksiä ovat muun muassa elintarvikkeiden pakkausmerkinnöistä annettu asetus (794/91), elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvi-tarvikkeista annettu asetus (539/91), elintarvikelisiä aineista (521/92) annettu asetus ja elintarvikkeiden vieraista aineista annettu asetus (755/90). Lisäksi elintarvikelain nojalla on annettu lukuisia tuotekohtaisia (vertikaalisia) asetuksia. Näistä mainittakoon kalasta ja kalavalmisteista annettu asetus (108/93), lihavalmistasetus (902/88), voiaetus (276/66), kananmunasetus (799/77), juustoasetus (315/77), jäätelöasetus (108/81), lastenruoka-asetus (722/81), ruokaperuna-asetus (356/84), kasviksista annettu asetus (526/69) ja niin edelleen. Useiden

asetusten nojalla on lisäksi annettu tarkempia määräyksiä kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksissä.

Muut elintarvikkeita koskevat lait

Elintarvikelain lisäksi elintarvikkeita ja niiden hygienistä käsittelyä, kaupanpitoa ja muita luovutusehtoja sisältyy muun muassa maitohygienialakiin (671/94), liha- ja kalahygienialakiin (511/94), munavalmistehygienialakiin (517/94), kalahygienialakiin (330/94), eräistä elintarvikerasvoista annettuun lakiin (1/79) ja terveydensuojelulakiin (763/94), joka tulee voimaan vuoden 1995 alusta.

2.2. Kansainvälinen kehitys

Euroopan yhdistymiskehitys

Sopimus Euroopan talousalueesta. Euroopan talousalueesta tehty sopimus (ETA-sopimus) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annettu laki (1504/93) (ETA-laki) tuli voimaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja sen tarkastamisesta tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain ja sen muuttamisesta annetun lain voimaantulosta annetulla asetuksella 1506/93.

ETA-lain 1 §:n mukaan sopimuksen pääsopimuksen, pöytäkirjan ja liitteiden määräykset samoin kuin niissä säädöksissä olevat säännökset, joihin viitataan ETA-sopimuksen liitteissä, ovat voimassa niin kuin siitä on sovittu.

ETA-sopimuksen liitteessä II, kohdassa XII (elintarvikkeet) on lueteltu 54 elintarvikesäädöstä ja lisäksi kaksi suositusta ja yksi tulkintatiedonanto, jotka tulee ottaa huomioon. ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 7/94 (ns. ETA:n ensimmäinen lisäpaketti) hyväksyttiin 14 uutta asetusta ja direktiiviä sekä useita direktiivien muutoksia ja kaksi tulkintatiedonantoa osaksi ETA-sopimusta.

Liitteen II, kohdassa XX on mainittu lisäksi komission tiedonanto 380 Y 1003 (01) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen niin sanotussa Cassis de Dijon -tapauksessa (120/78) 20 päi-

vänä helmikuuta 1979 antaman tuomion vaikutuksista. Tämä tiedonanto on myös sopijapuolten otettava huomioon.

Elintarvikelakiehdotuksen voimaansaattamisen kannalta merkittävimpiä ovat ne säännökset, jotka koskevat elintarvikevalvonnan järjestämistä ja sisältyvät pääasiassa virallisesta elintarvikkeiden tarkastuksesta annettuun Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiiviin (89/397/ETY). Muita asiakirjoja käsitellään seuraavassa suppeasti.

EY:n direktiivi virallisesta elintarvikkeiden tarkastuksesta. Euroopan yhteisöllä (EY) ei ole varsinaista elintarvikelakia. Vuonna 1992 yhteisössä laadittu luonnos elintarvikelaiksi sisältää määritelmiä, kiellon myydä tai markkinoida elintarvikkeita harhaanjohtavalla tavalla, erilaisilla nimillä markkinoitavien elintarvikkeiden vapaan liikkuvuuden sallittavuutta, käsittelyn hygieniavaatimuksia, elinkeinonharjoittajan vastuuta, hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä ynnä muita asioita koskevia säännöksiä. Luonnokseen sisältyy myös kielto viedä kolmansiin maihin sellaisia elintarvikkeita, jotka voivat vahingoittaa ihmisten terveyttä. Komission ohjelmassa oli antaa keväen 1994 aikana mietinnön muodossa ehdotus yhteisön elintarvikelaiksi eli niin sanottu vihreä kirja. Tämä on toistaiseksi siirtynyt.

Virallisesta elintarvikkeiden tarkastuksesta annettu Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi, jäljempänä valvontadirektiivi, sisältää varsin kattavan säännösten elintarvikevalvonnan järjestämisestä. Neuvoston direktiiviin viitataan ETA-sopimuksen liitteessä II, joten se on Suomea velvoittavaa lainsäädäntöä.

Virallisella elintarvikkeiden tarkastuksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla asianomainen viranomainen tarkastuksin toteaa, että elintarvikkeet, elintarvikelisiäaineet, vitamiinit, kivennäissuolat, hivenaineet ja muut ainesosat, jotka on aiottu sellaisinaan myytäväksi, sekä elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat tarvikkeet vastaavat niitä määräyksiä, joiden tarkoituksena on ehkäistä yleisölle aiheutuvia terveysvaaroja ja samalla taata kaupankäynnin rehellisyys ja turvata kuluttajien edut.

Direktiivin johdannossa painotetaan, että elintarvikekauppa on yksi yhteismarkkinoiden tärkeimmistä kysymyksistä. Tarkastuksia tulee tehdä säännöllisesti, niitä ei pidä kohteen, vaiheen tai sopivan ajankohdan osalta rajoittaa ja ne on lisäksi tehtävä sopivimmassa mahdollisessa muodossa. Jäsenvaltioille sallitaan tiet-

tyyn asteeseen saakka vapaus valita jäsenvaltion erityisoloihin parhaiten soveltuvat käytännön keinot.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiseen jäsenvaltioon aiottu tuotteet tarkastetaan yhtä huolellisesti kuin omalla alueella markkinoitavat tuotteet. Jäsenvaltiot eivät saa jättää tuotteita asianmukaisen valvonnan ulkopuolelle sillä perusteella, että tuote on tarkoitettu vietäväksi yhteisön ulkopuolelle.

Direktiivissä on yksityiskohtaisesti luetteloitu tarkastustoiminnan kohteet. Valvonnan laboratoriotutkimukset on tehtävä virallisissa laboratorioissa. Jäsenvaltiot voivat valtuuttaa muunkinlaisen tarkastuslaitoksen suorittamaan kysymykseen tulevia analyyskejä.

Valvontadirektiivi edellyttää myös kansallisten elintarvikeohjelmien laatimista. Direktiivin nojalla komissio antaa suosituksen yhteisestä ohjelmasta, joka toteutetaan samanaikaisesti kaikissa jäsenmaissa. Suositus annetaan vuosittain ja ensimmäisen kerran se annettiin vuodelle 1993 (Commission Recommendation concerning a coordinated programme for the official control of foodstuffs for 1993, 92/540/EEC).

Valvontadirektiivin täydennysdirektiivi. Valvontadirektiiviä on täydennetty virallista elintarvikkeiden tarkastusta koskevista lisätoimenpiteistä annetulla neuvoston direktiivillä (93/99/ETY), jäljempänä valvontadirektiivin täydennysdirektiivi. Direktiivi liitettiin osaksi ETA-sopimusta ETA:n ensimmäisessä lisäpaketissa, jolloin siitäkin tuli Suomea velvoittavaa lainsäädäntöä.

Direktiivin ydinsisältönä on asianmukaisen koulutuksen järjestäminen elintarvikevalvontaviranomaisille, valvontahenkilöstön riittävän pätevyyden takaaminen, yhtenäisten laboratoriomennettelyjen ja laboratorioiden päteyskriteerioiden asettaminen ja elintarvikevalvontaviranomaisten keskinäisen yhteistoiminnan turvaaminen ja kehittäminen.

Tietojenvaihtovelvollisuus. Kulutustavaroiden käytöstä johtuvien vaarojen nopeasta tietojenvaihtojärjestelmästä yhteisön alueella annettu neuvoston päätös (89/45/ETY) koskee myös elintarvikkeita. Päätöksen liitteessä säädetään yksityiskohtaisesta menettelystä välitöntä ja vakavaa vaaraa aiheuttavissa kiiretapauksissa. Tämä päätös kumottiin neuvoston yleisellä tuoteturvallisuusediktivillä (92/59/ETY), jonka liitteessä annetaan vastaavat säännöt tietojenvaihtojärjestelmästä.

Valvonnasta perittävät maksut. ETA-sopimus

vaikuttaa välittömästi siihen, että elintarvikevalvonnan kotimaan tarkastukset tulee saattaa maksullisiksi samojen periaatteiden mukaan kuin tuontituotteet. Lähtökohtana kotimaisten kustannusten määrittämisessä on oltava todelliset kustannukset eli omakustannusarvo.

EU:n alueella ei ole, joitakin animaalista alkuperää sääteleviä direktiivejä lukuun ottamatta, yhdenmukaistettuja sääntelyitä elintarvikkeiden tarkastusmaksuista. EY:n tuomioistuin kokosi ja täsmensi runsaahkon Rooman sopimuksen 9 ja 12 artiklan soveltamista maksuihin koskevan käytäntönsä tapauksessa 18/87 (Komissio v. Saksa). Tuomioistuin totesi, että rajan ylityksen seurauksena yksipuolisesti perittäviin tarkastusmaksuihin sovelletaan tulleja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltä. Näin ei kuitenkaan ole enää siinä tapauksessa, että maksu liittyy yleiseen valtionsisäiseen maksujärjestelmään, joka koskee järjestelmällisesti kaikkia kotimaisia ja tuontituotteita samojen perusteiden mukaisesti, tai jos se on korvaus suoritetusta palveluksesta taikka jos se tietyin edellytyksin liittyy tarkastuksiin, jotka toimeenpannaan yhteisönoikeudesta seuraavien velvoitteiden täyttämiseksi. Tapaus koski eläviin eläinten tuonnissa perittyjä tarkastusmaksuja yhteisön sisäisessä kaupassa. Samoja periaatteita on noudatettu sisämarkkinoiden syntymisen jälkeen. Ratkaisussa 426/92 (Saksa v. Deutsches Milchkontor) ja 130/93 (Lamaire NV v. Nationale Dienst voor Afzet van Landen Tuinbouwprodukten (NDALTP)) yhteisön tuomioistuin toisti päätöksensä perusteluissa valvonnan luovallisuuden ja maksullisuuden osalta samat periaatteet.

Elintarvikkeiden tarkastuksen osalta pääsääntönä voidaan pitää, että tarkastusta ei voida suorittaa, jos tuote on kerran jo tarkastettu lähtömaassa. Sen sijaan pistokokeet ovat sallittuja kuljetuksen tai varastoinnin taikka muutoin ensimmäisen tarkastuksen jälkeen tapahtuneiden puutteellisuuksien havaitsemiseksi (tapaus 132/80, United Foods). Tämän lisäksi tarkastukset ovat aina sallittuja hallinnollisten kysymysten, esimerkiksi sen selvittämiseksi, että asiakirjat vastaavat tuotetodistusta (tapaus 190/87, Handelssonderdeming Moorman).

Komission tiedonanto elintarvikkeiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella (89 C 271/03). Komission lähtökohtana on, että yhteisötason säännösten puuttuessa jäsenvaltioilla on periaatteessa oikeus asettaa sääntöjä, jotka koskevat elintarvikkeiden valmistusta, koostu-

musta, pakkaamista ja esillepanoa. Vapaalle liikkuvuudelle voidaan asettaa ehtoja vain, jos se tapahtuu erottelematta kotimaisia ja maahantuotuja tuotteita, ja jos sellaiset säännökset:

— voidaan osoittaa välttämättömiksi tyydyttämään pakollisia vaatimuksia kuten kuluttajien suojele, kaupallisten toimien rehellisyys ja ympäristönsuojele,

— ovat oikeassa suhteessa haluttuun päämäärään,

— ovat päämäärän saavuttamisen kannalta keinoja, jotka vähiten haittaavat kaupankäyntiä.

Tuomioistuinaineisto komission käsittelemän kysymyksen ympärillä on laaja, ehkä laajin koko yhteisönoikeuden tuomioistuinikäytännössä. Tiedonannossa pohditaan useita yksittäisiä kysymyksiä lähinnä edellä olevan kehikon puitteissa.

Ongelmallisimpia kysymyksiä ovat olleet ja tulleet olemaan vastaisuudessa tuotteiden nimiin liittyvät tapaukset. Komissio on antanut tulkintatiedonannon niistä nimistä, joilla elintarvikkeita myydään (91/C 270/02). Komissio päättyy tulkintatiedonannossaan siihen, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa etikän, jugurtin ja kaviaarin tuontia tuotantomaa vakiintuneella nimellä, jos se ei täytä tiedonannossa tarkemmin määriteltyjä vaatimuksia.

Komissio lopuksi korostaa, että tällaiset rajoitukset tulevat edelleen muodostamaan poikkeuksen siitä pääsäännöstä, että maahantuojaa saa valita sekä elintarvikkeen vienti- että tuontimaan tai molempien nimet.

Asetus kolmansista maista tuotavien tuotteiden tuoteturvallisuutta koskevien säännösten mukaisuuden tarkastamisesta. EY:n neuvosto on antanut asetuksen kolmansista maista tuotavien tuotteiden tuoteturvallisuutta koskevien säännösten mukaisuuden tarkastamisesta (ETY) N:o 339/93. Asetuksen mukaan tulliviranomaisten tulee tarkastaessaan tuotteen ennen sen laskemista vapaaseen liikkeeseen lykätä päätöstä, jos se havaitsee, että:

1) on vakavia epäilyjä, että tuotteessa tai tuote-erässä on sellaisia ominaisuuksia, jotka voivat aiheuttaa vakavan ja välittömän vaaran terveydelle tai turvallisuudelle tuotteen tavantomaisessa tai ennalta arvattavassa käytössä, ja/tai

2) tuotetta tai tuote-erää ei seuraa sellainen asiakirja tai sitä ei ole merkitty siten kuin yhteisön tai sen valtion säännöt, johon tuote on aiottu, edellyttävät.

Tulliviranomaisen on välittömästi ilmoitettava lykkäyspäätöksestään kansalliselle viranomaiselle, jolle tuotteen valvonta kuuluu. Jos valvontaviranomainen niin päättää, tuote on laskettava vapaaseen liikkeeseen. Samoin on meneteltävä myös tapauksessa, jossa tulliviranomaiselle ei ole kolmen työpäivän kuluessa ilmoitettu varotoimista. Valvontaviranomaisen on vaadittava, tuotteen vaarallisuudesta riippuen, tuotteeseen merkittäväksi asetuksen mukaiset merkinnät. Edelleen komission on laadittava lista niistä tuotteista tai tuoteryhmistä, joita asetuksen 2 artiklan 2 luetelmakohta erityisesti koskee. Komissio on 28 päivänä heinäkuuta 1993 (COM (93) 2130 final) päättänyt, että kyseisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja tuotteita ovat lelut, lääkkeet ja elintarvikkeet.

Yhteenvedo ETA-sopimuksen velvoitteista. Yhteenvetona voidaan todeta, että ETA-sopimus ei aiheuta olennaisia muutoksia nykyiseen valvontajärjestelmään lukuun ottamatta vientitarkastusvelvollisuutta, velvollisuutta saattaa kotimaan valvonta maksujen osalta samaan asemaan tuontituotteiden kanssa ja joitakin valvontavelvoitteita koskevia täsmennyksiä, muun muassa tutkimuslaitosten pätevyysvaatimukset ja velvollisuus laatia valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma.

ETA-alueella noudatettavien sääntelyjen kannalta merkitystä tulee olemaan ETA-sopimuksen 6 artiklalla. Siinä edellytetään, että siltä osin kuin ETA-sopimuksen määräykset ovat sisällöltään samoja kuin vastaavat talousyhteisön säännöt, määräyksiä tulkitaan niitä täytäntöönpanossa ja sovellettaessa EY:n tuomioistuimen ennen sopimuksen allekirjoittamista antamien merkityksellisten ratkaisujen mukaan. Tämä ei kuitenkaan saa rajoittaa oikeuskäytännön kehittämistä tulevaisuudessa.

Tilanne muissa pohjoismaissa

Yleistä: Muiden pohjoismaiden tilannetta on kuvattu muun muassa elintarvikevalvontatoimikunta 1989:n mietinnössä (komiteanmietintö 1989:32) sekä elintarvikelaboratoriotyöryhmän 19 päivänä joulukuuta 1990 julkaisemassa muistiossa (Työryhmämuistio, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 1990). Tässä käsitellään ainoastaan Ruotsin maksujärjestelmää, koska sillä on oleellista merkitystä harkittaessa tarkoituksenmukaisen järjestelmän käyttöönottoa Suomessa.

Ruotsin elintarvikevalvonnan maksujärjestelmä. Ruotsin maksujärjestelmä uudistettiin 1 päivänä heinäkuuta 1990, jolloin siirryttiin kiinteään vuosimaksujärjestelmään. Elinkeinonharjoittajilta perittävillä maksuilla on tarkoitus rahoittaa elintarvikevalvonnan näytteenotto- ja tutkimuskustannukset sekä omavalvontaohjelmien tarkastukset. Maksuja voidaan käyttää seuraaviin menokohteisiin:

— valvontakäynnin siihen osaan, joka kuuluu näytteenottoon,

— suoraan näytteenotto- ja analyysikuluihin,

— analyysin korvaavan tutkimuksen suoraan kuluihin sekä

— omavalvontaohjelman vahvistamiseen kuluvaan ajankäyttöön.

Näytteenottoon sekä omavalvontaohjelman vahvistamiseen kuuluu valvontahenkilöstön työaikaa. Näytteenotto- ja analyysikuluihin sisältyvät muun muassa materiaali- ja työ kustannukset, rahat sekä valvontahenkilöstön matkakulut. Käsitteet ”näytteenotto ja tutkimukset” tulkitaan kunnissa yleensä siten, että ne käsittävät kaiken ”kentällä” tapahtuvan valvonnan. Rajanveto tarkastuksiin, joiden tulisi olla maksuttomia, on käytännössä erittäin vaikeata. Ruotsissa on käytännössä kaikki valvontatoiminta maksullista.

Kunnat tilittävät valvontakohteiden suorittamista maksuista 15 prosenttia Statens Livsmedelsverketille korvaukseksi sen tuottamista palveluista kunnallisille viranomaisille. Elinkeinonharjoittaja on lisäksi velvollinen maksamaan erikseen viranomaisen suoritteista kuten elintarvikehuoneiston hyväksymisestä ja muista luvista sekä määräysten vastaisten näytteiden aiheuttamista jatkotutkimuksista. Muu elintarvikevalvonta on maksutonta ja rahoitetaan kuntien osalta verotuloilla.

Elintarvikevalvontamaksujen kohdentamista varten valvontakohteet on liiketoiminnan luonteen perusteella jaettu kolmeen ryhmään, joita ovat elintarviketeollisuus, tukku- ja vähittäiskauppa sekä suurtaloudet. Saman järjestelmän piirissä ovat myös vesilaitokset, jotka niin ikään ovat velvolliset maksamaan valvonnastaan. Näiden pääryhmien sisällä valvontakohteet jaetaan edelleen alaryhmiin henkilötyövuosien/liikevaihdon sekä yrityksen toiminnan luonteen perusteella. Alimmassa maksuluokassa, jossa yrityksen liikevaihto on enintään 4 miljoonaa Ruotsin kruunua tai yrityksessä teh-

dään enintään neljä henkilötyövuotta, maksu on sama liiketoiminnan luonteesta riippumatta.

Elintarviketeollisuuden maksuryhmään kuuluvat kaikki sellaiset yritykset, jotka teollisesti valmistavat elintarvikkeita. Ryhmä on jaettu edelleen kolmeen alaryhmään hygieenisen valvontatarpeen perusteella siten, että arimpia tuotteita, kuten liha- ja kalavalmisteet, maitovalmisteet, einekset ynnä muut, valmistavat laitokset kuuluvat ankarimpaan maksuluokkaan ja vähiten herkkiä elintarvikkeita kuten kahvi ja sokeri valmistavat kuuluvat keveimpään maksuluokkaan. Suurtalouksien maksut määräytyvät pelkän liikevaihdon perusteella. Elintarvikevalvonnasta kerättävät maksut vaihtelevat suuruudeltaan 1500 Ruotsin kruunun ja 36000 Ruotsin kruunun välillä vuodessa.

Maksujärjestelmän toteuttaminen ei ole ollut ongelmattonta. Elinkeinonharjoittajien mielestä yritykset jaetaan liian karkeasti ja summittaisesti ottamatta huomioon eri yritystyyppien ominaispiirteitä. Maksujen periminen aiheuttaa työtä. Maksuvelvollisen löytäminen ei aina ole helppoa, sillä kokemusten mukaan jopa 20 — 25 prosenttia yrityksistä vaihtaa omistajaa vuodessa. Erityisesti pieniä elintarvikealan yrittäjiä ilmestyy ja poistuu tiuhaan. Siten Tukholman kaupungissa, jossa on noin 4500 valvontakohteita ja perittävä summa noin 10 miljoonaa Ruotsin kruunua, lähes 10 prosenttia maksuista jää saamatta. Statens Livsmedelsverketin ongelmana on kuntien hidas maksaminen. Säädösten mukaan kuntien tulisi tilittää Livsmedelsverketille sille kuuluvat maksut toukokuun loppuun mennessä, mutta maksut myöhästelevät usein ja vaikeuttavat Livsmedelsverketin toiminnan tarkoituksenmukaista suunnittelua.

3. Nykytilan arviointi

Elintarvikelain johtavana periaatteena on suojata yleistä terveyttä sekä turvata kuluttajia ala-arvoisten elintarvikkeiden myynniltä ja siitä johtuvilta taloudellisilta tappioilta. Käytäntö on osoittanut, että aikanaan valittu ratkaisu on osoittautunut pitkään toimivaksi. Vuoteen 1993 mennessä lain nojalla on annettu, laskutavasta riippuen, 70 eri tyyppistä säädöstä. Laki ei ole siis ollut esteenä teknisen lainsäädännön kehittämiseksi.

ETA-sopimus on kuitenkin muuttanut tilannetta eikä nykyinen elintarvikelaki enää ole

soveltamisalaltaan riittävä. ETA-sopimuksen liitteessä II viitataan valvontadirektiiviin, joka edellyttää elintarvikkeiden yhdenmukaista tarkastamista riippumatta siitä, meneekö tavara vientiin vai myydäänkö se omassa maassa. Koska elintarvikelaki ei koske maastavietäviä eikä kauttakulikutavaroita, lakia on tältä osin muutettava.

Elintarvikelain soveltamisala kattaa nykyisin elintarvikkeiden lisäksi suuren määrään yleisiä käyttö- ja kulutustarvikkeita. Tuoteturvallisuuslain voimaantulon jälkeen rajanveto tuoteturvallisuuslain tarkoittamien kulutustavaroiden ja elintarvikelain tarkoittamien käyttö- ja kulutustarvikkeiden välillä on tuonut hallinnollisia ja aineellisoikeudellisia ongelmia. Soveltamisaloja on siis selvennettävä.

Hallinnolliset menettelyt ja pakkokeinot ovat kehittyneet paljon elintarvikelain antamisen jälkeen. Pakotteet koostuvat nykyisin hallinnollisesta myyntikiellosta ja takavarikosta, tavaranhävittämisestä, rangaistuksesta ja menettämisseuraamuksesta. Varsinkin rangaistukset ovat menettäneet käytännössä sen vaikutuksen, mikä niillä tulisi yleis- tai erityisestävältä kannalta tarkastellen olla. Nykyisen lain rangaistussäännöksiä ei ole käytännössä juurikaan sovellettu. Rangaistussäännösten osalta laki vaatii tarkistamista.

Valtion maksuperustelain (150/92) mukaan suoritteista, jotka liittyvät vastaanottajan taloudellista laatua olevaan toimintaan, peritään maksu riippumatta siitä, annetaanko suorite vastaanottajan pyynnöstä vai ei. Elintarvikelain tarkoittamista tutkimuksista peritään elinkeinonharjoittajalta maksu vain tullilaboratorion suoritteista, mutta kunnallisten valvontaviranomaisten teettämistä tutkimuksista maksua ei peritä. Kunnat joutuvat kustantamaan tutkimukset ja myös tarvittavat näytteet, jos elintarvike täyttää elintarvikemääräykset. Elinkeinonharjoittajien yhdenmukaisen kohtelun vuoksi myös kuntien laboratoriotutkimukset tulisi saattaa maksullisiksi samojen periaatteiden mukaan kuin tuontivalvonnassakin.

Kansainvälinen suuntaus elintarvikkeiden tuotannossa ja kaupassa on yhä enemmän siirtynyt valmistajien ja muiden elinkeinonharjoittajien suorittamaan omavalvontaan. Erityisesti suurella yrityksellä on hyvät mahdollisuudet varmistua jo ennakolta siitä, että tuotteet ovat laadultaan hyviä ja kaikki puolin moitteettomia. Elinkeinonharjoittaja voi sertifioida oman laadunvalvontajärjestelmänsä, jolla tur-

vataan laadun tasaisuus ja muut tuotteen ominaisuudet. Kansainväliseen kauppaan liittyvässä viranomaisvalvonnassa tälle toiminnalle annettaneen myös erityistä merkitystä. Jos tuote tai tuotantoprosessi on asianomaisen akkreditoitun elimen sertifioima, tuote tulee saamaan valvonnassa yleensä edullisemman kohtelun kuin tuote saisi muussa tapauksessa. Tuotteet pääsevät helpommin ja nopeammin markkinoille eikä tuotetta useinkaan ole tarpeen enää kohdemaassa tarkastaa, mikä vähentää myös kustannuksia. Omavalvontamahdollisuus tulee ottaa huomioon myös lainsäädännössä ja sen toteuttamista on eri tavoin kannustettava.

Elintarvikkeiden mainonta ja siihen rinnastettava markkinointi ja muu myynninedistämis-toiminta on nykyisäännösten mukaan pääosin kuluttajansuojalain (38/78) soveltamisen varassa. Kun otetaan huomioon elintarvikkeiden mainonnan arvioinnissa tarvittava erityisasiantuntemus ja kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu neuvoston direktiivi (79/112/ETY), myös mainonnan sääntely tulisi saattaa elintarvikelain piiriin.

Koska nykyinen elintarvikelaki on kokonaisuudessaan terminologisesti ja menettelyllisesti vanhentunut, on tarkoituksenmukaista kirjoittaa koko laki uudelleen.

4. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Pääasiallisena tavoitteena on saada aikaan elintarvikelaki, joka rakenteeltaan ja menettelyltään soveltuu eurooppalaiseen elintarvikevalvontajärjestelmään. Tavoitteena on lisäksi yhteensovittaa kansallista lainsäädäntöä siten, ettei olisi toimintaa haittaavia päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia eri hallinnonalojen lakien välillä.

Esitys on kirjoitettu siten, että se voidaan joustavasti sopeuttaa muuttuviin toimintaympäristöihin kansainvälisten tai kansallisten vaatimusten niin edellyttäessä.

Elintarvikelakia koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on turvata kuluttajan etuja riippumatta siitä, missä ominaisuudessa hän elintarvikkeita hankkii. Nykyinen laki koskee vain elintarvikkeiden vaihdantaa myymistarkoituk-

sessä. Lakiehdotus turvaa kuluttajan edut myös vastikkeettomassa vaihdantatilanteessa.

Lakiehdotuksen eräänä tavoitteena on virallisesta elintarvikevalvonnasta annetun direktiivin mukaisesti luoda puitteet kansalliselle elintarvikevalvontaohjelmalle. Ohjelma, joka antamisesta vastaa esityksen mukaan elintarvikevirasto, tulee yhteensovittaa eurooppalaiselle tasolle. Ohjelman tarkoituksena on palvella viranomaisia sekä luoda pitkän aikavälin suunnittelua. Tästä hyöttyy myös elinkeinoelämä.

Elintarvikelainsäädännön piiriin kuuluu nykyisin yleisiä käyttö- ja kulutustarvikkeita, joiden sääntely ei luontevasti liity elintarvikelainsäädännön yhteyteen. Lakiehdotuksen mukaan yleiset käyttö- ja kulutustarvikkeet poistetaan lain soveltamisalasta. Kulutustavaroiden ja kulutuspalveluiden turvallisuudesta säädetään tuoteturvallisuuslaissa. Elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvat tarvikkeet ja niitä koskeva sääntely on kuitenkin tarkoituksenmukaista säilyttää elintarvikelainsäädännössä.

Elintarvikelain pakkokeinojärjestelmä ei tunne esimerkiksi uhkasakoin tehostettuja käskyjä ja kieltoja. Pakkokeinojen tulisi muutoinkin olla oikeassa suhteessa riskin suuruuteen siten, että suuremman vaaran uhatessa voidaan ryhtyä ankarampiin toimenpiteisiin. Ehdotukseen on otettu näiden tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarpeelliset säännökset.

Nykyisen elintarvikelain ulkopuolella ovat maastavietävät ja kauttakuluttavat. Yhdenmukaisessa Euroopassa menettely ei ole enää mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Käytännön valvonnassa on jopa vaikea tietää, meneekö tavara vientiin vai onko se tarkoitettu kotimaan markkinoille. Lakiehdotus on kirjoitettu siten, että maastavietävät ja tietyin edellytyksin kauttakuluttavat tulevat valvonnan piiriin.

Nykyisen elintarvikelain edellyttämien valvontatoimenpiteiden rahoitusta ei voida pitää hyväksyttävänä. Kunnallisen valvonnan tehtävät lakiehdotuksen myötä lisääntyvät, mikä edellyttää myös asianomaisen rahoituksen osoittamista näihin tehtäviin. Kun kauppaliittisestikaan kotimaisen tuotannon ja tuonnin kohtelua ei voida pitää tasapuolisena, ehdotuksen tavoitteena on maksupolitiikan yhdenmukaistaminen siten, että tasapuolisuusvaatimus paremmin toteutuisi.

Nykyisestä elintarvikelaista puuttuvat säännökset, joiden mukaan elinkeinonharjoittajat velvoitetaan olemaan selvillä tuotannon tai

liiketoiminnan kriittisistä kohdista. Tavoitteena on, että elinkeinonharjoittajat riittävässä määrin lisäävät omavalvontaa, jolloin viranomaisten suorittaman valvonnan tarve vähitellen pienenee.

Nykyinen elintarvikelaki on rakenteeltaan puitelaki, jossa on vain vähän säännöksiä. Elintarvikeasetuksessa sen sijaan säännöksiä on runsaasti. Ehdotus elintarvikelaiksi on kirjoitettu siten, että sen täytäntöönpanemiseksi ei välittömästi tarvita asetuksen säännöksiä. Laki olisi edelleen puitelaki, mutta menettelyt ja muut yksityisten ja kuntien toimiin vaikuttavat säännöt on pyritty luettelemaan tyhjentävästi lain tasolla. Tällä pyritään parantamaan ja selkeyttämään eri osapuolten oikeussuojaa.

Sitovaan kansainväliseen normistoon sopeutuminen edellyttää joustavuutta ja siksi ehdotetaan, että aineelliset täytäntöönpanomääräykset annetaan pääsääntöisesti kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksellä. Ehdotettuun lakiin sisältyy säännös, joka tekee mahdolliseksi, että asetuksella voidaan antaa tehtäviä maaja metsätalousministeriölle tai sosiaali- ja terveysministeriölle. Virastojen hallintomenettelyä koskevat säännöt annetaan edelleen hallitusmuodon periaatteiden mukaisesti asetustasolla.

Elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:ssä on ehdotetun lain 21 §:stä poikkeava sääntely valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

5. Esityksen vaikutukset

5.1. Taloudelliset vaikutukset

Yleistä: Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos teki elintarvikeviraston toimeksiannosta vuonna 1992 valmistuneen tutkimuksen "Elintarvikevalvonnan kustannukset ja valvontamaksujen määrittäminen kustannusvastaavuuden mukaan" (Elintarvikeviraston valvontasarjan julkaisu 6/1992). Selvityksen kustannukset perustuvat pääosiltaan vuoden 1991 tietoihin.

Tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, mitä taloudellisia vaikutuksia olisi elintarvikelain mukaisen elintarvikevalvonnan saattamisesta maksulliseksi. Tasmällistä arviota elintarvikelain noudattamisen valvontakustannuksista on kuitenkin vaikea esittää, koska kunnallisessa kirjanpidossa valvontakuluja ei ole jaoteltu eri lakien mukaan. Esimerkiksi samalla tarkas-

tuskäynnillä valvotaan samanaikaisesti kaikkien elintarvikevalvontaa ohjaavien lakien noudattamista.

Keskus- ja aluehallinnon kustannukset

Keskus- ja aluehallinnon osalta kustannukset selvitettiin tutkimuksessa kokonaismääräisinä ja ne jaettiin palveluiden käyttäjäryhmille (elinkeinonharjoittajat, kuluttajat ja muut viranomaiset) työpanoksen jakautumisen perusteella. Muille viranomaisille tuotetuista palveluista aiheutuneet kustannukset vyörytettiin yleiskustannuksina valvontaorganisaation alimmalle tasolle (kuntataso), jossa valtaosa valvonnan loppusuoritteista tuotetaan. Menettely katsottiin tarpeelliseksi sen selvittämiseksi, miten perittävät valvontamaksut kattaisivat myös valvonnan johtamisesta aiheutuneet kustannukset.

Elintarvikeviraston (keskushallinnon) kustannukset olivat noin 10 miljoonaa markkaa (suuruusluokka edelleen sama), josta 4,9 miljoonaa markkaa kohdistui suoraan kuntien yleiskustannuksiksi ja 1,4 miljoonaa markkaa lääninhallituksille.

Lääninhallituksille elintarvikevalvonnasta aiheutuneet kustannukset arvioitiin 2 miljoonaksi markaksi, johon tulisi lisätä elintarvikeviraston tuottamista palveluista aiheutuneet kustannukset 1,4 miljoonaa markkaa. Aluehallinnon kokonaiskustannuksiksi muodostui näin 3,4 miljoonaa markkaa, josta edelleen noin 2,5 miljoonaa markkaa kohdistui paikallishallinnon yleiskustannuksiksi.

Paikallishallinnon kustannukset

Tutkimuksen mukaan elintarvikevalvonnan kustannukset paikallistasolla olivat noin 130 miljoonaa markkaa, ja ilman maidontarkastusta noin 97 miljoonaa markkaa. Suurimman menoerän aiheuttivat elintarvikehuoneistojen tarkastukset, 42 miljoonaa markkaa (43 prosenttia). Uusien huoneistojen hyväksymisten ja haltijavaihdostarkastusten osuus oli runsaat 2 miljoonaa markkaa (2 prosenttia). Elintarvikenäytteiden oton kustannukset olivat noin 6 miljoonaa markkaa (6 prosenttia) ja elintarvikenäytteiden tutkimukset noin 34 miljoonaa markkaa (35 prosenttia). Neuvonnan ynnä muun tarkemmin määrittelemättömän toimin-

nan osuus oli noin 13 miljoonaa markkaa (13 prosenttia).

Yhteenveto keskus-, alue- ja paikallishallinnon kustannuksista

Elintarvikevalvonnan kustannusten laskennassa lähtökohdan muodostivat kunnissa yleisen terveysvalvonnan ja elintarviketutkimuslaitosten kustannuspaikoille kohdistetut menot. Menojen ryhmittely noudattaa kunnan yleisestä laskentatoimesta annettua yleistä suositusta.

Elintarvikelakiehdotuksen vaikutusten arvioinnin kannalta elintarvikevalvonnan kustannukset tulisi voida jakaa eri lakien nojalla (elintarvikelaki, terveydensuojelulaki ja maitohygienialaki) eri toimintoihin, mikä kuntatasolla on vaikeaa, koska sama toimielin huolehtii valvonnasta eri lakien nojalla.

Lakiehdotuksen mukaiset kustannukset kuntatasolla muodostuivat seuraavista eristä:

- laboratoriotutkimuksista,
- näytteenotosta ja
- lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelystä.

Vastaavasti valvontatarpeen pieneminen, esimerkiksi omavalvonnan käyttöönoton myötä, voidaan hyvyttää vähentyneiden valvontatoimenpiteiden perusteella.

Keskus- ja aluehallinnon osalta uudistuksella ei ole mainittavia välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Kokonaisuuden kannalta kustannukset ilmeisesti vähentyvät, koska elinkeinonharjoittajat oman laatujärjestelmänsä puitteissa tulevat huolehtimaan siitä, että viranomaisastuksia tarvitaan entistä vähemmän.

Maahantuonnin valvonnan kustannukset

Tullilaboratorio perii suorittamistaan elintarvikelain mukaisista valvontatutkimuksista vuosittain noin 8 miljoonaa markkaa. Lisäksi eläinlääkintä- ja elintarvikelaitos valvoo eräitä elintarvikelain alaisia tuotteita, joista se perii maksun. Maahantuonnin valvonnasta aiheutuneet kustannukset ovat nykyisin alle 10 miljoonaa markkaa vuodessa. Lakiehdotuksella ei tule olemaan välittömiä vaikutuksia maahantuontivalvonnan kustannuksiin.

Elinkeinonharjoittajiin kohdistuvat kustannukset

Elintarvikelaitosten valvonta perustuisi la-

kiehdotuksen mukaan huomattavalta osalta omavalvontaan. Yritysten omien laatujärjestelmien kustannuksista ei ole mahdollista erottaa lakisääteisen omavalvonnan kustannuksia. Yleisesti ottaen omavalvonnan toteuttaminen pienentää yritysten riskejä ja lisää toimintavarmuutta, joten siihen sijoitetut varat saadaan takaisin.

Elintarvikelain mukaisen valvonnan saattamisesta maksulliseksi aiheutuisi elinkeinonharjoittajille vuodessa maksimissaan näytteenoton maksuttomuuden johdosta 6 miljoonaa markkaa ja näytteiden tutkimuskustannusten korvaamisesta johtuen 34 miljoonaa markkaa eli yhteensä 40 miljoonaa markkaa lisäkustannuksia. Realistisempi arvio lienee esimerkiksi 20 miljoonaa markkaa, jolloin puolet tarkastuksista suoritettaisiin terveydensuojelulain nojalla ja puolet tulisi korvattavaksi elintarvikelain nojalla. Lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelykustannusten osuus on ainakin vielä merkityksellinen, koska korvausvastuu tulee kysymykseen nykyisin vain eräistä marja-, hedelmä- ja kasvisvalmisteista sekä eräistä juomista annetussa asetuksessa (129/90) tarkoitetuista veden pakkaamista koskevista ilmoituksista.

Vaikutukset ympäristöön

Ehdotetulla lailla ei olisi ainakaan välittömiä vaikutuksia ympäristöön.

Vaikutukset kotitalouksiin ja kuluttajiin

Ehdotetun lain vaikutuksia kuluttajiin ja kotitalouksiin on vaikea arvioida. Kun valvontatoimenpiteet monipuolistuvat ja kun elinkeinoelämä veloitetaan valvomaan tuotantoaan ja jakeluaan, on odotettavissa, että elintarvikkeiden turvallisuus ja laatu paranevat. Kun elintarvikevalvonnasta aiheutuvat kulut ovat vuodessa enintään joitakin markkoja henkeä kohden, ei tällä ole merkitystä kuluttajan vuotuisessa ruokalaskussa.

5.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Ehdotetulla lailla ei ole merkittäviä valtiontaloudellisia organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia. Lain toimeenpano ei alkuvaiheessa edellytä uusien virkojen perustamista elintarvikevi-

rastoon tai lääninhallituksiin. Elintarvikevirasto voi kuitenkin myöhemmässä vaiheessa tarvita henkilöstövahvennusta, kun viraston merkitys valvonnan suunnittelussa ja ohjaamisessa korostuu ja virastolle siirtyy markkinoinnin valvontaa koskevia tehtäviä.

Laki aiheuttaa lisätehtäviä elintarvikkeiden viennin ja kauttakulikutavaroiden tarkastuksessa. Valvontaviranomaisten keinot kauttaaltaan muun muassa uhkasakkojen antamisvaltuuksien myötä ainakin monipuolistuvat.

Lääninhallitusten asema ei uudistuksessa muutu käytännöllisesti katsoen lainkaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriölle siirtyy poikkeuslupien käsittely. Kun poikkeuksien myöntäminen kuitenkin tulee kysymykseen vain hyvin rajoitetuissa tapauksissa ja kun säädöksiä uudistettaessa joudutaan ottamaan muutoinkin huomioon, onko poikkeuslupahakemuksessa tarkoitettuja syitä olemassa, ministeriön henkilöstölisäyksiä ei voida tämän lain voimaansaattamisella perustella.

Mahdolliset lisäresurssitarpeet tulisi hoitaa yleisesti henkilöstön tehtäviä uudelleen kohdentamalla.

6. Asian valmistelu

Yleistä: Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 31 päivänä maaliskuuta 1993 elintarvikelakitoimikunta 93:n, jonka tehtävänä oli laatia hallituksen esitykseen muuton kirjoitettu esitys elintarvikelain uudistamiseksi. Ehdotusta tehdessään toimikunnan tuli ottaa huomioon integraatiokehityksen vaikutukset. Ehdotus tuli laatia puitelain muotoon ja siten, että elintarvikevalvonnan tehtävät voidaan joustavasti sopeuttaa keskus-, alue- ja paikallishallinnon alalla tapahtuvaan kehitykseen.

Elintarvikelakitoimikunta 93:n mietinnöstä (komiteamietintö 1994:3) antoi lausunnon: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ympäristöministeriö, elintarvikevirasto, kuluttajavirasto, tullihallitus, kuluttaja-asiamies, lääkelaitos, lääninhallitukset, valtion teknillinen tutkimuskeskus/bio- ja elintarviketekniikka, kansanterveyslaitos, eläinlääkintä- ja elintarvikelaitos, kasvintuotannon tarkastuskeskus, maatalouden tutkimuskeskus, Suomen kuntaliitto, Kuluttajat-Konsumenterna, Suomen Kuluttajaliitto, Elintarviketeollisuusliitto,

Kaupan Keskusliitto, Maa- ja metsätaloustuotajain Keskusliitto MTK ry, Maaseutukeskusten liitto, Keskuskauppakamari, Helsingin kauppakamari, Oy Alko Ab, Tupakkatehtaiden Yhdistys, Aikakauslehtien Liitto, Mainostajien Liitto, MTV Oy, Sanomalehtien Liitto, Ravitsemusterapeuttien yhdistys, Suomen eläinlääkäriliitto, Suomen kemistiliitto, Kuntien terveystarkastajat ja Ympäristö- ja terveysalan teknikot, Yhdysvaltojen maatalousministeriö ja EY:n komissio.

Yleistä lausunnoista. Kaupan keskusliitto, Keskuskauppakamari ja Elintarviketeollisuusliitto katsoivat, että koko elintarvikekenttää koskeva lainsäädäntö olisi tullut uusia samalla kertaa. Voimakkaimmin tätä kantaa edusti Kaupan keskusliitto, jonka mukaan hajanainen hallinto on jo sinällään kaupan tekninen este.

Yleensä ehdotukseen suhtauduttiin positiivisesti. Oikeusministeriön mielestä omaksuttu puitelakityyppinen malli, jossa tarkemmat määräykset annetaan alemmanasteisin määräyksiin, on onnistunut. Toisaalta valtiovarainministeriö katsoi, että ehdotus ei ole sopuisuudessa normiohjausperiaatteiden eikä kuntalakiehdotuksen kanssa. Valtiovarainministeriö katsoi myös, että valvonnan järjestäminen tulisi kokonaisuudessaan harkita uudelta pohjalta muun muassa avaamalla tarkastusmenettelyt kilpailulle ja samantapainen asiantuntemus tulisi kerätä keskus-, alue- ja paikallishallinnosta samaan synergiaetujen saavuttamiseksi. Lisäksi tulisi odottaa erillistä selvitystä siitä, onko kuntien vastuulla oleva markkinavalvonta siirrettävä valtion viranomaisten tehtäväksi. Ympäristöministeriön mielestä yhteydet muuhun lainsäädäntöön ovat jääneet vaille riittävää huomiota.

Elintarviketeollisuusliitto katsoi lausunnossaan, että laki on kirjoitettu hengeltään nykyisestä valvovasta viranomaisnäkökulmasta. Liitto toivookin, että ministeriössä harkittaisiin vielä viranomaisten ohjaus- ja neuvontavelvoitteita koskevan luvun lisäämistä lakiin.

Suomen kuluttajaliitto katsoi lisälausunnossaan, että valvonnan käsitettä tulisi laajentaa siten, että varsinaisen valvonnan lisäksi se sisältää myös ohjauksen oikeasuuntaiseen toimintaan.

EY:n komission lausunto keskittyi lähes yksinomaan sen korostamiseen, että lakia kirjoitettaessa on noudatettava ETA-sopimuksen 11 — 13 artikloja ja vastavuoroisen tunnustamisen

periaatetta eli niin sanottua Cassis de Dijon-oppia.

Elintarvikelain toissijaisuus. Useat lääninhallitukset katsoivat, että lakiehdotus toimikunnan esittämällä tavalla kirjoitettuna korostaa liiaksi lain toissijaisuutta. Elintarvikelain tulisi olla ensisijainen elintarvikkeita säädeltäessä. Maa- ja metsätalousministeriö korosti lausunnossaan, että elintarvikelaki on vain yksi elintarvikkeita säätelevä laki muiden joukossa ja tämän tulisi näkyä suoraan lakitekstistä.

Elintarvikelain soveltamisala. Kaupan keskusliitto, Keskuskauppakamari ja Elintarviketeollisuusliitto vastustivat mainonnan säätelyä elintarvikelaissa. Aikakauslehtien Liitto, Mainostajien Liitto, MTV Oy ja Sanomalehtien Liitto edellyttivät lisäksi erityisesti sanan 'mielikuva' poistamista säännöstekstistä. Aikakauslehtien Liitto vaati myös terveyteen liittyviin ominaisuuksiin viittaamisen sallimista. Kuluttaja-asiamies piti onnistuneena ehdotusta, että elintarvikelakia laajennetaan koskemaan myös elintarvikkeiden mainontaa. Lääkelaitos esitti, että markkinoinnin valvonta siirrettäisiin elintarvikevirastolle, koska markkinointi ulottuu laajalle. Samaa mieltä oli kuluttajavirasto.

Keskuskauppakamari ja Tupakkatehtaiden Yhdistys halusivat poistaa tupakan lain soveltamisalasta. Sosiaali- ja terveysministeriö halusi laajentaa soveltamisalaa myös tupakan vastikkeisiin. Alko katsoi, että alkoholiuomista ei jää mitään elintarvikelailla säädeltäväksi.

Elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvien tarvikkeiden asemaa haluttiin monessa lausunnossa täsmennettäväksi. Muun muassa valtion teknillinen tutkimuskeskus ja useat lääninhallitukset ja elintarvikevirasto kiinnittivät huomiota siihen, että laki ei koskisi tarvikkeiden valmistuksen valvontaa. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että laki koskisi myös omassa käytössä olevia tarvikkeita.

Kuluttajaliitto, useat läänit ja valtion teknillinen tutkimuskeskus kiinnittivät huomiota siihen, miten säädeltäisiin raaka-aineita ja lisäaineita toimikunnan esittämän määrittelyn puitteissa.

Muun muassa Suomen kuntaliitto halusi täsmennettäväksi suurituloisuuden asemaa laissa siten, että myös suurituloisissa tapahtuvat luovutukset tulisivat esitettyä selvemmin mukaan soveltamisalaan. Kaupan keskusliitto halusi termin sijaan käytettäväksi suurkeittiösanaa.

Omaavalo. Omaavalo koettiin monessa

lausunnossa vieraaksi ja lakiin haluttiin täsmennyksiä. Oikeusministeriö esitti, että täsmennykset tulisi perustelujen mukaisesti ottaa lakitekstiin siten, että laista näkyisivät suoraan velvoitteet. Elintarvikevirasto esitti, että lain edellyttämät 'kriittiset kohdat' tulisi ottaa määritelmiin. Sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö halusivat täsmennettäväksi, että kysymys on nimenomaan elintarvikelain mukaisesta omavalvonnasta, koska terveydensuojelulain sekä eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluvien lakien mukaan suoritetaan myös omavalvontaa. Koska omavalvonta sisältyy terveydensuojelulakiin, esitti Elintarviketeollisuusliitto omavalvonnan jättämistä elintarvikelaista pois. Jos velvoitteet säilytetään elintarvikelainsäädännössä, tulisi määrittelyn tapahtua joko asetustai ministeriön päätösten tasolla, koska määrittely saattaa muuttua. Eläinlääkäriliitto piti omavalvonnan ottamista lakiin onnistuneena ja ehdotti, että omavalvontajärjestelmä tulisi saattaa kunnallisen viranomaisen hyväksyttäväksi.

Valvonta. Kaupan keskusliitto piti kolmipor- taista hallintoa liian raskaana. Useat lääninhallitukset, maa- ja metsätalousministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö sekä poikkeuksetta alan ammattiryhmät kuten Eläinlääkäriliitto, Kemistiliitto, Ympäristö- ja terveysalan tekniset sekä Kuntien terveystarkastajat, vastustivat sitä, että elintarvikevirasto voisi suorittaa suoraan elintarvikelaitoksen valvontaa. Vastustusta perusteltiin päällekkäisyydellä, sillä, että kuntien valmiudet suorittaa elintarvikevalvontaa heikentyisivät ja sillä, että vastuunjako kuntien ja elintarvikeviraston välillä voisi aiheuttaa ongelmia ja vaarantaa kuluttajien etuja. Elintarviketeollisuusliitto taas kannatti sitä, että elintarvikevirasto voi ottaa elintarvikelaitoksen suoraan valvontaansa.

Elintarvikeviraston antamaan elintarvikevalvontaohjelmaan ei yleensä lausunnoissa puututtu. Kaupan keskusliitto esitti, että viraston tulee konsultoida kauppaa hyvissä ajoin ennen ohjelman julkaisemista.

Tullin asemaan kiinnitettiin monessa lausunnossa huomiota. Tullihallitus ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry vastustavat muutoksia, joilla tullin asemaa heikennettäisiin. Kuluttajavirasto katsoo, että tullin asemaa määritettäessä tulisi odottaa erityisiä selvityksiä tullin aseman järjestämisestä. Kuluttajaliitto katsoi lisälausunnossaan, että tullin ja tullilaboratorion asemaa ei pidä heikentää

maahantuotavien elintarvikkeiden valvonnassa. Tullilaboratoriolla on sellaista tuontielintarvikkeisiin liittyvää osaamista, jota muilla laboratorioilla ei ole. Kaupan keskusliitto katsoo, että tullille on laissa annettu liian pitkälle menevät valtuudet. Elintarviketeollisuusliiton mielestä tullin toimivalta tulisi maastaviennin ja kauttakulikutavaran osalta rajoittaa asiakirjojen oikeellisuuden valvontaan.

Valvonnan maksullisuus. Eniten keskustelua herätti kysymys elintarvikevalvonnan maksullisuudesta. Kuntaliitto katsoi, että maksullisuus tulisi rajoittaa muiden ympäristöterveydenhuoltoa koskevien lakien mukaisesti elinkeinonharjoittamiseen liittyviin lupa- ja ilmoitusasioihin ja elinkeinonharjoittajan tai yksittäisen kuntalaisen pyytämiin suorituksiin. Ulkoasiainministeriön ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n mielestä kustannukset tulisi kattaa verovaroin. Sama viesti sisältyy Kaupan keskusliiton lausuntoon. Sosiaali- ja terveysministeriö esitti terveydensuojelulain tapaista mallia, joka tapauksessa suoritteet tulisi tarkemmin yksilöidä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että tuonnin ja kotimaan valvonnan yhdenmukaistaminen ei edellytä koko valvonnan saattamista maksulliseksi. Vaihtoehtoina maa- ja metsätalousministeriö piti sitä, että myös kotimaan valvonnassa voitaisiin näytteiden tutkimisesta periä maksu tai tullilta poistettaisiin oikeus periä maksu tuontielintarvikkeiden tutkimuksesta. Elintarviketeollisuusliitto ja Keskuskauppakamari katsoivat, että maksu voitaisiin periä vain elinkeinonharjoittajan pyytämistä suoritteista. EY:n komissio katsoi, että ehdotettu järjestelmä sinänsä ei vaikuta olevan ristiriidassa EY-oikeuden kanssa, kunhan huolehditaan siitä, että ei muodostu diskriminoivaa käytäntöä.

Elintarviketutkimuslaitokset. Elintarviketutkimuslaitosten pätevyiden osalta tullin katsoi, että laatuvaatimuksiin viittaava säännös on tullut tarpeettomaksi akkreditointien myötä. Elintarvikevirasto ja sosiaali- ja terveysministeriö edellyttivät tutkimuslaitosten pätevyiden osalta viitattavan selvemmin valvontadirektiivin täydennysdirektiiviin, jotta laitosten pätevydestä ei syntyisi epäselvyyttä. Myös Yhdysvaltojen maatalousministeriö kiinnitti huomiota laitosten pätevyteen ja edellytti, että laitoksilla tulee olla kansainvälisesti osoitettava pätevyys.

Eräitä erilliskysymyksiä. Yhdysvaltojen maatalousministeriö esitti muun maassa sen sallimista, että elintarvikemääräysten vastainen

elintarvike voidaan saattaa määräysten mukaiseksi esimerkiksi myymällä se tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan eläinten ruoaksi tai se voitaisiin hävittää. Näytteiden ottamista tulisi täsmentää, samoin tulisi säätää korvausvelvollisuus siinä tapauksessa, että tutkimuksessa havaitaankin, että elintarvike on elintarvikemääräysten mukainen.

Eräät lääninhallitukset, Eläinlääkäriliitto ja sosiaali- ja terveysministeriö esittivät, että kunnan viranhaltijan päätöksestä valitettaisiin suoraan lääninoikeuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja elintarviketollisuusliitto edellyttivät, että poikkeuksia tulisi edelleen voida myöntää. Valtiovarainministeriö taas katsoi, että siten, että nykyiset määräykset jäisivät elintarvikeasetusta lukuunottamatta voimaan, ei voida menetellä, koska tällaisella menettelyllä jäisivät voimaan muun muassa nykyiset poikkeuslupa- ja lupamenettelyt, jotka eivät sovellu eurooppalaiseen käytäntöön.

Yhteenvedollista lausunnoista. Lausunnot on

mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon lopullista tekstiä kirjoitettaessa. EY:n komission kantaa, jonka mukaan ETA-sopimuksen 11—13 artikla ja Cassis de Dijon-oppi tulisi näkyä lakitekstissä, on havaittu varsin vaikeaksi tehtäväksi toteuttaa. Puheena olevia artikloita ja Cassis -oppia on sovellettava sopimusvelvoitteidemme takia joka tapauksessa. Laajahkon oppirakennelman kirjaaminen lakitekstiin voisi itse asiassa johtaa epäsuotuisaan tulokseen opin oikean tulkinnan kannalta, koska kaiken olennaisen kirjaaminen juridiseen muotoon on hyvin hankala tehtävä.

7. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys on laadittu siten, että se täyttää Suomen integraatiovelvoitteet yhtä hyvin ETA-sopimuksen voimassa ollessa kuin myös Suomen ollessa jäsenenä Euroopan unionissa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Elintarvikelaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Ehdotuksen tarkoituksena on elintarvikkeiden terveydellisen laadun turvaaminen sekä kuluttajan suojaaminen elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta ja taloudellisilta tappioilta. Sääntelyalue on olennaisesti sama kuin nykyisessä elintarvikelaissa, lähinnä terminologiaa on nykyaikaistettu. Terveyshaitat tarkoittavat elintarvikkeen välittömän tai pitkäaikaisen käytön aiheuttamia terveyden häiriöitä, jotka voivat johtua esimerkiksi vierasainejäämistä, lisäaineista, elintarvikkeen pilaantumisesta ja muista sellaisista syistä, jotka tekevät elintarvikkeen ihmisravinnoksi sopimattomaksi.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on nykyisen elintarvikelain tapaan suojata kuluttajaa myös taloudellisilta tappioilta, joita hänelle aiheutuu siitä, että elintarvike on elintarvikemääräysten

vastainen. Myös valvontadirektiivissä on kuluttajaa epärehellisiltä kaupankäyntitavoilta ja petolliselta menettelyltä suojaavat säännökset. Direktiivissä on viitattu nimenomaisesti myös tuotteesta kuluttajalle annettaviin tietoihin. Kuluttajan suoja elintarvikelaissa on ensi sijassa tarkoitettu ennalta ehkäiseväksi. Taloudellisella tappiolla tarkoitetaan välitöntä taloudellista menetystä, ei esimerkiksi saamatta jäänyttä hyötyä. Jos sopimukseen korvauksesta ei päästä, asian ratkaisee viime kädessä yleinen tuomioistuim.

Pykälän 2 momentissa on lueteltu keinoja, joilla tavoitteiden toteuttamiseen pyritään. Keinot ovat käytännössä pitkälle samat, joihin voimassa olevan elintarvikelain keinoilla on pyritty. Keinot vastaavat niitä yleisiä vaatimuksia, joita nykyaikaiselle elintarvikelaille kansainvälisten vaatimusten ja odotusten mukaisesti on katsottu voitavan asettaa. Pääsääntönä on, että jo ennalta pyritään estämään tilanteet, joissa lain sisältämät pakotteet tulisivat sovellettaviksi. Erityinen merkitys on annettava elintarvikkeesta annettaville tiedoille.

Niiden pitää olla totuudenmukaisia eivätkä ne saa olla harhaanjohtavia. On huomattava, että sinänsä totuudenmukainen tietokin voi olla harhaanjohtava, jos jokin olennainen arviointiin vaikuttava seikka jätetään mainitsematta. Tällöin voidaan sinänsä oikeilla tiedoilla antaa ostajalle väärä mielikuva tuotteesta, mitä ei ole pidettävä oikeutettuna.

2 §. *Soveltamisala.* Lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myymistarkoituksen lisäksi myös vastikkeetonta luovutusta. Esimerkiksi näytteiden, maistiaisten ja sellaisten asettaminen oikeudellisesti eri asemaan kuin suoraan ostajalta laskutettavan hyödykkeen, voisi johtaa tulkintaongelmiin, etenkin kun samat tuotteet on useimmiten tarkoitettu myös erikseen myytäväksi.

Lakiehdotuksen mukaan kuluttajaa koskevat säännöt koskevat myös kuluttajaan rinnastettavaa henkilöä. Kuluttajaa ei voida panna eri asemaan suojan kannalta vain sen mukaan, missä muodossa tavarantoimittaja harjoittaa toimintaansa (ks. hallituksen esitys laiksi tuoteturvallisuuslain muuttamisesta, HE 4/1993 vp).

Lakiehdotuksen 2 momentissa soveltamisalaa on laajennettu myös sikäli, että laki koskisi elinkeinonharjoittajalle ja muulle luovuttajalle kaupanpidettävää elintarviketta, jos elintarvike on tarkoitettu joko sellaisenaan tai käsiteltynä luovutettavaksi lain soveltamisalan piiriin kuuluvalla henkilöllä tai suurtaloudella. Huomattakoon, että elintarvikkeeksi sopimattoman elintarvikkeen valmistus tai muu luovutus toiselle elinkeinonharjoittajalle on ehdotuksen 5 §:n mukaan kielletty.

Ehdotetun lain soveltamisalaa on supistettu siten, että yleiset käyttö- ja kulutustarvikkeet eivät enää kuuluisi lain soveltamisalaan. Tuoteturvallisuuslaki etenkin siihen tehtyjen muutosten (539/93) jälkeen on siinä määrin kattava, että elintarvikelakia ei ole enää tarkoituksenmukaista soveltaa käyttö- ja kulutustarvikkeisiin. Jo hallinnollisesti lakien osittainen päällekkäisyys on aiheuttanut tulkintaongelmia. Tosin organisaatiot nykyisin ovat pitkälti yhtenevät, mutta reaktiokeinot poikkeavat jossakin määrin toisistaan. Euroopan yhdentymistä koskevan lainsäädännön implementointi tulee lisäksi edellyttämään erilaista kohtelua erilaisien sääntelymallien vuoksi kulutustavaroille ja elintarvikkeille.

Elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvat tarvikkeet on 3 momentin mukaisesti tarkoitus

valvontadirektiivin tapaan pitää elintarvikelain soveltamisalan piirissä. Periaatteessa samat säännöt kuin elintarvikkeita koskevat ehdotuksen mukaan myös tällaisia tarvikkeita.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin tulkinnalla on keskeinen merkitys sen arvioinnissa, milloin elinkeinonharjoittaja tai muu luovuttaja on elintarvikevalvonnan ja tämän lakiehdotuksen sisältämien pakotteiden kannalta vastuussa elintarvikkeesta. Pääsääntönä on, että jos elinkeinonharjoittaja tai muu luovuttaja luovuttaa elintarvikkeen toiselle, joka käsittelee sitä vähäisessä määrin, esimerkiksi korjaa pakkausmerkintöjä, vastuu on edellisellä portaalla. Pelkäämään se seikka, että elinkeinonharjoittaja muuttaa merkinnät siten, että tuote, vaikkapa keskinäisen sopimuksen mukaisesti markkinoituaan jälkimmäisen omana, tämän tavaramerkillä tai muulla tunnusmerkillä, ei siirrä vastuuta (vrt. tuotevastuulain 5 §:n 4 momentti). Tällaisessa tapauksessa elintarvikelain mukainen vastuu on molemmilla, edellisellä valmistajan vastuu ja jälkimmäisellä markkinoijan vastuu. Jos sen sijaan tarkoituksena on, että jälkimmäinen korjaa elintarvikkeen elintarvikemääräysten mukaiseksi tai muutoin muokkaa sitä olennaisesti ja niin, että määräämisvalta näistä toimista on jälkimmäisellä, tämän lakiehdotuksen tarkoittama vastuu on siirtynyt jälkimmäiselle elinkeinonharjoittajalle. Edellytyksenä perimmältään tietenkin on, että vastuun siirto on todella tarkoitettu toimenpide.

Markkinoille saattamisen määrittely on esitetty kulutustavaroiden osalta samansuuntaisesti komission asiakirjassa 4 päivältä kesäkuuta 1992, Doc. Certif. 92/8 rev. 1. Sheet I B, 1. Definitions and Comments, Interpretation of certain concepts contained in the 'New Approach' directives.

3 §. *Soveltamisalan rajoitukset.* Säännös sisältää lain soveltamisalan henkilöpiiriä koskevan rajoituksen. Käytännön elämän vaatimukset edellyttävät, että yksityishenkilöiden väliset satunnaiset vaihdantatoimet eivät kuulu elintarvikelain piiriin. Jotta toiminta jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle, vaaditaan lisäksi tiettyjen edellytysten täyttymistä. Kaupankäynti ei saa tapahtua ensinnäkään erillisestä myyntitilasta. Jos henkilö on ryhtynyt tietynlaisiin ennakkorajastelyihin, satunnaisuusvaatimusta ei voida enää edes olettaa. Toiseksi toiminnan ei saa liittyä elinkeinon harjoittamiseen. Tämän osoittaminen voi olla vaikeampaa, koska elinkeinon harjoittamisen kriteerit vaihtelevat eri

laissa eikä yhtenäistä käytäntöä voida osoittaa. Esimerkiksi hyväntekeväisyystarkoitus ei lakiehdotuksen järjestelmässä voi olla sellainen määre, joka yksin sulkee toiminnan lain soveltamisalan ulkopuolelle, elleivät muut 3 §:n 1 momentin vaatimukset täyty.

Lakiehdotuksen 2 momentissa on pyritty täsmentämään lain soveltamisalaa etenkin liha- ja maitohygienialakeihin ja kalahygienialakiin ja terveydensuojelulakiin. Edellä mainitut lait ovat ensi sijassa niin sanottuja olosuhdelakeja, jotka sääntelevät pääasiassa elintarvikkeiden valmistus-, tuotanto- ja käsittelyhygieniää. Elintarvikelaki koskee ensi sijassa elintarvikkeita, niiden valmistusaineita ja sellaisia toimia, jotka ovat välttämättömiä elintarvikkeen valmistuksessa. Rajanveto on pyritty tekemään mahdollisimman selväksi eli lakia elintarvikkeita koskevana yleislakina sovelletaan, jos elintarvikkeesta ja sen valmistus-, tuotanto ja käsittelyhygieniasta ei muussa laissa tai asetuksessa toisin säädetä.

Pykälän 3 momentin sääntelyllä suhteessa alkoholijuomiin on pyritty pitkälti samoihin päämääriin, mitä edellä yhteensovittamisoongelmista on puhuttu. Momentin muotoilulla on haluttu varmistaa, ettei sääntelemättömiä alueita jäisi.

Alkoholivalmisteiden raaka-aineista ei nykyisin säädetä suoraan sen paremmin alkoholilainsäädännössä kuin elintarvikelainsäädännössä, vaikka samat raaka-aineet usein soveltuvat sekä alkoholijuomien että elintarvikkeiden valmistukseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö on tulkinut elintarvikelainsäädäntöä siten, että jos raaka-aineesta tai puolivalmisteesta on tarkoitus valmistaa alkoholia eikä tuote vielä sellaisenaan ole ihmisten nautittavaksi tarkoitettu, elintarvikelainsäädäntöä ei sovelleta.

ETA-sopimukseen liitetyt eräät elintarvikedirektiivit koskevat yhtäläillä elintarvikkeita ja alkoholijuomia. Tällaisia ovat muun muassa elintarvikelaissa sallittuja aromeja ja niiden valmistusaineita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu neuvoston direktiivi (88/388/ETY) ja elintarvikelisiä aineita koskeva yksityiskohtainen lainsäädäntö. Myös horisontaalisissa pakkausmerkintöjä koskevissa direktiiveissä (mm. 79/112/ETY) ovat alkoholijuomat mukana. Nämä direktiivit on elintarvikkeita koskevilta osin pantu täytäntöön Suomessa ETA-sopimuksen edellyttämällä aikataululla. Alkoholijuomia koskevilta osin ne ovat implementoimatta. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 mo-

mentin mukaan Suomi voisi elintarvikelain nojalla täyttää kansainväliset velvoitteensa näiltä osin, kunnes mahdollisesti toisin muualla laissa säädetään.

Muilta osin alkoholijuomia koskeva rajanveto on epäselvä. Ensinnäkin on huomattava, että EY:llä on viinikaupan yhteisestä järjestämisestä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 822/87. Väkevien viinien ja erilaisten viinien sääntelystä on annettu kymmeniä asetuksia, jotka koskevat tuotantoa, hinnoittelua, maantieteellistä alkuperää, koostumusta ja merkintöjä. Asetuksista merkittävimpinä mainittakoon väkeviä viinoja koskeva asetus (ETY) N:o 1576/89, sekä erilaisia viinejä ja myös tämän ohella eräitä muita juomia koskevat asetukset (ETY) N:ot 339/85, 1320/89, 2328/89, 2392/89, 3201/90 ja 3895/91. Useissa asetuksissa viitataan merkintöjen osalta yleiseen elintarvikkealan merkintädirektiiviin 79/112/ETY, vaikkakin sen soveltamisessa on ilmennyt paikoin ongelmia.

Tupakkavalmisteet soveltuvat monista syistä huonosti elintarvikelain soveltamisalaa, koska kyseessä ei ole varsinainen lain tarkoittama käyttö- ja kulutustarvike sen paremmin kuin elintarvikekaan. On edelleen epäselvää, miltä osin elintarvikeasetuksen 1 §:n 2 momentin sanamuodosta huolimatta elintarvikelakia voidaan soveltaa tupakkavalmisteisiin. Ongelmana on, että tupakkatuotteiden raaka-aineet, lisäaineet ja vieraat aineet ovat jääneet riittävästi säätelemättä toimenpiteistä tupakkoinnin vähentämiseksi annetussa laissa (693/76). EY:n tupakkavalmisteita koskevassa yhdenmukaistuksessa lainsäädännössä ei ole viittauksia elintarvikelainsäädäntöön. Näillä perusteilla ei ole enää katsottava tarkoituksenmukaiseksi viitata tupakkaan tai sen vastikkeisiin elintarvikelainsäädännössä.

4 §. *Määritelmät.* Lakiehdotuksen 4 §:ään on koottu joukko laissa esiintyvien käsitteiden määritelmiä. Säännösten yhdenmukainen soveltaminen edellyttää selkeitä käsitteitä, joiden avulla voidaan lyhentää lakitekstiä ja antaa sanoille samansisältöinen merkitys. Määritelmien tarvetta ja sisältöä perustellaan seuraavasti:

1) *elintarvikemääräykset* on voimassa olevassa elintarvikelaissa määritelty yleiskäsite, joka on juurtunut käyttöön ja jonka avulla lyhyesti voidaan ilmaista elintarvikelaissa olevat ja sen nojalla annetut alempiasteiset säädökset,

2) *elintarvike* on määritelty siten, että lain piiriin kuuluvat kaikki syötävät, juotavat tai

muutoin nautittavat tuotteet tai valmisteet sekä niiden ainesosat tai raaka-aineet. Määritelmä ei sulje pois vettä, joka on elintarvikkeen tavanomainen ainesosa. Talousvettä koskevat laatuvaatimukset on kuitenkin perinteisesti annettu terveydenhoitolain nojalla ja elintarvikelain piiriin on lähinnä jäänyt pakattu juomavesi. Elintarvikkeeseen katsotaan myös olennaisesti kuuluvaksi pakkaus, jos elintarvike myydään pakattuna,

3) *ihmisravinnoksi sopimattomaksi elintarvikkeeksi* katsotaan paitsi selvästi sairautta aiheuttavat elintarvikkeet myös pilaantumisen, likaantumisen tai vieraan hajun ja maun vuoksi kelpaamattomat elintarvikkeet. Määritelmä vastaa voimassa olevan elintarvikelain määritelmää. Määritelmässä otetaan huomioon sekä välitön sairastuminen että pitkäaikaisen altistuksen aiheuttama terveydellinen häiriö.

4 ja 5) *kuluttaja ja kuluttajaan rinnastettava henkilö* rajataan tässä yksityishenkilöksi, joka hankkii elintarvikkeen omaan yksityiseen käyttöönsä tai joka muutoin elintarvikkeen käyttäjänä, esimerkiksi laitoksen oppilaana tai asiakkaana, työ- tai virkasuhteeseen perustuen työnantajan järjestämän joukkoruokailun asiakkaana ja muulla vastaavalla tavalla on samanlaisessa asemassa kuin yksittäinen kuluttaja,

6) *elintarvikelaitos* käsitteenä pitää sisällään huoneiston tai rakennuksen, siinä tapahtuvan toiminnan, siellä työskentelevän henkilöstön sekä koneet, laitteet ja muut varustukset, laivan ja muun kulkuneuvon, jossa valmistetaan, käsitellään tai tarjoillaan elintarvikkeita. Käsitteenä elintarvikelaitos on siis laajempi kuin terveydensuojelulaissa määritelty elintarvikehuoneisto,

7) *suurtaloudella* tarkoitetaan ravintoloita, työpaikkaruokaloita sekä päiväkotien, koulujen, varuskuntien, sairaaloiden, hotellien, vankiloiden ynnä muita keittiöitä sekä vastaavia laitoksia, joissa ruokaa valmistetaan ja tarjoillaan henkilöille, jotka yksityiselämässään kuuluvat eri talouksiin,

8) *elinkeinonharjoittaja* määritellään henkilöksi tai yritykseksi, joka ammatillisesti jollakin tavalla käsittelee elintarvikkeita pyrkimyksensä saada siitä taloudellista hyötyä,

9) *muun luovuttajan* käsitteen määrittely on välttämätön sen vuoksi, että laki kattaa myös sellaiset luovutukset, joissa toisen osapuolen ei välttämättä ole täytettävä elinkeinonharjoittajan kriteerioita, kuten kunnan ylläpitämän suurkeittiön. Luonnollinen henkilö tulee har-

voin sovellettavaksi tämän kohdan tarkoittamana luovuttajana, koska yksityishenkilöiden väliset luovutukset eivät pääsääntöisesti kuulu lain soveltamisalaan. Ajateltavissa on lähinnä hyväntekeväisyyttä harjoittava luonnollinen henkilö tai yksityishenkilöön rinnastettava toimintajana,

10) *valmistuksen* määritelmään ei kuulu pakkaaminen, ellei samassa yhteydessä elintarvikkeen ominaisuuksia muuteta. Valmistukseksi katsotaan siten esimerkiksi kasvisten puhdistaminen, kuoriminen ja paloittelu ennen pakkaamista, mutta pelkkä pakkaaminen pusseihin tai koteloihin ei ole valmistusta, vaikka samalla poistettaisiin mahdolliset pilaantuneet yksilöt. Pakkaaminen, jossa elintarvikkeiden ominaisuuksia ei muuteta, kuuluu useimmiten 17 kohdassa olevan käsittelyn määritelmän piiriin,

11) *kaupanpitoon* katsotaan kuuluvaksi myös tavarain säilyttäminen myyntitiloissa, jollei voida selvästi osoittaa, että tavara on varattu esimerkiksi omistajan omaan käyttöön,

12) *tarjoilu* on myyntiin verrattava tapahtuma suurtalouksissa ja sitä koskevat yleensä samat säännökset kuin myymistään. Tarjoiltavista elintarvikkeista voidaan ottaa maksu suoraan ruokailijalta tai epäsuorasti esimerkiksi verovaroista, mutta tarjoilun piiriin kuuluu myös muu luovutus, joka voi olla maksutonta,

13) *muu luovutus* on selvyiden vuoksi määritelty, koska elintarvikelaki halutaan ulottaa myös avustuksina, lahjoina ym. ilmaiseksi annettaviin tavaroihin. Näin halutaan estää ihmisravinnoksi sopimattomien elintarvikkeiden ilmaisjakelu, jolloin vastuukysymykset esimerkiksi sairastumistapauksissa voivat olla vaikeita selvittää,

14) *elintarvikevalvonta* käsittää kaiken viranomais toiminnan, jonka tarkoituksena on varmistaa, että elintarvikemääräyksiä noudatetaan. Elinkeinonharjoittajien opastaminen ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä on nykyisin saanut yhä tärkeemmän merkityksen perinteisten valvontatoimenpiteiden rinnalla,

15) *valvontatoimenpiteen* määritelmä noudattaa EY:n elintarvikevalvontadirektiivissä olevaa kuvausta ja siinä mainitaan myös henkilöstön hygieniatarkastus. Suomen lainsäädännössä henkilöstötarkastukset kuuluvat terveydensuojelulain piiriin, mutta niistä on oltava maininta myös elintarvikelaissa, jotta valvonnan suunnittelussa tulevat kaikki valvontatoimenpiteet tasapuolisesti huomioon otetuiksi.

Paikallisvalvonnassa sama viranomaisvalvoo molempia lakeja, joten työnjako-ongelmia ei synny,

16) *omavalvonta* määritellään lakiehdotuksessa elinkeinonharjoittajan omaksi valvontajärjestelmäksi, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaupanpidettävä elintarvike täyttää sille asetetut vaatimukset. Omavalvonta on uusi käsite, jolla ei ole vakiintunutta määritelmää, vaikka sitä käytetään esimerkiksi terveys- ja elintarvikelaissa sekä liha- ja maitohygienialaissa. Lait ovat tosin niin uusia, osa tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995, joten vasta kokemusten kautta on odotettavissa selkiintymistä siitä, miten omavalvonta käytännössä toimii ja mitä vaatimuksia sille voidaan realistisesti asettaa lakien mukaisessa valvonnassa,

17) *käsittely* on yleistermi, jonka määrittely tässä yhteydessä auttaa lyhentämään säädöstekstiä, kun kaikkia siihen kuuluvia toimintoja ei tarvitse erikseen luetella, ja

18) *elintarvikkeen kanssa kosketukseen joutuvalla tavikkeella* tarkoitetaan kaikkia pakkausmateriaaleja, astioita, säiliöitä, tölkkejä ja pakkauksia, joihin elintarvikkeita pakataan säilytyksen, kuljetuksen ja myynnin helpottamiseksi. Näitä koskeva sääntely on tarpeen, koska niistä saattaa irrota vieraita aineita elintarvikkeeseen, jolloin elintarvike voi tulla ihmisravinnoksi sopimattomaksi. Määritelmä on kansainvälisen mallin mukainen.

2 luku. Käsittelyn ja luovutuksen yleiset ehdot

5 §. *Ihmisravinnoksi sopimaton elintarvike.* Säännös sisältää yleisen kiellon valmistaa, tuoda maahan, viedä maasta, pitää kaupan, tarjota tai muutoin luovuttaa elintarviketta, joka on ihmisravinnoksi sopimaton.

Säännöksellä on yhteys rikoslain 44 luvun 5 §:ään, joka kuuluu: ”Joka pitää kaupan tahi myy ruokatavaraa tahi juomaa, joka pilaantumisen tähden tai muuten hänen tietensä on terveydelle vahingollista, vetäköön sakkoa... Kaupan pidetty tavara menetettäköön.” Mainittua säännöstä on sovellettu käytännössä erittäin varovasti. Voidaankin kysyä, onko säännös oikeuskäytännössä menettänyt sen normatiivisen luonteen, mikä sovellettavalta oikeudelta vaaditaan.

6 §. *Tietojen antaminen elintarvikkeesta.* Pykälän kaksi ensimmäistä virkettä korostavat

velvollisuutta noudattaa rehellisyyttä ja totuudenmukaisuutta markkinoinnissa. Elintarvikevirasto voi uhkasakoin kieltää harhaanjohtavan markkinoinnin. Lakiehdotuksen mukaan terveyteen liittyvien väittämien ja lääkkeellisten tietojen antaminen elintarvikkeesta tai sellaisiin tietoihin viittaaminen pääsääntöisesti kielletään.

Lääkkeellisten ilmoitusten sääntelyssä ja valvonnassa on ollut toistuvasti ongelmia. Lääkelain muuttamisesta annetulla lailla (1046/93) pyrittiin yhdenmukaistamaan lääkkeen käsite EY:n käsitteen kanssa. Hallituksen esityksen perustelujen (HE 101/1993 vp) mukaan sellainen tuote, esimerkiksi elintarvike, jolla ei käytännössä ole mahdollisuuksia tulla rekisteröidyksi lääkkeenä, jää markkinoinnin osalta lääkkeen käsitteen ulkopuolella. Mahdolliset harhaanjohtavuudet pyritään huolehtimaan yhteistyössä kuluttaja-asiamiehen kanssa. Ongelmia kuitenkin tulee, jos elintarvikkeelle ilmoitetaan lääkkeellinen käyttötarkoitus eikä lääkelaitos mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti katso asian kuuluvan lääkelainsäädännön piiriin, eikä toisaalta kuluttaja-asiamieskään katso voivansa puuttua asiaan, jos ilmoitus elintarvikkeen esimerkiksi osteoporoosia parantavasta vaikutuksesta ei ole totuudenvastainen eikä harhaanjohtava.

Lakiehdotuksessa kielletään terveyteen liittyvien väittämien ja sellaisiin tietoihin viittaaminen elintarvikkeesta. Säännös on EY-lainsäädännön mukainen. Myytäväksi kuluttajalle tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan elintarvikkeelle ei saa ilmoittaa ennalta ehkäisevää, hoitavaa tai sairautta parantavaa ominaisuutta, ellei yhteisötasolla tai kansallisesti myönnetä poikkeuksia (esimerkiksi luontainen kivennäisvesi). Erityisravinnoksi tarkoitettuja elintarvikkeita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 1989 annetun neuvoston direktiivin (89/398/ETY) 6 artiklassa kielletään vastaavasti lääkkeellisestä käyttötarkoituksesta ilmoittaminen. On huomattava, että viittaus terveellisyteen ei ole identtinen terveyteen liittyvän väittämän kanssa. Kiellettyjä olisivat lähinnä sellaiset väittämät, jotka viittaavat elintarvikkeen sairauksia parantaviin, niiden syntyä estäviin tai vastaaviin terapeuttisiin vaikutuksiin.

7 §. *Yleinen huolellisuusvelvollisuus.* Sään-

nösehdotuksen kaksi ensimmäistä momenttia korostavat elinkeinonharjoittajan ja muun luovuttajan toimintaan kuuluvaa erityistä huolellisuusvelvollisuutta. Elinkeinonharjoittaja tai muu luovuttaja ei saa edes avustustarkoituksiin luovuttaa elintarviketta, jos se ei täytä asetettuja vaatimuksia. Sanalla vaatimukset tarkoitetaan paitsi elintarvikelainsäädännön nojalla annettuja elintarvikemääräyksiä myös muita vaatimuksia, jotka seuraavat esimerkiksi terveydensuojelulaista.

Käytännössä velvoitteet tulevat ajankohtaisiksi ensi sijassa viranomaisvalvonnassa. Jos elinkeinonharjoittajan tai muun luovuttajan havaitaan laiminlyövä yleisiä huolellisuusvelvoitteita tavanmukaista useammin, häneen on kohdistettava tavanomaista tiukempia valvontatoimenpiteitä.

Kolmannella momentilla on edellisiä laajempi kantavuus. Lähtökohtana säännöksessä on, että jos elinkeinonharjoittajalta tilataan kolmannen maan säännösten, niin hyvin ETA-maan kuin muunkin maan säännösten mukainen tuote, ei liene syytä kieltää tuotteen vientiä, ellei elintarviketta ole katsottava 5 §:n mukaisesti elintarvikkeeksi sopimattomaksi. Valvonnassa elinkeinonharjoittajan on pystyttävä osoittamaan asianmukaiset tilausasiakirjat ja selvitys asianomaisen maan säännöksistä. Sääntely koskee periaatteessa myös muuta luovuttajaa kuin elinkeinonharjoittajaa, mutta tämän momentin soveltamisen kannalta merkitys näiltä osin jäänee hyväntekeväisyyteen liittyviin lahjoituksiin.

8 §. *Elinkeinonharjoittajan velvollisuus suorittaa omavalvontaa.* Omavalvonnalla tarkoitetaan elinkeinonharjoittajan omaa valvontajärjestelmää, jonka tarkoituksena on varmistaa, että elintarvike täyttää sille lainsäädännössä säädetyt vaatimukset. Omavalvontavelvoite on yleistynyt eri maiden lainsäädännössä ja se on tarkoitus sisällyttää myös Suomen elintarvikelaiton ohjaaviin lakeihin. Omavalvontaan kuuluu tuotannon, valmistuksen, kaupanpidon, tarjoilun ja muun toiminnan niin sanottu olosuhdevalvonta sekä itse elintarvikkeiden valvonta (koostumus, merkinnät jne). Omavalvonnan onnistuminen edellyttää käytännössä valmistus- ja käsittelyprosessien ja kuljetusten kriittisten kohteiden tunnistamista sekä riittäviä varotoimenpiteitä niin, ettei kriittisissä kohdissa pääse tapahtumaan hallitsemattomia tapahtumia (ns. HACCP, Hazard Analysis of Critical Control Points-periaate).

Terveydensuojelulaki edellyttää myös omavalvonnan järjestämistä. Tämän lain ja elintarvikelain edellyttämät järjestelmät tulisi olla mahdollisimman hyvin yhteensovitettavissa, jotta niin hyvin elinkeinonharjoittajien kuin viranomaisten kannalta haitallisilta päällekkäisyyksiltä välttyttäisiin. Lakiehdotus onkin kirjoitettu tätä näkökohtaa erityisesti silmällä pitäen. Toisaalta terveydensuojelulain ja elintarvikelain tavoitteet ovat siinä määrin erilaiset, että tämän tulee näkyä myös omavalvontasuunnitelmissa.

Omavalvonnan käytännön toteuttamiseksi elintarvikelaitoksella on oltava kirjallinen omavalvontasuunnitelma. Omavalvontasuunnitelma on yrityksen muistilista valvontakohteista ja niihin suunnattavista valvontatoimenpiteistä. Elintarvikelain piirissä olevien laitosten ja yritysten erilaisuus, suuri lukumäärä ja kuntien erilaiset valmiudet ovat syynä siihen, ettei omavalvontasuunnitelmaa vaadita hyväksyttäväksi ennakolta. Vientiin suuntautuvat yritykset ja yleensä yritykset, joille menestys markkinoilla on tärkeää, panostanevat erityisesti omavalvontaan. Panostus on välttämätöntä jo yrityksen tuotevastuun kannalta. Omavalvonnan kehittäminen ja edistäminen tapahtuisi malliohjelmilla, koulutuksella sekä tarkastuksen yhteydessä annettavalla neuvonnalla ja ohjauksella. Omavalvonnan omaksuminen edellyttää sekä viranomaisten että yritysten kouluttamista sekä ennen kaikkea eri osapuolten motivointia.

Omavalvonta ei tee viranomaisvalvontaa tarpeettomaksi, vaan helpottaa ja tehostaa sitä. Se onkin nähtävä yhtenä keinona kompensoida viranomaisvalvonnan voimavarojen mahdollisen vähenemisen kielteisiä seuraamuksia.

Omavalvontasuunnitelman laatiminen vaatii sellaisia resursseja, joita esimerkiksi aivan paikallisille markkinoille keskittyneellä yrittäjällä ei usein ole käytettävissään eikä suunnitelman laatimista muutoinkaan voida tällaisilla oloissa pitää tarpeellisenä. Jotta tarpeettomilta rajanvedoilta välttyttäisiin esimerkiksi markkina-alueen laajuuden määrittelyissä, ehdotetaan, että paikallisviranomaisen voi vaatia suunnitelman laatimista, jos toimintaan liittyvä terveydellinen riskinarviointi sitä edellyttää.

3 luku. Valvontaviranomaiset ja niiden tehtävät

9 §. *Keskushallinto.* Keskusvirastotasolla elintarvikemääräysten suunnittelu, ohjaus ja nou-

dattamisen valvonta kuuluisi kauppa- ja teollisuusministeriön ylimmän johdon ja valvonnan alaisena elintarvikevirastolle.

Johtotehtävät on tässä ymmärrettävä laajasti ja katsottava niiden koskevan valvonnan ohjaamista, kehittämistä, kouluttamista, tutkimusta ynnä muuta toimintaa, joka tukee ja helpottaa lähinnä valvontaa suorittavien viranomaisten työtä. Varsinaisia suorittavaan valvontaan kuuluvia valtuuksia virastolla olisi vain niissä tapauksissa, joissa kyseessä on laajaa aluetta koskeva pakkokeino (32 §) tai markkinoinnin kieltämistä koskeva toimenpide (33 §) tai markkinoinnin oikaisu (34 §). Muussa lainsäädännössä virastolla voi olla erityisiä tehtäviä, kuten esimerkiksi ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä ja päätöksen soveltamisesta annetun lain (530/94) 4 §:n mukaisesti elintarvikevirasto vastaa luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valvonnan järjestämisestä.

Valvontadirektiivi edellyttää erityisen valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman antamista, joka tulee sovitaa yhteen komissiossa jäsenmaille annettavana yhteisenä suosituksena.

10 §. *Aluehallinto.* Lääninhallitukset toimivat kuntiin nähden suunnittelu- ja ohjaamistehtävissä, mutta niillä on myös oikeus suorittaa elintarvikevalvontaa alueellaan. Viimeksi mainittu tehtävä on katsottu välttämättömäksi, koska kuntien itsehallinnon lisääntyessä ja virkojen sijoittelun vapautuessa on pystyttävä huolehtimaan valvonnasta sellaisessakin tapauksessa, jossa kunta ei ole ehdotetun lain 11 §:n velvoitteesta huolimatta pystynyt järjestämään hyväksyttävää, kansainväliset vaatimukset täyttävää elintarvikevalvontaa. Jos kunnallinen valvonta toimii, ei lääninhallituksella voida katsoa olevan toimivaltaa puuttua paikalliseen valvontaan.

11 §. *Paikallishallinto.* Ehdotetun lain mukainen valvonta on kunnan tehtävänä alueellaan. Tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai monijäseninen toimielin. Lautakunta tai toimielin voi olla myös useamman kunnan yhteinen. Kunnanvaltuusto voi päättää, että toimielin saa siirtää päätösvaltaansa alaiselleen viranhaltijalle. Jos toimielin on useamman kunnan yhteinen, päätös päätösvalan siirtämisestä tehdään kuntayhtymän perussopimuksessa sovitulla tavalla. Jos toimielin saa oikeuden päättösvaltansa siirtämiseen, voi se tämän toimival-

tansa rajoissa päättää, mitä tehtäviä se haluaa alaisensa viranhaltijan käsiteltäväksi. Näin kunta tai kuntayhtymä voi itse päättää, miten se tarkoituksenmukaisimmin järjestää ehdotetun lain mukaisten tehtävien hoitamisen.

12 §. *Muut valvontaviranomaiset.* Lähtökohdiana voidaan pitää sitä, että tullilaitos vastaa ensi sijassa maahantuotavien elintarvikkeiden valvonnasta. Riippumatta siitä, miten elintarvikevalvonta järjestetään sisämarkkinoilla, ei ole mahdollista jättää tullilaitoksen yhteydessä toimivan tullilaboratorion kapasiteettia hyödyntämättä täysimääräisesti. Tämä on välttämätöntä senkin vuoksi, että tullilaboratoriolla on mittatekniikan keskuksen akkreditoima laboratorion laatujärjestelmä, kun kunnallisista laboratorioista vain harva täyttää valvontadirektiivin täydennysdirektiivin asettamat vaatimukset, mikä puolestaan on edellytyksenä sille, että laboratoriolle on oikeus tehdä virallisia elintarviketutkimuksia 1 päivästä marraskuuta 1998. Tullilaboratorion oikeudellinen ja organisatorinen asema määräytyy valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvan lainsäädännön mukaisesti (laki tullilaitoksesta, 228/91).

Nykyisin Euroopan unionissa elintarvikevalvonnan organisatorinen asema vaihtelee maittain eikä yhdenmukaistettuja sääntelyitä ole odotettavissa ainakaan aivan lähitulevaisuudessa. Tämän vuoksi ja huomioon ottaen EY:n elintarvikevalvontadirektiivin johdannossa olevan toteamuksen jossa jäsenvaltioille sallitaan tiettyyn asteeseen vapaus valita käytännön keinot, jotta jonkin jäsenenmaan erityisoloihin parhaiten soveltuviin, hyväiksi havaittuihin menetelyihin ei puututtaisi, elintarvikelain voimaantulo ei, lukuunottamatta hallinnollisia tarkennuksia, edellytä muutoksia valvontaorganisaatioon.

Tullilaitos huolehtisi ehdotuksen mukaan myös maastavietävien ja kauttakulikutavarana kuljetettavien elintarvikkeiden asiakirjojen oikeellisuuden valvonnasta. Kauttakulikutavara ei kulje varsinaisesti Suomen tullialueen läpi. Huomioon ottaen kuitenkin se erityinen huolellisuusvelvoite, jota 7 ja 17 §:ssä on korostettu, on lakiehdotukseen nähty tarpeelliseksi ottaa säännös, jonka mukaan tullilaitos voi, jos kauttakulikutavaran epäillään aiheuttavan välitöntä vaaraa terveydelle, kieltää tavarana maastaviennin ja ryhtyä muihin tässä laissa säädettyihin toimenpiteisiin. Ruotsin elintarvikelaissa (muutos SFS 1991:357) on säännös, jonka mukaan tullivarastossa tai vapaasatamassa ole-

van elintarvikkeen vienti voidaan kieltää, jos elintarvike voi aiheuttaa vakavia henkilövahinkoja.

Tullilaitokselle säädetty velvollisuudet eivät suinkaan poista tai vähennä muiden valvontaviranomaisten velvollisuutta valvoa jo tuotantovaiheessa maastavietäviä tuotteita tai markkinoilla jo olevia maahantuotuja elintarvikkeita.

Säännöksen 2 momentin tarkoituksena on hyödyntää valvontaan käytettäviä voimavaroja mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Elintarvikevirasto voisi säännöksen mukaan määrätä, että myös muu valtion virkamies voisi toimia tämän lain mukaisena valvontaviranomaisena määrättyissä tehtävissä, jos virkamiehellä katsotaan olevan erityistä asiantuntemusta tällä alueella ja ratkaisua voidaan pitää elintarvikevalvonnan kannalta tarkoituksenmukaisena. Kysymykseen tullevat lähinnä asianmukaisen sopimuksen perusteella tarkastuseläinlääkärit tietyissä tuotantolaitoksissa sekä esimerkiksi kasvintarkastajat, joilla on pätevyys arvioida elintarvikemääräysten mukaista laatua. Usein olisi tarkoituksenmukaista määrätä esimerkiksi ne viranomaiset, jotka huolehtivat EU-velvoitteiden mukaisista kasvien ulkoista laatua koskevista tarkastuksista osana yhteistä maatalouspolitiikkaa, valvomaan myös elintarvikkeiden terveydellisiä ominaisuuksia ja merkintämääräyksiä, jos tarkastajilla katsotaan olevan tähän asianmukainen pätevyys.

13 §. *Valvontaviranomaisten pätevyys.* Valvontadirektiivin täydennysdirektiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että toimivaltaisella viranomaisella on tai ne pystyvät hankkimaan riittävän määrän asianmukaisesti päteviä ja kokeneita työntekijöitä, erityisesti sellaisissa tieteissä kuten kemia, elintarvikekemia, eläinlääketiede, lääketiede, elintarvikemikrobiologia, elintarvikehygieniä, elintarviketeknologia ja oikeustiede, jotta valvontadirektiivin edellyttämät tarkastukset voidaan suorittaa asianmukaisesti.

Säännös on Suomeakin velvoittava. Varsinkin pienemmillä kunnilla on varmasti vaikeata hankkia kaikkea direktiivissä edellytettyä asiantuntemusta ainakaan siten, että niiden palveluksessa olevilla henkilöillä olisi vaadittu asiantuntemus. Direktiivin mukaan onkin sallittua, että asiantuntemus hankitaan tarvittaessa ostopalveluina, sopimuksen nojalla yhteistoiminnassa tai vaikkapa jäsenyyden perusteella erilaisissa yhteistyöelimissä.

4 luku. Tutkimuslaitokset

14 §. *Elintarviketutkimuslaitokset.* Lakiehdotuksessa on tarkoitus edelleen määrätä virallisiksi tutkimuslaitoksiksi tietyt vaatimustason täyttävät valtion tai kunnan tutkimuslaitokset. Elintarvikevirasto olisi hyväksyvä viranomaisen, joka hyväksymispäätöksessään määräisi myös kyseisen laboratorion pätevyysalueen. Elintarvikeviraston hyväksymispäätös on ainakin sen jälkeen, kun tutkimuslaitosten pätevyysvaatimukset valvontadirektiivin täydennysdirektiivin mukaisesti tulevat voimaan 1 päivänä marraskuuta 1998 luonteeltaan puhtaasti hallinnollinen, koska tutkimuslaitoksen pätevyyden arviointi tapahtuu muualla. Elintarvikevirasto pitäisi laitoksista rekisteriä, johon merkittäisiin muun muassa laitoksen pätevyysalue. Virallisella tutkimuslaitoksella olisi lakiehdotuksen mukaan velvollisuus tehdä viranomaisen pyytämiä tutkimuksia omalta pätevyysalueeltaan.

Elintarvikevalvontaa suorittavaksi tutkimuslaitokseksi voidaan määrätä vain valvontadirektiivin täydennysdirektiivin 3 artiklassa määrätyn pätevyyden osoittanut laboratorio. Sen pätevyyden voi osoittaa taas sellainen arviointielin, joka täyttää direktiivin 4 artiklassa olevat vaatimukset. Suomesta arviointielimenä tulee tällä hetkellä kysymykseen mittatekniikan keskus.

Valvontadirektiivi edellyttää, että elintarvikevalvonnan näytteet on tutkittava virallisissa laboratorioissa. Direktiivi mahdollistaa lisäksi, että muikin kuin virallinen laboratorio voidaan valtuuttaa tekemään tiettyjä analyysejä (7 artikla 2 kohta) valvontaviranomaisen käyttöön. Vastaava säännös on kirjoitettu 3 momenttiin. Valtuutus ei kuitenkaan anna tutkimuslaitokselle virallisen laitoksen asemaa. Esimerkiksi Alkon tutkimuslaboratorio voisi tulla kysymykseen tällaisena tiettyihin analyyseihin erikoistuneena laitoksena. Laboratorioiden, niin virallisten kuin muidenkin valvontatai tarkastusjärjestelmään hyväksytyjen on kuitenkin aina täytettävä kansainväliset pätevyysvaatimukset.

Valvontadirektiivi ei ota kantaa laboratorion omistuspohjaan tai asemaan julkishallinnossa. Tulevaisuudessa lieene ehkä mahdollista määrätä muikin kuin valtion tai kunnan tutkimuslaitos viralliseksi tutkimuslaitokseksi, jos se muutoin täyttää samat vaatimukset kuin virallisiksi laboratorioiksi määrätty julkishallinnon

laitokset. Varsinaista valvontatehtävää suorittavalta laboratoriolta vaaditaan kuitenkin selaista puolueettomuutta, että elintarvikemarkkinoilla toimivan yrityksen tai sitä lähellä olevien omistamat tai hallitsevat laboratoriot eivät luonnollisestikaan voi osallistua valvontaan, mutta voinevat antaa valvontaviranomaisille esimerkiksi tietyissä puitteissa lausuntoja.

Suomessa on nykyisin yli 50 kunnallista laboratoriota, joiden pätevyysvaatimuksista on määrätty suhteellisen ylimalkaisella kauppa- ja teollisuusministeriön kirjeellä 19 päivältä syyskuuta 1980 (No 45/260/79). Tutkimuslaitokset jaetaan tutkimusalaan perustutkimuksia ja vaativia tutkimuksia suorittaviin laboratorioihin. Toistaiseksi yksikään niistä ei ole osoittanut kansainväliset vaatimukset täyttävää pätevyyttään, joten niiden käyttäminen elintarvikevalvontaan virallisia lausuntoja antavana laboratoriona ei enää 1 päivän marraskuuta 1998 jälkeen ole mahdollista, elleivät ne sitä ennen osoita pätevyyttään valvontadirektiivin täydennysdirektiivin osoittamalla tavalla. Mikään ei sen sijaan estä, että tällaisiakin laboratorioita voidaan käyttää hyväksi sellaisilla aloilla, joissa ei suoranaisesti ole kysymys virallisesta elintarvikevalvonnasta ja sen nojalla määrättävistä mahdollisista pakkotoimista. Tulevaisuuden varaan jää, mikä tällaisten laboratorioroiden käytännön merkitys tulee olemaan.

15 §. *Elintarviketutkimuslaitoksille asetettavat vaatimukset.* Valvontadirektiiviä täydentävä direktiivi antaa selkeät ja yksityiskohtaiset ohjeet siitä, millaisia laatuvaatimuksia virallisilta tutkimuslaitoksilta edellytetään. Elintarvikelakiehdotukseen on kirjoitettu yleiset säännökset vaadittavasta laaturjestelmästä ja laboratorion velvollisuudesta osallistua järjestettäviin pätevyydestauksiin. Yksityiskohtaiset ohjeet antaisi elintarvikevirasto.

Edellä mainittu valvontadirektiivin täydennysdirektiivi edellyttää, että virallinen tutkimuslaitos täyttää EN 45001 standardissa määrättyt yleiset vaatimukset. Laaturjestelmän pohjan muodostaa laboratorion oma laatukäsikirja, johon laboratorio kirjaa ja kokoaa laaturjestelmänsä ja sen ylläpitoon tarvittavat erityisohjeet. Apuna järjestelmän laatimisessa voi käyttää esimerkiksi mittatekniikan keskuksen suositusta S2/1992 tai elintarvikeviraston valvontasarjassa julkaistua Laatukäsikirjan runko kunnallisille elintarviketutkimuslaitoksille (3/1992). Aktiivisimmat elintarviketutkimuslaitokset ovat jo aloittaneet laaturjestelmän

luomisen. Ilmeisesti tämä on kynnys, joka pudottaa tulevaisuudessa osan nykyisistä tutkimuslaitoksista pois virallisten laitosten listalta. Laboratorioiden on täytettävä direktiivin vaatimukset viimeistään 1 päivänä marraskuuta 1998.

Tutkimuslaitoksen pätevyyden arvioinnissa on direktiivin mukaan noudatettava EN 45002 standardin vaatimuksia. Pätevyyden osoittamisen eräänä osana on velvollisuus osallistua laboratorioille järjestettäviin interkalibrointitutkimuksiin, joita käytännössä voidaan järjestää esimerkiksi pohjoismaisena yhteistyönä. Analyysitoiminnassaan virallisten laboratorioiden on mikäli mahdollista käytettävä määrittämenetelmiä, jotka on tutkittu laboratorioiden välisissä menetelmätutkimuksissa (kollaboratiiviset tutkimukset).

Valvontadirektiivin täydennysdirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan valtion on määrättävä toimielin, joka on vastuussa tutkimuslaitosten arvioinnista (assessment). Toimielinten tulee puolestaan täyttää EN 45003 standardissa laboratorion akkreditointielimille asetetut yleiset vaatimukset (General criteria for laboratory accreditation bodies). Mittatekniikan keskus on testaus-, tarkastus-, sertifiointi- ja kalibrointitoimintaa harjoittavien toimielinten pätevyyden toteamisesta annetulla asetuksella (1568/91) määrätty vastaamaan akkreditointitoiminnan järjestämisestä Suomessa. Virallisen tutkimuslaitoksen asemaa haluavan laboratorion on siis haettava esimerkiksi mittatekniikan keskukselta akkreditointia pätevyydelleen ja tutkimusmenetelmille, jotka se haluaa mainittavan pätevyysalueessaan. Elintarvikevirastolle jää näin ollen lähinnä muodollinen määräysvalta, kun se lakiehdotuksen 14 §:n mukaan hyväksyy laboratorion viralliseksi tutkimuslaitokseksi.

16 §. *Elintarviketutkimuslaitosten erityistehtävät.* Nykyisen elintarvikeasetuksen mukaan valtioneuvosto on määrännyt kolme valtion tutkimuslaitosta toimimaan johtavina elintarviketutkimuslaitoksina ja samalla määrännyt niiden tutkimusalat. Uuteen lakiehdotukseen ei sisälly johtavan tutkimuslaitoksen käsitettä.

Näyttää ilmeiseltä, että tuleva kehitys edellyttää joitakin erityisvalmiuksia tutkimuslaitoksilta. Siksi elintarvikelakiehdotukseen on sisällytetty kauppa- ja teollisuusministeriölle valtuudet määrätä valtion tutkimuslaitoksille erityistehtäviä. Tällaisia tehtäviä voisivat olla esimerkiksi pätevyydestausten järjestämiseen ja

laboratorioiden laadunvarmistukseen liittyvät asiantuntijatehtävät sekä menetelmien kehittämiseen liittyvät tehtävät.

Erityistehtävänä voisi tulevaisuudessa myös olla asiantuntijana toimiminen virallista asemaa hakevan laboratorion pätevyyttä arvioitaessa tietyllä elintarvikeanalytiikan alueella. Tutkimuslaitos voitaisiin jopa määrätä akkreditointielimeksi edellyttäen, että sillä olisi EN 45003 standardin mukainen pätevyys.

Mittatekniikan keskuksen rinnalle saattaa tulla tarvetta nimetä elintarviketutkimuksiin erikoistuneita akkreditointilaitoksia. Elintarviketutkimukset edellyttävät erityisosaamista jotta erikoistumista tällä alalla voisi tapahtua. Tulevaisuudessa on odotettavissa, että suuri osa nykyisistä elintarviketutkimuslaitoksista hakee akkreditointia, mikä merkitsee suurta työmäärää Suomen ainoalle akkreditointielimelle. Mittatekniikan laitokselle tulisi osoittaa vaikka tilapäistä asiantuntijahenkilöstöä näihin tehtäviin.

Nykyisistä johtavista tutkimuslaitoksista esimerkiksi Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen Bio- ja elintarviketekniikka on akkreditoitu tiettyjen analyysimenetelmien osalta. Lisäksi johtavien elintarviketutkimuslaitosten henkilökunnassa on koulutettuja asessoreita, jotka käytännössä suorittavat elintarviketutkimuslaitosten pätevyyden arviointia akkreditointia varten. Jos osakin nykyisistä tutkimuslaitoksista hakee akkreditointia, se merkitsee tarvetta kouluttaa lisää asessointipätevyyden omaavia henkilöitä. Muuten Suomi ei kykene täyttämään valvontadirektiivin vaatimuksia.

5 luku. Elintarvikevalvonnan järjestäminen

17 §. *Valvonnan tasapuolisuus.* Valvonnan järjestämistä koskevat säännöt on otettu soveltuvin osin valvontadirektiivistä. Pykälässä on lähdetty siitä, että elintarvikkeita on valvottava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, onko elintarvike tarkoitettu pidettäväksi kaupan tai muutoin luovutettavaksi Suomessa tai sen rajojen ulkopuolella. Säännöksessä ei tehdä eroa siitä, viedäänkö tavara ETA-alueelle vai sen ulkopuolelle.

Tätä EY:n säädöksestä poikkeavaa laajempaa veloitetta voidaan perustella periaatteella, joka sisältyy moninkeskiä kauppajärjestelyjä

koskevaan tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) niin sanottuun SPS-sopimukseen (GATT 1994 -sopimus, Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures). Sopimus edellyttää (kohdasta 7), että jäsenvaltiot eivät terveyden ja kasvinsuojeluun liittyvissä toimenpiteissään mielivaltaisesti tai epäoikeutetusti syrji toisia jäsenvaltioita, jos olosuhteet ovat samat tai samankaltaiset.

Edellä oleva tarkastusvelvollisuus laajentaa kotimaisen valvontaorganisaation vastuuta ja tehtäviä, mikä edellyttää vastaavan korvauksen saamista tietyistä valvontatoiminnasta ja onkin eräänä perusteena elintarvikevalvonnan tutkimusten saattamiseksi maksulliseksi.

18 §. *Valvontatoimenpiteet.* Valvontatoimenpiteet ovat lakiehdotuksessa olennaisesti samat kuin valvontadirektiivin 4 artiklassa. Huomatava on, että tarkastuksia on tehtävä säännöllisesti, tarkastustoiminnan on katettava kaikki tuotannon, käsittelyn ynnä muut vaiheet ja tarkastukset on yleensä suoritettava niistä ennakolta ilmoittamatta.

19 §. *Tarkastusoikeus.* Pykälään on sisällytetty oikeudet, joita viranomaiset valvonnassaan tarvitsevat. Viranomaisen on päästävä tiloihin, joissa toimintaa harjoitetaan. Lisäksi viranomaisella on oikeus tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia sekä oikeus tutustua tarvittaviin asiakirjoihin, joissa voi olla valvonnan kannalta oleellisia tietoja.

ETA-sopimuksen 108 ja 109 artikla sekä Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) valtioiden sopimukset valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta edellyttävät, että sopimuksen velvoitteita EFTA valtioiden alueella valvoo EFTA:n valvontaelin (EFTA Surveillance Authority/ESA). Lisäksi valvontadirektiivin täydennysdirektiivi edellyttää myös komission virkamiehille oikeutta osallistua valvontajärjestelmän tarkastamiseen ETA-maissa. Tätä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi pykälän 2 momenttiin.

20 §. *Näytteenotto ja näytteen tutkiminen.* Elintarvikenäytteiden tutkiminen on keskeinen valvontakeino elintarvikevalvonnassa. Toiminnan kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että valvonnan kannalta tarpeelliset näytteet voidaan ottaa korvauksetta elintarvikkeen eri käsittelyvaiheista.

Nykyisen elintarvikelain nojalla viranomaisen saa näytteen korvauksetta vain silloin, jos

näyte tutkimuksessa todetaan määräysten vastaiseksi. Pienten rahallisten korvausten maksamisesta koituu monesti kohtuuttomia käsittelykuluja näytteen hintaan verrattuna. Näytteestä saadulla korvauksella on elinkeinonharjoittajalle useimmiten vain vähäinen merkitys. Maa- ja metsätalouden valvonnassa näytteet ovat olleet maksuttomia jo pian 20 vuotta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että näytteet tutkitaan virallisissa tai muussa elintarvikeviraston hyväksymässä tutkimuslaitoksessa. Näin voidaan varmistaa tulosten vertailtavuus ja luotettavuus. Järjestelmän tulee kuitenkin olla kilpailun kannalta mahdollisimman neutraali. Valvonta-analyysijä voidaan 14 §:n 3 momentin mukaan antaa tehtäväksi muullekin kuin viralliselle tutkimuslaitokselle, jos tutkimuslaitoksella on tehtävään soveltuva pätevyys.

21 §. *Tiedonsaantioikeus.* Valvonnan edellytyksenä on, että valvontaviranomaiset saavat asianomaisilta elinkeinonharjoittajilta ja muilta henkilöiltä, joita ehdotetun lain säännökset koskevat, valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Pykälän nojalla voidaan muun muassa maa- ja metsätalouden valvonnasta vaatia kirjallinen selvitys tuotteen torjunta-ainekäsittelystä tai muusta koostumuksesta. Muita tietoja voivat olla esimerkiksi mahdollisen omavalvonnan yhteydessä tehty havainnot ja saadut mittaus- ja tutkimustulokset sekä tiedot laitoksen käyttämistä valmistus- ja jalostusmenetelmistä. Tiedot olisi annettava viranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa.

Myös muilla valtion tai kunnan viranomaisilla, kuten terveys- ja rakennusvalvontaviranomaisilla, saattaa olla ehdotetun lain noudattamisen kannalta tarpeellisia tietoja. Valvonnan tehokkuuden vuoksi ja jotta välttyäisiin esimerkiksi päällekkäisten tutkimusten tekemiseltä, viranomaisilla tulee olla oikeus saada valvontaa varten tietoja myös muilta viranomaisilta.

22 §. *Elinkeinonharjoittajan avunantovelvollisuus.* Säännöksessä ehdotetaan, että elinkeinonharjoittajan on kustannuksellaan annettava valvontaviranomaiselle valvontaa varten tarpeellinen apu. Kysymykseen tulee lähinnä tietojen järjestäminen sopivalla tavalla tai ilman apuneuvoja vaikeasti saatavien näytteiden ottaminen ja muu sen kaltainen tavanmukainen kohtuulliseksi arvioitava avunantovelvollisuus.

6 luku. Elintarvikelaitokset

23 §. *Ilmoitusvelvollisuus ja luvanvaraisuus.* Terveystieteiden alalla siirryttiin elintarvikehuoneistojen hyväksymismenettelystä ilmoitusmenettelyyn. Elintarvikelakiehdotuksen mukaan myös kauppa- ja teollisuusministeriö voisi määrätä, että elintarvikelaitoksesta on tehtävä ilmoitus erikseen määrättävään rekisteriin. Ilmoitusvelvollisuutta perustellaan sillä, että viranomaisella on oltava mahdollisuus kerätä tietoja elintarvikealan yrityksistä valvonnan tarpeita varten.

Käytännössä tietyllä toimialalla toimiville laitoksille voisi olla tarpeen säätää erityisvaatimuksia, joiden täyttäminen on osoitettava esimerkiksi numerotunnusella. Vastaava järjestelmä koskee EU:ssa liha- ja kalalaitoksia ja se voi tulla ajankohtaiseksi myös elintarvikelain tarkoittamia laitoksia koskevassa. Luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valvonnan järjestäminen edellyttää asianomaisen EY:n asetuksen mukaan erityisen rekisterin pitämistä muun muassa valmistajista ja maahantuojista.

Ilmoitusvelvollisuus voidaan määrätä koskemaan myös elintarvikelaitoksen tuotantoa, valmistusta tai kauppaa kokonaisuudessaan tai osaa siitä tai ulkomaankaupan kannalta tarpeellisia tietoja. Ilmoituksen tarkoituksena on antaa viranomaiselle tieto toiminnasta, joka edellyttää tavanomaista tarkempaa viranomaisvalvontaa. Muun muassa erityisravinnoksi tarkoitettuja elintarvikkeita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu direktiivi edellyttää direktiivin piiriin kuuluvien elintarvikkeiden ilmoittamista viranomaisille, kun ne ensi kertaa tulevat markkinoille.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan valtuuksia määrätä toiminta luvanvaraiseksi, jos kansainväliset sopimukset niin edellyttävät. Erillinen lupamenettely tulee kysymykseen esimerkiksi uuden valmistus- tai käsittelymenetelmän käyttöönotossa. Esimerkkinä mainittakoon elintarvikkeiden käsittely ionisoivalla säteilyllä, johon liittyy monia harkintaa ja erityisvalvontaa vaativia menettelyjä. Euroopan yhteisössä on myös valmisteilla ehdotus neuvoston asetukseksi uus-elintarvikkeista ja niiden valmistusaineista (Commission proposal for a Council Regulation on novel foods and novel food ingredients (COM (93) 631 final), joka tulee edellyttämään erillisiä lupamenettelyjä, kun ns. uus-elintarvikkeiden ensimmäistä kertaa tulee markkinoille ETA-alueella.

7 luku. Valvonnasta perittävät maksut

24 §. *Kunnan viranomaisten perimät maksut.* Lakiehdotuksen mukaan elintarvikelaitoksen sijaintikunnan viranomaisen on perittävä elinkeinon harjoittamiseen liittyvien lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelystä ja laboratoriotutkimuksista maksun, joka vastaa suuruudeltaan enintään valvontatoimenpiteiden todellisia kustannuksia.

Aiemmin 17 §:n perusteluissa mainitun GATT:n 1994 sopimuksen liitteen C kohdassa f edellytetään, että kaikki maksut, jotka kohdistuvat tuontia koskeviin menettelyihin, ovat samanarvoiset kotimaisille samoin kuin muista jäsenmaista tuleville tuotteille määrättyjen maksujen kanssa eivätkä ne saa ylittää palvelun todellisia kustannuksia. Maahantuotavien ja kotimaisten tuotteiden erilaista kohtelua ei voida jatkaa muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa, ja johdonmukainen ratkaisu on saat- ta myös kotimaan valvonta samoin perustein kuin tuonti maksulliseksi.

Ongelmallista kunnallisten maksujen mää- rämisessä on myös, että valtion maksuperus- telaki velvoittaa valtion viranomaisia perimään maksun suoritteistaan, jotka liittyvät vastaan- ottajan taloudellista laatua olevaan toimintaan riippumatta siitä, tapahtuuko suoritteen tuot- taminen vastaanottajan pyynnöstä vai ei. Suo- men on mahdotonta sallia diskriminoivaa mak- supolitiikkaa kunnallisille suoritteille (esimer- kiksi maksuttomuus), jos tuonnista ja muista- kin valtion viranomaisten suoritteista on lain mukaan perittävä maksu.

Kotimaan valvonnan ja tuontivalvonnan ta- sapuolisuuden vaatimus olisi ahtaasti ottaen saavutettavissa sillä, että vain laboratoriotut- kimuksista perittäisiin maksu. Näin siksi, että tuontivalvonnassa käytännön syistä valtaosa valvontatoimenpiteistä muodostuu laboratorio- tutkimuksista. Kuitenkin kotimaan osalta pel- kien laboratoriotutkimusten saattaminen mak- sullisiksi saattaisi vinouttaa valvontaa, kun osa siitä olisi maksullista ja osa maksutonta. Täl- lainen tilanne saattaisi johtaa jopa tarpeetto- miin laboratoriotutkimuksiin muiden valvonta- keinojen kustannuksella. Toisaalta lakiehd- otuksen mukainen paikallisten valvontatoimen- piteiden maksullisuus ulottuu myös lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelystä perittäviin maksui- hin. Toistaiseksi tällaisista toimista maksulli- suus tulee kysymykseen vain eräistä marja-, hedelmä- ja kasvisvalmisteista sekä eräistä juo-

mista annetussa asetuksessa tarkoitetuista ve- den pakkaamista koskevista ilmoituksista kun- nalliselle toimielimelle. Kun valvonta yhä ene- nevässä määrin tulee keskittymään ns. markki- navalvontaan, valvonnan menestyksellisen to- teuttamisen edellytyksenä on, että paikallisvi- ranomaisilla on riittävät tiedot päätöksenteon tueksi. Onko ja missä määrin syytä lisätä ennakoilmoitusvelvollisuutta ja/tai lupamenet- telyä, jää hyvin pitkälle EU:n vastaisen kehi- tyksen valossa arvioitavaksi.

Ongelmia käytännön valvontatyössä maksu- jen kohdentamisessa voi syntyä toisaalta ter- veydensuojelulain ja toisaalta elintarvikelain mukaisten järjestelmien yhteensovittamisesta. Peruslängökohtahan on, että terveydensuojelu- lain mukainen ensisijainen oikeushyvä on yleis- en elintarvikehygienian turvaaminen, kun taas elintarvikelain keinot ulottuvat pääosin valmii- seen elintarvikkeeseen. Samansisältöinen toimi voi, etenkin jos sen välittömänä syynä on ollut epäily elintarvikkeen haitallisista ominaisuuksista, tulla arvioitavaksi pitkälle kumman ta- hansa lain säännösten valossa. Paikallisviran- omaisen harkintaan on voitava jättää sen arvi- ointi, toimiiko hän ensi sijassa terveydensuojelulain vai elintarvikelain mukaisesti. Käytän- nössä tästä ei pitäisi tulla suuria ongelmia, koska elintarvikelain voidaan katsoa tulevan sovellettavaksi silloin, kun kyseessä on elintar- vikkeiden markkinavalvonta. Jos taas tarkas- tus- tai muun valvontatoimenpiteen tarkoituk- sena on selvittää esimerkiksi tautitilannetta ja sen syitä tai yleensä elintarvikehuoneistojen hygieenisä olosuhteita, kyseessä on terveyden- suojelulain mukainen toiminta.

25 §. *Valtion viranomaisten perimät maksut.* Merkittävimmät valtion maksuperustelain no- jalla annetun päätökset elintarvikealalla ovat elintarvikeviraston maksullisista suoritteista an- nettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (1233/93) ja tullilaitoksen suoritteiden maksul- lisuudesta ja maksuperusteista sekä suoritteista perittävistä maksuista annettu valtiovarainmi- nisteriön päätös (1001/93). Lääninhallituksen suoritteiden maksullisuudesta, maksuperusteis- ta ja julkisoikeudellisista suoritteista perittävis- tä maksuista annetussa sisäasianministeriön päätöksessä (642/93) ei ainakaan toistaiseksi ole katsottu aiheelliseksi määrätä maksuista niissä tapauksissa, joissa lääninhallitukset jou- tuvat suorittamaan elintarvikelain mukaiseen elintarvikevalvontaan kuuluvia valvontatoi- menpiteitä.

26 §. *Maksujen perintä ilman tuomiota ja päätöstä.* Ehdotettu säännös on tavanomainen säännös tällaisessa yhteydessä.

8 luku. Pakkokeinot

27 §. *Elintarvikkeen tai sen käyttötarkoituksen muuttaminen.* Luvussa edetään sääntelyssä lievemmästä toimenpiteestä ankarampaan. Lieväksi arvioidaan tapaus, jossa elintarvike voidaan luovuttaa hyväksyttävään tarkoitukseen, tai jos elintarvike voidaan muuttaa elintarvikemääräysten mukaiseksi. Tällöin valvontaviranomaisen tulee lakiehdotuksen mukaan kehottaa elinkeinonharjoittajaa suullisesti tai kirjallisesti korjaamaan tavarassa olevan virheen. Jos tavaraa ei voida tai haluta korjata määräysten mukaiseksi, elintarvike tulee voida sallia luovutettavaksi hyväksyttävään tarkoitukseen, esimerkiksi eläinten rehuksi, jos se täyttää tätä koskevat vaatimukset, tai hävitettäväksi tavaranhaltijan kustannuksella. Toimet on tehtävä viranomaisen valvonnassa. Tavarankirjaukselle laskeminen, luovuttaminen hyväksyttävään tarkoitukseen tai hävittäminen saa tapahtua vain viranomaisen luvalla.

Lievin tapaus on kyseessä silloin, kun esimerkiksi pakkausmerkinnöissä on vähäinen kirjoitusvirhe. Tällöin yleinen etu ei vaadi välttämättä edes virheen korjaamista, jos korjauskustannukset muodostuvat suuriksi ja jos virheen olemassaolon ei katsota haitallisesti vaikuttavan esimerkiksi kuluttajan ostopäätökseen. Valvontaviranomainen voi tällöin virheen vähäisyydestä johtuvasta erityisestä syystä sallia elintarvikkeen markkinoille saattamisen. Erityistä syytä harkittaessa on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota myöskin siihen, onko virhe ollut toistuva.

Elintarvikelaissa ei ole välttämätöntä säätää asianosaisten kuulemisesta ennen pakkotoimiin ryhtymistä. Sovellettavaksi tulevat hallintomenettelylain (598/82) 15 §:n yleiset säännökset. Asianosaista on ennen asian ratkaisemista kuultava. Asian saa kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta esimerkiksi, jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai jos asian ratkaisemista ei voida lykätä. Lain 25 §:ssä on säännös päätöksen tiedoksiannosta.

28 §. *Väliaikainen kielto.* Jos elintarvikkeen epäillään olevan ihmisravinnoksi sopimattoman tai jos 27 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä ei ole pidettävä riittävinä, valvontaviranomai-

nen voi antaa väliaikaisen kiellon. Tällöin tavara on luovutuskiellossa, jos tavarankirjauksen liikkeeseen saattamiseen arvellaan liittyvän terveydellistä tai taloudellista haittaa. Tällainen arviointi on tehtävä aina tapauksittain ottaen huomioon vaaran laatu ja tavarankirjauksen arvo.

Kiireellisessä tapauksessa väliaikaisesta kiellosta voi päättää kunnan viranhaltija, jolle valvontatehtävä on annettu. On epäselvää, olisiko tämän säännön kirjoittaminen lakiin ollut välttämätöntä, koska kunnalla on lain mukaan muutoinkin oikeus päättää sisäisen organisaationsa puitteissa valvonnan järjestämisestä. Säännöksellä onkin itse asiassa haluttu korostaa tarvetta kiireellisten toimien järjestämissämahdollisuuksiin.

29 §. *Kielto.* Jos tutkimuksessa varmistuu, että elintarvike on ihmisravinnoksi sopimaton tai jos valvontaviranomaisen määräämiä toimenpiteitä ei ole tehty, valvontaviranomaisen on annettava kieltopäätös.

30 §. *Yleinen tiedottaminen.* Jos ihmisravinnoksi sopimattomia elintarvikkeita on jo markkinoilla, valvontaviranomainen voi elinkeinonharjoittajan kustannuksella yleisesti tiedottaa elintarvikkeen sopimattomuudesta ihmisravinnoksi. Viranomaisvastuuseen tiedottamiseen on lakiehdotuksessa päädytty sen vuoksi, että aina ei ole varmaa, että asianomainen elinkeinonharjoittaja voi tai välttämättä haluaa täyttää velvoitetta. Jos kyseessä oleva ongelma on arvioitava vähäiseksi ja vaikutukset ovat paikalliset, viranomaisen on katsottava täyttävän velvollisuutensa, jos elinkeinonharjoittaja esimerkiksi omien lähetyslistojensa tai muun jakelukanaviensa kautta viranomaisen hyväksymällä tavalla ilmoittaa ostajille asiasta ja valvontaviranomainen katsoo tämän menettelyn tässä tapauksessa riittäväksi.

Jos kyseessä ei ole elinkeinonharjoittaja vaan esimerkiksi kunnallinen toimielin tai vaikkapa hyväntekeväisyysjärjestö, tiedottaminen tapahtuu valvontaviranomaisen kustannuksella. Maksukriteerioiden asettaminen tällaiselle hyvinkin monenlaiselle toiminnalle ei oletettavasti vastaa mahdollisesta kustannusvastaavuudesta saatavaa hyötyä.

ETA-sopimuksen liitteenä oleva nopeasta tietojenvaihdosta annettu neuvoston päätös (89/45/ETY) velvoittaa asianomaisen yhteysviranomaisen tietyissä tapauksissa ilmoittamaan vaarasta ja muista sen tunnistamiseen tarvittavista tiedoista komissiolle ja jäsenmaille. ETA-sopimuksen mukaan EFTA-maat ilmoittavat

kyseisistä tapauksista ESA:lle, joka välittää ilmoitukset eteenpäin. Suomessa yhteysviranomaisena toimii elintarvikevirasto. Samansisältöinen velvollisuus sisältyy nykyisin eli kesäkuun 29 päivästä 1994 neuvoston yleiseen tuoteturvallisuudirektiiviin ja sen liitteeseen (92/59/ETY), jolla neuvoston päätös kumottiin.

31 §. *Markkinoilta poistaminen.* Valvontaviranomainen voi edellisessä pykälässä tarkoitetun tunnusmerkistön toteutuessa määrätä, että elinkeinonharjoittajan on kerättävä markkinoilla jo olevat tuotteet ja korvattava tuotteiden hankkimisesta aiheutuneet taloudelliset tappiot. Tappiona tullee kysymykseen useimmiten tavarahan ostohinta.

32 §. *Laaja-alaiset pakkokeinot.* Jos elintarvike on päässyt jakeluketjuun, ei ole enää mielekästä puuttua yhden tai muutaman elinkeinonharjoittajan toimiin. Tämän vuoksi 32 §:ssä on ehdotettu, että pakkotoimista, joiden vaikutusalueena on koko maa tai yhtä lääniniä laajempi alue, päättää elintarvikevirasto. Sen seikan selvittäminen, milloin vaikutukset ulottuvat näin laajalle alueelle, on ratkaistava yksittäistapauksessa. Lähtökohtana arvioinnissa on pidettävä sitä, että vaikutuspiiriä ei ole jakeluketjun perusteella enää luotettavasti yksilöitävissä. Sen kiistatonta osoittamista, että elintarvike on todella jakelussa säännöksen tarkoittamalla laajalla alueella, ei luonnollisestikaan voida vaatia.

Elintarvikeviraston on annettava päätös tiedoksi tunnetuille valmistajille ja maahantuojille. Muilta osin päätöksen katsotaan tulleen elinkeinonharjoittajien tai muiden luovuttajien tietoon, kun päätös on julkaistu virallisessa lehdessä.

33 §. *Markkinoinnin kieltäminen.* Ehdotettu säännös sisältää elintarvikeviraston oikeuden kieltää jatkamasta tai uudistamasta kielletyksi katsottavaa markkinointia. Säännös soveltuu sellaisiin markkinointitoimiin, joissa vastaanottajia ei objektiivisten tosiasioiden perusteella etukäteen voida määritellä, kuten lehti-ilmoitukset, televisiomainonta tai muu sellainen. Sen sijaan elintarvikkeen päällysmarkkinnoissa tai elintarvikehuoneiston sisällä tai aivan välittömässä läheisyydessä tapahtuva markkinointi voidaan katsoa sellaiseksi yksittäiseen elinkeinonharjoittajaan liittyväksi myynninedistämistoiminnaksi, johon voidaan puuttua muiden tässä luvussa olevien pakkokeinosääntöjen nojalla. Yleisellä tasolla tapahtuvaa markkinointia taas ei voida lukea yksittäisen elinkeinon-

harjoittajan vastattavaksi siten, että esimerkiksi tietyn tavarahan myynti voitaisiin kieltää. Jos taas myyntipäällysmarkkinat tai elintarvikehuoneistossa olevat tiettyyn tuotteeseen liitettävät myynninedistämistoimet kohdistuvat ennalta määrättäviin tuotteisiin, on valvontaviranomaisen käytössä muut pakkokeinot, kuten esimerkiksi elinkeinonharjoittajan velvoittaminen korjaamaan virheelliset merkinnät tai muut myynninedistämistoimet.

Tässä pykälässä tarkoitettu kielto voidaan antaa myös väliaikaisena. Ehdotuksen 35 §:n mukaan markkinointikiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Säännös poikkeaa tältä osin kuluttajansuojalain 2 luvun 7 §:stä, jonka mukaan uhkasakko on asetettava, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Poikkeamista voidaan perustella sillä, että valvontaviranomaisilla on yleisesti ottaen laajemmat valtuudet puuttua säännösten vastaisten tuotteiden luovutuksiin kuin kuluttajansuojalaissa, joten uhkasakon asettamista voidaan tapauskohtaisesti harkita kaiken esille tulleen tosiasia-aineiston perusteella.

34 §. *Markkinoinnin oikaisu.* Ehdotettu säännös sisältää samantyyppisen säännöksen kuin kuluttajansuojalain 2 luvun 9 §:ssä on markkinointitoimen oikaisusta. Oikaisutoimi on ehdotuksen mukaan suoritettava määräajassa. Oikaisutoimi on tavallisesti määrättävä tapahtuvaksi samalla tavalla kuin markkinointitoimikin on tapahtunut eli esimerkiksi samassa lehdessä. Oikaisu tulee erityisesti kysymykseen, jos markkinoinnissa on annettu virheellinen tieto tai markkinoinnista puuttuu kuluttajien kannalta tärkeä tieto.

Tarkoituksena ei ole, että oikaisumääräys annetaan aina kiellon yhteydessä, vaan tällaiseen on syytä turvautua vain, jos se katsotaan kuluttajille, kuluttajiin rinnastettaville henkilöille tai suurtalouksille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi tarpeelliseksi.

35 §. *Uhkasakon asettaminen.* Säännös sisältää tavanomaisen uhkasakon asettamista koskevan sääntelyn. Uhkasakkoa koskevassa asiassa noudatetaan muutoin, mitä uhkasakko-laissa (1113/90) säädetään (vrt. kuitenkin 41 §:n 3 momentti). Niinpä uhkasakon tuomitsee maksettavaksi uhkasakkolain 10 §:n mukaan uhkasakon asettanut viranomainen, kun kumottavaksi ehdotetun elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n mukaisesti elintarvikeviraston määräämän uhkasakon tuomitsee maksettavaksi asianomainen lääninhallitus.

36 §. *Haltuunotto.* Valvontaviranomainen voi ottaa elintarvikkeen haltuunsa, jos on syytä epäillä välitöntä haittaa terveydelle eikä 28 tai 29 §:n mukaisia toimenpiteitä pidetä riittävinä. Haltuunottoa tulisi pitää äärimmäisenä keinona, jos valvontaviranomaisen väliaikainen kielto tai kielto uhkasakolla tehostettuna ei olisi riittävä keino estämään terveyshaittaa aiheuttavan elintarvikkeen joutumista kulutukseen.

37 §. *Haltuunottomenettely.* Pykälä sisältää tarkemmat määräykset haltuunottomenettelystä. Säännöksillä pyritään varmistamaan elinkeinonharjoittajan oikeusturvaa.

38 §. *Haltuunotetun omaisuuden säilyttäminen ja käyttäminen.* Haltuunotetun omaisuuden säilytystapaa ja käyttöä koskevat päätökset tekisi valvontaviranomainen. Jos sopivaa säilytystilaa ei haltuunotetulle omaisuudelle löydetä, voidaan omaisuus sallia säilytettävän myös laitoksessa. Omaisuuden tai säilytystilan tulee olla siten merkitty tai sinetöity, että haltuunotettu omaisuus voidaan vaivatta erottaa muusta laitoksen omaisuudesta.

Haltuunotetulle omaisuudelle voidaan tehdä sen laadun ja ominaisuuksien selvittämiseksi tutkimuksia. Päätös omaisuuden käytöstä olisi tehtävä heti haltuunoton jälkeen, tai jos edellä tarkoitetut tutkimukset ovat tarpeen, heti tutkimustulosten selvittyä. Elintarvikkeen ominaisuuksista riippuen se voidaan hyväksyä käytettäväksi johonkin hyväksyttävään ja vaarattomaan käyttötarkoitukseen, joissakin tapauksissa esimerkiksi rehuksi. Äärimmäisenä keinona kysymykseen tulee elintarvikkeen hävittäminen.

Edellä määrättyjen toimenpiteiden suorittamisvelvollisuus kuuluu tavarain omistajalle. Jos hän ei niitä tee määräajassa, valvontaviranomainen voi määrätä ne teetetäväksi omistajan kustannuksella.

9 luku. Rangaistussäännökset ja menettämisseuraamukset

39 §. *Rangaistussäännökset ja menettämisseuraamukset.* Säännöksessä on eroteltu elintarvikerikkomus, joka on asteikoltaan lievempi, seuraamuksena sakkorangaistus, tahallisuudesta tai laiminlyönnistä, joka on ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa ihmisen terveydelle. Tällöin asteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta, jollei muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

Pykälän 3 momentissa säädetään menettä-

misseuraamuksesta. Rikosesine tai sen arvo on tuomittava osaksi tai kokonaan valtiolle menetyksi sen mukaisesti kuin rikoslain 46 luvun 8 — 12 §:ssä säädetään. Muilta osin menettämisseuraamusten osalta noudatetaan rikoslain 2 luvun 16 §:n säännöksiä.

Nykyiseen elintarvikelakiin verrattuna lakia on täydennetty siten, että laissa on viittaus myös rikoslain 46 luvun 4 — 6 §:n säännöksiin laittomasta maahantuonnista tai maastavienistä eli rikosnimikkeeltään salakuljetuksesta sekä laittomasta tuontitavaraan ryhtymisestä.

Pykälän 5 momentissa halutaan korostaa sitä, että valvontaviranomaisen tulisi huolella punnita, olisiko asia saatettava rikosoikeudelliseen syyteharkintaan. Nykyisin syytetoimiin ryhtyminen on ollut kovin harvinaista, vaikka tällaiseen luopumisharkintaan ei rikoksen tai rikkomuksen laatu mitattuna taloudellisilla arvoilla tai aiheutetulla vaaralla ja tähän oikeuttavan nimenomaisen säännöksen puuttuessa olisi välttämättä ollut laillisia perusteita.

Pykälän 6 momentin mukaan sitä, joka rikkoo uhkasakolla tehostetun kiellon tai velvoitteen, ei voida tuomita rangaistukseen samasta teosta. Lakiehdotuksen mukaiset kiellot ja velvoitteet ovat monilta osin siinä määrin ylimalkaisia, että nimetyn rikkomuksen tai rikoksen tunnusmerkistön ei voida katsoa täyttyvän, minkä vuoksi uhkasakot muodostanevat käytännössä lain täytäntöönpanossa merkittävimmät sanktiot. Sen sijaan alemmanasteiset määräykset on pääsääntöisesti kirjoitettava niin yksityiskohtaisiksi, että epäselvyyttä vaatimustenmukaisen menettelyn suhteen ei tule.

Rangaistusta koskevat sääntelyt tarvittavin osin tarkistettuina on tarkoituksenmukaista siirtää rikoslakiin siinä vaiheessa, kun rikoslakiprojektin edetessä rikoslakiin siirretään rangaistussäännökset terveyttä ja turvallisuutta vaarantavista rikoksista.

40 §. *Salassapitovelvollisuuden rikkominen.* Säännöksessä on tavanomainen rangaistussäännös salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

10 luku. Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

41 §. *Valitus.* Elintarvikelain ja terveydensuojelulain soveltaminen paikallistasolla voi olla, kuten edellä esitettiin, vaikea rajanvetokysymys. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että valitustiet joka tapauksessa käyvät molempien lakien mukaisessa menettelyssä yhteen. Perus-

teluita on esitetty myös sille, että kunnan viranhaltijan päätöksestä tulisi ennen varsinaista muutoksenhakua tehdä oikaisuvaatimus kunnalliseen lautakuntaan tai muuhun toimielimeen. Toisaalta terveydensuojelulain saatua nykyisen muotonsa siinä hyväksytystä järjestelmästä poikkeamista on vaikea ajatella elintarvikelain kohdalla. Viranhaltijan päätökseen haetaan siten ehdotuksen mukaan muutosta lääninoikeudelta siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/54) säädetään. Tullilaboratorion päätökseen haetaan muutosta valittamalla tullihallitukseen (laki muutoksenhausta hallintoasioissa 6 §, vrt. laki tullilaitoksesta 228/91, 1 §).

Edellä 35 §:ssä säädettyyn uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei saisi hakea erikseen muutosta valittamalla.

42 §. *Täytäntöönpano.* Lakiehdotuksen mukaan valvontaviranomaisen päätöstä, joka koskee elintarvikemääräysten vastaisen elintarvikkeen valmistuksen tai toimen kieltämistä tai rajoittamista, olisi noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

11 luku. Erinäiset säännökset

43 §. *Kuluttajansuojalain soveltaminen.* Epätietoisuuden syntyminen estämiseksi ehdotetaan laissa nimenomaisesti säädettyä, että markkinoinnin kieltämisen sääntelyä koskevien 33 ja 34 §:n estämättä sovelletaan, mitä kuluttajansuojalaissa ja kuluttaja-asiamiehestä annetussa laissa säädetään. Käytännössä on havaittu, että erityissääntelyiden suhde yleissääntelyihin aiheuttaa tulkintaongelmia sen suhteen, mitä lakia tai lakeja voidaan soveltaa. Korkein oikeus on joutunut ottamaan kantaa siihen, voidaanko kuluttajansuojalakia soveltaa, jos erikoislainsäädännössä, esimerkiksi liikepankilainsäädännössä ovat säätämisen lähtökohdat olleet samat kuin kuluttajansuojalaissa. Päätöksessä omaksuttiin kanta, jonka mukaan kuluttajansuojalakia voidaan myös soveltaa, kun sen soveltamisalaa ei nimenomaan ollut erikoislainsäädännöllä rajoitettu. Vaikka kannan on katsottava tulleen auktoritatiivisella tavalla ratkaistuksi, on tässä yhteydessä katsottu tarkoituksenmukaiseksi nimenomaisin säännöksin selvittää elintarvikelain ja yleistä kuluttajansuojaa koskevien lakien soveltamisalaa.

44 §. *Virka-apu.* Säännös sisältää tavanmukaisen virka-apusäännön.

45 §. *Salassapitovelvollisuus.* Elinkeinonhar-

joittajan suojaamiseksi tarkastuksissa ja muussa valvonnassa kertyvien tietojen asiattomalta levittimiseltä ja käytöltä ehdotetaan pykälässä säädettyä salassapitovelvollisuudesta.

Salassapitovelvollisuus koskee kaikkia niitä, jotka lakia valvoessaan tai valvontaan liittyvää tutkimustoimintaa suorittaessaan ovat saaneet tietoja, jotka koskevat yksityisen tai yhteisön taloudellista asemaa, liike- tai ammattisalaisuutta taikka yksityisen henkilökohtaisia oloja.

Salassapidon piiriä on rajoitettu 2 momentissa lähinnä viranomaistehtävien asianmukaisen hoitamisen vaatimilla tiedoilla ja kansainvälisten sopimusten asettamilla velvoitteilla.

46 §. *Valtionosuus kunnille.* Kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaa sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/92).

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia säädettyä useita ympäristöterveydenhuollon alaan kuuluvia lakeja muutettiin siten, että lain 6 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan säännöksiä tavoitteiden ja ohjeiden antamisesta valtakunnallisessa suunnitelmassa ei enää sovelleta.

47 §. *Tarkemmat säännökset.* Hallinnolliset säännökset annetaan yleensä asetuksella. Tämän vuoksi lakiin on, vaikkakin tämä seuraa jo hallitusmuodon 28 §:stä, otettu viittauksenomaisesti säännös tästä. Asetuksella ei sen sijaan voida antaa kunnalliseen itsehallintoon ulottuvia säännöksiä. Pykälään on otettu säännös, jolla voidaan delegoida menettelyllisten säädösten antaminen kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön tai sosiaali- ja terveysministeriön päätöksillä.

Asetuksella voidaan säätää, että 48 §:n 1 momentissa tarkoitetuista asioista tarkempien määräysten, ohjeiden tai poikkeusten antamisvaltaa pykälän 3 momentissa mainituin rajoituksin annetaan maa- ja metsätalousministeriölle tai sosiaali- ja terveysministeriölle.

48 §. *Tarkemmat määräykset.* Kun tarkoituksena on täydentää elintarvikesääntelyitä lähinnä siltä osin kuin Euroopan talousalueen tai Euroopan unionin kehitys niin vaatii, tämä on voitava tehdä mahdollisimman joustavasti kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksillä. Menettely noudattaa teknillisen tarkastuksen komitean -91 (komiteanmietintö 1992:30) suosituksia.

Lakiehdotuksen 48 §:n 3 momentissa on sikäli merkittävä muutos nykytilaan, että yksittäisten poikkeusten myöntämisvaltuudet pois-

tettaisiin. Yksittäisten poikkeusten on katsottava vinouttavan kilpailua. Käytännössä on jouduttu myös siihen, että yksittäisiä poikkeuksia on anottu ja myönnetty perustein, joita on vaikea sovittaa säännöksissä yleisesti käytettyjen sanamuotojen puitteisiin, jotka edellyttävät yleensä erityisiä yksittäistapauksessa olevia syitä. Pääsääntönä tulisi olemaan, että poikkeuksia voidaan myöntää vain yleisinä, kaikkia asianomaisia elinkeinonharjoittajia, niin kotimaisia kuin ulkomaisia koskevinä ja vain silloin, kun uuden tiedon, muuttuneen teknologian tai muun sellaisen syyn vuoksi on oletettavissa, että ministeriön päätöstä on vastaavasti tulevaisuudessa muutettava. Erityisryhmille tarkoitettujen elintarvikkeiden osalta voidaan poikkeus myöntää myös sellaisissa tapauksissa, joissa ministeriön päätöstä ei esimerkiksi erityisryhmän pienuuden tai muutoin erityisten tarpeiden vuoksi ole välttämättä muutettava, jos poikkeuksen myöntämistä on pidettävä kuluttajien edun kannalta tarpeellisenä.

12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännös

49 §. *Voimaantulosäännös.* Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan välittömästi eduskunnan hyväksyttyä sen.

50 §. *Siirtymäsäännös.* Elintarvikelain nojalla annetut säännökset ja määräykset jäisivät elintarvikeasetusta lukuun ottamatta voimaan, kunnes niistä tämän lain säätämässä järjestyksessä toisin määrätään. Lain nojalla annetut

muut asetukset tulee asetuksella kumota ennen kuin vastaava korvaava ministeriön päätös voidaan antaa.

1.2. Laki elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta

Elintarvikevirastosta annetun lain 3 § on asiallisesti ja menettelyllisesti ristiriidassa lakiehdotuksen kanssa, joten se ehdotetaan kumottavaksi.

2. Voimaantulo

ETA-velvoitteet olisivat eräin osin edellyttäneet lain saattamista voimaan 1 päivästä tammikuuta 1994. Euroopan unioniin liittyminen ei ainakaan oleellisesti vaikuta lain voimaansaattamisaikatauluun. Laki tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian eduskunnan hyväksyttyä sen, esimerkiksi 1 päivästä tammikuuta 1995.

Kumotun elintarvikelain nojalla annetut säännökset ja määräykset, joiden sisältö yleisesti ottaen vastaa ETA-velvoitteitamme, tulisi ensi sijassa valvonnan järjestämistä sääntelevää elintarvikeasetusta lukuun ottamatta jättää voimaan kunnes tämän lain nojalla toisin säädetään tai määrätään.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Elintarvikelaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on elintarvikkeiden terveydellisen laadun turvaaminen sekä kuluttajan suojaaminen ihmisravinnoksi sopimattomien elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta ja elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta taloudellisilta tappioilta.

Lain tarkoituksen toteuttamiseksi elintarvikemääräyksillä, ohjeilla, tiedotuksella ja muulla tavalla ehkäistään, vähennetään ja poistetaan elintarvikkeesta johtuvia terveyshaittoja sekä turvataan elintarvikkeen asianmukainen laatu ja koostumus, varmistetaan totuudenmukainen ja riittävä tiedonsaanti elintarvikkeesta ja estetään harhaanjohtavien tietojen antaminen elintarvikkeesta.

2 §

Soveltamisala

Laki koskee kuluttajalle, kuluttajaan rinnastettavalle henkilölle tai suurtaloudelle tarkoitettuja elintarvikkeita sekä niiden valmistusta tai muuta käsittelyä ja maahantuontia, maastavientiä, markkinointia, kuljetusta, kaupanpitoa sekä tarjoilua tai muuta luovutusta.

Laki koskee elinkeinonharjoittajalle tai muulle luovuttajalle kaupanpidettävää tai luovutettavaa elintarviketta, jos elintarvike on tarkoitettu sellaisenaan tai käsiteltynä pidettäväksi kaupan tai muutoin luovutettavaksi kuluttajalle, kuluttajaan rinnastettavalle henkilölle tai suurtaloudelle.

Mitä tässä laissa säädetään elintarvikkeista, koskee soveltuvien osin myös elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvia tarvikkeita.

3 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämä laki ei koske yksityisten henkilöiden välistä elintarvikekauppaa, jos se on luonteel-

taan satunnaista eikä edellytä erillisen myynti-tilan järjestämistä eikä liity elinkeinon harjoittamiseen.

Tätä lakia sovelletaan siltä osin kuin elintarvikkeesta ja sen valmistus-, tuotanto- ja käsittelyhygieniasta ei muussa laissa erikseen säädetä.

Tämän lain elintarvikkeita koskevia säännöksiä sovelletaan alkoholijuomiin siltä osin kuin niistä ei muussa laissa tai asetuksessa erikseen säädetä

4 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *elintarvikemääräyksillä* tässä laissa ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä;

2) *elintarvikkeella* pakattua tai pakkaamattomana syötäväksi, juotavaksi tai muutoin ihmisen nautittavaksi tarkoitettua tuotetta tai valmistetta taikka sen ainesosaa tahi raaka-ainetta;

3) *ihmisravinnoksi sopimattomalla elintarvikkeella*;

(a) elintarviketta, jonka tiedetään tai jonka perustellusta syystä voidaan epäillä aiheuttavan ihmiselle myrkytyksen, sairauden tai muun terveyshaitan joko välittömästi tai pitkäaikaisen käytön seurauksena; sekä

(b) elintarviketta, joka pilaantumisen, likaantumisen, virheellisen valmistuksen, epäpuhtauksien, vieraan hajun tai maun taikka muun vastaavan syyn vuoksi on siinä määrin virheellinen, että se ei vastaa yleisesti hyväksyttävää käsitystä elintarvikkeen koostumuksesta, aitoudesta tai laadusta taikka niitä erityisiä ominaisuuksia, joita elintarvikkeelta perustellusti voidaan odottaa;

4) *kuluttajalla* henkilöä, joka hankkii elintarvikkeen omassa tai muussa yksityistaloudessa käytettäväksi;

5) *kuluttajaan rinnastettavalla henkilöllä* henkilöä, jolle esimerkiksi työ- tai virkasuhteen perusteella, koulun tai laitoksen oppilaana, asiakkaana tai elintarvikeavustuksen vastaanottajana luovutetaan elintarvike;

6) *elintarvikelaitoksella* tuotantolaitosta, va-

rastoa, myymälää, tarjoilupaiikkaa, suurतालoutta ja muuta huoneistoa, laivaa, moottoriajoneuvoa tai muuta kulkuneuvoa taikka laitosta, jossa elintarvikkeita ammattimaisesti valmistetaan, säilytetään, pidetään kaupan, tarjoillaan tai muutoin käsitellään;

7) *suurतालoudella* elintarvikelaitosta, jossa valmistetaan tai tarjoillaan nautintavalmiita elintarvikkeita kuluttajille taikka kuluttajiin rinnastettaville henkilöille, jotka kuuluvat eri yksityistalouksiin;

8) *elinkeinonharjoittajalla* luonnollista henkilöä, yksityistä tai julkista oikeushenkilöä sekä ulkomaalaisen, ulkomaisen yhteisön tai säätiön Suomessa rekisteröimää sivuliikettä tai perustamaa muuta pysyvää toimipaikkaa, joka ammattimaisesti, jatkuvasti tai tilapäisesti tuottaa, valmistaa, tuo maahan, vie maasta, pakkaa, kuljettaa, varastoi, pitää kaupan, muuten luovuttaa tai tarjoilee elintarvikkeita kuluttajalle, kuluttajaan rinnastettavalle henkilöille, suurतालoudelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle taikka muulle luovuttajalle;

9) *muulla luovuttajalla* luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä tai muuta toiminnanharjoittajaa, joka ei ole elinkeinonharjoittaja, kuten julkisin varoin ylläpidettävää suurतालoutta, hyväntekeväisyysjärjestöä tai näihin rinnastettavaa elintarvikkeen luovuttajaa;

10) *valmistuksella* elintarvikkeen yhdistämistä muihin ainesosiin, kypsentämistä, säilömistä tai muuta vastaavaa käsittelyä;

11) *kaupanpidolla* elintarvikkeen myymistä tai muuta luovuttamista korvausta vastaan tai säilyttämistä elinkeinonharjoittajan varastossa tai myyntipaikalla eikä olosuhteista käy ilmi, että elintarvike on tarkoitettu muuhun tarkoitukseen kuin myytäväksi;

12) *tarjoilulla* nautintavalmiin elintarvikkeen luovuttamista välitöntä tai välillistä korvausta vastaan tarjoilupaiikalla nautittavaksi;

13) *muulla luovutuksella* elintarvikkeen antamista korvauksetta avustukseksi, lahjaksi, näytteeksi, kokeiltavaksi tai muuhun vastaavaan tarkoitukseen;

14) *elintarvikevalvonnalla* elintarvikemääräyksiin liittyvää opastusta sekä valvontatoimenpiteitä, joilla asianomainen viranomainen toteaa, vastaako elintarvike tai sen käsittelyolosuhteet ja -menetelmät elintarvikemääräyksiä;

15) *valvontatoimenpiteellä* tarkastusta, näytteenottoa ja näytteen tutkimista, henkilöstön hygieniatarkastusta, kirjallisen aineiston tutkimista sekä elinkeinonharjoittajan omavalvonta-

järjestelmän ja sen tulosten tutkimista taikka muuta elintarvikevalvontaan liittyvää toimenpidettä tai selvitystä;

16) *omavalvonnalla* elintarvikelaitoksessa toimivan elinkeinonharjoittajan omaa valvontajärjestelmää, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaupanpidettävä elintarvike täyttää sille asetetut vaatimukset;

17) *käsittelyllä* kaikkia niitä toimia elintarvikkeen tuottamisesta ja valmistamisesta elintarvikkeen varastointiin, pakkaamiseen, kuljetukseen ja esillepanoon, jotka edeltävät elintarvikkeen luovuttamista kuluttajalle, kuluttajaan rinnastettavalle henkilöille, suurतालoudelle, elinkeinonharjoittajalle tai muulle luovuttajalle; ja

18) *elintarvikkeen kanssa kosketukseen joutuvalla tarvikkeella* tarviketta, joka tarkoituksensa käytettäessä joutuu kosketukseen elintarvikkeen kanssa.

2 luku

Käsittelyn ja luovutuksen yleiset ehdot

5 §

Ihmisravinnoksi sopimaton elintarvike

Ihmisravinnoksi sopimattoman elintarvikkeen valmistus, maahantuonti, maastavienti, kaupanpito, tarjoilu ja muu luovutus elintarvikkeena on kielletty.

6 §

Tietojen antaminen elintarvikkeesta

Elintarvikkeen pakkauksessa, esitteessä, mainoksessa tai muulla tavalla on annettava tuudenmukaiset ja riittävät tiedot elintarvikkeesta. Harhaanjohtavien tietojen antaminen elintarvikkeesta on kielletty. Terveysteen liittyvien väittämien ja lääkkeellisten tietojen antaminen elintarvikkeesta tai sellaisiin tietoihin viittaaminen on kielletty, jollei toisin määrätä.

7 §

Yleinen huolellisuusvelvollisuus

Elinkeinonharjoittajan ja muun luovuttajan on noudatettava kaikessa toiminnassaan asianmukaista huolellisuutta, jotta elintarvike täyttää sitä koskevat vaatimukset.

Elinkeinonharjoittaja tai muu luovuttaja ei saa valmistaa, tuoda maahan, viedä maasta,

pitää kaupan, tarjoilla tai muutoin luovuttaa elintarviketta, joka ei täytä elintarvikemääräyksiä.

Sen estämättä, mitä edellä 2 momentissa säädetään, ja ottaen huomioon, mitä 5 §:ssä säädetään, voidaan maasta vietävät elintarvikkeet valmistaa ja luovuttaa tilausehtojen mukaisesti ja asianomaisen tuontimaan säännöksiä noudattaen.

8 §

Elinkeinonharjoittajan velvollisuus suorittaa omavalvontaa

Elinkeinonharjoittajalla on oltava riittävät ja oikeat tiedot elintarvikkeesta, jota hän tuottaa, valmistaa, tuo maahan, vie maasta, pakkaa, pitää kaupan, tarjoilee tai muutoin luovuttaa elintarvikkeeksi.

Elinkeinonharjoittajan on tunnistettava ja luetteloitava elintarvikemääräysten kannalta kriittiset kohdat elintarvikkeen valmistuksessa ja käsittelyssä sekä ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin näiden kohtien säännölliseksi valvomiseksi. Tässä tarkoituksessa elinkeinonharjoittajan on laadittava kirjallinen omavalvontasuunnitelma, joka on annettava tiedoksi paikalliselle valvontaviranomaiselle ja pyynnöstä muulle valvontaviranomaiselle.

Elintarvikevirasto antaa yleisiä ohjeita omavalvontasuunnitelman laatimisesta. Paikallisviranomaisen on tarvittaessa korvauksetta opastettava elinkeinonharjoittajaa omavalvontasuunnitelman laatimisessa.

Jos elinkeinonharjoittajan toiminta rajoittuu lähinnä paikalliselle tasolle, ei 2 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa ole laadittava, ellei paikallinen viranomainen toiminnan erityisen terveysvaaran huomioon ottaen toisin määrää.

3 luku

Valvontaviranomaiset ja niiden tehtävät

9 §

Keskushallinto

Kauppa- ja teollisuusministeriön ylimmän johdon ja valvonnan alaisena elintarvikevirasto suunnittelee, ohjaa ja valvoo elintarvikemääräysten noudattamisen valvontaa.

Elintarvikevirasto antaa vuosittain valvontaviranomaisille ohjeellisenä noudatettavan elintarvikevalvontaohjelman.

10 §

Aluehallinto

Lääninhallitus suunnittelee ja ohjaa elintarvikevalvontaa sekä valvoo elintarvikemääräysten noudattamista läänin alueella.

11 §

Paikallishallinto

Kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin huolehtii elintarvikevalvontaan kuuluvista tehtävistä kunnan alueella. Kunnanvaltuusto voi päättää, että toimielin voi siirtää päätösvaltaansa alaiselleen viranhaltijalle.

12 §

Muut valvontaviranomaiset

Tullilaitoksen tehtävänä on huolehtia maahantuotavien elintarvikkeiden valvonnasta sekä maastavietävien ja kauttakulutavarana kuljetettavien elintarvikkeiden asiakirjojen oikeellisuuden valvonnasta. Tullilaitos voi, jos kauttakulutavaran epäillään aiheuttavan välitöntä vaaraa terveydelle, kieltää tavarahan maastavien ja ryhtyä muihin tässä laissa säädettyihin toimenpiteisiin.

Elintarvikevirasto voi määrätä valtion virkamiehen toimimaan valvontaviranomaisena määrätyissä tehtävissä, jos virkamiehellä katsotaan olevan erityistä asiantuntemusta tällä alalla ja jos ratkaisua voidaan pitää elintarvikevalvonnan kannalta tarkoituksenmukaisena.

13 §

Valvontaviranomaisten pätevyys

Valvontaviranomaisilla tulee olla palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissään tarpeellinen määrä pätevää ja valvonnan menestyksellisen hoitamisen kannalta riittävän kokemuksen omaavaa henkilöstöä.

4 luku

Tutkimuslaitokset

14 §

Elintarviketutkimuslaitokset

Elintarvikevirasto hyväksyy valtion tai kun-

nan tutkimuslaboratorion viralliseksi elintarviketutkimuslaitokseksi, jos tutkimuslaboratorio täyttää virallisille elintarviketutkimuslaitoksille määrättyt kansainväliset laatuvaatimukset.

Elintarvikevirasto pitää virallisista elintarviketutkimuslaitoksista rekisteriä, johon merkitään jokaisen tutkimuslaitoksen pätevyysalue. Virallinen tutkimuslaitos on velvollinen tekemään valvontaviranomaisen pyynnöstä laboratoriotutkimuksia omalla pätevyysalueellaan.

Elintarvikevirasto voi hyväksyä muunkin kuin 1 momentissa tarkoitetun tutkimuslaitoksen tekemään elintarvikevalvontaviranomaisten tarvitsemia laboratoriotutkimuksia tarkemmin määrättyä pätevyysalueelta, jos tutkimuslaitoksella on tällä alalla tutkimuksen suorittamiseen tarvittava asiantuntemus ja muut valmiudet.

15 §

Elintarviketutkimuslaitoksille asetettavat vaatimukset

Virallisella elintarviketutkimuslaitoksella tulee olla laatujärjestelmä ja laitoksen tulee säännöllisesti osallistua elintarvikeviraston järjestämiin pätevyystestauksiin.

Elintarvikevirasto antaa yleisiä ohjeita kansainvälisiin standardeihin perustuvan laatujärjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta sekä muista elintarviketutkimuslaitosten toiminnan ja laadun kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä.

16 §

Elintarviketutkimuslaitosten erityistehtävät

Kauppa- ja teollisuusministeriö voi määrätä 14 §:n 1 momentissa tarkoitetulle valtion tutkimuslaitokselle menetelmien kehittämiseen tai muuhun vastaavaan tutkimuslaitoksen alaan kuuluvaan toimintaan ja sen seurantaan liittyviä erityistehtäviä.

5 luku

Elintarvikevalvonnan järjestäminen

17 §

Valvonnan tasapuolisuus

Elintarvikkeita on valvottava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, onko elintarvike tarkoitettu

pidettäväksi kaupan tai muutoin luovutettavaksi Suomessa tai sen rajojen ulkopuolella.

18 §

Valvontatoimenpiteit

Elintarvikevalvonnassa valvontatoimenpiteitä on tehtävä säännöllisesti ja erityisesti, kun on epäiltävissä, että rikotaan elintarvikemääräyksiä.

Valvontatoimenpiteiden on oltava tarkoituksenmukaisia ja ne on sopivalla tavalla kohdistettava elintarvikkeen käsittelyn eri vaiheisiin.

Valvontatoimenpide on pyrittävä tekemään ilman ennakkoilmoitusta.

19 §

Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisella on oikeus tehdä valvonnan edellyttämiä toimenpiteitä ja tutustua tarvittaviin asiakirjoihin, toimittaa muita tässä laissa säädettyjä valvontatoimenpiteitä sekä päästä paikkoihin, joissa elintarvikkeita käsitellään tai asiakirjoja säilytetään.

Mitä 1 momentissa säädetään valvontaviranomaisen oikeuksista, koskee myös Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa edellytettujen määräysten mukaisia toimielimiä ja tarkastajia.

20 §

Näytteenotto ja näytteen tutkiminen

Valvontaviranomaisella on oikeus ottaa korvauksetta valvonnan kannalta tarpeellisia näytteitä tutkimista varten elintarvikkeen eri käsittelyvaiheissa.

Elintarvikevalvonnan näytteet on tutkittava viivytyksettä tässä laissa tarkoitettussa virallisessa tai muussa elintarvikeviraston hyväksymässä elintarviketutkimuslaitoksessa.

21 §

Tiedonsaantioikeus

Valvontaviranomaisella on oikeus saada valvontaa varten tarpeelliset tiedot valtion ja kuntien viranomaisilta sekä elinkeinonharjoittajilta ja henkilöiltä, joita tämän lain velvoitteet koskevat.

22 §

Elinkeinonharjoittajan avunantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittajan on kustannuksellaan

annettava valvontaviranomaisille valvontaa varten tarpeellinen apu.

6 luku

Elintarvikelaitokset

23 §

Ilmoitusvelvollisuus ja luvanvaraisuus

Kauppa- ja teollisuusministeriö voi määrätä tämän lain noudattamisen valvonnan kannalta tarpeellisesta elintarvikelaitosten ilmoitusvelvollisuudesta.

Ilmoitusvelvollisuus voidaan määrätä koskemaan myös osaa elintarvikelaitoksen tuotantoa ja valmistusta tai kaupanpitoa ja varastointia sekä maahantuonnin ja viennin osalta määriä ja muita kaupanpidon valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja.

Sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, voidaan elintarvikelaitoksen toiminta määrätä kokonaan tai osaksi luvanvaraiseksi kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksellä, jos Suomea sitovat kansainväliset sopimukset niin edellyttävät. Lupapäätökseen on sisällytettävä sen noudattamisen valvontaa ja luvan peruuttamista koskevat tarpeelliset ehdot.

7 luku

Valvonnasta perittävät maksut

24 §

Kunnan viranomaisten perimät maksut

Elintarvikelaitoksen sijaintikunnan viranomainen perii elinkeinonharjoittamiseen liittyvien lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelystä sekä laboratoriotutkimuksista maksun, joka vastaa suuruudeltaan enintään valvontatoimenpiteen todellisia kustannuksia.

25 §

Valtion viranomaisten perimät maksut

Valtion viranomaisten tämän lain mukaisista suoritteista perittävät maksut määrätään valtion maksuperustelain (150/92) mukaisesti.

26 §

Maksujen perintä ilman tuomiota ja päätöstä

Tässä laissa tarkoitetut maksut voidaan pe-

riä ilman tuomiota ja päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/61) säädetään.

8 luku

Pakkokeinot

27 §

Elintarvikkeen tai sen käyttötarkoituksen muuttaminen

Jos elintarvike on elintarvikemääräysten vastainen, valvontaviranomainen voi suullisesti tai kirjallisesti määrätä elinkeinonharjoittajan tai muun luovuttajan muuttamaan elintarvikkeen määrääjän kuluessa säännösten ja määräysten mukaiseksi taikka, jos tätä ei ole pidettävä mahdollisena, määrätä elintarvike käytettäväksi hyväksyttävään tarkoitukseen tai hävitettäväksi. Muutokset on tehtävä viranomaisen valvonnassa.

Jos 1 momentissa tarkoitettu virhe on vähäinen, viranomainen voi erityisistä syistä sallia elintarvikkeen maahantuonnin, kaupanpidon, tarjoilun tai muun luovutuksen määräämillään ehdoilla.

28 §

Väliaikainen kielto

Jos elintarvikkeen epäillään olevan ihmisravinnoksi sopimattoman tai jos 27 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä ei ole pidettävä riittävinä, valvontaviranomainen voi kieltää elintarvikkeen valmistuksen, maahantuonnin, maastaviennin, kaupanpidon, tarjoilun ja muu luovutuksen, kunnes viivytystä suoritettava tutkimus on tehty. Elintarvike on perustellusta syystä tutkimuksen ajan luovutuskiellossa.

Kiireellisessä tapauksessa väliaikaisesta kiellosta voi päättää valvontaa suorittava kunnan viranhaltija.

29 §

Kielto

Jos tutkimuksessa havaitaan, että elintarvike on ihmisravinnoksi sopimaton tai jos valvontaviranomaisen määräämiä toimenpiteitä elintarvikkeen saattamiseksi määräysten mukaiseksi ei ole määrääjässä tehty, valvontaviranomaisen tulee kieltää elintarvikkeen valmistus, maa-

hantuonti, maastavienti, kaupanpito, tarjoilu ja muu luovutus.

30 §

Yleinen tiedottaminen

Jos on syytä epäillä, että ihmisravinnoksi sopimattomia elintarvikkeita on markkinoilla, valvontaviranomainen voi elinkeinonharjoittajan kustannuksella yleisesti tiedottaa elintarvikkeen sopimattomuudesta ihmisravinnoksi.

31 §

Markkinoilta poistaminen

Valvontaviranomainen voi 30 §:ssä tarkoitetussa tapauksessa määrätä, että elinkeinonharjoittajan on ryhdyttävä toimenpiteisiin markkinoilla jo olevien elintarvikkeiden poistamiseksi markkinoilta sekä korvattava kuluttajalle, suurtaloudelle, elinkeinonharjoittajalle tai muulle luovuttajalle elintarvikkeen hankkimisesta mahdollisesti aiheutunut taloudellinen tappio.

32 §

Laaja-alaiset pakkokeinot

Edellä tässä luvussa olevista pakkokeinoista päättää elintarvikevirasto, jos niiden vaikutus-alueena on koko maa tai yhtä lääninä laajempi alue.

Elintarvikeviraston 1 momentissa tarkoitettu päätös on annettava tiedoksi valmistajalle tai maahantuoajalle taikka, jos tämä ei sopivasti käy päinsä, päätös on julkaistava virallisessa lehdessä, jolloin sen on katsottava tulleen asianomaisten tietoon.

33 §

Markkinoinnin kieltäminen

Elintarvikevirasto voi kieltää markkinointia tilaavaa tai suorittavaa elinkeinonharjoittajaa jatkamasta tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaista yleisölle tarkoitettua markkinointia taikka uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa markkinointia.

Kielto voidaan antaa myös väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

34 §

Markkinoinnin oikaisu

Määrätessään 33 §:ssä tarkoitetun kiellon

elintarvikevirasto voi velvoittaa kiellon saaneen tai markkinoinnin tilanneen taikka suorittaneen elinkeinonharjoittajan määrääjässä toimittamaan markkinointitoimen oikaisun, jos sitä markkinointitoimesta kuluttajille, kuluttajiin rinnastettaville henkilöille tai suurtalouksille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisena.

35 §

Uhkasakon asettaminen

Valvontaviranomainen voi asettaa tämän lain nojalla antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Uhkasakolla tehostettu kielto tai määräys voidaan erityisestä syystä kohdistaa myös elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan tai muuhun henkilöön, joka toimii hänen lukuunsa.

Uhkasakkoa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/90) säädetään.

36 §

Haltuunotto

Valvontaviranomainen voi ottaa elintarvikkeen haltuunsa, jos on syytä epäillä elintarvikkeen aiheuttavan välitöntä haittaa terveydelle eikä 28 tai 29 §:n mukaisia toimenpiteitä ole pidettävä riittävinä.

Kiireellisessä tapauksessa haltuunottopäätöksen voi tehdä myös kunnan viranhaltija.

37 §

Haltuunottomenettely

Haltuunottaminen on suoritettava todistajan läsnä ollessa. Sille, jolta elintarvike on otettu haltuun, on annettava todistus, josta ilmenee haltuunotetun omaisuuden määrä ja haltuunoton syy.

Haltuunotetusta omaisuudesta voidaan korvauksetta ottaa näytteitä tutkimusta varten.

38 §

Haltuunotetun omaisuuden säilyttäminen ja käyttäminen

Haltuunotettu omaisuus voidaan tarvittaessa säilyttää asianomaisessa elintarvikelaitoksessa sopivalla tavalla merkittynä taikka sinetöidyssä tai muutoin merkityssä varastotilassa. Omai-

suus on sen aiheuttaman terveyshaitan arvioimiseksi mahdollisesti tarvittavan tutkimuksen ajan säilytettävä siten, ettei sen laatu tarpeettomasti heikkene.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on päättää, mihin tarkoitukseen haltuunotettu omaisuus voidaan käyttää tai myydä. Jos tätä ei pidetä mahdollisena, on omaisuus määrättävä hävitettäväksi. Päätös on tehtävä viipymättä haltuunoton jälkeen. Päätöstä tehtäessä on pyrittävä siihen, että omistajan taloudellinen menetyks jää mahdollisimman pieneksi. Tässä mainitut toimenpiteet on suoritettava valvontaviranomaisen valvonnassa.

Valvontaviranomainen voi asettaa määräajan, jonka kuluessa elinkeinonharjoittajan on toteutettava valvontaviranomaisen määräämät toimenpiteet. Jos omistaja ei noudata määräaikaa, voi kunnan valvontaviranomainen määrätä kyseiset toimenpiteet teetettäväksi elinkeinonharjoittajan kustannuksella.

9 luku

Rangaistussäännökset ja menettämisseuraamukset

39 §

Rangaistussäännökset ja menettämisseuraamukset

Joka

1) laiminlyö tässä laissa säädetyn velvoitteen suorittamisen,

2) rikkoo viranomaisen tämän lain nojalla antaman määräyksen tai

3) muutoin rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä,

on tuomittava, jollei teosta tai laiminlyönnistä ole muussa laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *elintarvikerikkomuksesta* sakkoon.

Jos 1 momentissa tarkoitettu teko tai laiminlyönti on katsottava tahalliseksi ja tämä on ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa ihmisen terveydelle, rikoksenteijä on tuomittava, jollei teosta tai laiminlyönnistä ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, *elintarvikerikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Omaisuus, joka on ollut 1 tai 2 momentissa mainitun rikoksen kohteena, tai sen arvo, on tuomittava osaksi tai kokonaan valtiolle menetetyksi sen mukaisesti kuin rikoslain 46 luvun 8 — 12 §:ssä säädetään. Rikoksen tai rikkomuk-

sen tuottaman taloudellisen hyödyn, näiden tekemiseen käytetyn esineen tai muun omaisuuden tuomitsemisesta valtiolle menetetyksi noudatetaan muutoin, mitä rikoslain 2 luvun 16 §:ssä säädetään.

Rangaistus elintarvikkeen säännösten ja määräysten vastaisesta *salakuljetuksesta* ja sen yrityksestä sekä *laittomasta tuontitavaraan ryhtymisestä* säädetään rikoslain 46 luvun 4 — 6 §:ssä. Menettämisseuraamuksista säädetään saman luvun 8 — 13 §:ssä.

Valvontaviranomainen voi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos teko tai laiminlyönti on vähäinen eikä kyseessä ole niskoittelu viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan.

Sitä, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä, uhkasakolla tehostettua kieltoa tai velvoitetta, ei voida tuomita rangaistukseen samasta teosta.

40 §

Salassapitovelvollisuuden rikkominen

Joka tahallaan rikkoo 45 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden, on tuomittava, jollei muussa laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, *elintarvikelaissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rangaistus virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän salassapitovelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 5 §:ssä.

Virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä 1 momentissa tarkoitettua rikoksesta, ellei asianomistaja ole ilmoittanut sitä syytteeseen pantavaksi.

10 luku

Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

41 §

Valitus

Edellä 11 §:ssä tarkoitetun kunnan lautakunnan tai toimielimen tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksesta on muutoin voimassa, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/54) säädetään.

Muutosta 11, 28 ja 36 §:ssä tarkoitetun kunnan viranhaltijan päätökseen sekä 24 §:ssä tar-

koitettua maksua koskevaan päätökseen hae-
taan valittamalla lääninoikeuteen noudattaen,
mitä kunnallislaisissa (953/76) säädetään.

Edellä 34 §:ssä säädettyyn uhkasakon asetta-
mista koskevaan päätökseen ei saa erikseen
hakea muutosta valittamalla.

42 §

Täytäntöönpano

Valvontaviranomaisen päätöstä, joka koskee
elintarvikemääräysten vastaisen elintarvikkeen
valmistuksen, maahantuonnin, maastaviennin,
kaupanpidon, tarjoilun tai muun luovuttamisen
kieltämistä tai rajoittamista, on muutoksenha-
usta huolimatta noudatettava, jollei valitusvi-
ranomainen toisin määrää.

11 luku

Erinäisiä säännöksiä

43 §

Kuluttajansuojalain soveltaminen

Sen estämättä, mitä 33 ja 34 §:ssä säädetään,
sovelletaan, mitä kuluttajansuojalaissa (38/78)
ja kuluttaja-asiamiehestä annetussa laissa
(40/78) markkinoinnista säädetään.

44 §

Virka-apu

Poliisin on annettava valvontaviranomaisille
tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen tai
määrättyjen tehtävien suorittamiseksi virka-
apua.

45 §

Salassapitovelvollisuus

Henkilö, joka tämän lain noudattamista val-
voessaan, valvontaan liittyvää tutkimustehtä-
vää taikka muuta tehtävää suorittaessaan on
yksityisen henkilön tai yhteisön taikka säätien
taloudellisesta asemasta, liike- tai ammattisalai-
suudesta taikka yksityisen henkilökohtaisista
oloista saanut tietoja, ei saa ilman asianomai-
sen suostumusta ilmaista sivulliselle tai käyttää
yksityiseksi hyödykseen näin saamiaan tietoja.

Mitä 1 momentissa säädetään ei estä tietojen
ja asiakirjojen antamista:

- 1) valtion tai kunnan viranomaisille tämän
lain mukaisten tehtävien suorittamista varten;
- 2) syyttäjä-, poliisi- tai tulliviranomaisille ri-
koksen selvittämistä varten;
- 3) muutoksenhakua tutkivalle viranomaisel-
le tämän lain mukaisessa asiassa; eikä
- 4) Suomea sitovan kansainvälisen sopimuk-
sen edellyttämille ulkomaisille toimielimille ja
tarkastajille kyseisen sopimuksen sitä edellyttä-
essä.

46 §

Valtionosuus kunnille

Kunnan tämän lain nojalla järjestämään
toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveyden-
huollon suunnittelusta ja valtionosuudesta an-
nettua lakia (733/92), jollei lailla toisin säädetä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta
ja valtionosuudesta annetun lain 6 §:n 1 mo-
mentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta tämän lain
mukaiseen toimintaan.

47 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytän-
töönpanossa noudatettavasta menettelystä voi-
daan antaa asetuksella.

Asetuksella voidaan säätää myös, että tar-
kempia menettelyä koskevia määräyksiä tai
ohjeita antaa kauppa- ja teollisuusministeriö,
maa- ja metsätalousministeriö tai sosiaali- ja
terveysministeriö.

Asetuksella voidaan säätää, että 48 §:n 1
momentissa tarkoitetuista asioista voi tarkem-
pia määräyksiä, ohjeita tai poikkeuksia pykä-
län 3 momentissa mainituin rajoituksin antaa
maa- ja metsätalousministeriö tai sosiaali- ja
terveysministeriö.

48 §

Tarkemmat määräykset

Kauppa- ja teollisuusministeriö antaa tarvit-
taessa tarkempia määräyksiä:

- 1) elintarvikkeen valmistuksesta ja muusta
käsittelestä;
- 2) elintarvikkeen alkuperästä, koostumuk-
sesta ja luokittelusta;
- 3) elintarvikkeen hyväksymisestä ennen sen
markkinoille toimittamista;
- 4) elintarvikkeen vieraista aineista, mikro-

biologisesta laadusta, puhtausvaatimuksista ja muista vastaavista ominaisuuksista;

5) elintarvikelisiä aineista, aromeista ja valmistuksen apuaineista sekä niiden käytöstä;

6) elintarvikkeen pakkausmerkinnöistä, esitetiedoista, mainonnassa käytettävistä väitteistä sekä muista elintarvikkeen myyntiä ja kaupanpitoa koskevista asioista;

7) elintarvikenäytteiden ottamisesta, niiden tutkimisesta ja tutkimusmenetelmistä;

8) yleisestä kiellosta tuoda maahan saastumisen, puutteellisen hygienian, tautitilanteen tai vastaavan syyn vuoksi elintarvikkeita tietyiltä alueilta;

9) yhdenmukaisesti noudatettavista pakkauskoista, mitta-astioista ja -yksiköistä sekä merkeistä;

10) elintarvikelainsäädäntöä koskevien kansainvälisten sopimusten soveltamisesta ja täytäntöönpanosta siltä osin kuin toimivalta ei kuulu muulle viranomaiselle tai toimielimelle; ja

11) muista elintarvikevalvontaan, käsittelyyn tai omavalvontaan liittyvistä asioista.

Mitä 1 momentissa säädetään elintarvikkeista, sovelletaan vastaavasti elintarvikkeen kanssa kosketukseen joutuviin tarvikkeisiin.

Tarkempia määräyksiä tai ohjeita sekä yleisesti sovellettavia poikkeuksia päätöksen soveltamisesta antaa tarvittaessa kauppa- ja teollisuusministeriö. Poikkeuksia voidaan myöntää vain, jos uuden tiedon, muuttuneen teknologian tai muun sellaisen syyn vuoksi on oletetta-

vissa, että ministeriön päätöstä on vastaavasti muutettava. Erityisryhmille tarkoitettujen elintarvikkeiden osalta voidaan poikkeus sallia myönnettäväksi myös, jos sitä on pidettävä kuluttajien edun kannalta tarpeellisenä.

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

49 §

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1995.

Tällä lailla kumotaan 3 päivänä heinäkuuta 1941 annettu elintarvikelaki (526/41) sekä 21 päivänä marraskuuta 1952 annettu elintarvikeasetus (408/52) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

50 §

Siirtymäsäännös

Kumotun elintarvikelain nojalla annetut säännökset ja määräykset jäävät edelleen voimaan, kunnes niistä tämän lain nojalla toisin säädetään tai määrätään.

2.

L a k i**elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Täten kumotaan elintarvikevirastosta 9 päivänä helmikuuta 1990 annetun lain (111/90) 3 §.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1994

Tasavallan Presidentti**MARTTI AHTISAARI**

Kauppa- ja teollisuusministeri *Seppo Kääriäinen*

2.

Laki**elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan elintarvikevirastolle tietoja, joita virasto 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua valvonnan johtamista ja 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä varten tarvitsee, Virasto voi määrätä tiedot annettaviksi myös tietojen keräämisestä huolehtivalle lääninhallitukselle.

Elintarvikevirasto voi asettaa tietojenantamisvelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi asianomaisen kotipaikan lääninhallitus.

3 §
(kumotaan)

2 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .