

# 9 ELINTARVIKEVALVONTA

## 9.1 ARVIOINNIN TOTEUTTAMINEN

### Taustaa

Elintarvikevalvonnan tarkoituksena on elintarvikkeiden terveydellisen ja hygieenisen laadun turvaaminen. Tavoitteena on kuluttajan suojaaminen ihmisravinnoksi sopimattomien elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta ja elintarvikkeiden välityksellä eläimistä ihmisiin leviävien tartuntojen ehkäiseminen sekä kuluttajan suojaaminen elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta taloudellisilta tappioilta.

Viranomaisvalvonnalla varmistetaan, että kuluttajat voivat luottaa elintarvikkeiden turvallisuuteen ja määräystenmukaisuuteen. Valvontaviranomaiset neuvovat ja ohjaavat elintarvikealan yrittäjiä lainsäädännön ja ohjeistuksen tulkinnoissa sekä välittävät tietoa muuttuvasta lainsäädännöstä.

Elintarvikevalvontaa toteutetaan elintarvikelain, terveydensuojelulain ja hygienialain (laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta) sekä maa- ja metsätalousministeriön ja Elintarvikeviraston antamien ohjeiden ja suositusten perusteella. Tämän lisäksi on otettava huomioon elintarvikkeista ja niiden tuotannosta annetut Euroopan yhteisön neuvoston ja komission asetukset, jotka on pantu täytäntöön Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetulla lailla. Nämä asetukset koskevat monia asioita, kuten turvallisuutta, laatua, jäljitettävyyttä, elinkeinonharjoittajien vastuuta ja markkinapolitiikkaa. Ne ovat sellaisenaan voimassa kaikissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa.

Elintarvikelain tarkoituksena on elintarvikkeen laadun turvaaminen, kuluttajan suojaaminen ihmisravinnoksi sopimattomien elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta ja elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta taloudellisilta tappioilta. Lailla varmistetaan riittävä tiedonsaanti ja estetään harhaanjohtavien tietojen antaminen elintarvikkeesta.

Terveydensuojelulaki sisältää myytäväksi tai luovutettavaksi tarkoitettujen elintarvikkeiden hygieniää koskevat yleiset säännöt ja määräykset, joiden tarkoituksena on estää elintarvikkeiden välityksellä tapahtuva tartuntatautien leviäminen ja muiden terveyshaittojen syntyminen.

Hygienialaki koskee eläimistä saatavien elintarvikkeiden käsittelyä, elintarvikehygieenisiä laatuvaatimuksia, valvontaa ja tarkastusta hygienialain mukaisissa laitoksissa.

### Valvontaviranomaiset

Maa- ja metsätalousministeriön alaisen Elintarvikeviraston tehtävänä on Suomen elintarvikevalvonnan johtaminen, suunnittelu, kehittäminen sekä eräiltä osin valvonnan suorittaminen. Myös tulliviranomaiset ja Kasvintuotannon tarkastuskeskus toimivat elintarvikevalvontaviranomaisina.

Lääninhallitukset suunnittelevat ja ohjaavat alueellista elintarvikevalvontaa. Lääninhallitukset tekevät vuosittain elintarvikevalvonnasta tulossopimuksen Elintarvikeviraston kanssa.

Kunnan alueella elintarvikevalvontaan kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Kunnanvaltuusto voi päättää, että toimielin saa siirtää toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle. Käytännössä elintarvikevalvonta hoidetaan pääosin kunnissa. Valvonta voidaan hoitaa yhteistyössä myös kuntien muodostamissa kuntayhtymissä ja kuntien välisillä sopimuksilla niin, että yksi kunta voi hoitaa valvonnan useamman kunnan alueella.

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

### Valvonnan keinot

Valvonnan keinoja ovat tarkastukset, näytteenotto, tutkimukset, elinkeinonharjoittajan ohjaus ja neuvonta sekä pakkokeinot, joiden avulla varmistetaan elintarvikkeiden määräystenmukaisuus.

Elinkeinonharjoittajalla on oltava riittävät ja oikeat tiedot elintarvikkeesta, jota hän tuottaa, valmistaa, tuo maahan, vie maasta, pakkaa, pitää kaupan, tarjoilee tai muutoin luovuttaa elintarvikkeeksi. Elintarvikkeiden vaatimustenmukaisuuden turvaamiseksi elinkeinonharjoittajalla tulee olla omavalvontasuunnitelma. Elinkeinonharjoittajan velvollisuus on varmistua omavalvonnan avulla, siitä, että hänen vastuullaan olevat yrityksen rakenteet ja toiminnot sekä siellä valmistetut elintarvikkeet ovat jatkuvasti säännösten ja määräysten mukaiset. Paikallisviranomaisen on tarvittaessa opastettava elinkeinonharjoittajaa omavalvontasuunnitelman laatimisessa. Omavalvonnan toimivuuden arvioimiseksi tarvitaan riittävä määrä laboratoriotutkimuksia. Omavalvontajärjestelmä tuli lainsäädännössä pakolliseksi kaikille elintarvikeyrityksille vuonna 1995. Viranomaisvalvonnan tehtävä on yritysten omavalvonnan toimivuuden valvominen.

Valvontaviranomaisella on oikeus ottaa korvauksetta valvonnan kannalta tarpeellisia näytteitä elintarvikkeen eri käsittelyvaiheissa. Viranomaisnäytteet on tutkittava virallisessa tai muussa Elintarvikeviraston hyväksymässä tutkimuslaitoksessa. Elintarvikevirasto pitää rekisteriä hyväksymistään tutkimuslaitoksista.

### **Toimintaympäristö**

Elintarvikelainsäädäntö sisältää sekä tuotantoympäristöä ja tuotanto-olosuhteita että itse elintarviketta koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Valvontaviranomaisen tehtävänä on turvata lainsäädännön tarkoituksen toteutuminen valvomalla, että näitä säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Elintarvikkeita, niiden tuotantoa ja valmistusta valvotaan alkutuotannosta lähtien kaikissa käsittely- ja valmistusvaiheissa. Valvonnan tulee olla säännöllistä ja tehokasta.

Vuonna 2002 Itä-Suomen läänissä oli 43 elintarvikevalvonnan valvontayksikköä, joista 11 oli kuntayhtymää tai useamman kunnan väliseen sopimukseen perustuvaa valvontayksikköä. Valvontakohteita ilman maidontuotantotiloja oli läänin alueella yhteensä 6 405. Valvontakohteiden määrä valvontayksiköittäin vaihteli kymmenestä 879:ään.

### **Aineisto**

Lääninhallitus on kerännyt vuosittain kunnilta tiedot elintarvikevalvonnan toteutumisesta. Tiedot on kerätty Elintarvikeviraston laatimalla, kunnallisen elintarvikevalvonnan ja -tutkimuksen tausta- ja henkilötietolomakkeella (ELTU-lomake). Elintarvikevirasto on koonnut tiedot ja julkaissut oman raportin elintarvikevalvonnan riittävydestä vuodesta 1998 alkaen.

Lääninhallituksen suorittamassa, vuoden 2003 peruspalvelujen arvioinnissa on käytetty Elintarvikevirastolta saatuja vuoden 2002 ELTU-tietoja.

### **Arvioinnin kriteerit**

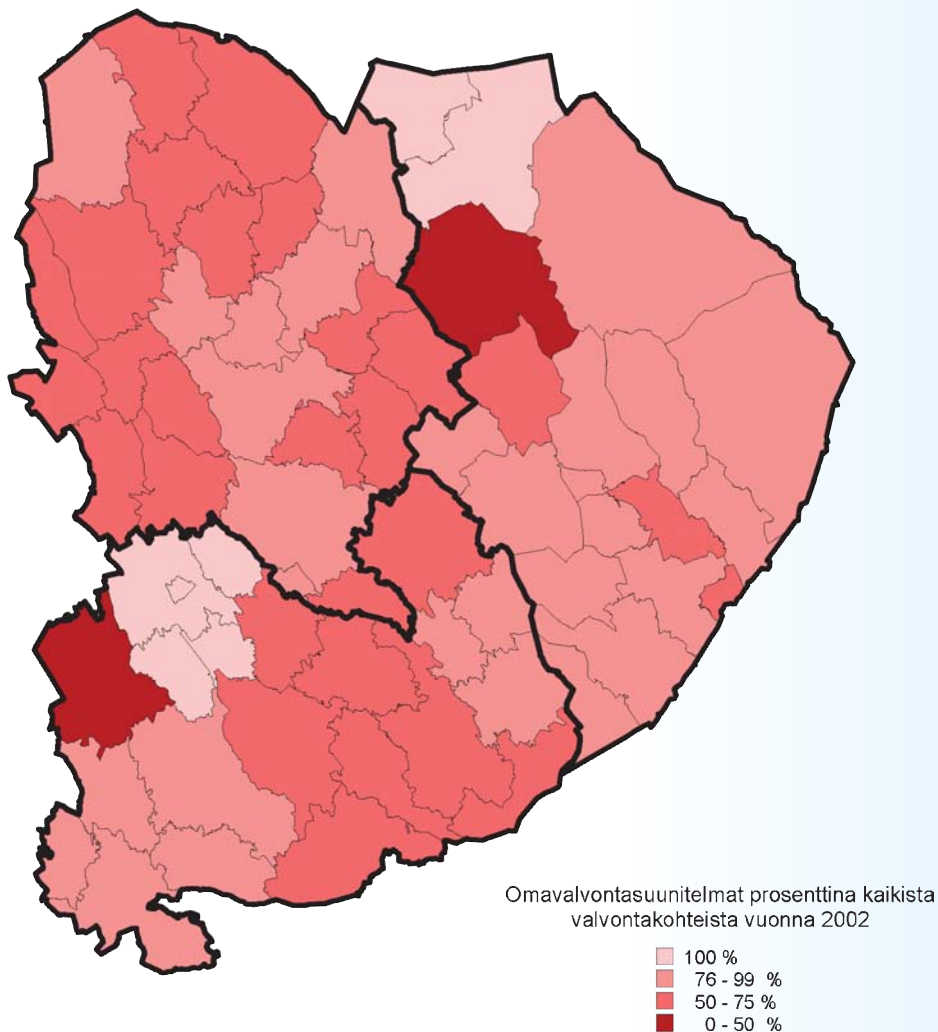
Tarkasteltaessa elintarvikevalvontaa kansalaisten peruspalveluna, valvonnan tulee olla tasapuolista, yhdenvertaista ja kattavaa. Palvelujen kysyntää arvioidaan valvontakohteiden lukumäärällä ja valvonnan vähimmäistarpeella. Elintarvikevirasto on riskinarviointiin perustuen määritellyt vähimmäistarkastustiheydet ja tarvittavat tarkastusajat erityyppisille ja kokoisille terveydensuojelulain mukaisille valvontakohteille. Hygienialain mukaisten laitosten tarkastustiheys on määritelty hygienialainsäädännössä. Valvontaan tarvittavaa kokonaistyöaika arvioidaan lisäksi kertoimen (1,5) avulla otettu huomioon se, että elintarvikevalvontaan kuuluu paljon muutakin työtä kuin tarkastuksia. Valvontakohteiden lukumäärän ja valvontaan tarvittavan laskennallisen vähimmäistarpeen perusteella on saatu kullekin valvontayksikölle laskennallinen elintarvikevalvontaan tarvittavan työpanoksen määrä henkilötyöpäivinä.

Palvelujen tarjontaa arvioidaan elintarvikevalvontaan käytetyllä, toteutuneella työajalla.

Saatavuutta arvioidaan valvonnan riittävydellä; elintarvikevalvontaan käytetyt henkilötyöpäivät suhteessa valvontaan tarvittaviin henkilötyöpäiviin. Kattavuutta arvioidaan sillä, kuinka suuri osa kaikista valvontakohteista on tarkastettu vähintään kerran vuoden aikana.

Elintarvikkeiden turvallisuuden ja säädöstenmukaisuuden varmistamiseksi tulee jokaisella elinkeinonharjoittajalla olla toiminnastaan riittävän kattava ja toimiva omavalvontasuunnitelma. Omavalvontasuunnitelmat tulivat pakollisiksi lainsäädännössä vuonna 1995. Omavalvontasuunnitelma tulee olla kirjallisena ja se tulee esittää valvontaviranomaiselle elintarvikehuoneistoa koskevan ilmoituksen yhteydessä tai muuten kunnan terveydensuojeluviranomaisen vaatimuksesta. Hygienialain mukaisten valvontakohteiden omavalvontasuunnitelma vaatii viranomaisen hyväksynnän.

Arvioinnin kriteerinä käytettiin sitä, kuinka monella toiminnanharjoittajalla oli omavalvontasuunnitelma vuonna 2002.



**KUVIO 54.** Kohteet joissa on omavalvontasuunnitelma/kaikki kohteet

Oma-  
valvontasuunnitelma oli kaikissa valvontakohteissa vain kahden valvontayksikön alueella. Kahden valvontayksikön alueella omavalvontasuunnitelmat olivat alle puolella valvontakohteista. Käytettävissä olevat tiedot eivät anna kuvaa omavalvontasuunnitelmien sisällöstä, kattavuudesta ja toimivuudesta.

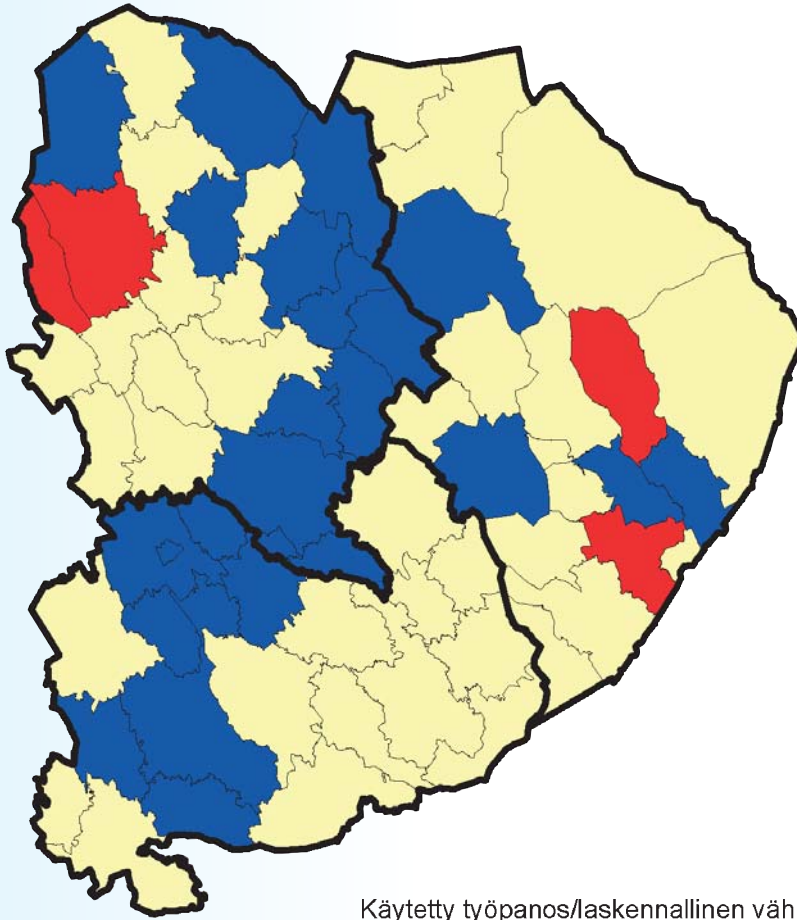
Käytetyt arvioinnin kriteerit kuvaavat valvonnan määrää ja kattavuutta. Laadullisia arviointikriteereitä ei vielä ole yleisesti käytössä.

## 9.2 ELINTARVIKEVALVONNAN SAATAVUUS JA TASO

Elintarvikevalvonta oli vuonna 2002 järjestetty 43 valvontayksikössä. Valvontayksikön muodostaa yksittäinen kunta, kuntayhtymä tai siihen verrattava sopimusperusteinen elintarvikevalvonnan järjestäminen yhteistyössä useamman kunnan kanssa.

### Käytetty työpanos/laskennallinen vähimmäistarve

Jokaiselle valvontayksikölle on laskettu elintarvikevalvontaan tarvittava laskennallinen vähimmäistyöajan tarve. Laskennan perusteena on käytetty valvontakohteiden määrää ja tarkastuksiin tarvittavaa keskimääräistä aikaa.



Käytetty työpanos/laskennallinen vähimmäistarve vuonna 2002



**KUVIO 55.** Käytetty työpanos/laskennallinen vähimmäistarve

Elintarvikevalvonnan riittävyttä on arvioitu siten, että elintarvikevalvontaan käytettyä työpanosta on verrattu laskennalliseen elintarvikevalvonnan vähimmäistarpeeseen. Suhdeluvun ollessa yli yhden, arvioidaan, että tarkastuksiin käytetään riittävästi aikaa ja aikaa voi olla myös valvonnan kehittämiseen. Mikäli suhdeluku on alle 0,5, on valvonnan määrässä niin suuri vajaus, että Elintarvikevirasto on katsonut aiheelliseksi pyytää valvontayksiköltä selvityksen, mihin toimenpiteisiin valvontayksikkö on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä elintarvikevalvonnan voimavarojen lisäämiseksi.

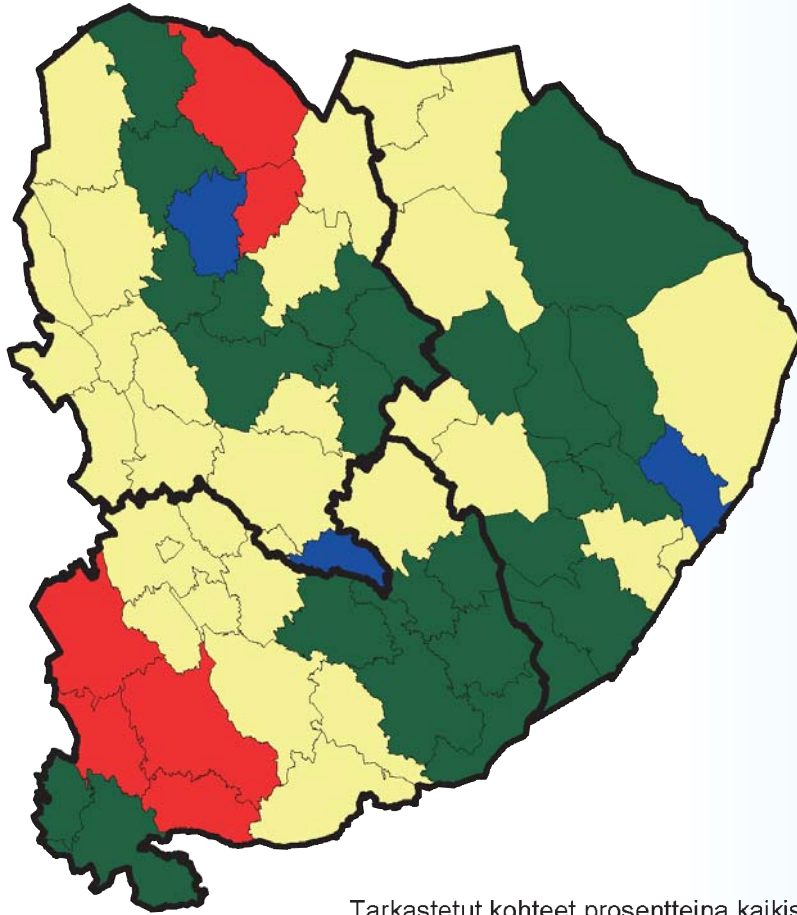
Vuonna 2002 Itä-Suomen läänin elintarvikevalvonnan riittävyden suhdeluku oli yli yhden 17 valvontayksikössä. Vuonna 2001 vastaava luku oli 12. Alle yhden suhdeluku oli 26 valvontayksikössä (edellisenä vuonna 31:ssä), joista alle 0,5 kolmessa yksikössä. Edellisenä vuotena alle 0,5 jäitiin 4 yksikössä.

Tavoitteena on, että kaikissa valvontayksiköissä päästään käytetyssä työpanoksessa/laskennallinen vähimmäistarve suhdelukuun 1. Vaikka vuodesta 2001 valvonta on lisääntynytkin, on edelleen lisäpanostus elintarvikevalvontaan tarpeen.

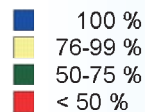
**Tarkastetut kohteet/kaikki kohteet**

Terveysturvallisuuden mukaisessa valvonnassa tavoitteena on, että jokainen valvontakohte tarkastetaan vähintään kerran vuodessa. Hygienialain mukaisten laitosten (liha-, kala-, maito- ja muna-alan laitokset) tarkastustilanteesta on säädetty hygienialainsäädännössä. Tässä tarkastellaan kaikkien kohteiden tarkastusten suhdetta. Hygienialain mukaisten kohteiden valvonnan kattavuutta tarkastellaan myös erikseen.

Tarkastettujen kohteiden suhde kaikkiin kohteisiin antaa karkean kuvan koko valvonnan kattavuudesta ja selvistä laiminlyönneistä, mutta se ei kuvaa valvonnan tarpeeseen perustuvaa tarkastusten määrää.



Tarkastetut kohteet prosentteina kaikista kohteista vuonna 2002



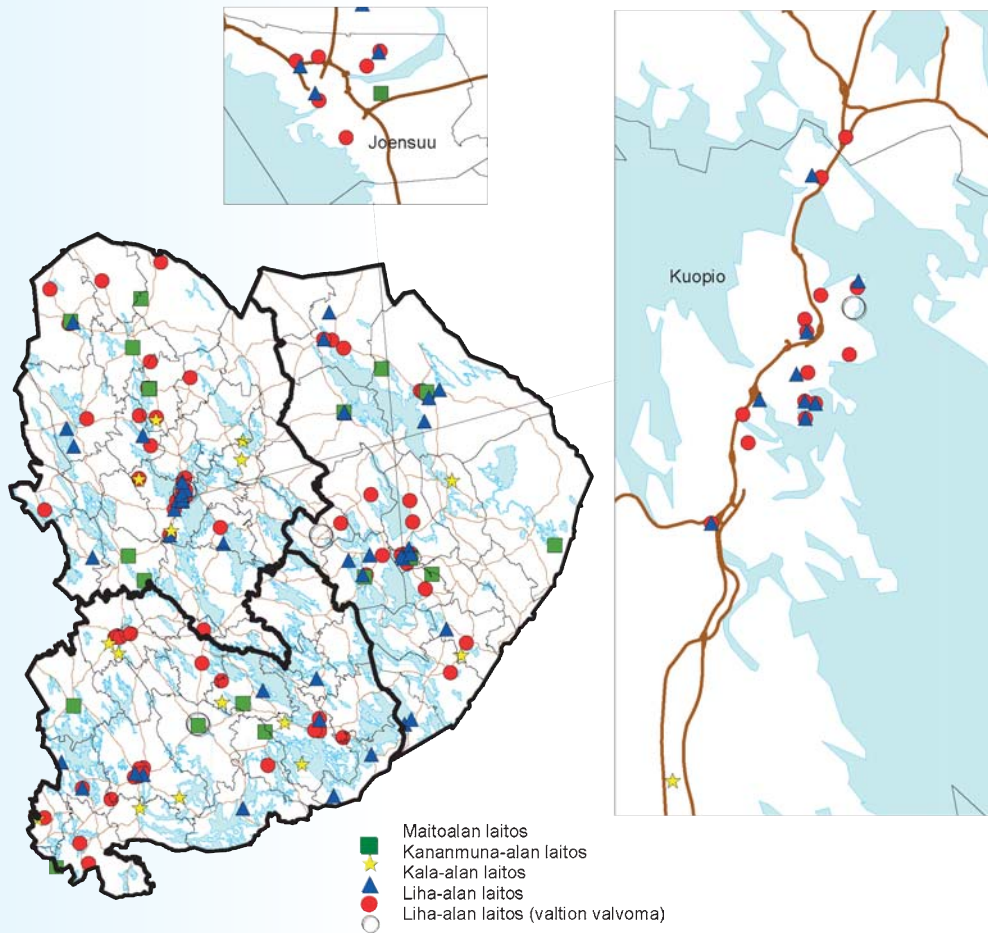
**KUVIO 56.** Tarkastetut kohteet/kaikki kohteet

Valvontakohteista tarkastettiin vuonna 2002 alle 50 % neljässä (4) valvontayksikössä. Suluissa olevat tiedot ovat vuoden 2001 vastaavia tietoja. Kohteista 50 - 70 % tarkastettiin 17 (17) valvontayksikössä ja 76 - 99 prosenttia 19 (22) valvontayksikössä. Kaikki kohteet tarkastettiin vuoden aikana ainoastaan kolmessa (1) valvontayksikössä.

Vain kolme valvontayksikköä 43:sta vuonna 2002 saavutti valvonnan kattavuuden osalta minimitavoitteen. Elintarvikevalvonnan kattavuudessa, tarkastetut kohteet/kaikki kohteet, kriteerillä arvioituna ei tapahtunut olennaista muutosta edellisestä vuodesta.

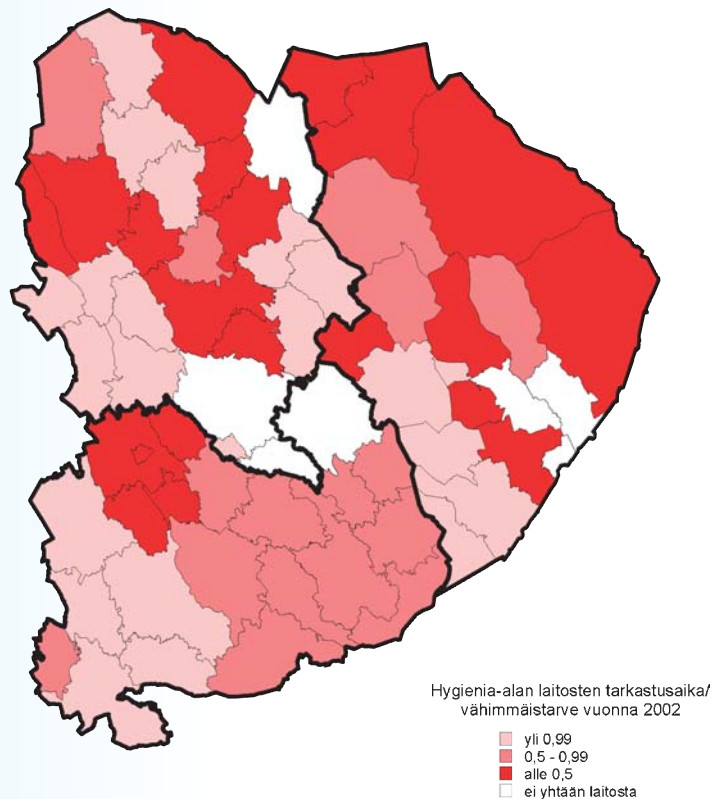
**Elintarvikevalvonta hygienialain mukaisissa laitoksissa**

Elintarvikevalvontaa suoritetaan elintarvikelain, terveydensuojelulain ja hygienialain (laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta) perusteella. Hygienialaki koskee liha-, kala-, maito- ja muna-alan laitoksia.



**KUVIO 57.** Hygienia-alan laitokset vuonna 2002

Itä-Suomen läänissä oli 167 hygienia-alan mukaista laitosta, joista 89 liha-, 44 kala-, 19 maito- ja 15 muna-alan laitosta. Seitsemässä valvontayksikössä ei ole hygienia-alan mukaisia valvontakohteita.



**KUVIO 58.** Hygienia-alan laitosten tarkastusaika/vähimmäistarve vuonna 2002

Hygienialain mukaisten laitosten valvontaan panostetaan eri valvontayksiköissä hyvin eri tavalla. Minimivaatimuksena on valvonnan tason suhdeluku yksi. Kymmenessä valvontayksikössä saavutettiin tavoitetaso. Suurin suhdeluku on 2,69.

Viidessätoista valvontayksikössä valvonnan taso jäi alle 0,5. Läänissä oli yksi valvontayksikkö, jossa ei tehty hygienialain mukaisten laitosten tarkastuksia ollenkaan, vaikka valvontakohteita oli olemassa.

Hygienialainsäädännössä on määritelty hygienialain mukaisten laitosten tarkastustiheys. Valvontaan tarvittava työajan tarve on valvontayksikölle laskettu valvontakohteiden määrän ja lainsäädännön mukaisen tarkastustiheyden perusteella.

### 9.3 ELINTARVIKEVALVONNAN HAASTEITA

Vuonna 2002 on elintarvikevalvontaa lisätty edellisestä vuodesta 24 valvontayksikössä. Vähennystä on tapahtunut 18 valvontayksikössä ja yhdessä valvonnan määrä on pysynyt ennallaan. Koko läänissä valvonnan henkilötyövajaus oli 9,32 henkilötyövuotta. Vuonna 2001 vajaus oli 10,1 henkilötyövuotta.

Valtioneuvosto antoi 30.10.2003 periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan kehittämistä. Tavoitteena on, että kolmen vuoden kuluessa, kuntien vapaaehtoisin järjestelyin elintarvikevalvonta kootaan 50 - 85 seudulliseen valvontayksikköön. Koska elintarvikevalvonta on kiinteä osa ympäristöterveydenhuoltoa, tulisi periaatepäätöstä käytännössä soveltaa myös muuhun ympäristöterveydenhuoltoon liittyvään terveydensuojelulain, tuoteturvallisuuslain, eläinlääkintähuoltolain, eläintautilain, eläinsuojelulain ja toimenpiteistä tupakoinnin ehkäisemiseksi annetun lain mukaisen paikallisen viranomaistoiminnan kehittämiseen. Tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi valvontayksikön minimikoko on koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla 10 - 15 henkilötyövuotta ottaen kuitenkin huomioon paikalliset erityistekijät.

Maa- ja metsätalousministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön rahoituksella alkoi vuonna 2003 Itä-Suomen läänissä kaksi ympäristöterveydenhuollon alueellista kehittämishanketta. Hankkeet ja niihin liittyvät kokeilut jatkuvat vuonna 2004.

### 9.4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

#### Johtopäätökset

- Itä-Suomen läänissä on elintarvikevalvonnassa 9,32 henkilötyövuoden henkilöstövajaus. Vajaus on vähentynyt edellisestä vuodesta 0,8 henkilötyövuotta.
- Kuntien väliset erot valvonnan määrässä ja kohdentumisessa ovat suuret. Erityisen suuret erot ovat hygienialain mukaisten laitosten valvonnan määrässä.

#### Kehittämisehdotukset

- Kuntien tulisi aloittaa neuvottelut valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisten seudullisten valvontayksiköiden aikaansaamiseksi.
- Valvontahenkilöstön määrää tulisi lisätä valvonnan tarvetta vastaavaksi.
- Valvontaa tulisi kohdentaa riskinarvioinnin perusteella.
- Valvonnan vaatimustenmukaisuus tulee varmistaa.
- Erityistä huomiota tulisi kiinnittää hygienialain mukaisten laitosten valvonnan vaatimustenmukaisuuteen ja laitosten elintarvikelain mukaiseen valvontaan.