

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa



**OPAS ELINTARVIKELAIN MUKAISTEN HALLINNOLLISTEN PAKKOKEINOJEN KÄYTÖSTÄ
ELINTARVIKEVALVONNASSA**

1	YLEISTÄ	3
2	HALLINNOLLISET PAKKOKEINOT JA PERUSOIKEUDET	4
3	HALLINNOLLISET PAKKOKEINOT JA HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET	4
4	ELINTARVIKELAIN TARKOITUS JA SOVELTAMISALA	6
5	TOIMIVALTA	7
5.1	ALUEELLINEN TOIMIVALTA.....	7
5.2	ASIALLINEN TOIMIVALTA.....	7
5.3	ASTEELLINEN TOIMIVALTA JA TOIMIVALLAN DELEGOINTI	8
6	VIRKAMIEHEN ESTEELLISYYS	9
7	VALVONTAVIRANOMAISEN OHJAUSVELVOLLISUUS	11
8	HALLINNOLLISEN PAKKOKEINOPÄÄTÖKSEN VALMISTELU	13
8.1	TOIMENPIDEHARKINTA.....	14
8.2	KUULEMINEN.....	15
8.2.1	<i>Miten kuuleminen tapahtuu</i>	15
8.2.2	<i>Määräajan asettaminen</i>	16
8.2.3	<i>Kuulematta jättäminen</i>	16
8.3	VASTINEEN KÄSITTELY.....	17
9	HALLINNOLLISEN PAKKOKEINOPÄÄTÖKSEN MUOTO JA SISÄLTÖ	17
9.1	VIRANOMAINEN, ASIANOSAISET JA PÄÄTÖKSEN AJANKOHTA	18
9.2	KÄSITELTÄVÄNÄ OLEVA ASIAN KUVAUS	19
9.3	PÄÄTÖS	19
9.4	PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN	20
9.5	SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET	21
9.6	MUUTOKSENHAKU	21
9.6.1	<i>Muutoksenhaku valtion viranomaisen päätökseen</i>	22
9.6.2	<i>Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätökseen</i>	22
9.6.3	<i>Muutoksenhaku lihantarkastuspäätökseen</i>	23
9.6.4	<i>Muutoksenhaku ensisaapumistoimintaan liittyvään päätökseen</i>	23
9.7	TÄYTÄNTÖÖNPANO	23
10	ELINTARVIKELAIN MUKAISET HALLINNOLLISET PAKKOKEINOT	24
10.1	ELINTARVIKEMÄÄRÄYSTEN VASTAISUUDEN POISTAMINEN.....	26
10.1.1	<i>Elintarvikkeen tuotanto-, jalostus- tai jakeluvaiheessa, elintarvikehuoneistossa, alkutuotantopaikassa tai toiminnassa todettu terveysvaara tai muu määräysten vastaisuus</i> .	26
10.1.2	<i>Elintarvikkeessa todettu terveysvaara tai muu määräysten vastaisuus</i>	27
10.2	KIELTO	28
10.3	VÄLIAIKAINEN KIELTO	29

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

10.4	ELINTARVIKKEEN MARKKINOILTA POISTAMINEN JA YLEINEN TIEDOTTAMINEN	30
10.5	HALTUUNOTTO	31
10.6	KIIREELLISET TOIMET	32
10.7	ELINTARVIKKEEN KÄYTTÖÄ JA HÄVITTÄMISTÄ KOSKEVA PÄÄTÖS JA JÄLKIVALVONTA	33
10.8	ELÄIMISTÄ SAATAVIEN ELINTARVIKKEIDEN HYLKÄÄMINEN ENSISAAPUMISPAIKASSA	34
10.8.1	<i>Elintarvikkeen hylkääminen salmonellan vuoksi</i>	35
10.8.2	<i>Elintarvikkeen hylkääminen muun epäkohdan vuoksi</i>	36
10.8.3	<i>Elintarvikkeen hylkääminen asiakirjan puutteellisuuden vuoksi</i>	36
10.8.4	<i>Hylätyn elintarvikkeen palautus lähtömaahan, muuhun tarkoitukseen käyttäminen tai hävittäminen</i>	37
10.9	ELINTARVIKEHUONEISTON HYVÄKSYMISEN PERUUTTAMINEN	38
10.10	LABORATORION HYVÄKSYMISEN PERUUTTAMINEN	40
10.11	10.11 EVIRAN PÄÄTÖS HALLINNOLLISTEN PAKKOKEINOJEN KÄYTÖSTÄ	40
10.12	MARKKINOINNIN KIELTÄMINEN	42
10.13	MARKKINOINNIN OIKAISU	43
10.14	KULUTTAJANSUOJALAIN JA SOPIMATTOMASTA MENETTELYSTÄ ELINKEINOTOIMINNASSA ANNETUN LAIN SOVELTAMINEN	43
10.15	UHKASAKKO SEKÄ TEETTÄMIS- JA KESKEYTTÄMISUHKA	44
10.15.1	<i>Uhkasakko</i>	44
10.15.2	<i>Teettämis- ja keskeyttämisuhka</i>	46
11	PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO	46
12	HALLINNOLLISEN PAKKOKEINOPÄÄTÖKSEN JÄLKIVALVONTA	47
12.1	VALVONTAVIRANOMAISEN ANTAMA MÄÄRÄYS TAI KIELTO	47
13	VASTUU KUSTANNUKSISTA	48
14	RANGAISTUSSEURAAMUKSET	49
15	LIITTEET: HALLINNOLLISTEN PAKKOKEINOJEN PÄÄTÖSLOMAKKEET	51

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Viranomaisen toiminnan tulee perustua laissa olevaan toimivaltaan ja viranomaistoiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia. Viranomaisohjeet eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan muita viranomaisia tai toimijoita sitovia. Lainsäädännön soveltamista koskevat kysymykset ratkaisee viime kädessä tuomioistuin.

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran ohjeissa on sekä suoria lainauksia lainsäädännöstä että tulkintoja lainsäädännön soveltamisesta. Ohjeessa mainitaan, miten lainsäädäntö on erotettu Eviran tulkinnasta ja mihin lainsäädäntöön viitataan. Ohjeessa esitetyt tulkinnat ovat Eviran näkemyksiä siitä, miten lainsäädäntöä tulisi soveltaa.

1 Yleistä

Julkinen hallinto on lainsäädäntöön sidottua toimintaa. Tämä **lainalaisuusperiaate** on ilmaistu Suomen perustuslaissa (731/1999), jonka mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” (2 § 3). Hallinnon lainalaisuusperiaatetta täydentää viranomaisen toimintaa velvoittava **lakisidonnaisuuden** vaatimus, jonka mukaan ”Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia” (2 § 3).

Lakisidonnaisuuden vaatimus elintarvikelainsäädännön noudattamisen valvonnassa merkitsee, että elintarvikevalvontaa suorittavan viranomaisen on oltava selvillä hänen toimintaansa ohjaavista säädöksistä ja osattava soveltaa niitä. Hänen on tunnettava tehtäviinsä liittyvät elintarvikemääräykset ja tiedettävä, miten niiden noudattamista valvotaan. Jos valvontaviranomainen havaitsee, että elintarvikealan toimija rikkoo voimassaolevia elintarvikemääräyksiä, hänen tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin niiden noudattamisen varmistamiseksi. Tämä edellyttää, että hän tuntee myös **elintarvikelainsäädännön mukaiset hallinnolliset pakkokeinot** ja osaa tarvittaessa käyttää niitä lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Tämän ohjeen tarkoituksena on opastaa valvontaviranomaisia elintarvikelain (23/2006) 7 lukuun sisältyvien pakkokeinojen käytössä elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamista valvottaessa. Valvontaviranomaisilla tarkoitetaan tässä yhteydessä elintarvikelain mukaisista valvontatehtävistä huolehtivia valtion ja kunnan viranomaisia, joiden tehtävistä säädetään tarkemmin elintarvikelain 4. luvussa (ks. kohta 5).

Hallinnollisten pakkokeinojen käyttäminen edellyttää, että valvontaviranomainen tuntee elintarvikelainsäädännön lisäksi myös muut hallinnollista toimintaa ohjaavat säännökset ja määräykset ja osaa ottaa ne huomioon päätöksenteon yhteydessä. Tästä syystä myös näiden normien käsitteleminen tässä yhteydessä on välttämätöntä toimenpiteiden lainmukaisuuden varmistamiseksi pakkokeinoja käytettäessä.

2 Hallinnolliset pakkokeinot ja perusoikeudet

Pakkokeinoilla tarkoitetaan pakkokeinolaissa (450/1987) poliisin tai tuomioistuimen käytössä olevia keinoja, joita käytetään esimerkiksi rikoksen selvittämiseksi, tutkinnan häiriöttömyyden turvaamiseksi tai rikollisen toiminnan jatkamisen estämiseksi. Pakkokeinolain mukaisia pakkokeinoja ovat mm. kiinniottaminen, pidättäminen ja vangitseminen.

Hallinnollisilla pakkokeinoilla tarkoitetaan lainsäädännössä olevaa erityisiä säännöksiä, joiden nojalla toimivaltainen viranomainen voi antaa asianosaiselle tarvittavia määräyksiä, kieltoja tai ryhtyä muihin säädettyihin toimenpiteisiin lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. Kun poliisi pakkokeinolain mukaisiin pakkokeinoihin turvautuessaan rajoittaa usein perustuslaissa säädettyä **henkilökohtaisen vapauden suojaa**, rajoittaa elintarvikevalvontaviranomainen elintarvikelain mukaisia pakkokeinoja käyttäessään yleensä **elinkeinonharjoittamisen vapautta tai omaisuuden suojaa**.

Perustuslaissa säädetään myös, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle **oikeus terveelliseen ympäristöön**. Kun elinkeinonharjoittamisen vapaus rajoittaa pakkokeinojen käyttöä, vaikuttaa oikeus terveelliseen ympäristöön perusoikeutena päinvastaisesti velvoittaessaan elintarvikevalvontaviranomaisia turvautumaan hallinnollisiin pakkokeinoihin silloin, kun oikeus terveelliseen ympäristöön vaarantuu.

Perustuslaissa säädettyjen oikeuksien turvaamiseksi elintarvikelain tarkoituksena on nimenomaisesti varmistaa **kuluttajien terveydellinen ja taloudellinen suoja** (ks. tarkemmin jäljempänä kohta 4). Tässä tarkoituksessa lakiin on sisällytetty pakkokeinonosäädökset, joiden avulla erilaiset kuluttajien terveydellistä ja taloudellista suojaa vaarantavat tilanteet voidaan ratkaista.

Elintarvikelain 10 luvussa säädetään rikosoikeudellisista seuraamuksista, jotka eivät ole hallinnollisia pakkokeinoja. Näiden rangaistussäännösten osalta on tärkeä tiedostaa, että niiden soveltamisessa elintarvikevalvontaviranomaisilla on hyvin suppea rooli. Kun hallinnollisten pakkokeinojen osalta elintarvikevalvontaviranomaisten on tehtävä itsenäisiä tulkintoja ja päätöksiä vaikeissakin tilanteissa, rajoittuu elintarvikevalvontaviranomaisten rooli rangaistussäännösten soveltamisessa sen arvioimiseen, täyttyvätkö rikosilmoituksen tekemisen edellytykset yksittäisissä elintarvikevalvontatilanteissa. Elintarvikelain mukaisia rangaistussäännöksiä käsitellään tarkemmin tämän ohjeen kohdassa 14.

3 Hallinnolliset pakkokeinot ja hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet sisältyvät hallintolakiin (434/2003). Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava asiakkaitaan tasa-arvoisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava myös puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (6 §). Nämä periaatteet tulee ottaa huomioon myös hallinnollisia pakkokeinoja käytettäessä.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Tasapuolisuusperiaate tarkoittaa yhdenvertaisuutta lain edessä ja sisältää virkamiehiin kohdistuvan vaatimuksen yhtäläisestä kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Pakkokeinoja tulee siten käyttää johdonmukaisesti niin, ettei elintarvikealan toimijoita perusteettomasti kohdella eri tavoin, kun kyse on suhteellisesti katsoen samanlaisista rikkomuksista tai laiminlyönneistä.

Esimerkiksi:

- ainesosan määrän ilmoittamatta jättäminen kaurakeksissä ja mansikkajogurtissa on samanlainen laiminlyönti, joka edellyttää toimijoiden samanlaista kohtelua, jolleivät tapaukset muuten eroa toisistaan esim. niskuroinnin vuoksi ja edellytä siten perustellusti erilaisten pakkokeinojen käyttöä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää vaatimuksen lain tarkoituksen toteuttamisesta hallintotoiminnassa. Viranomaisen ei voi siten käyttää pakkokeinoja jonkun muun kuin lain tarkoittaman tavoitteen toteuttamiseksi, vaikka tämä tavoite olisi laillinen jonkun muun säädöksen perusteella.

Esimerkiksi:

- hyväksyttäessä ravintolan edustalle rakennettua terassia elintarvikehuoneistoksi ei hyväksymisen ehdoksi voida asettaa, ettei tupakansavu kulkeudu terassilta yläkerran asuntoihin, koska elintarvikelain tarkoituksena ei ole suojata ko. intressejä (EtL 1 ja 10 §).
- hallinnollisia pakkokeinoja ei voida käyttää suojamaan kotimaista tuotantoa, sillä niitä tulee käyttää vain elintarvikelaissa säädettyjen tarkoituserien turvaamiseksi.

Objektiviteettiperiaate edellyttää virkamieheltä asiallisuuden ja puolueettomuuden noudattamisesta virkatoimissa. Elintarvikemääräysten laiminlyöntiä tulee arvioida puhtaasti teon tai laiminlyönnin laadun mukaan ja vaadittavien pakkokeinojen käytön tulee olla asiallisesti ja objektiivisesti perusteltua. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin, kuten ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Tällaisten vaikuttimien eliminoimista ja objektiviteettiperiaatteen toteuttamista konkretisoidaan mm. hallintolain esteellisyyssäännöksillä (ks. kohta 6).

Esimerkiksi:

- kunnan alueella toimivaa yritystä ei voida toimenpiteitä harkittaessa suosia sen vuoksi, että yritys on suuri työllistäjä ja verotulojen lähde kunnassa
- asiallisesti ja hyvin käyttäytyvän toimijan toimintaa ei tule arvioida erilailla kuin epämiellyttävästi käyttäytyvän toimijan toimintaa; viranomaistoimenpiteiden tulee olla asiallisia ja puolueettomia riippumatta siitä, millaista kohtelua viranomaisen on mahdollisesti saanut osakseen

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa hallintotoimien mitoittamista teon tai laiminlyönnin laadun mukaan. Tähän sisältyy elintarvikealan toimijan oikeusturvan kannalta oleellinen vaatimus siitä, että hallinnollisten pakkokeinojen käytön tulee olla oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen nähden ja niihin on turvauduttava vain siinä määrin, kuin se määräysten vastaisuuden poistamiseksi on ehdottoman välttämätöntä. Tästä syystä toimijalle tulisi yleensä antaa ensin huomautus tai kehoitus ennen kuin ryhdytään varsinaisten pakkokeinojen käyttöön. Jos nämä toimenpiteet eivät ole riittäviä

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

elintarvikemääräysten noudattamiseksi voidaan sen jälkeen turvautua asteittain tehokkaampiin pakkokeinoihin.

Esimerkiksi:

- kehotuksen tai määräyksen antaminen riittää yleensä varmistamaan elintarvikemääräysten noudattamisen laiminlyönneissä, joissa elintarviketurvallisuus tai kuluttajan taloudellinen suoja ei ole välittömästi uhattuna.

4 Elintarvikelain tarkoitus ja soveltamisala

Elintarvikelaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja voidaan käyttää **vain elintarvikelain tarkoituksen saavuttamiseksi** (ks. tarkoitussidonnaisuuden periaate). Hallinnollisilla pakkokeinoilla varmistetaan tarvittaessa elintarvikkeiden ja niiden käsittelyn turvallisuus, hyvä terveydellinen ja muu elintarvikemääräysten mukainen laatu sekä elintarvikkeista annettavan tiedon totuudenmukaisuus ja riittävyys estämällä myös harhaanjohtavien tietojen antaminen. Erilaisia määräyksiä ja kieltoja antamalla voidaan suojata kuluttajaa elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamalta terveysvaaroilta ja taloudellisilta tappioilta ja niitä käyttämällä toteutetaan elintarvikelainsäädännön edellyttämää korkealaatuista elintarvikevalvontaa.

Elintarvikelain tarkoituksen lisäksi myös **elintarvikelain soveltamisala** rajaa hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä. Lakia sovelletaan elintarvikkeisiin ja niiden käsittelyolosuhteisiin, elintarvikealan toimijoihin sekä elintarvikevalvontaan kaikissa elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa. Se koskee yhtä hyvin elintarvikkeiden vastikkeellista kuin vastikkeetontakin luovutusta. Lain ulkopuolelle jää vain yksityistalouden omaan käyttöön tarkoitettu alkutuotanto sekä omaan käyttöön tarkoitettujen elintarvikkeiden valmistus, käsittely tai varastointi yksityistaloudessa (4 §).

EY:n yleisen elintarvikeasetuksen¹ mukaan **elintarvikkeilla** tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai tuotetta, myös jalostettua, osittain jalostettua tai jalostamatonta tuotetta, joka on tarkoitettu tai jonka voidaan kohtuudella olettaa tulevan ihmisten nautittavaksi (2 artikla). Elintarvikkeen määritelmän ulkopuolelle jäävät muun muassa lääkevalmisteet ja huumeet. Näin ollen elintarvikelakia ja siinä säädettyjä toimenpiteitä ei voida kohdistaa esimerkiksi lääkevalmisteisiin, mutta kylläkin lääketehaissa tapahtuvaan elintarvikkeiden valmistukseen. Alkoholijuomat puolestaan sisältyvät nykyään elintarvikkeen määritelmään, mutta niiden valvonta kuuluu Valviralle (aikaisemmin STTV) alkoholiuomamyymälöiden elintarvikehuoneistohyväksyntää koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. lääninhallitukset, ks. jäljempänä kohta 5.2).

Elintarvikelain elintarvikkeita koskevat säännökset koskevat soveltuvin osin myös **elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvia materiaaleja ja tarvikkeita**. Tällaisiin kontaktimateriaaleihin sovelletaan muun muassa toimijaa ja huoneistoa koskevia yleisiä vaatimuksia sekä omavalvontavelvoitetta. Kontaktimateriaalien noudattamisen valvonnassa käytetään soveltuvilta osin elintarvikelain mukaisia pakkokeinosäännöksiä, joiden nojalla elintarvikevalvontaviranomainen voi tarvittaessa määrätä materiaalin saatettavaksi määräysten mukaiseksi tai kieltää sen elintarvikekäytön.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuden liittyvistä menettelyistä 28.1.2002.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (1100/1994) 2 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi jonkin asian tai asiaryhmän osalta päätöksellään siirtää tehtäviä määräämälleen hallinnonalansa viranomaiselle sekä muun hallinnonalan viranomaiselle. Kun ministeriö on päätöksellään siirtänyt tällaisia tehtäviä elintarvikevalvontaviranomaisille, voivat nämä soveltaa elintarvikelain hallinnollisia pakkokeinosäännöksiä esimerkiksi elintarvikkeiden kaupankäytämistä koskevia vaatimuksia valvoessaan, jos maatalouspolitiikkalainsäädännön toimenpidesäännökset eivät ole tähän riittäviä (2 § 3).

5 Toimivalta

Elintarvikelain mukaisia toimivaltaisia valvontaviranomaisia on useita ja niiden tehtäväalueet on määritelty laissa (30, 31, 32 ja 34 §). Näitä ovat seuraavat valtion ja kunnan viranomaiset:

- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira (30 §)
- lääninhallitukset (31 §)
- kuntien valvontaviranomaiset (32 - 33 §)
- Valvira, entinen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (34 §)
- Puolustusvoimat (34 §)
- Tullilaitos (34 §)
- rajaeläinlääkärit (34 §)

Laissa säädettyjen hallinnollisten pakkokeinojen käyttö edellyttää tietoisuutta siitä, kuinka toimivalta eri viranomaisten kesken jakautuu, eli viranomaisen on tiedettävä **muodollinen pätevyytensä hallintoasiassa**. Ennen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä viranomaisen tulee varmistua siitä, että kysymyksessä olevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta sekä siihen liittyvä pakkokeinojen käyttö kuuluu **alueellisesti, asiallisesti ja asteellisesti** sen tehtäväksi.

5.1 Alueellinen toimivalta

Alueellisella toimivallalla tarkoitetaan säädöksessä määriteltyä viranomaisen hallinnollista toimialuetta

- **kunta** huolehtii alueellaan elintarvikelain (23/2006) mukaisesta valvonnasta (EtL 32 §), jollei asiallisesta tai asteellisesta toimivallasta muuta johdu
- **lääninhallitus** suunnittelee, ohjaa ja valvoo elintarvikevalvontaa sekä valvoo elintarvikemääräysten noudattamista alueellaan (EtL 31 §)
- **Evira** suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa valtakunnallisesti elintarvikevalvontaa (EtL 30 §).
-

5.2 Asiallinen toimivalta

Asiallisella toimivallalla tarkoitetaan viranomaisen tehtäväksi säädöksessä määrättyä asiaryhmää

- **kunta** valvoo elintarvikelain ja sen nojalla annettujen elintarvikemääräysten noudattamista, jollei valvontaa ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi (EtL 32 §). Siten esimerkiksi **tullilaitos** valvoo kolmansista maista maahan tuotavien ja EY:n jäsenvaltioista toimitettujen muiden kuin eläimistä saatavi-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

en elintarvikkeiden määräystenmukaisuutta Suomessa tapahtuvan elintarvike-erän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä (EtL 34 § 3)

- o **läänihallitukset** hyväksyvät poroteurastamot ja alkoholilain (1134/1994) 13 §:ssä ja 14 § 2 momentissa tarkoitettujen alkoholijuomamyymälät (EtL 15 §)
- o **Evira** huolehtii elintarvikevalvonnasta teurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa liha- ja kala-alan laitoksissa (EtL 30 § 1, 2 kohta) samoin kuin ensisaapumispaikkavalvonnasta sopimalla sen toimeenpanosta kuntien kanssa
- o **Evira** valvoo luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valmistajia, valmistuttajia, valmistusta, varastojia, varastointia, tukkukauppoja ja tukkukauppaa käyttäen apunaan valtuuttamia tarkastajia. **Kunnan elintarvikevalvontaviranomaiset** valvovat luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden kaupan pitämistä vähittäismyynissä (MMM:n asetus 336/2005 luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholijuomien valvonnan järjestämisestä).

5.3 Asteellinen toimivalta ja toimivallan delegointi

Asteellisella toimivallalla tarkoitetaan säädökseen perustuvaa hallinnollista hierarkiaa.

- o kunnan määräämä **lautakunta** tai **muu monijäseninen toimielin** huolehtii kunnan tehtävänä olevasta valvonnasta kunnan alueella, jollei toimivaltaa ole siirretty edelleen sen alaiselle **viranhaltijalle tai jaostolle** (EtL 32 § 3)
- o **läänihallituksen** palveluksessa oleva **eläinlääkäri** tarkastaa lihan poroteurastamoissa ja valvoo poroteurastamoja (EtL 43 § 2)
- o **Evira** voi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä yhdenkin kunnan alueella, jos se perustellusta syystä arvioi kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen toimet riittämättömiksi terveysvaaran estämiseksi (EtL 64 § 2).
- o **Evira** on siirtänyt Elintarviketurvallisuusvirastosta annetun lain (25/2006) 3 §:n nojalla lihantarkastukseen, valvontaan ja eräisiin hyväksymisiin liittyvät tehtävät elintarvikelain 32 § 1 momentin 2 kohdassa säädetyissä teurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa laitoksissa niissä toimiville Eviran **tarkastuseläinlääkäreille**.

Kunnan viranhaltijalle voidaan siirtää toimivaltaa vain elintarvikelain 55 – 59 §:ssä säädettyjen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön (32 § 3). Kunnan on huolehdittava, että tätä koskeva asteellinen toimivalta on asianmukaisesti delegoitu viranhaltijalle.

Elintarvikelain 60 §:ssä säädettyjen pakkokeinojen käyttö Euroopan unionin toisesta jäsenvaltiosta toimitettujen eläimistä saatavien elintarvikkeiden hylkäämiseksi ensisaapumispaikassa kuuluu **Eviran** lisäksi niille **kunnan elintarvikevalvontaviranomaisille**, jotka hoitavat ensisaapumisvalvontaa valvonta-alueillaan Eviran kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Tällaisessa tapauksessa kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen nimeämä viranhaltija päättää elintarvikelain 55-60 §:n mukaisista ensisaapumistoimintaa koskevista hallinnollisista pakkokeinoista (42 § 1 momentti).

6 Virkamiehen esteellisyys

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyys- eli jääviysperusteista. Jääviydellä tarkoitetaan hallintoasian käsittelijän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välistä suhteellisen kiinteää yhteyttä, jonka voidaan epäillä vaikuttavan asian käsittelijän objektiivisuuteen, tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen. Koska esteellisyyssäännösten keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuuteen, merkitsee se käytännön tasolla sitä, että tilannetta on arvioitava esteellisyyssäännösten valossa kussakin konkreettisesti yksittäistapauksessa erikseen. Merkityksellistä tässä arvioinnissa on se, voiko ulkopuoliselle syntyä perusteltuja syitä epäillä virkamiehen puolueettomuutta.

Tärkeä periaate on myös se, että esteellisyyttä koskeva kysymys pitää ratkaista viipymättä. Hallintolain mukaan virkamies ratkaisee esteellisyyttään koskevan kysymyksen itse. Monijäsenen toimielimen jäsenen tai esittelijän esteellisyyttä koskevat ratkaisut tekee kuitenkin toimielin eikä sen yksittäinen jäsen.

Kuntalain (365/1995) 52 §:n mukaan myös muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään. Saman pykälän mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään.

Esteellisyyssperusteet

Hallintolain 28 §:ssä luetellaan kuusi esteellisyyssperustetta sekä näitä täydentävä yleislauseke. Hallintolain 28 §:n yleisiä esteellisyysperusteita täydennetään seuraavassa kuntalain esteellisyyssäännöksillä.

1. Asianosaisjäävi tarkoittaa sananmukaisesti sitä, että virkamies ei voi käsitellä itseään tai läheistään koskevaa asiaa. Asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee.

Kuntalain 52 §:ssä säädetään, että valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

2. Avustus- tai edustusjäävi tarkoittaa, että asianosaisen asiamiehenä, avustajana tai edustajana toimiva on esteellinen käsittelemään asiaa virkatehtäväänsä tai toimielimen jäsenenä.

3. Intressijäävi on kyseessä silloin, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian käsittelijälle tai tämän lähisukulaiselle.

4. Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävistä puhutaan silloin, jos virkamies on palvelussuhteessa asianosaiseen tai hänellä on tältä toimeksianto, joka liittyy käsiteltävään asiaan. Palvelussuhdejäävistä on kysymys esimerkiksi silloin, jos virkamies toimii sivutoimisesti sellaisen yrityksen palveluksessa, jota koskeva asia tulee hänen ratkaistavakseen.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Kuntalain 52.3 §:n mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

5. Yhteisöjäävi on kyseessä silloin, kun virkamies on johtavassa tai muuten vastuunalaisessa asemassa yhdistyksessä, yhtiössä, osuuskunnassa tai muussa yhteisössä, joka on asianosaisena hallintoasiassa. Virkamies on siten esteellinen käsittelemään sellaista yhtiötä koskevaa asiaa, jonka hallitukseen hän tai hänen puolisonsa kuuluu. Toisaalta jäsenyys yhdistyksessä tai yhtiön osakkeiden omistaminen ei välttämättä yksin tee virkamiehestä esteellistä.

Kuntalain 52.4 §:n mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään, taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

6. Ohjaus- ja valvontajäävi tarkoittaa, että virkamies on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee viraston tai laitoksen ohjausta tai valvontaa, jos hän itse tai hänen läheisensä kuuluu sen johtokuntaan tai vastaavaan johtoelimeen. Kuntalain 58 §:n mukaan tätä hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta kunnassa.

7. Esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Samalla kun tällä yleisluontoisella säännöksellä täydennetään konkreettisia esteellisyyssperusteita, korostetaan sen avulla esteellisyyssperusteiden yleistä tarkoitusta: luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Yleislauseketta sovellettaessa tulee ottaa huomioon edellä mainitut kuntalain jääviyssääntöjen soveltamisalaa rajaavat säännökset.

Ketkä ovat esteellisiä

Vaikka esteellisyyssäännökset on kirjoitettu virkamiehen esteellisyyttä arvioivasta näkökulmasta, koskevat ne asian käsittelyyn osallistuvaa riippumatta siitä, onko hän virka- vai työsuhteessa tai onko hän luottamushenkilö. Esimerkiksi kunnan monijäsenisen toimielimen jäsenet kuuluvat esteellisyyssäännösten soveltamisalan piiriin, vaikka he eivät olisikaan palvelussuhteessa kuntaan. Kun myös asian valmisteluun toimikuntien tai työryhmien jäseninä osallistuvien ja jopa harjoittelijoiden asemaa on arvioitava esteellisyyssäännösten näkökulmasta, on esteellisyyssäännösten henkilöllinen soveltamisala varsin laaja.

Esteellisyyssperusteita käsittelevässä hallintolain 28 §:n 2 momentin 1) kohdassa määritellään **virkamiehen läheiseksi** tämän puoliso, lapset, lastenlapset, sisaret, vanhemmat, isovanhemmat sekä muutoin virkamiehelle erityisen läheiset henkilöt samoin kuin tällaisten henkilöiden puoliset. Kohdassa 4 selitettyä palvelussuhde- ja toimeksiantojääviä lukuun ottamatta kaikki muut edellä luetellut esteellisyyssperusteet soveltuvat tähän ryhmään hallintoasian käsittelijän läheisiä.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Hallintolain 28 § toisessa ja kolmannessa kohdassa luetellaan **muut virkamiehen läheisiksi katsottavat henkilöt**. Tähän ryhmään virkamiehen läheisiä kuuluvat virkamiehen vanhempien sisarukset ja heidän puolisonsa, näiden lapset sekä virkamiehen entinen puoliso. Ryhmään kuuluvat myös virkamiehen puolison lapset, lapsenlapset, sisaret, vanhemmat, isovanhemmat sekä näiden puoliset ja virkamiehen puolison sisarten lapset. Koko tähän ryhmään virkamiehen läheisiä sovelletaan esteellisyyssperusteita 1, 2 ja 7 eli asianosaisjääviä, avustus- ja edustusjääviä sekä esteellisyttä koskevaa yleislauseketta.

7 Valvontaviranomaisen ohjausvelvollisuus

Elintarvikelaki 33 § 1 momentin 2 kohta

- *Sen lisäksi mitä muualla tässä laissa säädetään, kunta
2) neuvoo elintarvikealan toimijoita ja kuluttajia sekä tiedottaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa;*

Elintarvikelaki 53 §

- *Valvontaviranomaisen on tarvittaessa annettava elintarvikealan toimijalle tarpeellisia ohjeita ja kehotuksia elintarvikemääräysten noudattamiseksi.*

Valvontaviranomaisen velvollisuus **ohjata** tarvittaessa elintarvikealan toimijaa elintarvikelainsäädännön noudattamista koskevissa asioissa liittyy hallintolain (434/2003) 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin, joihin kuuluu myös maksuton neuvontavelvollisuus (8 §). Neuvonnan ja ohjauksen tulee kuitenkin rajoittua vain lainsäädännön vaatimusten selvittämiseen eikä ulottua elintarvikealan toimijan avustamiseen niiden käytännön toteuttamisessa, koska tästä voi olla seurauksena valvontaviranomaisen esteellisyys toimia valvojana toimijaa koskevassa asiassa.

Esimerkiksi:

- Elintarvikealan toimija on kunnostamassa rakennusta vähittäismyyntipaikaksi ja pyytää valvontaa suorittavaa viranhaltijaa kertomaan, mitä materiaalia hänen tulisi rakennuksen seinäpintoihin ja lattiaan käyttää, jotta se täyttäisi toimintaa koskevat lainsäädännön vaatimukset. Viranhaltija neuvoo toimijaa yksityiskohtaisesti, mitä materiaalia hänen mielestään lattioissa ja seinissä voisi käyttää. Myöhemmin hän toteaa, että seinäpinnat eivät olleetkaan tarkoitukseen sopivia, mutta toimija ei suostu tarvittaviin muutoksiin korostaen, että hän on toiminut hyvässä uskossa täysin viranhaltijan antaman neuvon mukaisesti.

Valvonnassa annetut **huomautukset ja kehotukset** liittyvät usein pakkokeinojen käyttöön, vaikka ne eivät sisälly elintarvikelain 7. lukuun eivätkä siten ole varsinaisia hallinnollisia pakkokeinoja. Siten huomautusten ja kehotusten antaminen suullisesti tai kirjallisesti ei edellytä viranomaiselta oikaisuohjeen tai valitusosoituksen antamista. Tästä riippumatta voidaan toimijalle myös kehotuksessa asettaa **määräaika**, johon mennessä todettu laiminlyönti tai epäkohta edellytetään korjattavaksi. Varsinaiset pakkokeinot voidaan kuitenkin monessa tilanteessa ottaa käyttöön vasta huomautusten tai kehotusten jälkeen, minkä vuoksi on perusteltua käsitellä näitä lievempiä puutumisen keinoja ennen varsinaisia pakkokeinosäännöksiä.

Huomautus on elintarvikemääräysten vastaisen epäkohdan toteutusta ja huomion kiinnittämistä sen korjaamiseen tai poistamiseen. **Kehotus** on elintarvikealan toimijal-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

le osoitettu vaatimus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kyseisen epäkohdan poistamiseksi. Kehotus ei kuitenkaan ole hallinnollinen pakkokeino, joten se ei sido toimijaa oikeudellisesti kuten esimerkiksi määräys eikä siten edellytä kuulemista sen enempää kuin oikaisuohjeen tai valitusosoituksen antamista. Tästä huolimatta se ei kuitenkaan ole oikeudellisesti merkityksetön, sillä sen noudattamatta jättäminen voidaan katsoa niskuroinniksi ja ottaa huomioon harkittaessa pakkokeinojen käyttöä.

Esimerkiksi:

- Leipomon leivälle antama kaupallinen nimi ”Kauraruhtinas” ei korvaa lainsäädännön edellyttämää elintarvikkeen nimeä ”Kaura-vehnäleipä”, vaikka molemmat leivän ainesosat ilmenevätkin ainesosaluettelosta. Tästä syystä valvontaviranomainen kehottaa kirjallisesti toimijaa lisäämään elintarvikkeen nimen pakkaukseen ilmoittamansa ajankohtaan mennessä, jolloin viranomainen tulee tarkastamaan, että puute on korjattu.

Huomautus ja kehotus on syytä kirjata tarkastuskertomukseen, kokouspöytäkirjaan tai neuvottelumuistioon tai muuhun asiakirjaan, koska hallintolaki edellyttää, että tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä (42 §).

Esimerkiksi:

- Leipomo on ryhtynyt valmistamaan uutta sekaleipää, mutta ei ole päivittänyt oma-valvontasuunnitelmaansa siltä osin ajan tasalle, minkä vuoksi valvontaviranomainen huomauttaa toimijalle tarpeesta tehdä suunnitelmaan vastaava muutos. Seuraavassa tarkastuksessa kuitenkin todetaan, ettei omavalvontasuunnitelmaa ole vieläkään päivitetty, minkä vuoksi viranomainen kirjaa tarkastuskertomukseen kehotuksen korjata laiminlyönti hänen ilmoittamaansa ajankohtaan mennessä.

Huomautus ja kehotus riittävät erityisesti silloin, kun laiminlyönti tai rikkomus on suhteellisen vähäinen ja muut asiaan liittyvät seikat eivät edellytä voimakkaampien pakkokeinojen käyttöä. Elintarvikehuoneistossa tällaisia epäkohtia saattavat olla esimerkiksi rapissut maali rakenteissa tai vähäiset puutteet toiminnoissa kuten siivouksessa tai omavalvonnassa. Kun kyse on tällaisen epäkohdan korjaamisesta, valvontaviranomaisen tulisi neuvotella elintarvikealan toimijan kanssa tarvittavista korjaustoimenpiteistä ja sopia ajasta, jonka kuluessa korjaukset tehdään. Sovitut korjaustoimenpiteet aikatauluineen on syytä kirjata tarkastuskertomukseen ja vahvistaa ne yrityksen edustajan allekirjoituksin, jos tällä on valtuus sitoutua korjauksiin yhtiön puolesta (vrt. kohta 9.1 asianosaisuus ja siihen liittyvä esimerkki). Jollei tällaista henkilöä ole paikalla, valvontaviranomaisen tulisi tehdä asiasta tarvittava merkintä tarkastuskertomukseen.

Jos huomautukset, kehotukset tai muut suhteellisuusperiaatteen mukaiset toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi, voi viranomainen tämän jälkeen turvautua **asteittain** hallinnollisiin pakkokeinoin saadakseen toimijan noudattamaan voimassaolevia elintarvikemääräyksiä. Jos elintarvikkeesta, elintarvikehuoneistosta tai toiminnasta voi aiheutua **terveysvaaraa** tai elintarvike ja siitä annettavat tiedot ovat **totuudenvastaisia ja harhaanjohtavia**, tulee viranomaisen ryhtyä suoraan ilman edeltäviä asteittaisia toimenpiteitä riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin kuluttajan suojaamiseksi.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Esimerkiksi:

- Elintarvikevalvontaviranomainen on todennut elintarvikehuoneiston siivouksessa esiintyvän puutteita ja huomauttanut asiasta toimijalle. Kun samoja puutteita on ilmennyt seuraavassa tarkastuksessa, on tarkastuskertomukseen kirjattu kehoitus korjata siivouksessa ilmenneet puutteet annettuun määräaikaan mennessä. Jos toimija ei noudata annettua kehoitusta, on valvontaviranomaisen turvauduttava elintarvikelaissa säädettyihin hallinnollisiin pakkokeinoihin epäkohdan poistamiseksi.

Tehokkaammat pakkokeinot voivat kuitenkin olla tarpeen esimerkiksi elintarvikehuoneiston törkeän siivottomuuden vuoksi tai siinä tapauksessa, että elintarvikkeesta annettavat tiedot ovat oleellisesti puutteelliset tai virheelliset tai muuten harhaanjohtavat. Tällaisessa tilanteessa huomautus tai kehoitus ei ole riittävän tehokas keino kuluttajan suojaamiseksi eikä myöskään sen osoittamiseksi, että viranomainen on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin ongelman poistamiseksi.

8 Hallinnollisen pakkokeinopäätöksen valmistelu

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä. Yleensä huolehtimisvelvollisuus edellyttää, että viranomainen hankkii itse asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset selvitykset. Vaikka joidenkin asioiden selvittämisvelvollisuus kuuluu asianosaiselle, viranomaisen vastuulla on huolehtia siitä, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja tiedot ovat sen käytettävissä. Selvityksiä viranomainen voi laatia itse tai pyytää niitä toisilta viranomaisilta tai muilta tahoilta.

Asian valmisteluvaiheessa on hyvä muistaa, että laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään viranomaisen toiminnassa salassa pidettävistä asiakirjoista. Laissa säädetään myös viranomaisen laatiman asiakirja julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Pääsäännön mukaan esimerkiksi päätös, lausunto, muistio tai pöytäkirja **tulee julkiseksi**, kun se on **allekirjoitettu** tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 9) -kohdassa tarkoitettu muunlainen asiakirja tulee julkiseksi siinä vaiheessa, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa **käsitelty loppuun**. Osa tiedoista voi kuitenkin asian käsittelyn päätyttyäkin olla salassapidettäviä jonkin julkisuuslaissa säädetyn salassapitoperusteen nojalla (24 §). On hyvä muistaa, että viranomainen voi oman harkintansa mukaan antaa tietoja keskenään salassapitotietoa sisältävistä asiakirjoista salassapitotietoa lukuunottamatta.

Niin sanottu **ilmiantajaa koskeva tieto** voidaan sen sijaan joissakin tapauksissa pitää salassa asian **käsittelyn päättymisen jälkeenkin**. Tämä perustuu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan, jonka mukaan salaisia ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Julkisuuslain perusteluissa on mainittu ilmiantajatieto esimerkiksi sellaisesta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jonka antaminen voisi vaarantaa valvonnan tarkoituksen toteutumisen ja aiheuttaa vahinkoa asiaan osalliselle.

Jos esimerkiksi työntekijä ilmiantaisi työnantajansa valvontaviranomaisille, voisi ilmiantajatiedon paljastaminen aiheuttaa vahinkoa työntekijälle. Joissakin tilanteissa voi toisaalta olla ilmiannettun oikeusturvan kannalta ”painavia syitä” saada selville il-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

miannon tekijä. Ilmiannon tekijän selville saaminen voi olla perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa ilmiannon epäillään olevan perätön. Julkisuuslain salassapidon edellytysten täytyminen on harkittava kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään **asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin**. Asianosaisella on yleensä oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Myös asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin on rajoitettu julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa.

8.1 Toimenpideharkinta

Ennen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä viranomaisen on ilmenneiden seikkojen ja saatujen selvitysten perusteella harkittava, millaisiin toimenpiteisiin teko tai laiminlyönti antaa aihetta. EY:n valvonta-asetuksen² 54 artiklassa säädetään tässä toimenpideharkinnassa huomioon otettavista seikoista. Artiklan mukaan huomioon on erityisesti otettava säännösten noudattamatta jättämisen luonne sekä se, missä määrin kyseinen toimija on aiemmin jättänyt noudattamatta säännöksiä.

Toimenpideharkinnassa on selvitettävä mm. seuraavia asioita:

- mikä tarkastuskohde (elintarvikehuoneisto, elintarvike) on kysymyksessä eli mitä säädöksiä kysymyksessä olevassa tapauksessa sovelletaan
- teon tai laiminlyönnin tunnusmerkistö eli mitä elintarvikealan toimija on tehnyt tai jättänyt tekemättä
- onko teko tai laiminlyönti elintarvikelainsäädännön vastainen eli mitä konkreettista elintarvikemääräystä teolla tai laiminlyönnillä on rikottu
- onko viranomaisen toimivaltainen päättämään asiasta
- onko joku päätöksentekoon osallistuvista esteellinen käsittelemään asiaa
- onko kyseessä epäily vai voidaanko teko tai laiminlyönti kiistattomasti osoittaa teon tai laiminlyönnin vähäisyys tai vakavuus elintarvikelain kannalta katsottuna
- muut mahdolliset teon tai laiminlyönnin arviointiin ja toimenpiteiden valintaan vaikuttavat tekijät (esimerkiksi aiemmat laiminlyönnit tai viranomaisen toimenpiteet)
- millaisiin toimenpiteisiin elintarvikelain tarkoitus ja hallintolain oikeusperiaatteet huomioon ottaen voidaan elintarvikemääräysten noudattamiseksi ryhtyä (riittäisikö esimerkiksi ohjaus tai kehotus vai onko ryhdyttävä järeämpiin toimenpiteisiin)
- onko asianosaista kuultava ennen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä

Jos toimenpideharkinnassa todetaan, että kyse on elintarvikelainsäädännön vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä, on valvontaviranomaisen ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin lainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi. Tapauksesta riippuen nämä toimenpiteet voivat ulottua huomautuksista ja kehotuksista aina elintarvikkeen hävittämiseen tai elintarvikehuoneiston hyväksynnän peruuttamiseen asti.

Mitä vakavammasta elintarvikkeiden turvallisuuteen tai kuluttajan tiedonsaannin turvaamiseen liittyvästä asiasta on kysymys, sitä tehokkaampiin ja nopeampiin vaikutaviin hallinnollisiin pakkokeinoihin on turvauduttava, jollei epäkohtaa muuten saada poistetuksi. Mitä vähäisemmästä teosta tai laiminlyönnistä on taas kysymys, sitä lievempiin menettelyihin se oikeuttaa ryhtymään, ellei asiaan liity muita näkökohtia ku-

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

ten rikkomuksen toistuvuus tai tahallisuus, joiden vuoksi ankarammat toimenpiteet voivat olla perusteltuja (ks. kohta 3, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate).

8.2 Kuuleminen

Elintarvikealan toimijan kuuleminen ennen pakkokeinopäätöksen tekemistä on tärkeä osa toimijan oikeusturvaa. Asianosaista on lähtökohtaisesti kuultava, sillä tätä koskeva oikeus sisältyy hyvän hallinnon takeisiin, josta säädetään perustuslaissa (21 §).

Viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ennen päätöksentekoa säädetään hallintolain 34 §:ssä. Sen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaista on kuultava riippumatta viranomaisen harkintavallan laajuudesta.

Kuulemisen avulla viranomainen varmistaa, että asian ratkaisemiseksi on hankittu tarpeelliset tiedot ja selvitykset ja huolehdittu siten asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä. Jos päätöksenteon perusteena olevat seikat ja selvitykset ovat puutteelliset, voi kuuleminen osaltaan tuoda lisäselvitystä asiaan ja näin täydentää hallintolain 31 §:n mukaista viranomaisen selvitysvelvollisuutta.

Ennen asianosaisen kuulemista on tarkoin harkittava, mitkä asiakirjat ja selvitykset ovat sellaisia, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun ja joihin asianosaiselle on sen vuoksi varattava mahdollisuus tutustua. Kuulemiskirjeestä on myös käytävä ilmi, mitä varten asianosaista kuullaan. Esimerkiksi viranomaisen harkitessa hallinnollisten pakkokeinojen käyttämistä, on asianosaisella oltava mahdollisuus esittää näkemyksensä myös tästä. Vaikka viranomainen kuulisi asianosaista, mutta unohtaisi antaa jonkun asian ratkaisuun vaikuttavan asiakirjan asianosaisen nähtäväksi, voi valitusviranomainen palauttaa asian muotovirheen vuoksi viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.

Kuulematta jättäminen ilman hallintolakiin perustuvaa syytä on aina menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen hallinto-oikeudessa tai sen palauttamiseen uutta käsittelyä varten. Vaikka päätös olisi tullut lainvoimaiseksi, voidaan se kuulemisvirheen vuoksi purkaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän ylimääräisen muutoksenhaun kautta. Kuulemisen laiminlyönyt viranomainen voi kuitenkin myös itse korjata virheensä hallintolain 8 luvussa säädettyjen, menettelyvirheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti.

8.2.1 Miten kuuleminen tapahtuu

Pääsääntöisesti kuuleminen tulee tehdä kirjallisesti siten, että asianosaiselta pyydetään kirjallista vastinetta määräajan kuluessa. Joissakin tilanteissa kuuleminen voidaan toimittaa myös suullisesti, mutta tällöin suullisesti annetut vastineet tulisi kirjata ylös ja pyytää kuultavaa varmentamaan lausuntonsa allekirjoituksellaan. Pääsääntönä on, että **suullinen kuuleminen** tapahtuu **asianosaisen pyynnöstä**, koska hallintolain mukaan tälle on varattava tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia (37 §).

Suullisesti kuultaessa on oleellista, että valvontaviranomainen voi tarvittaessa myöhemmin osoittaa varanneensa asianosaiselle tilaisuuden esittää mielipiteensä kaikista asian ratkaisuun vaikuttaneista seikoista. Tärkeää on myös se, että valvontaviranomainen voi myöhemmin todentaa, minkä sisältöinen asianosaisen esittämä vastine on ollut. Näin ollen myös tarkastuspöytäkirjaan merkityt asianosaisen vastineet, jotka tämä on allekirjoituksellaan varmentanut, voivat joissakin tilanteissa riittää täyttämään viranomaisen kuulemisvelvollisuuden.

8.2.2 Määräajan asettaminen

Kuulemiselle on yleensä hyvä asettaa kohtuullinen määräaika, jonka aikana asianosainen voi antaa vastineensa. Jos asianosainen ei määräaikaan mennessä anna vastinettaan tai pyydä lisää aikaa vastineen antamiselle, asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta. Vastineen antamatta jättäminen ei siis estä asian käsittelyä. Tästä on mainittava siinä vaiheessa, kun viranomainen varaa asianosaiselle mahdollisuuden vastineen esittämiseen. Vastine on kuitenkin otettava huomioon, vaikka se saapuisi määräajan jälkeen, jos päätöstä ei ole ehditty antaa ennen vastineen saapumista. Jos päätöksen tekeminen jostain syystä viivästyy, saattaa olla aiheellista kuulla asianosaista uudelleen ennen asian ratkaisemista. Kuulemiskirjeen voi tarvittaessa toimittaa asianosaiselle todisteellisesti.

8.2.3 Kuulematta jättäminen

Hallintolaissa säädetään myös niistä tilanteista, joissa kuuleminen voidaan poikkeuksellisesti jättää tekemättä. Kun on kyse hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä, sovellettavaksi tulevat hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdat.

Hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan kuulemista ei tarvitse tehdä, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Hallintolain perustelujen mukaan asianosaisen kuulematta jättämistä on oikeuskäytännössä pidetty yleensä perusteltuna silloin, kun aikaisemmista toimista tai tulevan päätöksen sisällöstä voidaan perustellusti päätellä asianosaisen pyrkivän vaikeuttamaan tai estämään päätöksen tekemistä (HE 72/2002).

Esimerkiksi:

- Kunnan viranhaltija haluaa estää elintarvikkeen harhaanjohtavan myynnin määrämällä elintarvikelain 63 §:n nojalla elintarvikealan toimijan poistamaan elintarvikkeen pakkauksesta sairauteen liittyvät terveystuotteet ennen kuin tuotetta saadaan jälleen myydä. Jos on pelättävissä, että toimija myy kuulemisen aikana hallussa olevat elintarvikkeet, kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen, joten määräys voidaan antaa asianosaista kuulematta.

Hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan kuulemista ei tarvitse tehdä myöskään silloin, jos kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Esimerkiksi:

- Jos terveysvaaraa aiheuttavan raaka-aineen käytön kieltäminen johtaisi asian käsittelyn viivästymiseen kuulemisen vuoksi ja tätä kautta aiheuttaisi huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, kuuleminen voitaisiin jättää tekemättä.

Hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla kuuleminen voidaan jättää tekemättä silloin, kun kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Tätä poikkeusperustetta on sovellettava hyvin ahtaasti eikä toimijaa voida jättää kuulematta esim. sen perusteella, että viranomaisen oman käsityksen mukaan tällä ei voi olla mitään lisättävää asiaan tai että toimija ei voi kiistää menetelleensä säädösten vastaisesti. Selvää on, että kuulematta ei voida jättää siltäkään perusteella, että asianosainen on jo tietoinen tulevan päätöksen sisällöstä. Käytännössä hallintolain kuulematta jättämisperusteiden soveltaminen tulee kyseeseen lähinnä silloin, kun viranomainen soveltaa elintarvikelain väliaikaista kieltoa koskevia säännöksiä (56 § 2) tai kunnan viranhaltija tekee kiireellisiä toimia elintarvikelain 63 §:n nojalla.

8.3 Vastineen käsittely

Kun asianosaista on kuultu eli kun tämä on jättänyt vastineensa vireillä olevassa asiassa, viranomaisen on ennen varsinaiseen päätöksentekoon ryhtymistään arvioitava, aiheuttaako asianosaisen vastine mahdollisesti tarvetta pyytää jatkoselvitystä asianosaiselta tai lausuntoa joltakin toiselta taholta. Jos asian ratkaisemiseksi tarvitaan asianosaisen vastineen lisäksi muuta selvitystä, tulee viranomaisen laatia lisäselvitystä tai lausuntopyyntö, jossa tulee riittävän selvästi määritellä, mistä seikoista lisäselvitystä tai lausuntoa pyydetään. Jos selvityksen tai lausunnon antajana on muu taho kuin asianosainen itse, on tälle varattava tilaisuus lausua mielipiteensä siinä esitetyistä seikoista, jos niillä on vaikutusta asian ratkaisuun.

Asianosaisen antama vastine ja mahdolliset muut saadut selvitykset tutkitaan ennen tehtävää ratkaisua ja arvioidaan, antavatko ne aiheutta luopua suunnitelluista toimenpiteistä tai muuttaa niitä. Jollei toimenpiteistä kokonaan luovuta, on vastine ja muut asiassa saadut selvitykset käsiteltävä päätöksenteon yhteydessä ja niissä esitettyihin seikkoihin ja väitteisiin on vastattava päätöksen perusteluissa siltä osin, kuin niillä on merkitystä ja asiallista yhteyttä esillä olevaan asiaan. Jos vastineessa on esitetty myös asiaankuulumattomia väitteitä ja selvityksiä, on ne päätöksessä syytä kuitata toteamalla esimerkiksi, etteivät muut esitetyt väitteet ja selvitykset liity esillä olevaan asiaan tai että niillä ei ole merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa.

9 Hallinnollisen pakkokeinopäätöksen muoto ja sisältö

Hallintolaissa säädetään hallintoasiaa koskevan asian ratkaisemisesta. Sen mukaan hallintopäätös on annettava **kirjallisesti** (43 § 1). Kiireellisessä tapauksessa päätös voidaan antaa **suullisesti**, mutta tällöin se on annettava viipymättä myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen (43 § 2, 3).

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Päätöksen kirjallisen tai suullisen muodon lisäksi hallintolaki ei sisällä muita varsinaisia muutosäännöksiä. Sen sijaan siinä säädetään tarkemmin päätöksen sisällöstä, päätöksen perustelemisesta sekä oikaisuohjeesta ja valitusosoituksesta, joilla on välillinen vaikutus myös päätöksen muotoon (44 § 1). Hallintopäätöksestä tulee siten selvästi käydä ilmi seuraavat kohdista 9.1 – 9.7 ilmenevät seikat.

9.1 Viranomaisen, asianosaiset ja päätöksen ajankohta

Hallintolain mukaan päätöksestä on ilmentävä sen tehnyt viranomaisen, päätöksen tekemisen ajankohta ja asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu.

Valvontaviranomaisen tulee olla toimivaltainen käsiteltävänä olevassa asiassa ja osoittaa, mihin lainsäädäntöön päätöksentekovalta perustuu. Jollei tätä tuoda esille suoranaisesti päätöksen perusteluissa, niin toimivaltaa koskevat säännökset on syytä kirjata ainakin oikeusohjeisiin.

Hallintopäätös voidaan kohdistaa vain sellaiseen **luonnolliseen tai oikeushenkilöön, joka on asianosainen** käsiteltävänä olevassa asiassa. Tällainen asianosainen on hallintolain mukaan se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (11 §). Elintarvikelainsäädännön perusteella asianosaisia ovat elintarvikealan toimijat, jotka EY:n yleisen elintarvikeasetuksen määritelmän mukaan "ovat vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisesta valvonnassaan olevassa elintarvikeyrityksessä".

Esimerkiksi:

- Elintarvikealan toimija toimii vuokraamassaan liikehuoneistossa, jolle on saanut elintarvikehuoneiston hyväksynnän. Myöhemmin tehdyssä tarkastuksessa todetaan, että tilat eivät enää ole toimintaan nähden riittävän hygieeniset, koska viemäri ei vedä kunnolla ja vesi lainehtii lattialla. Korjaustoimenpiteistä keskusteltaessa elintarvikealan toimija katsoo, että viemäröinnistä vastaa vuokranantaja eikä hän, minkä vuoksi sen kunnostusta koskeva määräys pitäisi osoittaa tälle. Vuokranantaja ei kuitenkaan ole asianosainen käsiteltävänä olevassa asiassa, koska hän ei ole elintarvikealan toimija ja siten elintarvikelain mukaisessa vastuussa elintarvikehuoneiston kunnosta. Tästä syystä valvontaviranomainen antaa toimijalle elintarvikelain 55§:n nojalla kirjallisen määräyksen korjata epäkohta ilmoitettuun määräaikaan mennessä.

Elintarvikealan toimijan asianosaisvastuuta rajoittaa kuitenkin se, että EY:n yleisen elintarvikeasetuksen 178/2002 mukaan kunkin toimijan on **vastuullaan olevissa toiminnoissaan** huolehdittava siitä, että elintarvikkeet täyttävät asiaankuuluvat elintarvikelainsäädännön vaatimukset. Rajoitus on sopusoinnussa sen kanssa, että hallintolain mukaan asianosaisia ovat vain sellaiset luonnolliset ja oikeushenkilöt, joita päätös **välittömästi** koskee.

Esimerkiksi:

- Vähittäismyymälä myy Oy LeverAnssin maahantuomaa ulkomaista hedelmä-jogurttia, jonka pakkauksesta puuttuvat sekä suomen- että ruotsinkieliset pakkausmerkinnät. Pakkausmerkintöjen tekeminen ei sinänsä kuulu vähittäis-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

myymälälle, koska maahantuojat ovat asianosaisena vastuussa niistä. Vähittäismyymälä vastaa kuitenkin EY:n yleisen elintarvikeasetuksen 178/2002 mukaisesti elintarviketta myytäessä siitä, että ne täyttävät asiaankuuluvat elintarvikelainsäädännön vaatimukset. Tästä syystä valvontaviranomainen määrää elintarvikelain 55 §:n nojalla, että ennen kuin vähittäiskauppa saa myydä tai luovuttaa hedelmäjuurteja, niihin on tehtävä asiaankuuluvat suomen- ja ruotsinkieliset pakkausmerkinnät.

9.2 Käsiteltävänä oleva asian kuvaus

Vaikka hallintolaissa ei asiasta säädetä, on tavallista, että ennen varsinaista ratkaisua päätökseen sisällytetään lyhyt kuvaus päätettävänä olevasta asiasta. Kun esillä oleva asia liittyy hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön, kuvauksesta tulisi käydä ilmi, kuinka asia on tullut vireille (tarkastuksessa tai muussa yhteydessä todettu rikkomus, kuluttajavalitus, ilmianto tms.), millaisesta teosta tai laiminlyönnistä on kysymys ja mitä elintarvikemääräystä tai -määräyksiä on rikottu.

Esimerkiksi:

- Valvontaviranomainen on todennut xx/xx/20xx tekemässään tarkastuksessa, että Le Vite Oy valmistaa ja toimittaa luovutettavaksi kuluttajille rasvaseoslevitettä, jonka tuotemerkin yhteydessä käytetään ilmaisua "voimakainen". Euroopan yhteisön neuvoston asetuksessa 1898/87/ETY maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisessä käytettävien nimitysten suojelemisesta kielletään käyttämästä voihin viittaavia ilmaisuja muiden kuin siinä mainittujen maitotuotteiden yhteydessä, joihin kyseinen rasvaseoslevite ei kuulu.

Jos kyseessä on laajempi asiakokonaisuus, on tyydyttävä kuvaamaan yleisemmin ratkaistavana oleva asia ja teon tai laiminlyönnin elintarvikemääräysten vastaisuus.

Esimerkiksi:

- Valvontaviranomainen on vastaanottanut kuluttajan xx/xx/20xx tekemän valituksen, joka koskee F.I.Lunki Oy:n markkinoiman Mikäihme -nimisen lähdeveden pakkausmerkintöjä. Valvontaviranomainen on todennut xx/xx/20xx tekemässään tarkastuksessa, että lähdeveden pakkauksessa esitetään erilaisia terveyteen ja elintoimintoihin viittaavia väitteitä, minkä lisäksi sen ilmoitetaan sisältävän kivennäisaineita. Annetuista kehotuksista huolimatta yhtiö ei ole korjannut lähdeveden pakkausmerkintöjä määräysten mukaisiksi eikä toimittanut tutkimustietoja veden koostumuksesta. Tästä syystä valvontaviranomainen tekee asianosaista kuultuaan asiassa seuraavan päätöksen.

9.3 Päätös

Hallintolain mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu (44 § 1 momentin 3 kohta). Asian ratkaisu eli tehty päätös on syytä erottaa omaksi kohdaksi, jotta se erottuisi selvästi muusta päätökseen liittyvästä aineistosta ja täyttäisi edellä mainitut hallintolain mukaiset vaatimukset.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Esimerkiksi:

PÄÄTÖS:

- [Valvontaviranomainen] määrää Le Vite Oy:n muuttamaan valmistamansa rasvaseoslevitteen tuotemerkin siten, ettei siinä käytetä ilmaisua ”voimakainen” tai muuta voihin viittaavaa ilmaisua. Tuotteen pakkausmerkinnät on muutettava määräysten mukaiseksi xx.xx20xx mennessä, minkä jälkeen markkinoille ei saa enää toimittaa määräysten vastaisia tuotteita. Markkinoille jo toimitettuja tuotteita ei kuitenkaan tarvitse vetää takaisin.

Esimerkiksi:

PÄÄTÖS:

- [Valvontaviranomainen] määrää, että F.I.Lunki Oy:n tulee poistaa Mikäihme -nimisen lähdeveden pakkausmerkinnöistä harhaanjohtavina väitteet, jotka liittyvät lähdeveden terveysvaikutteisuuteen ja antioksidatiivisuuteen sekä elimistön toiminnan tasapainottamiseen ja painonhallintaan. Valvontaviranomainen kieltää Oy Ab:tä käyttämästä edellä mainittuja tai niihin verrattavia väitteitä Mikäihme -lähdeveden pakkausmerkinnöissä tai myynnin yhteydessä.

9.4 Päätöksen perusteleminen

Hallintolain mukaan päätös on perusteltava. Perustelut on esitettävä siitä riippumatta, onko kyseessä kunnan valvontaviranomaisen tai sen alaisen viranhaltijan tekemä päätös. Vaatimus koskee yhtä hyvin kielteistä, osittain kielteistä tai myönteistä, ehdollista ja myönteistä ratkaisua. Myös suulliset päätökset on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset (45 §). Selkeyden vuoksi on suositeltavaa, että perustelut esitetään päätöksessä omana kohtanaan heti annetun ratkaisun jälkeen.

EY:n valvonta-asetuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on harjoitettava virallista valvontaa dokumentoitujen menettelyiden mukaisesti (8 artikla). Tehty päätös on perusteltava osoittamalla tarkastusten, näytteenoton tai muiden todistusten ja selvitysten avulla, millainen **teko tai laiminlyönti** on kyseessä. Jos kysymyksessä olevasta epäkohdasta voi aiheutua terveysvaaraa, valvontaviranomaisen on kyettävä osoittamaan hankkimansa dokumentaation avulla sen olemassaolo tai mahdollisuus. Jos kyseessä on jokin muu rikkomus, valvontaviranomaisen on vastaavalla tavalla kyettävä objektiivisesti osoittamaan, että sellainen on tapahtunut.

Valvonnassa havaitun epäkohdan osoittaminen ei pelkästään riitä, vaan valvontaviranomaisen tulee ennen päätöksen tekemistä myös varmistaa, että elintarvikemääräysten noudattamatta jättämiselle löytyy tarvittava **säädöspерuste**. Jollei lainsäädäntöön sisälly yksityiskohtaista säännöstä, jota teolla tai laiminlyönnillä on rikottu, voidaan säädöspерusteena käyttää myös sellaisia säännöksiä, joissa on asetettu yleisiä vaatimuksia elintarvikkeille tai elintarvikehuoneistoille ja joita sisältyy esimerkiksi elintarvikelakiin (7, 10 ja 11 §)

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Valvontaviranomaisille annetut erilaiset **ohjeet, suositukset ja valvontakirjeet** ohjaavat valvontaviranomaisia elintarvikelainsäädännön soveltamisessa. Vaikka ne perustuvat voimassaolevaan lainsäädäntöön, ne eivät ole sellaisia oikeusnormeja, joihin voidaan suoraan vedota päätösten perusteena. Niissä esitetyt tulkintoja voidaan toki käyttää tehdyn ratkaisun tukena, mutta päätöksen tulee oikeudellisesti perustua yksinomaan niihin elintarvikelainsäädännön säännöksiin ja määräyksiin, joita päätöksessä on sovellettu (ks. kohta 9.5, sovelletut säännökset).

Aineellisten oikeusnormien lisäksi myös hallinnollisen pakkokeinon käytölle on kyettävä esittämään riittävä perustelu. Valvontaviranomaisen on siten päätöksessä osoitettava, että pakkokeinojen käyttö on ollut tarpeen elintarvikealan toimijan velvoittamiseksi noudattamaan lainsäädännön vaatimuksia. Jos asianosaista on kuultu, käydään tässä yhteydessä läpi myös tämän asiassa antamat selvitykset ja vastataan kaikkiin sellaisiin väitteisiin, joilla on merkitystä tehdyn ratkaisun kannalta (ks. edellä kohta 8.3).

Jos asiassa annetaan suullinen päätös, on asianosaiselle ilmoitettava, miten asia on ratkaistu ja selostettava myös ratkaisun perustelut (44 § 2).

Hallintolaisissa säädetään eräistä tapauksista, joissa päätöstä ei poikkeuksellisesti tarvitsisi perustella. Se mukaan perustelut voidaan jättää esittämättä, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista (45 § 1 momentin 1-kohta).

Esimerkki:

- Pakkokeinojen käytön yhteydessä säännös voi tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa viranhaltijan on tehtävä elintarvikelain 63 §:n perusteella kiireellinen päätös, jossa kielletään lain 56 §:n nojalla terveydelle haitallisen elintarvikkeen luovutus ja estetään näin vakavan terveysvaaran syntyminen.

9.5 Sovelletut säännökset

Hallintolain mukaan päätöksen perusteluissa on mainittava sovelletut säännökset. Perusteluista käyvätkin yleensä ilmi keskeiset aineelliset säännökset, joihin tehty ratkaisu nojautuu. Päätökseen liittyy kuitenkin myös muita oikeusnormeja, joita ei tavallisesti mainita itse perustelutekstissä. Tällaisia ovat esimerkiksi muodollista toimivaltuutta, hallintomenettelyä, muutoksenhakuja ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset. Jotta kaikki päätökseen liittyvät aineelliset ja muodolliset oikeusnormit kävisivät päätöksestä selvästi ilmi, on ne syytä koota yhteen säännöskokonaisuutta kuvaavan otsikon ”Sovelletut säännökset” alle.

9.6 Muutoksenhaku

Suomen perustuslaki (731/1999) 21 §

Oikeusturva

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla .

Valvontaviranomaiset käyttävät elintarvikelaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja, saattaakseen elintarvikealan toimijat noudattamaan voimassaolevia elintarvikemääräyksiä. Toimijoilla on kuitenkin perustuslakiin perustuvat oikeus tulla tässä yhteydessä kuulluksi, saada asiasta perusteltu päätös ja oikeus hakea päätökseen muutosta.

Elintarvikelain 9 luvussa säädetään muutoksenhausta viranomaisten tekemiin päätöksiin. Varsinaisena muutoksenhakekeinoon valtion ja kunnan valvontaviranomaisen hallinnollista pakkokeinoa koskevaan päätökseen on hallinto-oikeudelle tehtävä **valitus**. Tullilaitoksen elintarvikelain nojalla tekemään päätökseen haetaan kuitenkin muutosta siten kuin tullilaisissa säädetään (1466/1994). Eräissä tapauksissa valvontaviranomaisen hallinnollista pakkokeinoa koskevasta päätöksestä ei voida valittaa, vaan muutosta haluttaessa päätöksestä on tehtävä **oikaisuvaatimus**.

9.6.1 Muutoksenhaku valtion viranomaisen päätökseen

Elintarvikelain mukaan valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään (73 §). Valtion viranomaisen määräämään maksuun haetaan oikaisua siten kuin valtion maksuperustelaissa säädetään. Tullilaitoksen elintarvikelain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin tullilaisissa (1446/1994) säädetään. Hallintolainkäyttölain ja tullilain mukaan **valitus** on tehtävä **30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista**. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.

Hallintolainkäyttölaissa säädetään **valitusosoituksen** liittämistä päätökseen ja valitusosoituksessa mainittavista asioista. Valitusosoituksessa on 14 §:n mukaan mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika ja valitusajan laskemistapa. Valitusosoituksessa on lisäksi selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Hallintolainkäyttölaki velvoittaa liittämään valitusosoituksen tai valituskieltoa koskevan tiedon päätökseen. Muutoksenhakuajan laskemisen kannalta valitusosoituksen antamisella on suuri merkitys, sillä **jos valitusosoitus puuttuu tai se on virheellinen, valitusaika lasketaan uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta**.

9.6.2 Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätökseen

Kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta elintarvikelain 74 §:ssä säädettyllä tavalla. Muutoksen hakemisen tapa ja hakuaika riippuvat siitä, onko kyse kunnan toimielimen vai kunnan viranhaltijan tekemästä päätöksestä. Toimielimen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Kunnan viranhaltijan tekemiin päätöksiin ei aina ole mahdollista heti hakea muutosta. Mahdollisuus hakea muutosta viranhaltijan tekemään päätökseen riippuu siitä, onko viranhaltija käyttänyt hänelle delegoitua päätöksentekovaltaa vai onko hän joutunut tekemään päätöksen elintarvikelain 63 §:ssä säädetyn kiireellisyyssperusteen nojalla ilman hänelle siirrettyä toimivaltaa.

Jos viranhaltija käyttää hänelle **delegoitua päätösvaltaa**, on päätökseen tyytymättömän tehtävä **oikaisuvaatimus** kunnan elintarvikelain mukaisia tehtäviä hoitavalle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa viranhaltijan päätöksen tiedoksi saamisesta.

Jos viranhaltijan päätös on tehty **elintarvikelain 63 §:n nojalla kiireellisessä tapauksessa** eli ilman, että toimivaltaa olisi erikseen siirretty viranhaltijalle, tulee viranhaltijan päätös viipymättä saattaa kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Tällaisissa tilanteissa viranhaltijan **päätös ei ole muutoksenhaku- tai oikaisuvaatimuskelpoinen**, vaan muutosta voidaan hakea valittamalla vasta kunnan toimielimen samassa asiassa tekemään ratkaisuun.

9.6.3 Muutoksenhaku lihantarkastuspäätökseen

Elintarvikelain 75 §:ssä säädetään muutoksenhausta Elintarvikeviraston tai lääninhallituksen tekemään lihantarkastuspäätökseen. Pykälän mukaan näihin lihantarkastuspäätöksiin ei saa valittamalla hakea muutosta vaan päätökseen tyytymätön lihan omistaja, haltija tai tuottaja voi tehdä oikaisuvaatimuksen Eviralle 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Eviran oikaisuvaatimuksesta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta.

9.6.4 Muutoksenhaku ensisaapumistoimintaan liittyvään päätökseen

Elintarvikelain 76 §:ssä säädetään, että ensisaapumistoimintaan liittyvään päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Päätökseen tyytymätön voi tehdä oikaisuvaatimuksen Elintarvikevirastolle 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Muutosta Elintarvikeviraston oikaisuvaatimuksesta antamaan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeudelta, kuten edeltävässä, muutoksenhakua lihantarkastuspäätökseen koskevassa 75 §:ssä.

Koska muutoksenhakuoikeus on erilainen eri tilanteissa, on erityisesti asianosaisen kannalta tärkeää, että hallintopäätöksen yhteydessä annetaan selkeä ohjeistus siitä, miten ja missä vaiheessa mihinkin päätökseen saa hakea oikaisua tai muutosta.

9.7 Täytäntöönpano

Hallintopäätöksen täytäntöönpanon kannalta olennainen asia on **päätöksen lainvoimaisuus**. Päätös on lainvoimainen, kun oikaisuvaatimus- tai valitusaika on kulu-
nut umpeen eikä päätöksestä ole valitettu.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Hallintolainkäyttölain 31 §:ssä säädetään, että päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Saman pykälän toisen momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään. Jos päätös tällaisessa tapauksessa halutaan panna täytäntöön, on siitä selkeästi käytävä ilmi, että sitä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Elintarvikelain 78 §:ssä säädetään tällaisesta poikkeuksesta hallintolainkäyttölaissa säädettyyn pääsääntöön. Elintarvikelain 7 luvun nojalla tehtävässä päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman tai ennen kuin oikaisuvaatimus on käsitelty, jollei valitusviranomainen tai oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen toisin määrää.

Lihantarkastuspäätösten täytäntöönpanosta on samassa pykälässä säädetty päinvastaisella tavalla, sillä lihantarkastuspäätöstä on oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta noudatettava, jollei Evira tai valitusviranomainen toisin määrää. Kun elintarvikelain mukaisen pakkokeinopäätöksen täytäntöönpano ennen lainvoimaiseksi tuloa edellyttää erillistä mainintaa itse päätöksessä, on lihantarkastuspäätösten osalta oletuksena niiden täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Jos lihantarkastuspäätös jossain yksittäistapauksessa olisi syytä panna täytäntöön vasta lainvoimaiseksi tulon jälkeen, olisi tästä poikkeuksellisesta täytäntöönpanoajankohdasta lausuttava erikseen lihantarkastuspäätöksessä.

Elintarvikealan erityispiirteistä johtuen on varsin usein perusteltua määrätä päätös heti täytäntöön pantavaksi. Esimerkiksi tilanteissa, joissa toiminnasta tai elintarvikkeesta aiheutuu tai saattaa aiheutua vaaraa kuluttajan terveydelle, päätös on usein syytä määrätä heti täytäntöön pantavaksi. Elintarvikelain mukaisia pakkokeinopäätöksiä laatiessaan valvontaviranomaisen onkin aina erikseen arvioitava, edellyttääkö tilanne päätöksen täytäntöönpanoa jo ennen kuin päätös on tullut lainvoimaiseksi. Päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta saattaa aiheutua toimijalle taloudellisia tappioita. Jos ennen lainvoimaiseksi tuloa täytäntöön pantavaksi määrätty päätös muuttuu oikaisun tai valituksen johdosta, saattaa toimijalle syntyä oikeus korvaukseen. Vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää, että taloudellinen vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä, minkä lisäksi vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisen korvausvastuun syntyminen edellyttää, että vahinko on tapahtunut virheen tai laiminlyönnin seurauksena ja että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

10 Elintarvikelain mukaiset hallinnolliset pakkokeinot

EY:n valvonta-asetus edellyttää, että todetessaan säännöksiä rikotun toimivaltaisen viranomaisen **tulee toteuttaa toimenpiteitä** sen varmistamiseksi, että toimija korjaa tilanteen. Siten valvontaviranomaisella ei ole pelkästään lainsäädäntöön perustuva **oikeus** vaan myös **velvollisuus** käyttää hallinnollisia pakkokeinoja silloin, jos elintarvikemääräysten noudattamista ei voida muilla keinoilla varmistaa. Jos viranomainen ei tällöin käytä lain edellyttämiä pakkokeinoja tai vain antaa jatkuvasti huomautuksia ja kehotuksia ryhtymättä tehokkaampiin toimenpiteisiin, niin hän voi joutua **virkavastuuseen** tehtäviensä laiminlyönnistä ja passiivisuudesta.

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

EY:n valvonta-asetuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on toimenpiteistä päättäessään otettava huomioon säännösten noudattamatta jättämisen luonne sekä se, missä määrin kyseinen toimija on aiemmin jättänyt noudattamatta säännöksiä (54 artikla). Nämä toimenpiteet on otettu huomioon elintarvikelaissa, jonka 7. luvussa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja ovat mm. erilaiset määräykset tai kiellot, elintarvikkeen haltuunotto, elintarvikkeen hylkääminen ensisaapumispaikassa tai elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen. Näitä elintarvikelain mukaisia pakkokeinoja sovelletaan elintarvikevalvonnassa EY:n asetuksessa säädettyjen toimenpiteiden sijasta.

Elintarvikelain 7 luvun mukaisten pakkokeinojen avulla valvontaviranomainen voi tarvittaessa pakottaa elintarvikealan toimijan tai laboratorion noudattamaan voimassa olevia elintarvikemääräyksiä. Tällöinkin on otettava huomioon hallintolain 6 §:ssä ilmaistu periaate, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Käytettävät pakkokeinot tulee siten mitoittaa teon tai laiminlyönnin laadun mukaan niin, ettei elintarvikealan toimijaan kohdisteta ankarampia toimenpiteitä kuin se määräysten vastaisuuden poistamiseksi on välttämätöntä. Tästä syystä niiden käyttöön turvaudutaan elintarvikevalvonnassa yleensä vasta sen jälkeen, kun pehmeämmät menettelytavat kuten opastus ja neuvonta tai huomautukset ja kehotukset eivät ole tehonneet.

Esimerkiksi:

- Elintarvikkeita liikkuvasta vaunusta myyvä elintarvikealan toimija ei ole tehnyt kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle elintarvikelain (223/2006) 13 § 3 momentissa säädettyä ilmoitusta 13 § 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta tilapäisestä myynnistä. Elintarvikkeiden myyntiä kunnan alueella ei voida elintarvikelain 56 §:n nojalla kieltää ilmoituksen laiminlyönnin vuoksi, jollei toiminnan ole syytä epäillä aiheuttavan säännöksessä tarkoitettua vakavaa terveysvaaraa. Tilanne on kuitenkin elintarvikemääräysten vastainen, minkä vuoksi toimija voidaan määrätä elintarvikelain 55 §:n nojalla tekemään vaadittu ilmoitus välittömästi tai annetussa määräajassa. Jos epäkohdan poistamiseksi on välttämätöntä, niin määräystä voidaan lisäksi tehostaa ehdolla, jonka mukaan elintarvikkeita saa myydä vasta sen jälkeen, kun ilmoitus tilapäisestä myynnistä on tehty.

Elintarvikelain mukaan kunnanvaltuusto voi antaa lautakunnalle tai toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle (32 § 3). Kunnan viranhaltijalle voidaan kuitenkin siirtää toimivaltaa vain elintarvikelain 55 – 59 §:ssä säädettyjen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön (32 § 3).

Niissä tapauksissa, kun kunta on tehnyt Eviran kanssa sopimuksen ensisaapumisvalvonnasta, kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen nimeämä viranhaltija päättää ensisaapumistoimijan omavalvontasuunnitelman hyväksymisestä sekä elintarvikelain 55-60 §:n mukaisista ensisaapumistoimintaa koskevista hallinnollisista pakkokeinoista (42 § 1 momentti).

10.1 Elintarvikemääräysten vastaisuuden poistaminen

Elintarvikelaki 55 §

- *Valvontaviranomainen voi määrätä epäkohdan poistettavaksi, jos elintarvike tai siitä annetut tiedot, elintarvikkeen tuotanto-, jalostus-, tai jakeluvaihe, elintarvikehuoneisto, alkutuotantopaikka tai niissä harjoitettava toiminta voivat aiheuttaa terveysvaaraa, vaarantaa elintarvikkeesta annettujen tietojen oikeellisuuden tai riittävyyden, johtaa kuluttajaa harhaan tai ovat muutoin elintarvikemääräysten vastaisia. Määräysten vastaisuus on määrättävä poistettavaksi välittömästi tai valvontaviranomaisen antamassa määräajassa.*

Elintarvikelain 55 § sisältää elintarvikemääräysten vastaisuuden poistamista koskevan yleisen säännöksen, joka kattavuudeltaan on mahdollisimman laaja ja soveltuu siten käytettäväksi keinona elintarvikelainsäädännön noudattamiseen pakottamiseksi kaikenlaisissa tapauksissa, joissa elintarvikemääräyksiä on rikottu. Säännöksen nojalla annettava määräystä epäkohdan poistamiseksi voidaan pitää pakkokeinoista lievimpänä ja se tulee käytettäväksi silloin, jos 53 §:ssä mainituilla kehotuksilla ei saada poistetuksi määräystenvastaisuutta tai kehotuksen antamista ei laiminlyönnin toistuvuuden tai muun syyn vuoksi voida pitää riittävänä. Määräystä ei myöskään ole sidottu rikkomuksen tai laiminlyönnin suuruuteen, joten se on mahdollista antaa paitsi vakavan myös vähäisen epäkohdan korjaamiseksi.

Elintarvikelain 55 §:ssä mukainen määräys voidaan antaa erityisesti silloin, kun kyse on terveysvaarasta. Erotuksena elintarvikelain 56 §:stä, jossa säädetään pakkokeinojen käytöstä vakavassa terveysvaarassa, määräyksen antaminen ei edellytä vakavaa, välitöntä tai akuuttia terveysvaaraa, vaan riittävää on todettu mahdollisuus elintarviketurvallisuuden vaarantumisesta.

10.1.1 Elintarvikkeen tuotanto-, jalostus- tai jakeluvaiheessa, elintarvikehuoneistossa, alkutuotantopaikassa tai toiminnassa todettu terveysvaara tai muu määräysten vastaisuus

Jos elintarvikkeen tuotanto- jalostus- tai jakeluvaihe, elintarvikehuoneisto, alkutuotantopaikka tai niissä harjoitettava toiminta voi aiheuttaa **terveysvaaraa**, voi valvontaviranomainen määrätä kyseisen epäkohdan poistettavaksi. Tällainen määräys voidaan antaa esimerkiksi silloin, jos olosuhteisiin tai toimintaan liittyy sellainen hygieeninen riski, josta saattaa aiheutua terveysvaaraa, mutta joka ei välttämättä edellytä elintarvikelain 56 §:n mukaisen kiellon antamista.

Esimerkiksi:

- Vähittäismyyntipaikan takahuoneessa säilytetään sekä pakattuja että pakkaamattomia elintarvikkeita. Takahuoneesta suoraan lastauslaiturille johtava ovi on rikkoutunut alakulmasta niin, että siitä saattavat pieneläimet ja hyönteiset tunkeutua elintarvikehuoneistoon. Tuhoeläinten pääsy elintarvikehuoneistoon aiheuttaa elintarvikelain 55 §:ssä tarkoitettua terveysvaaraa, minkä vuoksi valvontaviranomainen määrää ovesta olevan raon välittömästi tukittavaksi niin, että se estää tuhoeläinten pääsyn huoneistoon. Lisäksi määrätään, että ovi on uusittava koko-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

naan viimeistään kahden viikon kuluessa, jonka jälkeen valvontaviranomainen tulee tarkastamaan, että määräystä on noudatettu.

Elintarvikelain 55 §:n mukainen määräys voidaan antaa myös siinä tapauksessa, että toiminta on **muutoin elintarvikemääräysten vastaista**. Määräys voidaan antaa esimerkiksi silloin, kun toimija on annetusta kehotuksesta huolimatta laiminlyönyt sovitun korjaustoimenpiteen, elintarvikehuoneistoa koskevan hakemuksen tai ilmoituksen tekemisen tai omavalvontasuunnitelma on puutteellinen tai se tai muita vaadittavia asiakirjoja puuttuu.

Viranomaisen tulee määräystä antaessaan arvioida, tuleeko epäkohta korjata **välittömästi** vai viranomaisen antamassa **määräajassa**. Päätöksestä tulee lisäksi tarvittaessa ilmetä, miten elintarvikealan toimijan tulee menetellä siihen saakka, kunnes määräysten vastaisuus on poistettu. Siten viranomaisen voi esimerkiksi määrätä, ettei elintarvikehuoneistoa tai laitetta voi käyttää tai tuotetta valmistaa ennen kuin toimija osoittaa, että määräysten vastaisuus on poistettu.

Esimerkiksi:

- Valvontaviranomainen määrää elintarvikelain 55 §:n nojalla myymälän puhdistamaan jauhelihan valmistuksessa käytettävän laitteen. Laite tulee puhdistaa omavalvontasuunnitelman mukaisesti säännöllisesti ja sitä saa käyttää vasta sen jälkeen, kun toimija varmistaa laitteen puhtauden osoittamalla omavalvontatutkimuksin, että jauheliha ei ole enää huonolaatuista.

Vaikka lainkohdassa ei tästä säädetä, määräys voidaan tarvittaessa antaa myös **väliaikaisena** esimerkiksi sen selvittämiseksi, aiheutuuko toiminnasta sellaista terveysvaaraa, joka edellyttää pysyvempien määräysten antamista.

Jos viranomaisen varmistuu siitä, että epäkohta voidaan poistaa muulla tavoin, ei määräystä epäkohdan poistamiseksi ole välttämätöntä antaa.

10.1.2 Elintarvikkeessa todettu terveysvaara tai muu määräysten vastaisuus

Valvontaviranomainen voi määrätä epäkohdan poistettavaksi elintarvikelain 55 §:n nojalla, jos elintarvike tai siitä annetut tiedot voivat aiheuttaa **terveysvaaraa**. Jos elintarviketta ei voida pitää turvallisena esimerkiksi siitä syystä, että se on homehtunut tai pilaantunut tai sisältää terveydelle vaarallisia patogeenisia bakteereja, tulee viranomaisen määrätä, että elintarvike on poistettava myynnistä. Myös lisäaineet tai torjunta-ainejäämät ja muut vieraat aineet aiheuttavat yleensä niille asetettujen raja-arvojen ylityessä lainkohdassa tarkoitettua terveysvaaraa, joka ei kuitenkaan tavallisesti ole sillä tavoin vakavaa ja välitöntä, että siihen voisi puuttua elintarvikelain 56 §:n perusteella.

Valvontaviranomainen voi määrätä epäkohdan poistettavaksi myös, jos elintarvike tai siitä annettavat tiedot voivat vaarantaa elintarvikkeesta annettujen **tietojen oikeellisuuden tai riittävyyden, johtaa kuluttajaa harhaan** tai ovat **muutoin elintarvikemääräysten vastaisia**. Määräys voi koskea esimerkiksi harhaanjohtavien, puutteellisten tai muuten määräystenvastaisten pakkausmerkintöjen korjaamista, tai lainsäädännön edellyttämien ilmoitusten tekemistä (erityisruokavaliovalmiste-, ravintolisäil-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

moitus ym.) taikka elintarvikkeen käsittelyä jollakin tavoin (esimerkiksi kuumentamalla), jos määräysten vastaisuus voidaan tällä tavoin poistaa.

Viranomaisen on päätöksessään määrättävä, onko epäkohta korjattava **välittömästi** vai viranomaisen asettamassa **määräajassa**. Valvontaviranomaisen on samalla varmistauduttava siitä, että viranomaisen antamia määräyksiä noudatetaan ja epäkohdat poistetaan. Valvontaviranomaisen päätöksestä tulee tarvittaessa ilmetä, miten esimerkiksi elintarvikkeen tai toiminnan kanssa menetellään ennen kuin määräysten vastaisuus on poistettu.

Esimerkiksi:

- Valvontaviranomainen määrää elintarvikelain 55 §:n nojalla, että myymälän tulee merkitä puuttuva alkuperämaa valmiiksi pakkaamansa ulkomaisen naudanlihan pakkaukseen ja että tuotetta saa luovuttaa jälleen vasta sen jälkeen, kun alkuperää koskeva merkintä on tehty.

Määräys voidaan tarvittaessa antaa **väliaikaisena** esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko elintarvike vielä käytettävissä elintarvikkeena tai toisen elintarvikkeen valmistuksessa tai muuhun hyväksyttävään käyttötarkoitukseen.

Jos virhe on vähäinen, viranomainen voi sallia elintarvikkeen maahantuonnin, kaupanpidon, tarjoilun tai muun luovutuksen määräämillään ehdoilla, jollei yleinen etu vaadi epäkohdan välitöntä korjaamista. Vähäisenä virheenä voidaan pitää vain sellaista virhettä tai puutetta, joka on kuluttajan kannalta merkityksetön kuten esimerkiksi lisäaineen väärä ryhmänimi tai viimeinen käyttöpäivä -merkinnän lyhentäminen määräysten vastaisesti esimerkiksi muotoon "vkp". Toimija on kuitenkin velvoitettava korjaamaan tällaisetkin epäkohdat viranomaisen määräämässä ajassa.

On syytä tähdentää, että elintarvikelain 55 §:n nojalla annettu määräys ei estä elintarvikkeen määräämistä 59 §:n nojalla myöhemmin hävitettäväksi, jos sitä ei voida saattaa elintarvikemääräysten mukaiseksi tai sen käyttö muuhun hyväksyttävään tarkoitukseen ei ole mahdollista.

Jos viranomainen varmistuu siitä, että epäkohta voidaan poistaa muulla tavoin kuin määräyksiä antamalla, ei määräystä ole välttämätöntä antaa.

10.2 Kielto

Elintarvikelaki 56 § 1

- *Valvontaviranomainen voi kieltää elintarvikkeen alkutuotannon, valmistuksen, maahantuonnin, maastaviennin, kaupanpidon, tarjoilun tai muun luovutuksen taikka käytön elintarvikkeen valmistuksessa, jos elintarvike tai siitä annetut tiedot, elintarvikkeen tuotanto-, jalostus- tai jakeluvaihe taikka elintarvikehuoneisto, alkutuotantopaikka tai niissä harjoitettava toiminta ovat sellaiset, että ne aiheuttavat tai niiden voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vakavaa terveysvaaraa eikä terveysvaaraa voida muulla tavoin estää.*

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Vastaavalla tavalla kuin elintarvikelain 55 §:n mukainen määräys myös 56 § 1 momentissa säädetyn kiellon soveltamisalue on mahdollisimman laaja. Sitä rajoittaa kuitenkin säännöksessä ilmenevä **suhteellisuusperiaate**, joka edellyttää vakavan terveysvaaran olemassaoloa, ennen kuin kiello voidaan määrätä.

Valvontaviranomainen voi kieltää elintarvikelain 56 §:n nojalla siinä mainitun toiminnan sillä perusteella, että toiminta **aiheuttaa vakavaa terveysvaaraa**. Kiellon määrääminen edellyttää tällöin, että viranomainen tutkimuksin tai muulla tavoin kiistattomasti osoittaa vakavan terveysvaaran olevan kysymyksessä. Mainittua vaatimusta lievennetään lainkohdassa kuitenkin niin, että kiello voidaan määrätä myös silloin, jos toiminnan voidaan **perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vakavaa terveysvaaraa**. Kielto voidaan siten antaa, jos vakavan terveysvaaran olemassaolo tunnustetaan ja todennäköisyys sen toteutumisesta voidaan perustelluin syin osoittaa mahdolliseksi.

Vakava terveysvaara voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun elintarvikehygieniassa ilmenee vakavia puutteita tai kun allergeenia ei ole ilmoitettu pakkausmerkinnöissä. Kielto voidaan elintarvikelain 56 §:n mukaan kuitenkin määrätä vain silloin, jos **terveysvaaraa ei voida muilla tavoin estää**. Viranomaisen tekemää kieltopäätöstä ei siten tarvita, jos esimerkiksi em. allergeenitapauksessa terveysvaara on estettävissä korjaamalla puutteelliset pakkausmerkinnät ennen tuotteen luovuttamista markkinoille tai tehokkaalla takaisinvedolla ennen kuin tuote on ehtinyt myyntiin kuluttajille.

Terveysvaaraan perustuva kiello voi tulla kysymykseen edellä mainituin edellytyksin esimerkiksi seuraavissa tapauksissa:

- elintarvike on selvästi pilaantunut, saastunut tai sisältää terveydelle vaarallisia aineita (esimerkiksi patogeeneja bakteereja tai liikaa vieraita aineita kuten mykotoksiineja tai raskasmetalleja)
- elintarvike on epäasianmukaisesti lämmennyt tai sulanut
- elintarviketta ei ole valmistettu nimenomaan sen valmistamiseen hyväksytyissä tiloissa kuten esimerkiksi lihatuote muualla kuin laitoksessa
- elintarvikehuoneisto on siinä määrin epähygieeninen, että siitä voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vakavaa terveysvaaraa

Esimerkiksi:

- Myyntipaikassa voidaan kieltää sellainen toiminto, josta elintarvikehygieenisten riskien vuoksi voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vakavaa terveysvaaraa kuten lihan käsittely tilassa, joka on siihen tarkoitukseen hygieenisyydeltään ja lämpötilaltaan soveltumaton. Kielto on tällaisessa tapauksessa määrättävä, jollei terveysvaaraa voida muuten estää.
-

10.3 Väliaikainen kiello

Elintarvikelaki 56 § 2 momentti

- *Kiello voidaan määrätä väliaikaiseksi asian selvittämisen tai epäkohdan korjaamisen ajaksi. Väliaikainen kiello on voimassa, kunnes valvontaviranomainen antaa asiassa lopullisen ratkaisun. Valvontaviranomaisen tulee omalta osaltaan huolehtia siitä, että asiassa tarvittavat selvitykset tehdään viivytyksettä.*

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Elintarvikelain 56 § 1 momentissa tarkoitettu kielto voidaan määrätä väliaikaiseksi asian selvittämisen tai epäkohdan korjaamisen ajaksi. Samoin kuin lopullinen kielto myös väliaikainen kielto edellyttää, että elintarvikkeesta tai toiminnasta katsotaan aiheutuvan tai on perusteltu syy epäillä aiheutuvan vakavaa terveysvaaraa, jota ei voida muilla tavoin estää.

Myös väliaikaisesta kiellosta viranomaisen tulee antaa valituskelpoinen päätös. Kielto on voimassa, kunnes valvontaviranomainen antaa asiassa lopullisen ratkaisunsa. Kiellon väliaikaisuuden vuoksi viranomaisen tulee edistää asian saattamista pikaiseen päätökseen huolehtimalla omalta osaltaan siitä, että asiassa tarvittavat selvitykset tehdään viivytyksettä.

10.4 Elintarvikkeen markkinoilta poistaminen ja yleinen tiedottaminen

Elintarvikelaki 57 § 1

- *Valvontaviranomainen voi määrätä elintarvikealan toimijan poistamaan elintarvikkeen markkinoilta, jos elintarvikealan toimija ei noudata yleisen elintarvikeasetuksen 19 artiklassa säädettyä velvollisuutta poistaa elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien vaatimusten vastainen elintarvike markkinoilta. Valvontaviranomainen voi määrätä elintarvikkeen poistettavaksi markkinoilta myös silloin, kun elintarvikkeesta annettavat tiedot ovat oleellisesti elintarvikemääräysten vastaisia.*

EY:n yleisen elintarvikeasetuksen mukaan ensisijainen vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta on elintarvikealan toimijalla. Asetuksen 19 artikla velvoittaa elintarvikealan toimijan poistamaan elintarvikkeen markkinoilta, jos toimija katsoo tai sillä on syytä epäillä, että toimijan maahantuoma, tuottama, jalostama, valmistama tai jakelema elintarvike ei ole elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien vaatimusten mukainen. Toimijan tulee ilmoittaa takaisinvedosta toimivaltaisille viranomaisille.

Jollei elintarvikealan toimija noudata edellä mainitun asetuksen mukaista velvollisuutta, valvontaviranomainen voi määrätä elintarvikelain 57 §:n nojalla elintarvikealan toimijan poistamaan elintarvikkeen markkinoilta. Määräys voidaan antaa myös silloin, kun elintarvikkeesta annettavat tiedot ovat oleellisesti elintarvikemääräysten vastaisia.

Elintarvikelaki 57 § 2

- *Valvontaviranomainen voi elintarvikealan toimijan kustannuksella yleisesti tiedottaa elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien vaatimusten vastaisista elintarvikkeista, jos elintarvikealan toimija ei noudata yleisen elintarvikeasetuksen 19 artiklassa säädettyä velvoitetta ilmoittaa asiasta kuluttajille.*

Jos elintarviketurvallisuutta koskevien vaatimusten vastainen tuote mahdollisesti on jo ehtinyt kuluttajille, elintarvikealan toimijan on tehokkaalla ja täsmällisellä tavalla ilmoitettava kuluttajille syy poistamiseen ja tarvittaessa varmistettava, että kuluttajille jo toimitetut tuotteet palautetaan, jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä korkeatasoisen terveyden suojelun saavuttamiseksi. Jos tätä velvoitetta ei noudateta, valvontaviranomainen voi soveltaa elintarvikelakia ja elintarvikealan toimijan kustannuksella yle-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

sesti tiedottaa elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien vaatimusten vastaisista elintarvikkeista.

Myös kuntaviranomaisten on tarvittaessa käynnistettävä elintarvikelain 57 §:n mukaiset toimenpiteet elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien vaatimusten vastaisen elintarvikkeen poistamiseksi markkinoilta.

Evira on tehnyt elintarvikealan toimijoille ohjeet takaisinvedosta sekä ilmoittamisesta viranomaiselle ja kuluttajille. Ohje on Eviran [www-sivuilla](http://www.evira.fi).

10.5 Haltuunotto

Elintarvikelaki 58 § 1

- *Valvontaviranomainen voi ottaa elintarvikkeen haltuunsa, jos elintarvike aiheuttaa tai on syytä epäillä elintarvikkeen aiheuttavan välitöntä terveysvaaraa eikä muita tämän lain mukaisia toimenpiteitä ole pidettävä riittävinä. Haltuunottaminen on suoritettava todistajan läsnä ollessa. Sille, jolta elintarvike on otettu haltuun, on annettava todistus, josta ilmenee haltuunotetun omaisuuden määrä ja haltuunoton syy.*

Elintarvikelain 58 §:n säännös täydentää elintarvikelaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja siten, että valvontaviranomainen voi sen perusteella ottaa elintarvikkeen haltuunsa tilanteessa, jossa muita lain mukaisia toimenpiteitä ei ole pidettävä riittävinä. Tällainen tilanne voi olla kyseessä silloin, jos arvioidaan, että viranomaisen antama määräys tai kielto uhkasakolla vahvistettunakaan ei riittäisi estämään sellaisen elintarvikkeen käyttöä tai luovutusta, jonka on todettu tai epäillään olevan elintarviketurvallisuutta koskevien vaatimusten vastaisen.

Haltuunotto voidaan siten tehdä vain tilanteessa, jossa elintarvike aiheuttaa tai sen on syytä epäillä aiheuttavan **terveysvaaraa**. Pelkkä terveysvaara ei kuitenkaan oikeuta haltuunottoon, vaan vaaran on oltava myös **välitön**. Välittömyydellä ei kuitenkaan tarkoiteta pelkästään seurausten ilmenemistä pian elintarvikkeen nauttimisen jälkeen, vaan välitön terveysvaara on kyseessä myös silloin, kun elintarvikkeen arvioidaan voivan aiheuttaa sairastumista pidemmälläkin aikavälillä.

Esimerkiksi:

- Pilaantuneen elintarvikkeen nauttimisesta todennäköisesti aiheutuva ruokamyrkytys on tyypillinen esimerkki välittömästä terveysvaarasta. Terveysvaara on kuitenkin välitön myös silloin, kun tiedetään elintarvikkeen sisältävän jotain terveydelle vaarallista ainetta kuten okratoksiinia, joka voi aiheuttaa myöhemmin vakavan sairauden. Jos toisaalta elintarvike sisältää haitallisena pidettävää torjunta-ainetta vain vähäisessä määrin yli sallitun raja-arvon, ei sen kertaalleen tapahtuvasta nauttimisesta yleensä aiheudu välitöntä sairastumisen riskiä. Jos ylitys on kuitenkin huomattavan suuri, voi torjunta-aineen pitoisuudesta aiheutua myös välitöntä terveysvaaraa..

Valvontaviranomainen tekee elintarvikkeen haltuunotosta elintarvikelain 58 §:n nojalla kirjallisen päätöksen. Haltuunottopäätös voidaan antaa myös suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi (hallintolaki 43 §). Tällaisessa tilanteessa

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

suullisen tai kirjallisen päätöksen voi tehdä myös kunnan viranhaltija (63 §). Haltuunotto on suoritettava todistajan läsnä ollessa ja haltuun otetun omaisuuden määrä ja haltuunoton syy tulee merkitä todistukseen, joka on annettava sille, jonka hallussa elintarvike on ollut.

Elintarvikelaki 58 § 2

- *Haltuunotettu omaisuus voidaan tarvittaessa säilyttää elintarvikehuoneistossa tai alkutuotantopaikassa sopivalla tavalla merkittynä taikka sinetöidyssä tai muutoin merkityssä varastotilassa. Omaisuus on sen aiheuttaman terveysvaaran arvioimiseksi mahdollisesti tarvittavan tutkimuksen ajan pyrittävä säilyttämään siten, ettei sen laatu heikkene.*

Haltuunottoa voidaan pitää perusoikeuksien kannalta äärimmäisenä toimenpiteenä, koska se merkitsee elintarvikkeen hallinnan siirtämistä elintarvikealan toimijalta viranomaiselle. Haltuunottopäätös ei kuitenkaan välttämättä edellytä, että viranomaisen ottaa elintarvikkeet myös fyysisesti hallintaansa. Haltuunoton merkitys on oikeudellinen, joten riittävää on, että haltuun otettu omaisuus yksilöidään tunnistettavasti tai erotetaan muulla tavoin ja merkitään valvontaviranomaisen haltuun ottamaksi.

10.6 Kiireelliset toimet

Elintarvikelaki 63 §

- *Kiireellisissä tapauksissa elintarvikevalvontatehtäviä suorittava kunnan viranhaltija, jolle ei ole siirretty toimivaltaa hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön tämän lain 32 §:n 3 momentin mukaisesti, on oikeutettu ryhtymään 55, 56 ja 58 §:ssä tarkoitettuihin hallinnollisiin pakkokeinoihin. Viranhaltijan tämän pykälän nojalla tekemä päätös on viipymättä saatettava kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen käsiteltäväksi.*

Elintarvikevalvonta voi vaatia ripeitä toimenpiteitä tilanteissa, joissa EY:n yleisen elintarvikeasetuksen mukainen elintarviketurvallisuus (14 artikla) tai kuluttajien etujen suojeleminen (8 artikla) on vaarassa. Tästä syystä kunnan viranhaltija on oikeutettu suoraan lain perusteella käyttämään elintarvikelaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja antamalla elintarvikemääräysten vastaisuuden poistamiseksi tarvittavia määräyksiä (55 §) tai kieltoja (56 §) taikka ottamaan elintarvikkeen varotoimenpiteenä haltuunsa (58 §).

Kunnan viranhaltijan oikeus lainkohdan mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön edellyttää, että kyseessä on tilanne, joka vaatii **kiireellisiä toimenpiteitä**. Tällaisia tapauksia ovat lainkohdan perustelujen mukaan esimerkiksi tilanteet, joissa elintarvikkeen sisältämää allergeenia ei ole mainittu pakkausmerkinnöissä ja nopeat toimenpiteet ovat tarpeen, jotta tuotteen päätyminen kuluttajalle ja mahdollinen terveysvaaran syntyminen pystyttäisiin estämään. Myös elintarvikehuoneiston toiminta saatetaan joutua keskeyttämään kiireellisesti tutkimusten ajaksi, jos viranomaisen tietoon on tullut ruokamyrkytyspäily ja lainkohdan mukaiset hallinnolliset pakkokeinot ovat välttämättömiä terveysvaaran estämiseksi.

Tärkeää on muistaa, että kiireellisyyttä ei sellaisenaan voida käyttää syynä kuulematta jättämiselle. Myös tällaisissa tapauksissa asianosaista on kuultava hallintolain 34

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

§:n mukaisesti, jollei kuulematta jättämiselle ole olemassa 34 § 2 momentissa mainittua perustetta (katso edellä kohta 8.2.3).

Kiireellisyys ei poista velvoitetta perustella päätöstä, joten myös näissä tapauksissa perustelu on esitettävä. Mahdollisuutta hakea muutosta kunnan viranhaltijan elintarvikelain 63 §:n nojalla tekemän päätökseen on selostettu edellä kohdassa 9.6.2.

10.7 Elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä koskeva päätös ja jälkivalvonta

Elintarvikelaki 59 §

- *Valvontaviranomainen päättää, mihin tarkoituksiin elintarvikemääräysten vastaista elintarviketta voidaan käyttää tai mihin tarkoituksiin se voidaan luovuttaa, jos elintarviketta ei voi muuttaa määräysten mukaiseksi. Jos elintarvikkeen käyttö ei ole mahdollista, tai jos terveydelliset syyt tai elintarvikemääräykset edellyttävät, elintarvike on määrättävä hävitettäväksi.*
- *Valvontaviranomaisen on asetettava kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa elintarvikealan toimijan on noudatettava 1 momentin mukaista päätöstä. Valvontaviranomaisen on tehtävä 1 momentissa tarkoitettu päätös viivytyksettä. Päätöstä tehtäessä on pyrittävä siihen, että omistajan taloudellinen menetys jää mahdollisimman pieneksi.*

Elintarvikkeeseen kohdistuvien hallinnollisten pakkokeinojen tarkoituksena on varmistaa elintarvikkeiden turvallisuus ja muu elintarvikemääräysten mukaisuus. Jollei elintarviketta kuitenkaan voida muuttaa määräysten mukaiseksi, valvontaviranomaisen on elintarvikelain 59 §:n nojalla päätettävä, mihin tarkoituksiin elintarviketta voidaan käyttää tai luovuttaa. Jos elintarvikkeen käyttö ei ole mahdollista, tai jos terveydelliset syyt tai elintarvikemääräykset edellyttävät, elintarvike on määrättävä hävitettäväksi. Hävittämistä koskevassa päätöksessä on joka tapauksessa selkeästi todettava, että tuotetta ei voida käyttää elintarvikkeena.

Elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä koskeva päätös voidaan antaa osana varsinaista pakkokeinopäätöstä tai erillisenä, myöhemmin tehtävänä päätöksenä. Elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä koskevaa päätöstä tehtäessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kahteen asiaan:

- 1) sen varmistamiseen, ettei määräysten vastainen elintarvike palaudu elintarvikeketjuun, ja siihen, että
- 2) omistajan taloudellinen menetys jää mahdollisimman pieneksi.

Elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä koskevaa päätöstä valmistellessaan viranomaisen on siis otettava huomioon mahdollisuutensa valvoa päätöksen täytäntöönpanon toteutumista. Tämä ns. jälkivalvonta eli elintarvike-erän uuden käyttötarkoituksen, palauttamisen tai hävittämisen valvonnan järjestäminen on tärkeä osa elintarvikevalvontaa, minkä vuoksi jälkivalvontaa koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä on usein syytä kirjata varsinaiseen päätösasiakirjaan. Yksityiskohtien kirjaaminen myös helpottaa jälkivalvonnan käytännön toteutusta ja sujuvuutta, kun viranomaisen läsnäolon tarve eri vaiheissa on etukäteen mietitty ja päätökseen kirjattu.

Elintarvikkeen uusia käyttötarkoituksia harkittaessa tulisi ensin selvittää toimijan näkemys asiasta eli kartoittaa ne käyttötarkoitukset tai luovutusvaihtoehdot, joista toimi-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

ja on ylipäättään kiinnostunut. Jos toimija haluaa vielä selvittää taloudellisen menetyksen kannalta parasta vaihtoehtoaan (esimerkiksi vaihtoehtojen palautus ja hävittäminen välillä), pakkokeinopäätökseen voidaan kirjata eri vaihtoehtoja, kunhan vaihtoehtojen yhteydessä määritellään, miten hävittäminen tai palauttaminen tehdään niin, että valvontaviranomaisella on mahdollisuus valvoa palauttamista tai hävittämistä. Elintarvikkeen kelpaavuus rehuksi tulee selvittää ennen kuin tähän käytötarkoitukseen otetaan päätöksessä kantaa.

Sen lisäksi, että toimijan mielipide otetaan huomioon elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä koskevaa päätöstä laadittaessa, viranomainen voi muullakin tavoin vaikuttaa siihen, että omistajan taloudellinen menetys jää mahdollisimman pieneksi. Esimerkiksi kaupan purkaminen ja elintarvike-erän palauttaminen myyjälle tulisi mahdollisuuksien mukaan sallia. Jos elintarvike-erä palautetaan kotimaiselle myyjälle tai toisessa jäsenvaltiossa toimivalle myyjälle, tulisi huolehtia siitä, että asianomainen kotimainen tai ulkomainen valvontaviranomainen saa tiedon palautettavasta elintarvike-erästä.

Valvonta-asetuksen 12 artiklassa säädetään tilanteista, joissa määräystenvastaisia elintarvikkeita palautetaan EU:n ulkopuoliseen maahan. Palauttaminen edellyttää, että kohdemaan toimivaltaiset viranomaiset ovat nimenomaisesti suostuneet elintarvike-erän palautukseen saatuaan ensin täydelliset tiedot niistä syistä ja olosuhteista, joiden takia asianomaisia elintarvikkeita tai rehuja ei voitu saattaa markkinoille yhteisössä.

Elintarvike-erän virhe voi olla myös sellainen, että ainoastaan sen hävitys tulee kyseeseen. Tällöinkin valvontaviranomainen voi vaikuttaa toimijan taloudellisen menetyksen suuruuteen huolehtimalla siitä, että toimija saa hävitetyistä elintarvike-erästä valvontaviranomaisen laatiman hävitystodistuksen. Jotta hävitystodistus voitaisiin antaa, valvontaviranomaisen pitäisi varmistua siitä, että juuri päätöksen kohteena oleva elintarvike-erä on hävitetty. Toimijan mahdollisuudet saada kaupan purun yhteydessä rahansa takaisin paranevat olennaisesti, jos hän pystyy esittämään elintarvike-erän myyjälle elintarvikevalvontaviranomaisen laatiman todistuksen virheellisen elintarvike-erän hävityksestä.

Pykälässä asetetaan valvontaviranomaiselle velvollisuus tehdä elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä koskeva **päätös viipymättä**, mikä on selkeästi toimijan oikeusturvaa täydentävä vaatimus. Toisaalta pykälässä edellytetään, että päätöksessä asetetaan **määräaika** toimenpiteiden suorittamiselle. Sekä vaatimus tehdä päätös viipymättä että määräajan asettamisvaatimus helpottavat valvontaviranomaisenkin työtä, koska ne omalla tavallaan rajoittavat elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä koskevien asioiden jäämistä keskeneräisiksi ja selvittämättömiksi pitkäksi aikaa.

10.8 Eläimistä saatavien elintarvikkeiden hylkääminen ensisaapumispaikassa

Eläimistä saatavien elintarvikkeiden ensisaapumisvalvonta siirtyi 1.5.2008 kuntien elintarvikevalvontaviranomaisilta Eviralle (EtL 42 §, valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta 321/2006, muutettuna 1242/2007). Evira on kuitenkin tehnyt elintarvikelain 42 §:n nojalla kuntien kanssa sopimuksen siitä, että nämä huolehtivat ensisaapumisvalvonnasta omalla alueellaan ja tarvittaessa myös yhden tai useamman kunnan puolesta (**paikallinen ensisaapumisvalvontaviranomainen**).

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Paikalliset ensisaapumisvalvontaviranomaiset valvovat ensisaapumistoimintaa ja käyttävät valvonnassaan elintarvikelaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja. Hallinnollisten pakkokeinojen käyttö kuuluu kuitenkin **Eviralle** siltä osin, kun se liittyy viraston tehtäviin ensisaapumisvalvonnassa. Tällaisia tehtäviä ovat mm. EtL 23 § mukaiset ilmoitukset ja aloittamisilmoituksen liitteenä oleva omavalvontasuunnitelma sekä MMM:n ensisaapumistoiminnasta antaman asetuksen (118/2006) 10 § mukainen kuukausittainen yhteenvetoilmoitus. Evira vastaa lisäksi ensisaapumisvalvonnasta ja sen edellyttämistä toimenpiteistä valvonnassaan olevissa **teurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa laitoksissa**.

On huomattava, että **ensisaapumispaikan valvonta** käsittää paljon muutakin kuin pelkän ensisaapumisvalvonnan, joka kohdistuu eläimistä saataviin elintarvikkeisiin ja rajoittuu maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (118/2006) säädettyyn ensisaapumistoimintaan (1 §). Ensisaapumisvalvonnan ulkopuolelle jäävä muu elintarvikevalvonta on edelleen **kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen** tehtävänä. Tähän sisältyy ensisaapumistoimijan elintarvikehuoneiston hyväksynnän ja valvonnan lisäksi kaikki sellainen tuotteisiin kohdistuva valvonta, jota ensisaapumisvalvonta ei kata. Näin ollen kunnan elintarvikeviranomaisen valvoo, että toisesta jäsenvaltiosta toimitetut eläimistä saatavat elintarvikkeet ovat elintarvikemääräysten mukaisia kaikilta niiltä ominaisuuksiltaan, joita ensisaapumistoiminnasta annetut vaatimukset eivät koske. Tähän kuuluu myös ensisaapumistoimijan omavalvonnan valvonta ensisaapumistoimintaan kuuluvaa osiota lukuun ottamatta.

Kunnan valvontaviranomaiset käyttävät hallinnollisia pakkokeinoja myös silloin, jos ensisaapumistoiminnan piiriin kuulunut eläimistä saatava elintarvike on toimitettu pois ensisaapumispaikasta. Elintarvike siirtyy tällöin tavanomaiseen kunnan elintarvikevalvontaan, jonka yhteydessä käytetään muita kuin elintarvikelain 60 §:n mukaisia pakkokeinoja, koska nämä koskevat eläimistä saatavien elintarvikkeiden ensisaapumisvalvontaa vain ensisaapumispaikassa. **Ensisaapumisvalvontaviranomainen** voi kuitenkin käynnistää elintarvikelain 57 §:n mukaiset toimenpiteet elintarvikkeen poistamiseksi markkinoilta, jos sen on todettu jo ensisaapumispaikassa tehdyssä tutkimuksessa olevan elintarviketurvallisuutta koskevien vaatimusten vastainen.

10.8.1 Elintarvikkeen hylkääminen salmonellan vuoksi

Elintarvikelaki 60 § 1 momentti, kohdat 1 ja 2

Valvontaviranomaisen on hylättävä Euroopan unionin toisesta jäsenvaltiosta toimitettu eläimistä saatava elintarvike ensisaapumispaikassa, jos:

- 1) viranomaistutkimuksessa todetaan salmonellaa elintarvikkeessa, joka on 23 §:n 3 momentin mukaan tutkittava salmonellan varalta ennen Suomeen toimittamista;*
- 2) hyväksytyssä omavalvontalaboratoriossa tehdyssä omavalvontatutkimuksessa todetaan salmonellaa elintarvikkeessa, joka on 23 §:n 3 momentin mukaan tutkittava salmonellan varalta ennen Suomeen toimittamista, eikä ensisaapumistoimija palauta elintarviketta oma-aloitteisesti lähtömaahan;*

Valvontaviranomaisen tulee säännöksen perusteella aina hylätä eläimistä saatava elintarvike, jota koskevat 23 § 3 momentin mukaiset salmonellalisävakaudet ja jossa todetaan viranomais- tai omavalvontatutkimuksessa salmonellaa. Jos salmonella on todettu

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

omavalvontatutkimuksessa, toimija saa kuitenkin palauttaa elintarvikkeen ns. kaupalliseen palautuksena lähtömaahan.

Jos kuitenkin ensisaapumisvalvonnan piiriin kuuluva eläimistä saatava elintarvike toimitetaan ensisaapumispaikasta muuhun elintarvikehuoneistoon, se siirtyy samalla tavanomaiseen kunnan elintarvikevalvontaan (ks. edellä kohta 10.8).

10.8.2 Elintarvikkeen hylkääminen muun epäkohdan vuoksi

Elintarvikelaki 60 § 1 momentin 3 ja 4 kohdat

Valvontaviranomaisen on hylättävä Euroopan unionin toisesta jäsenvaltiosta toimitettu eläimistä saatava elintarvike ensisaapumispaikassa, jos:

- 3) *viranomaistutkimuksessa tai hyväksytyssä omavalvontalaboratoriossa tehdyssä omavalvontatutkimuksessa todetaan elintarvikkeessa mikrobeja tai kemiallisia jäämiä terveydelle vaarallisessa määrin tai elintarvike on muutoin mikrobiologisten, kemiallisten tai fysikaalisten ominaisuuksiensa vuoksi elintarvikkeeksi kelpaamaton, eikä elintarviketta voida 55 §:n mukaisesti määrätä käsiteltäväksi siten, että elintarvikekäyttö on mahdollinen;*
- 4) *elintarvikkeen lämpötila on kuljetuksen tai välivarastoinnin aikana muuttunut niin, ettei se täytä elintarvikemääräysten vaatimuksia, eikä elintarviketta voida 55 §:n mukaisesti määrätä käsiteltäväksi siten, että elintarvikekäyttö on mahdollinen eikä ensisaapumistoimija palauta elintarviketta oma-aloitteisesti lähtömaahan; tai*

Valvontaviranomaisen on hylättävä säännöksen perusteella eläimistä saatava elintarvike, jos elintarvikkeen todetaan tutkimuksissa olevan mikrobiologisten, kemiallisten tai fysikaalisten ominaisuuksien vuoksi terveydelle vaarallinen tai muutoin ominaisuuksiltaan elintarvikkeeksi kelpaamaton tai se ei täytä elintarvikemääräyksiä kuljetuksen tai välivarastoinnin aikana tapahtuneen lämpötilan muutoksen seurauksena.

Elintarvikkeen hylkääminen tulee 3 ja 4 kohdissa kysymykseen kuitenkin vain, jos elintarviketta ei voida määrätä 55 §:n mukaisesti käsiteltäväksi siten, että elintarvikekäyttö olisi mahdollista. Muuttuneen lämpötilan vuoksi elintarvikemääräysten vastaisen elintarvikkeen kaupallinen palauttaminen lähtömaahan on myös sallittavaa, jos siitä ei aiheudu terveysvaaraa.

10.8.3 Elintarvikkeen hylkääminen asiakirjan puutteellisuuden vuoksi

Elintarvikelaki 60 § 1 momentin 5 kohta

Valvontaviranomaisen on hylättävä Euroopan unionin toisesta jäsenvaltiosta toimitettu eläimistä saatava elintarvike ensisaapumispaikassa, jos:

- 5) *elintarvike ei täytä 18 §:ssä tarkoitettuja merkitsemistä, alkuperää, asiakirjoja tai todistuksia koskevia vaatimuksia eikä ensisaapumistoimija palauta elintarviketta oma-aloitteisesti lähtömaahan..*

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Elintarvikelaki 60 § 2 momentti

Ensisaapumistoimijalle on annettava mahdollisuus valvontaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa korjata kohdassa 5 tarkoitetut asiakirjoja koskevat puutteet

Valvontaviranomaisen. on hylättävä eläimistä saatava elintarvike, jos se ei täytä ensisaapumistoiminnan kirjanpitoon, alkuperään, asiakirjoihin ja merkintöihin liittyviä vaatimuksia. Myös **Evira** voi käyttää säännöksessä tarkoitettuja hallinnollisia pakkokeinoja toimiessaan tehtävissä, jotka liittyvät viraston toimintaan ensisaapumisvalvonnassa (ks. edellä kohta 10.8).

Jos kuitenkin kyseisiä asiakirjoja koskevat puutteet voidaan korjata, elintarvikealan toimijalle on annettava siihen mahdollisuus kohtuullisen määräajan kuluessa. Myös elintarvikkeen oma-aloitteinen palauttaminen lähtömaahan on sallittua, jos todettu epäkohta ei aiheuta välitöntä terveysvaaraa.

Jos säännöksessä mainitut puutteet koskevat muita kuin ensisaapumistoiminnassa vaadittavia asiakirjoja, niin niihin liittyvien hallinnollisten pakkokeinojen käyttö kuuluu ensisaapumispaikassa **kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle**.

10.8.4 Hylätyn elintarvikkeen palautus lähtömaahan, muuhun tarkoitukseen käyttäminen tai hävittäminen

Elintarvikelaki 60 § 3 momentti

Hylätyt elintarvikkeet on hylkäyspäätöksen mukaisesti palautettava lähtömaahan, käytettävä valvontaviranomaisen hyväksymään muuhun tarkoitukseen kuin elintarvikkeeksi tai hävitettävä. Jollei terveydellisestä syystä tai muusta lainsäädännöstä muuta johdu, ensisaapumistoimija voi valita, mihin edellä mainituista toimenpiteistä ryhtyy.

Säännöksen perusteella valvontaviranomainen tekee päätöksen siitä, tuleeko ensisaapumispaikassa hylätyt elintarvikkeet

- 1) palauttaa lähtömaahan,
- 2) käyttää valvontaviranomaisen hyväksymään muuhun tarkoitukseen tai
- 3) hävittää.

Ensisaapumistoimijalla on kuitenkin oikeus valita edellä mainituista vaihtoehdoista, miten hylättyjen elintarvikkeiden suhteen on meneteltävä, jollei tähän ole estettä terveydellisten syiden tai lainsäädännön säännösten perusteella.

Elintarvikelaki 60 § 4 momentti

Valvontaviranomaisen on ilmoitettava hylkäämistään elintarvikkeista välittömästi Elintarvikevirastolle. Hylättyä elintarviketta ei saa palauttaa ennen kuin Elintarvikevirasto on varmistanut lähtömaan viranomaisilta, että elintarvikkeen saa palauttaa kyseiseen maahan.

Hylkäyspäätöksen ensisaapumispaikassa tehneen valvontaviranomaisen on ilmoitettava hylkäämistään eläimistä saatavista elintarvikkeista **Eviralle**. Jollei terveyteen liit-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

tyvistä syistä tai lainsäädännöstä muuta johdu, hylätyt elintarvikkeet voidaan palauttaa lähtömaahan sen jälkeen, kun Evira on varmistanut lähtömaan viranomaisilta, että elintarvikkeet voidaan sinne toimittaa.

10.9 Elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen

Elintarvikelaki 61 §

- *Valvontaviranomainen voi peruuttaa tekemänsä elintarvikehuoneiston hyväksymistä koskevan päätöksen kokonaan tai osittain, jos terveysvaaraa ei voida muulla tavoin estää. Hyväksyminen voidaan lisäksi peruuttaa, jos elintarvikehuoneisto tai siellä harjoitettava toiminta ovat olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisia eikä elintarvikealan toimija ole noudattanut valvontaviranomaisen 55 tai 56 §:n nojalla antamaa määräystä tai kieltoa. Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös määrääjäksi.*

Elintarvikehuoneiston päätöksellään hyväksynyt valvontaviranomainen voi määrätyin edellytyksin peruuttaa tekemänsä hyväksymisen. Peruuttaminen on hallinnollisista pakkokeinoista äärimmäisin toimenpide, koska elintarvikehuoneiston toiminnan lakauttamisella puututaan voimakkaimmin perustuslain suojaamaan elinkeinonharjoittamisen vapauteen. Tästä syystä se tulee yleensä kysymykseen vasta sen jälkeen, kun muut elintarvikelain mukaiset pakkokeinot eivät ole tehonneet tai ne eivät riitä poistamaan elintarvikemääräysten vastaisuutta. On syytä myös huomata, että valvontaviranomainen ei voi siirtää elintarvikelain 61 §:n mukaista toimivaltaa alaiselleen viranhaltijalle (katso edellä kohdat 5.3 ja 10).

Elintarvikehuoneiston hyväksyminen voidaan lainkohdan mukaan peruuttaa, jos elintarvikehuoneisto tai toiminta siellä **vaarantaa elintarviketurvallisuuden**. Terveysvaaran uhkan on oltava **todellinen**, joten peruuttamisen syyksi **ei riitä pelkkä epäily**. Peruuttaminen ei tällöinkään tule kysymykseen, jos terveysvaara on mahdollista torjua muulla tavoin kuten esimerkiksi viranomaisen antamin määräyksin tai kielloin. Siinä tapauksessa, että nämä keinot eivät riitä poistamaan terveysvaaraa, voi viranomainen ilman edellä mainittuja toimenpiteitä ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin elintarvikehuoneiston hyväksynnän peruuttamiseksi.

Elintarviketurvallisuuteen liittyvien syiden lisäksi elintarvikehuoneiston hyväksyminen voidaan peruuttaa määrätyin edellytyksin myös muista syistä. Tämä on mahdollista silloin, jos elintarvikehuoneisto tai sen toiminta on **oleellisesti elintarvikemääräysten vastaista**. Peruuttaminen edellyttää tässä tapauksessa kuitenkin, että **elintarvikealan toimija ei ole noudattanut määräyksiä ja kielloja**, joita valvontaviranomainen on antanut elintarvikelain 55 ja 56 §:n nojalla saattaakseen elintarvikehuoneiston tai sen toiminnan vastaamaan elintarvikelainsäädännön mukaisia vaatimuksia.

Elintarvikehuoneisto tai siellä harjoitettava toiminta on oleellisesti elintarvikemääräysten vastaista esimerkiksi silloin, kun kyse on elintarvikehygieniaan liittyvistä vakavista puutteista ja laiminlyönneistä, joista ei kuitenkaan aiheudu sellaista terveysvaaraa, että se johtaisi hyväksymisen peruuttamiseen välittömästi. Tällöin viranomaisen on aluksi pyrittävä poistamaan vakavat epäkohdat antamalla toimijalle tätä koskevia määräyksiä ja kielloja. Jollei toimija noudata hänelle asetettuja velvoitteita annettuun määräaikaan mennessä, voidaan elintarvikehuoneiston hyväksyminen peruuttaa, joll-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

ei toimija voi esittää veloitteiden noudattamatta jättämiselle hyväksyttävää ja perusteltua syytä.

Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti hallinnollisilla pakkokeinoilla pyritään varmistamaan elintarvikelain noudattaminen. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että käytetyt keinot on mitoitettava teon tai laiminlyönnin laadun mukaisesti. Nämä periaatteet on otettava huomioon myös elintarvikehuoneiston peruuttamisen yhteydessä siten, että hyväksyminen tulee peruuttaa **vain osittain**, jos se riittää varmistamaan elintarvikemääräysten noudattamisen.

Esimerkiksi:

- Vähittäismyymälässä käsitellään lihaa sellaisessa kaupan tilassa, joka on siihen tarkoitukseen soveltumaton lämpötilan ja muista tuotteiden käsittelystä samassa tilassa aiheutuvien hygieenisten haittojen vuoksi. Toimijalle on annettu määräyksiä ja kieltoja, joiden tarkoituksena on ollut estää kyseinen toiminta tilassa siihen sisältyvien elintarvikehygieenisten riskien vuoksi, mutta toimija ei ole noudattanut niitä. Tästä syystä elintarvikehuoneiston hyväksyminen peruutetaan lihan käsitteilyyn käytetyn tilan osalta.

Jos elintarvikehuoneiston hyväksymisen osittaisella peruuttamisella ei voida poistaa terveysvaaraa tai oleellista elintarvikemääräysten vastaisuutta, voidaan sen hyväksyminen tarvittaessa peruuttaa **kokonaan**.

Esimerkiksi

- Elintarvikealan toimija valmistaa pienimuotoisesti kalakukkoja rakennuksessa, joka on hyväksytty elintarvikehuoneistoksi ja luovuttaa niitä edelleen myytäväksi paikallisiin vähittäismyymälöihin. Kalakukkojen raaka-aineena käytetään mm. eläinperäisiä elintarvikkeita, minkä vuoksi toiminta edellyttää laitoshyväksyntää. Elintarvikehuoneisto ei kuitenkaan täytä maa- ja metsätalousministeriön eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetussa asetuksessa (37/EEO/2006) laitokselle asetettuja vaatimuksia. Tästä syystä valvontaviranomainen peruuttaa elintarvikelain 61 §:n nojalla elintarvikehuoneistolle annetun hyväksynnän, koska toiminnasta aiheutuu terveysvaaraa, jota ei voida muulla tavoin estää.

Elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen on **lopullinen toimenpide**, jonka seurauksena siihen liittyneet oikeudet lakkaavat olemasta. Toimijan on siten haettava elintarvikehuoneistolle **uutta hyväksyntää**, jos toiminta halutaan käynnistää uudelleen. Sama koskee myös elintarvikehuoneiston osittaisen hyväksynnän peruutusta.

Elintarvikehuoneiston hyväksyntä voidaan kuitenkin peruuttaa myös **määräaikaisesti**, jos elintarvikealan toimija osoittaa uskottavasti, että mahdollinen terveysvaara tai muu oleellinen elintarvikemääräysten vastaisuus voidaan poistaa sinä aikana, kun määräaikainen peruutus on voimassa. Tällöin elintarvikealan toimija ei menetä saavuttamiaan oikeuksia, vaan ne ovat tänä aikana ikään kuin lepotilassa.

10.10 Laboratorion hyväksymisen peruuttaminen

Elintarvikelaki 62 §

- *Elintarvikevirasto voi peruuttaa laboratorion hyväksymisen, jos laboratorio tai siellä harjoitettava toiminta olennaisesti rikkoo 38 tai 40 §:ssä asetettuja vaatimuksia eikä laboratorio Elintarvikeviraston määräyksestä huolimatta korjaa puutteita ja puute on vakava. Myös määräaikainen hyväksyminen voidaan peruuttaa.*
- *Elintarvikevirasto voi peruuttaa hyväksymisen myös asian käsittelyn vaatimaksi ajaksi, jos puute hyväksytyyn laboratorion toiminnassa on sellainen, että se voi vaarantaa tutkimustulosten luotettavuuden.*

Pykälän perusteluissa luetellaan laboratorion hyväksymiselle asetettuina vaatimuksina kirjallinen laatujärjestelmä, tekninen pätevyys, tulosten luotettavuus, henkilökunnan pätevyys, akkreditointi tai arviointi ja arviointielimen pätevyys. Perusteluissa mainitaan esimerkkeinä vakavasta puutteesta tilanne, jossa laboratorio toistuvasti jättää ilmoittamatta terveysvaarasta tai tilanne, jossa laboratorio laiminlyö määräaikaisarviointin teettämisen. Jos laboratorion toiminnassa havaittu puute on sellainen, että se voi vaarantaa tutkimustulosten luotettavuuden, Evira voi peruuttaa hyväksymisen jo asian käsittelyn vaatimaksi ajaksi. Tutkimustulosten luotettavuus vaarantuisi esimerkiksi silloin, jos laboratorio räikeällä tavalla laiminlöisi arviointielimen edellyttämien korjaustoimenpiteiden suorittamisen.

Laboratorion hyväksymisen peruuttaminen on elintarvikkeiden markkinoinnin kieltämisen ohella poikkeuksellinen pakkokeinosäännös, koska sitä voi käyttää vain keskusviranomaisen, Eviran. Säännös poikkeaa muista pakkokeinosäännöksistä myös siinä, että itse säännökseen on kirjattu pakkokeinojen asteittaisuus. Ennen laboratorion hyväksymisen peruuttamista valvontaviranomaisen on annettava määräys puutteen korjaamisesta. Laboratorion hyväksyminen voidaan peruuttaa vain siinä tapauksessa, ettei toimija määräyksen antamisen jälkeenkään korjaa puutetta ja puute on vakava.

10.11 10.11 Eviran päätös hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä

Elintarvikelaki 64 §

- *Elintarvikevirasto päättää yhtä kuntaa laajempaa aluetta koskevien 55—59 §:ssä tarkoitettujen hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä.*
- *Elintarvikevirasto voi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä yhdenkin kunnan alueella, jos se perustellusta syystä arvioi kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen toimet riittämättömiksi terveysvaaran estämiseksi.*
- *Elintarvikeviraston on viipymättä ilmoitettava 1 ja 2 momentin nojalla tekemistään päätöksistä asianomaisille kunnille.*

Elintarvikevalvonnasta Suomessa huolehtivat suurelta osin kunnalliset elintarvikevalvontaviranomaiset. Tästä poiketen Evira on kuitenkin toimivaltainen viranomaisen eräillä osa-alueilla, joista mm. elintarvikevalvonta muissa teurastamoissa kuin pien-teurastamoissa on yksinomaan Eviran vastuulla. Myös markkinointia koskevien hal-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

linnollisten pakkokeinojen käyttö kuuluu Eviran yksinomaiseen toimivaltaan (EtL 65 ja 66 §).

Elintarvikelain 64 §:ssä säädetään Eviran käytössä olevista nk. laaja-alaisista hallinnollisista pakkokeinoista sekä Eviran otto-oikeudesta. Laaja-alaisilla pakkokeinoilla tarkoitetaan tilanteita, joissa Evira päättää yhtä kuntaa laajempaa aluetta koskevien elintarvikelain 55—59 §:ssä tarkoitettujen hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä. Tällainen päätös on esim. elintarvikkeen kaupanpitoa koskeva kieltö, joka koskee eri puolilla Suomea myytävää elintarviketta. Näissä tapauksissa Evira ryhtyy hallinnollisiin pakkotoimiin kuntaviranomaisen sijasta.

Esimerkiksi:

- Elintarvikkeen valmistuskunnan valvontaviranomainen määrää elintarvikelain 57 §:n nojalla elintarvikkeen valmistajan poistamaan elintarvikkeen markkinoilta myös siinä tapauksessa, että määräystenvastainen elintarvike on levinnyt kunnan alueelta muihin kuntiin. Jos kyse taas olisi esimerkiksi usean eri maahantuojan maahantuomasta ja useiden kuntien alueelle levinneestä elintarvikkeesta, tekisi takaisin vetoa koskevan päätöksen Evira.

Elintarvikelain 64 §:n 2 momentissa säädetään sellaisista erittäin poikkeuksellisista tilanteista, joissa Evira voi käyttää pakkokeinoja yhdenkin kunnan alueella. Lainkohdan mukaan Evira voi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä, jos se perustellusta syystä arvioi kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen toimet riittämättömiksi terveysvaaran estämiseksi (nk. otto-oikeus).

Otto-oikeus on tarkoitettu käytettäväksi vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tarkoituksena ei ole, että kunta näin voi esimerkiksi vähäisten resurssien vuoksi siirtää tehtäviään Eviran hoidettavaksi. Evira voi kuitenkin käyttää otto-oikeutta saadessaan esim. kuluttajilta, toiselta elintarvikealan toimijalta tai tiedotusvälineeltä tiedon tilanteesta, jossa kunnan toimenpiteet ovat riittämättömiä terveysvaaran estämiseksi. Koska Eviralla ei ole määräysvaltaa kuntiin, tilanne saattaisi tällaisissa tilanteissa muodostua ongelmalliseksi, jos edellytykset em. laaja-alaisille pakkokeinoille eivät täyty.

Esimerkiksi:

- Kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen tietoon tulee, että toimijan laitoksessa käsitellään samoissa tiloissa ja samoilla työvälineillä elintarvikkeita ja sivutuotteita. Jos kunnan valvontaviranomainen ei ryhdy toimenpiteisiin samojen tilojen ja työvälineiden käytön estämiseksi, on kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen toimia pidettävä perustellusta syystä riittämättöminä terveysvaaran estämiseksi ja Evira voi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikelain 42 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Eviran käyttäessä hallinnollisia pakkokeinoja yhden tai useamman kunnan alueella, sen on viipymättä ilmoitettava tekemistään päätöksistä asianomaisille kunnille.

10.12 Markkinoinnin kieltäminen

Kunnan tehtävänä on huolehtia alueellaan elintarvikelain mukaisesta valvonnasta (32 §), mihin kuuluu myös elintarvikkeiden pakkausmerkinnöistä annetun KTM:n asetuksen (1084/2004) noudattamisen valvonta. **Kunnan elintarvikevalvontaviranomaiset** valvovat asetuksen nojalla elintarvikkeiden **pakkausmerkintöjä** ja **esitteissä** tai muulla tavoin **myynnin yhteydessä annettuja tietoja** käyttäen tarvittaessa elintarvikelain mukaisia hallinnollisia pakkokeinoja elintarvikkeista annettujen tietojen määräysten mukaisuuden varmistamiseksi.

Elintarvikelaki 65 § 1 momentti

- *Elintarvikevirasto voi kieltää elintarvikealan toimijaa jatkamasta elintarvikemääräysten vastaista markkinointia taikka uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa markkinointia. Kielto voidaan antaa myös väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes Elintarvikevirasto on antanut asiassa lopullisen ratkaisunsa.*

Kuntien elintarvikevalvontaviranomaiset valvovat elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä ja esitteissä tai muulla tavoin myynnin yhteydessä annettuja tietoja. Tässä yhteydessä he käyttävät tarvittaessa elintarvikelain mukaisia hallinnollisia pakkokeinoja varmistaa elintarvikkeista annettujen tietojen määräysten mukaisuuden.

Kuntien elintarvikevalvontaviranomaisten toimivalta tehdä hallinnollisia pakkokeinoja koskevia päätöksiä ei kuitenkaan ulotu **elintarvikkeiden muuhun markkinointiin** kuten esimerkiksi TV-, netti- ja lehtimainontaan. Tällaista markkinointia valvoo **Evira**, jolla on elintarvikelain 65 §:n nojalla yksinomainen oikeus **kieltää** elintarvikealan toimijaa jatkamasta elintarvikemääräysten vastaista markkinointia tai uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa markkinointia. Kielto voidaan määrätä myös **väliaikaiseksi**, mikä on tarkoituksenmukaista esimerkiksi silloin, jos markkinointiin liittyy sellaisia seikkoja, jotka vaativat lisäselvityksiä, ennen kuin **lopullinen päätös** voidaan antaa.

Antaessaan markkinointikiellon Evira voi myös velvoittaa kiellon saaneen elintarvikealan toimijan määrääjässä toimittamaan markkinoinnin oikaisun, jos sitä markkinoinnista aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä välttämättömänä.

Elintarvikelaki 65 § 2 momentti

- *Jos elintarvikkeen markkinoinnissa annetaan tietoja, joista voi aiheutua vakavaa terveysvaaraa tai jos elintarvikkeen markkinointi on oleellisesti totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa, Elintarvikevirasto voi 1 momentissa mainittujen toimenpiteiden lisäksi ryhtyä 56—58 §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin, kunnes markkinointi on saatettu määräysten mukaiseksi.*

Elintarvikkeen kaupanpitoon oli aikaisemmin mahdollista puuttua harhaanjohtavan markkinoinnin vuoksi vain, kun kyse oli pakkausmerkinnöistä tai myynnin yhteydessä annettavista tiedoista. Kyseinen ristiriita poistui, kun elintarvikelain 65 § 2 momenttiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan Evira voi käyttää elintarvikelain 56 – 58 §:n sää-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

dettyjä pakkokeinoja, jos elintarvikkeen markkinoinnista voi aiheutua vakavaa terveysvaaraa tai jos markkinointi on oleellisesti totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa.

Evira voi puuttua elintarvikelain 56 – 58 §:n mukaisin pakkokeinoin elintarvikkeen luovutukseen, jos sen **markkinoinnista voi aiheutua vakavaa terveysvaaraa**. Tällainen tilanne on kyseessä, jos esimerkiksi lehtimainoksessa tuotteen väitetään alentavan kohonnutta verensokeria tai ehkäisevän sydän- tai verisuonisairauksia. Väitteestä voi aiheutua vakaavaa terveysvaaraa henkilölle, joka uskoo voivansa hoitaa mainoksessa mainittua sairautta tuotteen avulla. Jollei elintarvikealan toimija noudata terveysvaaraa aiheuttavan mainonnan estämiseksi annettua markkinointikieltoa, voi Evira kieltää elintarvikelain 56 §:n nojalla elintarvikkeen luovutuksen siihen asti, kunnes sen markkinointi on saatettu elintarvikemääräysten mukaiseksi.

Vakavan terveysvaaran lisäksi Evira voi käyttää elintarvikelain 56 – 58 §:ssä säädettyjä pakkokeinoja, jos elintarvikkeen **markkinointi on oleellisesti totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa**. Tällainen tilanne on kyseessä, jos esimerkiksi elintarvikealan toimijan nettisivuilla tuotteelle esitetään epämääräisiä, ”ihmeitä tekeviä” vaikutuksia sydämelle, aivoille ja nivelille. Jollei toimija noudata oleellisesti harhaanjohtavan mainonnan estämiseksi annettua markkinointikieltoa, voi Evira elintarvikelain 57 §:n nojalla määrätä elintarvikkeen poistettavaksi markkinoilta, kunnes sen markkinointi on saatettu elintarvikemääräysten mukaiseksi.

10.13 Markkinoinnin oikaisu

Elintarvikelaki 66 §

- *Määrätessään 65 §:ssä tarkoitetun kiellon Elintarvikevirasto voi velvoittaa kiellon saaneen elintarvikealan toimijan määrääjässä toimittamaan markkinoinnin oikaisun, jos sitä markkinoinnista aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä välttämättömänä. Päätöksessään Elintarvikevirasto voi määrätä, että markkinoinnin oikaisu on toteutettava vastaavassa laajuudessa kuin missä oikaisun kohteena oleva markkinointi on toteutettu.*

Markkinoinnin kieltäminen ei pelkästään riitä oikomaan niitä vääriä käsityksiä, joita totuudenvastaisesta tai muuten harhaanjohtavasta mainonnasta on saattanut syntyä. Tästä syystä Eviralla on tällaisessa tapauksessa markkinointikiellon lisäksi mahdollisuus velvoittaa elintarvikealan toimija elintarvikelain 66 §:n nojalla oikaisemaan elintarvikemääräysten vastainen markkinointi, jos se katsotaan välttämättömäksi siitä aiheutuvien ilmeisten haittojen eliminoinniseksi. Oikaisu voidaan tällöin määrätä toteutettavaksi vastaavassa laajuudessa, kuin markkinointi on toteutettu.

10.14 Kuluttajansuojalain ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain soveltaminen

Elintarvikelaki 67 §

- *Sen lisäksi, mitä 65 ja 66 §:ssä säädetään, sovelletaan, mitä kuluttajansuojalaissa (38/1978) ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetussa laissa (1061/1978) säädetään markkinoinnista.*

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Elintarvikelain 67 §:n nojalla elintarvikkeiden markkinointiin sovelletaan myös kuluttajansuojalakia (381/1978) ja sopimattomasta menettelystä kilpailutoiminnassa annettua lakia (1061/1978). Elintarvikevalvontaviranomaiset eivät kuitenkaan valvo näiden säädösten noudattamista, vaan valvonta kuuluu muille viranomaisille.

10.15 Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka

Elintarvikelaki 68 §

- *Valvontaviranomainen voi tehostaa tämän lain nojalla annettua määräystä tai kielltoa uhkasakolla tai teettämis- tai keskeyttämisuhalla. Uhkasakkoa sekä teettämis- ja keskeyttämisuhkaa koskevissa asioissa noudatetaan muutoin, mitä uhkasakko-laissa (1113/1990) säädetään.*

10.15.1 Uhkasakko

Uhkasakon asettamisesta säädetään uhkasakko-laissa (1113/1990). Sen mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan, jos laissa on niin määrätty (4 §).

Elintarvikelaissa olevan säännöksen perusteella elintarvikevalvontaviranomainen voi asettaa antamansa määräyksen tai kiellon tehosteeksi uhkasakon (68 §). Uhkasakon asettaa kunnassa kunnan määräämä **lautakunta** tai muu **monijäseninen toimielin** (kunnan valvontaviranomainen), joka huolehtii kunnassa elintarvikelain mukaisesta valvonnasta. Uhkasakkoa **ei voi asettaa kunnan viranhaltija**, koska lautakunta tai muu toimielin voi siirtää viranhaltijalle toimivaltaansa vain elintarvikelain 55 – 60 §:ssä säädettyjen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön (32 §).

Uhkasakko asetetaan määräämällä valvontaviranomaisen antama määräys tai kiellto (**päävelvoite**) asianosaisten noudatettavaksi sakon uhalla. Jos päätöksessä on useita velvoitteita, on jokaiselle velvoitteelle asetettava erillinen uhkasakko (UsL 6 §). Uhkasakko voidaan asettaa myös valvontakohdetta valvovan kunnan viranhaltijan antaman määräyksen tehosteeksi. Suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat (UsL 8 §).

Uhkasakon asettaminen tapahtuu kahdessa vaiheessa siten, että ensiksi määrätään elintarvikealan toimijalle päävelvoite, jonka tehosteeksi asetetaan uhkasakko (**uhkasakon asettaminen**). Jollei toimija noudata päävelvoitetta uhkasakosta huolimatta, voidaan uhkasakko määrätä pantavaksi täytäntöön (**uhkasakon täytäntöönpano**).

Asianosaista on kuultava ennen uhkasakon asettamista sekä myös siinä yhteydessä, kun uhkasakko määrätään pantavaksi täytäntöön (UsL 22 §). Menettely on siten seuraava:

- uhkasakon asettamisvaiheen kuuleminen
- uhkasakon asettamispäätös
- uhkasakon täytäntöönpanovaiheen kuuleminen
- uhkasakon määrääminen pantavaksi täytäntöön

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen **asianosaiseen**, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (UsL 7 §). **Asettamispäätöksestä** on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu ja milloin sekä mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. **Määräajan** pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat (UsL 6 §).

Uhkasakko asetetaan uhkasakkolain 6 §:n mukaan euromääräisesti kiinteänä (**kiinteä uhkasakko**) tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen perusteella (**juokseva uhkasakko**). Kiinteä uhkasakko asetetaan tietyille euromäärälle. Juoksevan uhkasakon suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan siten, että siinä on kiinteä perusosa sekä lisäosa, joka summataan perusosan päälle aina tietyn ajanjakson kulluttua, jollei velvoitetta ole täytetty. Juoksevan uhkasakon etu verrattuna kiinteään on sen ajan myötä tehostuva vaikutus. Sen sijaan kiinteä uhkasakko täytyy aina tuomita maksettavaksi ennen kuin uusi sakko voidaan asettaa.

Ennen uhkasakon asettamista valvontaviranomaisen tulisi harkita, onko sen käyttäminen tarkoituksenmukaista. Uhkasakolla tuskin on vaikutusta annettujen määräysten tehosteena esimerkiksi silloin, kun huonokuntoisen elintarvikehuoneiston tai laitoksen saattaminen elintarvikemääräysten mukaiseksi edellyttäisi toimijalta huomattavia kustannuksia. Jollei tällä ole muutenkaan varaa tarvittaviin korjauksiin, niin uhkasakon asettamisen sijasta tulisi ennemminkin harkita hyväksynnän peruutusta.

Uhkasakkoa voidaan käyttää tehosteena esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa kyseessä on toistuva säännösten tai valvontaviranomaisten antaman määräyksen rikkominen. Esimerkkinä tästä mainittakoon puutteet tunnistusmerkin käytössä tai laitoksen omavalvonnassa todetut lievät puutteet. Uhkasakon käyttäminen ei kuitenkaan edellytä, että säännösten tai määräysten vastainen toiminta on toistuvaa, vaan se voidaan asettaa, jos päätöstä on tarpeen tehostaa sakon uhalla.

Uhkasakko voidaan **määrätä maksettavaksi**, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä. Uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut, taikka uhkasakon alentamiseen on muu perusteltu syy.

Uhkasakon asettanut viranomainen määrää sen myös maksettavaksi. Uhkasakon asettamispäätöksen on ennen maksettavaksi tuomitsemista oltava lainvoimainen, jollei päätöksessä ole määrätty, että sitä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta (UsL10 §). Määrättäessä uhkasakkoa maksettavaksi on **asianosaista kuultava** hallintolain mukaisesti, mikä on tärkeää senkin vuoksi, että tällöin voi ilmetä seikkoja, jotka vaikuttavat uhkasakon määrään tai jotka muuten on syytä ottaa huomioon.

Elintarvikelain 79 §:n mukaan uhkasakolla tehostettua kieltoa tai velvoitetta rikkonut voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta. Langetettu uhkasakko katsotaan tällöin riittäväksi seuraamukseksi säännösten tai määräysten noudattamatta jättämisestä.

10.15.2 Teettämis- ja keskeyttämisuhka

Teettämisuhka asetetaan määrämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ teetetään laiminlyöjän kustannuksella (UsL 14 §). Teettämisuhan asettaminen voi tulla käytettäväksi esimerkiksi silloin, kun elintarvikehuoneisto tai laitos ei noudata valvontaviranomaisen määräystä hylätyn erän käsittelystä. Päävelvoitteen noudattamiseksi asetettu **keskeyttämisuhka** sisältää mahdollisuuden toiminnan keskeyttämiseen tai laitteen käytön estämiseen, mikä voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun valvontaviranomaisen antamaa määräystä elintarvikkeen valmistuksessa käytettävän laitteen puhdistamisesta ei noudateta.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan asettaa kunnassa kunnan määräämä **lautakunta** tai muu **monijäseninen toimielin** (kunnan valvontaviranomainen), joka huolehtii kunnassa elintarvikelain mukaisesta valvonnasta. Teettämis- ja keskeyttämisuhkaa **ei voi asettaa kunnan viranhaltija**, koska lautakunta tai muu toimielin voi siirtää viranhaltijalle toimivaltaansa vain elintarvikelain 55 – 60 §:ssä säädettyjen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön (EtL 32 § 3 momentti).

Teettämis- ja keskeyttämisuhkaa koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Jollei toimija edelleenkään noudata päävelvoitteen mukaisia määräyksiä, voidaan teettämis- tai keskeyttämisuhka panna täytäntöön noudattaen soveltuvin osin uhkasakon täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä (UsL 15 §). **Asianosaista on kuultava** hallintolain mukaisesti paitsi teettämis- tai keskeyttämisuhkaa asetettaessa myös siinä yhteydessä, kun se määrätään pantavaksi täytäntöön (UsL 22 §). Tämä on tärkeää senkin vuoksi, että tällöin voi ilmetä seikkoja, jotka vaikuttavat täytäntöönpanoon tai jotka muuten on syytä ottaa huomioon.

Teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimenpiteet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen tahon suorittavaksi. Elintarvikelain 82 §:n mukaan poliisin on annettava valvontaviranomaiselle näiden pyynnöstä virka-apua elintarvikemääräysten mukaisten tehtävien suorittamiseksi.

11 Päätöksen tiedoksianto

Päätöksen tiedoksiannosta säädetään hallintolain 54 §:ssä. Pykälän mukaan viranomaisen on viipymättä annettava tekemänsä päätös tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Asianosaiselle on annettava tiedoksi jokainen viranomaisen tekemä päätös ja ratkaisu sekä asian käsittelyyn vaikuttava asiakirja, joka on vaikuttanut tai vaikuttaa asianosaisen oikeusasemaan.

Hallintolaisissa säädetään erilaisista tiedoksiannotavoista. **Hallinnollisten pakkokeinopäätösten tiedoksi antaminen** on aina toimitettava todisteellisesti, koska kyse on velvoittavasta päätöksestä, jonka tiedoksisaamisesta alkaa kuluja valitus- tai oikaisuvaatimusaika. **Todisteellinen tiedoksianto** toteutetaan

- toimittamalla asiakirja vastaanottajalle postitse saantitodistusta vastaan tai

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

- luovuttamalla asiakirja todisteellisesti suoraan vastaanottajalle tai tämän edustajalle (henkilökohtainen tiedoksianto). Tällaisessa tapauksessa tiedoksiannosta on laadittava kirjallinen todistus, josta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta (HL 60 § 2).

Jos viranomaisena katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa todisteellisesti myös **haastetiedoksiantona** (HL 60 § 3). Aihetta haastetiedoksiantoon on esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa tiedoksiantoa ei ole saatu toimitetuksi saantitodistuksen avulla. Näin joudutaan menettelemään esimerkiksi silloin, kun asianosainen tarkoituksellisesti välttelee hallinnollisen pakkokeinopäätöksen päätöksen tiedoksisaantia. Tästä yleensä haastemiehen välityksellä tapahtuvasta tiedoksiannottavasta säädetään tarkemmin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11 luvussa.

Hallintolain tiedoksiantoa koskevista säännöksistä poiketen **kuntalain 95 §:ssä** säädetään, että asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen **tiedoksi kirjeellä**. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Elintarvikelain nojalla annettujen pakkokeinopäätösten kohdalla sovelletaan kuitenkin yleensä hallintolain säännöksiä tiedoksiannosta.

Myös **edunsvovat tai muuten** vastaanottajan kannalta **myönteiset päätökset** voidaan yleensä toimittaa tavallisena tiedoksiantona eli **postitse kirjeellä**. Tällöinkin yksityisen vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon asiakirjasta seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

12 Hallinnollisen pakkokeinopäätöksen jälkivalvonta

12.1 Valvontaviranomaisen antama määräys tai kieltö

Valvontaviranomaisten hallinnolliset pakkokeinopäätökset edellyttävät yleensä niiden noudattamisen valvontaan liittyviä jälkitoimenpiteitä. Kun kyseessä on esimerkiksi **määräys elintarvikemääräysten vastaisuuden poistamiseksi**, on valvontaviranomaisen tarkastettava, että elintarvikealan toimija suorittaa annetun määräajan kuluessa vaadittavat toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin korjaamiseksi. Jos **elintarvike on määrätty poistettavaksi markkinoilta**, on valvontaviranomaisen valvottava, että toimija suorittaa vaaditun takaisinvedon. Kun kysymys on vakavan terveysvaaran perusteella annetusta elintarviketta tai toimintaa koskevasta **kiellosta**, valvontaviranomaisen on varmistettava, että kieltöä noudatetaan siihen asti, kunnes kiellon perusteena oleva epäkohta on saatettu vastaamaan elintarviketurvallisuutta koskevia vaatimuksia.

Valvontaviranomaisen antama **määräys tai kieltö on voimassa toistaiseksi** ja siihen asti, kunnes valvontaviranomainen toteaa suorittamassaan jälkitarkastuksessa, että elintarvikealan toimija on korjannut vaaditun epäkohdan tai suorittanut muun vaaditun toimenpiteen. Määräystä tai kieltöä ei tällöin tarvitse uudella päätöksellä purkaa, vaan riittävää on, että valvontaviranomainen merkitsee tarkastuspöytäkirjaan tiedon siitä, että rikkomus tai laiminlyönti on korjattu ja annettu määräys tai kieltö ei ole enää voimassa.

Jos jälkivalvonnassa todetaan, että määräyksen tai kiellon perusteena olevat seikat ovat toimijan toimenpiteiden vuoksi oleellisesti muuttuneet päätöksen jälkeen, voi-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

daan asiassa antaa **uusi päätös**, jossa otetaan huomioon tapahtuneet muutokset ja määrätään tarvittavista vaatimuksista epäkohdan korjaamiseksi. Jos viranomaisen antama määräystä ei ole määräaikaan mennessä noudatettu, valvontaviranomainen voi myös antaa uudella päätöksellä lisäaikaa epäkohdan korjaamiseksi edellyttäen, että elintarvikealan toimija esittää pätevän syyn määräyksen noudattamatta jättämiselle.

Määräystä tai kieltoa ei ole syytä toistaa, jos valvontaviranomaisen antamaa päätöstä ei ole noudatettu, eikä tähän ole pätevää syytä. Viranomaisen tulisi sen sijaan turvautua muihin elintarvikelain mukaisiin hallinnollisiin pakkokeinoihin elintarvike määräysten noudattamiseksi. Tapauksesta riippuen määräyksen tai kiellon tehosteeksi voidaan esimerkiksi asettaa uhkasakko tai teettämis- ja keskeyttämisuhka tai elintarvike voidaan ottaa viranomaisen haltuun elintarvikelain 58 §:ssä määrätyin edellytyksin. Jos kyseessä on elintarvikehuoneisto, jonka toiminnasta aiheutuu terveysvaaraa, voidaan sen hyväksyntä peruuttaa kokonaan tai osittain, jollei terveysvaaraa voida edellä mainituilla tai muilla toimenpiteillä estää.

Elintarvikkeeseen kohdistuvilla hallinnollisilla pakkokeinoilla pyritään varmistamaan, että elintarvikkeet vastaavat elintarvikelainsäädännön mukaisia vaatimuksia kaikissa tuotannon, jakelun ja jalostuksen vaiheissa. Elintarviketta ei kuitenkaan voida kaikissa tapauksissa saattaa elintarvikemääräysten mukaiseksi, jolloin valvontaviranomaisen on päätöksellään ratkaistava, mitä elintarvikkeelle tällaisessa tilanteessa tapahtuu. Elintarvikkeen käyttöä tai hävittämistä koskevaa päätöstä ja sen jälkivalvontaa on käsitelty edellä kohdassa 10.7.

13 Vastuu kustannuksista

Elintarvikelaki 71 §

Kunnan on perittävä elintarvikealan toimijalta hyväksymänsä taksan mukainen maksu:

- 2) *kunnalliseen valvontasuunnitelmaan sisältyvästä tarkastuksesta, näytteenotosta ja näytteen tutkimisesta;*
- 4) *elintarvikemääräysten noudattamatta jättämiseen perustuvien 7 luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden valvomiseksi tapahtuvasta tarkastuksesta.*

Valvontaviranomaiset käyttävät elintarvikelain 7 luvussa säädettyjä pakkokeinoja todetessaan tarkastusten yhteydessä sellaisia elintarvikemääräysten vastaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä, joita ei voida sivuuttaa pelkällä huomautuksella tai kehotuksella. Jos tarkastus sisältyy elintarvikelain 48 §:ssä tarkoitettuun **kunnan valvontasuunnitelmaan**, on tarkastuksesta perittävä elintarvikealan toimijalta kunnan hyväksymän **taksan mukainen maksu**. Valvontasuunnitelmaan kuulumattomasta tarkastuksesta tällaista maksua ei sen sijaan voida periä (71 § 1 momentin 2-kohta).

Valvontasuunnitelmaan sisältyviin tai sisältyttömiin tarkastuksiin liittyvistä, **elintarvikelain 7 luvun mukaisista valvontatoimenpiteistä** elintarvikealan toimijalta **ei voida periä maksua**, vaan tästä aiheutuvat kulut jäävät kunnan itsensä maksettavaksi. Kun valvontaviranomainen käy jälkikäteen tarkastamassa, onko elintarvikealan toimija noudattanut hänelle annettua hallinnollista pakkokeinopäätöstä, on elintarvikealan toimijalta **perittävä tämän hallintopäätöksen jälkivalvonnasta aiheutuvat kustannukset** (71 § 1 momentin 4-kohta).

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

Jos elintarvikemääräysten noudattamatta jättämisestä aiheutuu lisäksi muita sellaisia valvontatoimia, jotka ylittävät edellä mainitun tavanomaisen valvontatoiminnan, on valvontaviranomaisen **perittävä näistä lisävalvontatoimista aiheutuvat kustannukset** säännöksiä noudattamatta jättäneeltä toimijalta (EY:n valvonta-asetuksen 28 artikla, elintarvikelaki 71 § 2 momentti). Tällainen tilanne voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun tavanomaisessa tarkastuksessa todetut epäkohdat antavat aiheita lisätarkastuksiin ja tutkimuksiin.

Esimerkiksi:

- Valvontaviranomainen toteaa vähittäismyymälää tarkastessaan, että elintarvikehuoneistossa lojuu käytettyjä kuljetuslaatikoita ja kaikenlaista muuta epähygieenistä tavaraa siellä täällä. Valvontaviranomainen kehottaa elintarvikealan toimijaa poistamaan huoneistosta kaiken tarpeettoman rojun ja ilmoittaa tulevansa tarkastamaan myöhemmin, että tilat on asianmukaisesti siivottu. Tästä lisävalvonnasta aiheutuvista kustannuksista peritään toimijalta kunnan hyväksymän taksan mukainen maksu.

Jos edellä mainittujen lisävalvontatoimien perusteella on tarpeen ryhtyä elintarvikelain 7 luvun mukaisiin valvontatoimenpiteisiin, ei näistä hallinnollisista toimenpiteistä voida tässäkään tapauksessa periä maksua. Maksu peritään kuitenkin annetun hallinnollisen pakkokeinopäätöksen noudattamisen jälkivalvonnasta.

14 Rangaistusseuraamukset

Elintarvikelainsäädännössä on kaksi rikosoikeudelliseksi rangaistussäännökseksi luokiteltavaa lainkohtaa. Ensimmäinen on elintarvikelain 79 §:n elintarvikerikkomuksesta säädetty pykälä ja toinen on rikoslain 44 luvun 1 §:ssä säädetty terveysrikosta koskeva pykälä. Terveysrikosta koskeva pykälä on siirretty rikoslakiin rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä, kun kaikki vankeusrangaistuksen sisältäneet rangaistussäännökset siirrettiin erityislainsäädännön eri sektoreilta rikoslakiin. Rangaistussäännökset ja pakkokeinopykälät eroavat toisistaan erityisesti siinä, että pakkokeinopykälän soveltaminen kuuluu elintarvikevalvontaviranomaisille ja rangaistussäännösten soveltaminen kuuluu pääasiassa poliisille, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitokselle. Elintarvikerikkomuksen tunnusmerkistön täyttymisen edellytyksenä on jonkin 79 §:ssä säädetyn kohdan mukainen toiminta. Pykälässä säädetään, että **joka tahallaan tai huolimattomuudesta**

1) valmistaa, tuo maahan, vie maasta, pitää kaupan, tarjoilee tai muutoin luovuttaa elintarvikkeen, joka ei täytä tämän lain 7 §:ssä säädettyjä vaatimuksia,

2) harjoittaa tämän lain mukaista toimintaa sellaisessa elintarvikehuoneistossa tai alkutuotantopaikalla, jota ei ole tämän lain mukaisesti hyväksytty, josta ei ole tehty tämän lain mukaista ilmoitusta tai jonka toiminta on väliaikaisesti, osittain tai kokonaan kielletty,

3) rikkoo tämän lain 19 §:ssä säädetyn omavalvontavelvoitteen,

4) rikkoo valvontaviranomaisen tämän lain 55, 57, 59 tai 66 §:n nojalla antamaa määräystä, 56 tai 65 §:n nojalla antamaa kieltoa, 58 §:n nojalla antamaa haltuunotto-

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

töstä, 60 §:n nojalla antamaa hylkäyspäätöstä taikka 61 tai 62 §:n nojalla antamaa hyväksymisen peruuttamista koskevaa päätöstä,

5) laiminlyö 24 tai 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tekemisen,

6) valvontaviranomaisen huomautuksesta tai kiellosta huolimatta toimittaa alkutuotantopaikalta sellaista elintarviketta, joka ei täytä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vaatimuksia, tai

7) antaa tämän lain 9 §:n vastaisesti tai muuten harhaanjohtavia tietoja elintarvikkeesta tai sen ominaisuuksista,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, elintarvikerikkomuksesta sakkoon.

Saman pykälän mukaan **valvontaviranomainen voi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos** teko tai laiminlyönti on vähäinen eikä kyseessä ole niskoittelu viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan. Pykälän sanamuoto toisin sanoen velvoittaa ilmoittamaan rikkomuksen aina esitutkintaviranomaiselle, kun teko tai laiminlyönti ei ole vähäinen tai jos kyse on niskoittelusta viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan. Periaatteessa siis vähäisestäkin teosta tulisi ilmoittaa poliisille, jos toimija selkeästi niskoittelee viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan.

Rikoslain 44 luvun 1 §:stä löytyvän **terveysrikoksen** tunnusmerkistö täyttyy puolestaan, jos joku tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta elintarvikelain taikka sen nojalla annetun säännöksen tai yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti valmistaa, käsittelee, tuo tai tahallaan yrittää tuoda maahan, pitää hallussaan, varastoi, kuljettaa, pitää myynnissä, välittää tai luovuttaa elintarviketta siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle. Tunnusmerkistön täyttävän teon tekijä on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, **terveysrikoksesta** sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Kuten edellä todettiin, elintarvikevalvontaviranomaisten rooli rangaistusseuraamusten soveltajina on hyvin suppea verrattuna esimerkiksi esitutkintaviranomaisten rooliin. Elintarvikevalvontaviranomaiset joutuvat arvioimaan ainoastaan sitä, täytyvätkö edellä todetut rikosilmoituksen tekemisen edellytykset. Edellytysten täytyessä ilmoitus olisi tehtävä, vaikka esitutkintaviranomaiset, syyttäjälaitos tai tuomioistuimet eivät aina tuntuisikaan suhtautuvan elintarvikelainsäädäntörikkomuksiin samalla vakavuudella kuin elintarvikevalvontaviranomaiset.

Elintarvikelain 79 §:ssä säädetään lisäksi, että se, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä, uhkasakolla tehostettua kieltoa tai velvoitetta, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta. Säännös tarkoittaa, että asianmukaisen rikosilmoituksen, esitutkinnan ja syyteharkinnan jälkeen käräjäoikeuden käsiteltäväksi päätyneessä elintarvikelainsäädännön rikkomistapauksessa käräjäoikeus voi jättää tuomitsematta rangaistukseen teosta, jonka perusteella annettua pakkokeinopäätöstä on tehostettu uhkasakolla. Toimijan saatetaan katsoa syyllistyneen syytteen teonkuvauksessa kuvattuun elintarvikerikkomukseen tai terveysrikokseen, mutta tuomioistuin

Elintarviketurvallisuusvirasto / Oikeudellinen yksikkö

Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa

jättää hänet rangaistukseen tuomitsematta, koska samassa asiassa annettua pakkokeinopäätöstä on tehostettu uhkasakolla. Oletuksena tällöin on, että kun uhkasakolla tehostettua pakkokeinopäätöstä ei ole noudatettu, uhkasakko tuomitaan maksettavaksi. Pakkokeinopäätöksen tehostaminen uhkasakolla ei siten vaikuta elintarvikevalvontaviranomaisen velvollisuuteen tehdä samasta asiasta rikosilmoitus poliisille. Rikosilmoitus olisi tällöinkin tehtävä, jollei teko tai laiminlyönti ole vähäinen ja silloinkin, jos kyse on niskoittelusta viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan.

LIITTEET: Hallinnollisten pakkokeinojen päätöslomakkeet

Hallinnollisten pakkokeinojen päätöslomakkeet valmistellaan myöhemmin ja niistä pyydetään kommentit jakelussa mainituilta tahoilta erikseen.

