

ELINTARVIKELAIN MUUTOSTARPEET

SELVITYS 22/2018

Harmaan talouden selvitysyksikkö		Julkaisu-aika 18.9.2018	
Tekijä Markus Kartano Marko Niemelä Hanna Brotherus (Evira) Kirsi Hannula (Evira)		Julkisuus julkinen	
Julkaisun nimi Elintarvikelain muutostarpeet			
Julkaisutapa sähköinen		Sivuja 24	Liitteitä
Lisätietoja medialle: Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066 Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070 Muut yhteydenotot htsy@vero.fi tai www.harmaatalous.fi/Asiakaspalvelu			
Velvoitteidenhoitoselvityksen voi pyytää ilmiöselvityksessä kuvatun ryhmän perusteella (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 5:3 §)			

TIIVISTELMÄ

Selvityksessä on kartoitettu voimassa olevan elintarvikelain säännöksiä erityisesti harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Selvityksessä katsotaan, että elintarvikealalla toimimisen edellytyksenä tulisi olla toimijan luotettavuus, jolla tarkoitetaan muun muassa lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. Luotettavuuden vaatimuksella edistettäisiin rehellistä kilpailua elintarvikealalla ja parannettaisiin oikein toimivien yritysten toimintaedellytyksiä. Jotta viranomaisella olisi varmistua luotettavuusedellytyksen täyttymisestä ilman että toimijoiden hallinnollista taakkaa lisätään, viranomaisen tiedonsaantimahdollisuuksia tulisi parantaa.

Vuonna 2017 elintarvikevalvontaviranomaiset valvoivat 11 517 elintarvikealan toimijaa. Näistä tehdyn asiakasluokittelun mukaan verovelkaisia oli 3 503 yritystä. Yhteenlaskettu verovelka oli yli 48,6 M€. Arvioverotettujen lukumäärä oli 216 kpl vuoden 2016 verotietojen mukaan. Saman verovuoden tietojen mukaan 2 190 yrityksellä oli negatiivinen oma pääoma.

Elintarvikevalvonnan tulokset jakaantuvat niin kutsutussa OIVA-arviointijärjestelmässä neljään kategoriaan. Asiakasluokittelun mukaan elintarviketarkastuksissa huonompia OIVA-arvosanoja saaneilla yrityksillä on suhteellisesti enemmän häiriöitä verotukseen liittyvissä ilmoitus- ja maksuvelvoitteissa kuin niillä, jotka ovat saaneet tarkastuksissa parempia arvosanoja.

Selvityksessä esitetään, että lainsäädäntöön otettaisiin säännökset elintarvikealan toimijan luotettavuudesta, viranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentamisesta sekä viranomaisen oikeudesta oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja. Elintarvikelain kokonaisuudistus on vireillä maa- ja metsätalousministeriössä ja selvityksessä esitetyt uudistukset olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kokonaisuudistuksen yhteydessä

Avainsanat:

Elintarvikelaki, elintarvikevalvonta, elintarvikealan toimija, luotettavuus, julkisten velvoitteiden hoito, tiedonsaantioikeus, oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen, Evira

SISÄLTÖ

1	TAUSTAA	1
1.1	HARMAATA TALOUTTA TORJUTAAN STRATEGIAN JA TOIMINTAOHJELMAN JOHDOLLA.....	1
1.2	ELINTARVIKELAINSÄÄDÄNTÖ.....	1
2	NYKYTILAN KUVAUS.....	4
2.1	ELINTARVIKEALALLA TOIMIMISTA KOSKEVAT VAATIMUKSET	4
	ELINTARVIKEHUONEISTON HYVÄKSYMINEN, ILMOITUS TOIMINNAN ALOITTAMISESTA JA ALKUTUOTANTOILMOITUS	4
	TOIMINNAN VALVONTA	6
2.2	VIRANOMAISEN TIEDONSAANTIOIKEUS ELINTARVIKELAISSA	7
2.3	VIRANOMAISEN OIKEUS OMA-ALOITTEISESTI LUOVUTTAA TIETOJA	7
3	LAKI HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKÖSTÄ.....	8
4	ASIAKASLUOKITTELU ELINTARVIKEALAN YRITYSTEN VELVOITTEIDEN HOIDOSTA.....	9
4.1	ELINTARVIKEVALVONTAVIRANOMAISTEN VALVOMAT YRITYKSET	9
4.2	TOIMIVUUS.....	10
4.3	VELVOITTEIDEN HOITO	11
	VEROTUKSEN ILMOITUSPUUTTEET	11
	VEROTUKSEN MAKSUPUUTTEET	12
4.4	NEGATIIVINEN OMA PÄÄOMA.....	13
4.5	TALOUDEN HÄIRIÖTIEDOT	14
5	ELINTARVIKELAIN TARKISTAMINEN	15
5.1	ELINTARVIKEALAN TOIMIJAN LUOTETTAVUUS	15
5.2	ELINTARVIKEVALVONTAVIRANOMAISEN TIEDONSAANTIOIKEUS	16
5.3	VIRANOMAISEN OIKEUS OMA-ALOITTEISESTI LUOVUTTAA TIETOJA	17
6	ESITYKSEN VAIKUTUKSET	18
7	EHDOTETTAVAT SÄÄNNÖKSET	19
7.1	ELINTARVIKELAKI.....	19
7.2	LAKI HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKÖSTÄ.....	21
8	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	21
8.1	ELINTARVIKELAKI.....	21
8.2	LAKI HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKÖSTÄ.....	24



1 TAUSTAA

1.1 HARMAATA TALOUTTA TORJUTAAN STRATEGIAN JA TOIMINTAOHJELMAN JOHDOLLA

Keväällä 2016 julkaistiin valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016-2020¹ ja siihen liittyvä toimenpideohjelma².

Nyt toteutettava strategia koostuu neljästä kärkihankkeesta. Kärkihankkeiden tavoitteina on markkinoiden toimivuuden ja terveen kilpailun turvaaminen, ennakoiva puuttuminen ja asenteisiin vaikuttaminen. Hankkeilla parannetaan viranomaisten tietojenvaihtoa ja tietojen saatavuutta sekä kehitetään harmaan talouden rikoksiin liittyvää rikostorjuntaketjua seuraamuksineen.

Toimenpideohjelma velvoittaa muun muassa viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojen vaihtoa koskevien säännösten kehittämiseen (kärkihankke 3). Toimenpideohjelmassa mainitaan kuluttajaviranomaiset esimerkkinä viranomaisista, joiden harmaan talouden torjuntaan liittyvien toimivaltuuksien ja tietojen vaihtoa koskevien säännösten muutostarpeita tulisi selvittää. Myös elintarvikevalvontaviranomaiset lukeutuvat kuluttajaviranomaisiin.

Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ensisijainen edellytys on, että viranomaiset pystyvät perustehtävää hoitaessaan tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Toimenpideohjelman mukaan eri viranomaisten lakisääteiseen tehtävään liittyvä velvollisuus tutkia asiakkaiden julkisten velvoitteiden hoitamista nousee tärkeään rooliin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumisessa. Toimenpideohjelman mukaisesti tässä selvityksessä on kartoitettu voimassa olevan elintarvikelain säännöksiä elintarvikealalla toimimisen edellytyksistä sekä viranomaisten tiedonsaantioikeuksista ja toimenpidemahdollisuuksista harmaan talouden torjunnan näkökulmasta.

1.2 ELINTARVIKELAINSÄÄDÄNTÖ

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) toimii keskusviranomaisena muun muassa elintarvikelain (23/2006), rehulain (86/2008), sivutuotelain (517/2015), luomulain (294/2015), markkinajärjestelylain (999/2012), siemenkauppain (728/2000), eläinsuojelulain (247/1996), eläintutilain (441/2013), eläintunnistusjärjestelmälain (238/2010), eläinten lääkitsemislain (387/2014), lannoitevalmistelain (539/2006) ja kasvinterveyslain (702/2003) mukaisessa valvonnassa.

Eviran sektorin lainsäädännössä ei toistaiseksi ole säännöksiä siitä, että verojen ja muiden julkisten velvoitteiden hoitaminen olisi toimialalla toimimisen edellytyksenä tai että toimijan luotettavuutta muutenkaan arvioitaisiin toimimisedellytyksenä.

Eviran toimialan sektorilait ovat rakenteeltaan ja systematiikaltaan melko samanlaisia. Elintarvikelaki valikoitui näiden lakien joukosta selvityksen kohteeksi, koska Eviran ylläpitämän kuntatietojärjestelmän (KUTI) mukaan Suomessa on elintarvikealan yrityksiä yli 26 000 (ja valvontakohteita yli 64 000) ja elintarvikeala on kansainvälisten kokemusten perusteella erityisen altis monille harmaan talouden ilmiöille. Elintarvikelain kokonaisuudistus on myös vireillä, minkä vuoksi elintarvikelaki oli luonteva valinta harmaan talouden selvitysyksikön kanssa tehtävän selvityksen kohteeksi.

¹ [harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia 2016-2020](#)

² [toimenpideohjelma](#)

Selvityksessä kartoitetaan nykyisen elintarvikelainsäädännön säännöksiä koskien elintarvikelalla toimimisen edellytyksiä ja sitä, onko harmaan talouden torjuntaa huomioitu näissä säännöksissä. Selvityksessä arvioidaan myös valvontaviranomaisten tiedonsaantia koskevaa säännöstä sekä tarvetta säätää elintarvikevalvontaviranomaisten oma-aloitteisesta tietojenanto-oikeudesta.

Suomessa sovellettava elintarvikelainsäädäntö on pääosin asetustasoista EU-lainsäädäntöä, joka on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä jäsenmaissa. Elintarvikelainsäädäntöön viitattaessa tarkoitetaan siten pääsääntöisesti elintarvikelain lisäksi myös kansallista lakia hierarkisesti ylempänä olevaa EU-lainsäädäntöä.

Elintarvikelainsäädännön tavoitteisiin kuuluu EU:n yleisen elintarvikeasetuksen³ 5 artiklan mukaan pyrkimys yhteen tai useampaan ihmisten elämän ja terveyden suojelun korkeaan tasoon liittyvään yleiseen tavoitteeseen ja kuluttajien etujen suojeluun, mukaan lukien elintarvikekaupan rehelliset menettelytavat. Elintarvikelainsäädännön on saman asetuksen 8 artiklan mukaan pyrittävä suojaamaan kuluttajien etuja sekä tarjoamaan kuluttajille lähtökohdat tietoon perustuvien elintarvikevalintojen tekemiseksi. Asetuksen tavoitteena on ehkäistä vilpilliset menettelyt, elintarvikkeiden väärentäminen ja kaikki muut menettelytavat, jotka voivat johtaa kuluttajia harhaan.

EU:n valvonta-asetuksessa⁴ vahvistetaan yleiset säännöt virallista valvontaa varten. Virallisessa valvonnassa todetaan 1 artiklan mukaan erityisesti, että noudatetaan sääntöjä, joilla pyritään muun muassa takaamaan oikeudenmukaiset käytännöt rehujen ja elintarvikkeiden kaupassa ja suojelemaan kuluttajien etuja, myös niitä, jotka koskevat rehujen ja elintarvikkeiden merkitsemistä ja muuta kuluttajille annettavaa tietoa. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että virallisia valvontatoimia toteutetaan säännöllisesti, riskien mukaan ja sopivin väliajoin tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ottaen huomioon muun muassa tunnistetut riskit, jotka liittyvät eläimiin, rehuihin tai elintarvikkeisiin, rehu- tai elintarvikeyrityksiin, rehujen tai elintarvikkeiden käyttöön, rehujen tai elintarvikkeiden turvallisuuteen taikka eläinten terveyteen tai hyvinvointiin mahdollisesti vaikuttaviin prosesseihin, materiaaleihin, aineisiin, toimiin tai toimintaan.

Vuonna 2017 vahvistettu uusi valvonta-asetus⁵ nostaa petoksellisen toiminnan torjumisen elintarviketurvallisuuden valvonnan rinnalle. Uudistus on merkittävä, koska se käytännössä johtaa tarpeeseen arvioida uudelleen valvontaresurssien kohdentamista.

Kansainvälisten tutkimusten ja muista jäsenmaista saatujen käytännön kokemusten perusteella tiedetään, että elintarvikesektori on erityisen altis petokselliselle toiminnalle: kiinni-

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002

⁴ 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

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625 virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus) 15.3.2017

jäämisriski on pieni, voitot ovat usein suuria ja tuomittavat rangaistukset tehdyistä rikoksista ovat usein vaatimattomia. Elintarvikeketjun rikollisuudesta käytetään melko vakiintuneesti nimitystä elintarvikepetokset ja tämän käsitteen piiriin kuuluvissa rikoksissa yhteisenä tekijänä on taloudellinen hyöty. Kyse on yleensä aina talousrikoksista, usein myös piilorikollisuudesta.

Elintarvikepetosten torjunta ja tutkinta ovat haasteellisia ja Suomessa näitä on toistaiseksi tehty melko vähän. Elintarvikevalvontaviranomaisten fokus on ollut elintarviketurvallisuudessa eikä mahdollisia rikosepäilyjä ole aina saatettu esitutkintaan. Vv. 2016-2018 viranomaisten välistä yhteistyötä on tehostettu ja koulutusta on järjestetty poliisille, syyttäjille ja muille viranomaistahoille. Tehostuneen viranomaisyhteistyön myötä rikosjuttuja on saatu vireille poliisilaitoksilla eri puolilla Suomea entistä tehokkaammin. Myös elintarvikealan toimijat ovat etujärjestöjensä kautta ilmaisseet selkeästi halunsa olla mukana elintarvikepetosten torjunnassa. Lisääntyneestä yhteistyöstä ja toimialan tuesta huolimatta elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaan panostaminen on lähivuosien haaste koko viranomaisketjulle.

Taloudellisen luotettavuuden ja siihen sisältyvän hyvän velvoitteidenhoidon vaatimuksen lisääminen elintarvikealalla toimimisen edellytykseksi olisi elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan rinnalla tehokas keino parantaa alan toimijoiden toimintaedellytyksiä. Julkisten velvoitteiden hoitamisen vaatiminen kaikilta elintarvikealalla toimivilta edistäisi harmaan talouden torjuntaa, vähentäisi kilpailun vääristymistä ja parantaisi siten asianmukaisesti toimivien elintarvikealan toimijoiden toimintaedellytyksiä.

Eri sektoreilla on asetettu toimijoille taloudelliseen luotettavuuteen liittyviä vaatimuksia. Tällaisia säännöksiä on muun muassa laissa kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä (1075/2000) ja laissa eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä (853/2016) sekä parhaillaan uudistettavana olevassa perintälainsäädännössä. Myös alkoholilainsäädännössä on tällainen vaatimus ollut ja vaatimus on myös uudessa alkoholilaissa (1102/2017).



2 NYKYTILAN KUVAUS

2.1 ELINTARVIKEALALLA TOIMIMISTA KOSKEVAT VAATIMUKSET

Elintarvikelainsäädännön kantavana ajatuksena on toimijan vastuu. Elintarvikealan toimija vastaa siitä, että hänen toimintansa täyttää kaikki elintarvikelainsäädännössä asetetut vaatimukset. Jokaisella elintarvikealan toimijalla on oltava omavalvontasuunnitelma, jossa toimijan omaa toimintaa koskevat riskialueet tunnistetaan. Omavalvontasuunnitelmassa myös määritellään, miten riskejä hallitaan. Viranomaisen velvollisuutena on aika ajoin todentaa, että toiminta täyttää lainsäädännön vaatimukset. Elintarvikevalvontaviranomainen myös todentaa, että toimijan omavalvontasuunnitelma on ajan tasalla ja että sitä noudatetaan.

ELINTARVIKEHUONEISTON HYVÄKSYMINEEN, ILMOITUS TOIMINNAN ALOITTAMISESTA JA ALKUTUOTANTOILMOITUS

Elintarvikelain mukaisen toiminnan harjoittaminen edellytti 31.8.2011 saakka, että viranomaisen hyväksyy kaikki elintarvikehuoneistot, joissa elintarvikelain alaista toimintaa harjoitetaan. Elintarvikehuoneistot voivat olla esimerkiksi ruokakauppoja, leipomoita tai teuras-tamoja, mutta myös niin sanottuja virtuaalihuoneistoja, joissa elintarvikkeita ei koskaan fyysisesti ole, mutta joissa esimerkiksi internetyhteyksien avulla välitetään elintarvikkeita ja harjoitetaan elintarvikealan toimintaa tällä tavoin. Elintarvikehuoneiston hyväksymispäätös-tä voitaneen pitää eräänlaisena elinkeinolupana. Hyväksymispäätöksellä elintarvikehuoneis-to hyväksytään joko hakemuksen mukaisesti, ehdollisesti tai hyväksymishakemus hylätään, jos elintarvikelainsäädännön vaatimukset eivät esimerkiksi huoneiston infrastruktuurin osalta täyty.

Vuonna 2011 toimijoiden hallinnollista taakkaa kevennettiin elintarvikelain muutoksella (352/2011) siten, että 1.9.2011 alkaen ainoastaan eläinperäisiä tuotteita valmistavien laitosten toiminnan aloittaminen edellyttää elintarvikehuoneiston hyväksymistä ("elinkeinolu-paa"). Muunlainen toiminta elintarvikealalla edellyttää ainoastaan ilmoituksen tekemistä kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle ja toiminta voi alkaa heti ilmoituksen tekemisen jälkeen. Sekä viranomaisen hyväksymät elintarvikehuoneistot että ilmoitetut elintarvikehuoneistot merkitään kuntatietojärjestelmään (KUTI).

Edellä mainittu muutos hyväksymismenettelyn supistumisessa oli melko suuri. Vuonna 2016 KUTI-järjestelmässä olleista lähes 64 000 valvontakohteesta vain noin 1 500–2 000 on edellä mainitun hyväksymismenettelyn piirissä olevia elintarvikehuoneistoja. Loput noin 62 000 elintarvikehuoneistoa ovat ilmoitusmenettelyn piirissä, eli niiden toiminta on voinut alkaa heti ilmoituksen tekemisen jälkeen. Toki kaikki ennen 1.9.2011 toimintansa aloittaneet elin-tarvikehuoneistot ovat käyneet läpi hyväksymisprosessin ja ovat saaneet hyväksymispää-töksen ennen toimintansa aloittamista.

Ilmoituksenvaraisten elintarvikehuoneistojen on tehtävä toiminnastaan ilmoitus elin-tarvikevalvontaviranomaiselle ennen toiminnan aloittamista. Ilmoituksesta on valtioneuvos-ton elintarvikevalvonnasta antaman asetuksen (420/2015) 3 §:n mukaan käytävä ilmi

- 1) elintarvikealan toimijan nimi, kotikunta ja yhteystiedot;
- 2) toimijan yritys- ja yhteisötunnus tai sen puuttuessa henkilötunnus;
- 3) elintarvikehuoneiston nimi ja käyntiosoite;
- 4) harjoitettava toiminta ja sen arvioitu laajuus;
- 5) toiminnan arvioitu aloittamisajankohta, ja
- 6) tieto omavalvontasuunnitelmasta.

Valvontaviranomainen arvioi ilmoituksen saatuaan yrityksen toiminnan laatua ja laajuutta elintarviketurvallisuuden näkökulmasta ja määrittelee siinä yhteydessä ajan, jonka kuluessa

ensimmäinen tarkastuskäynti kohteessa tulisi suorittaa. Suuri osa elintarvikealalla nykyisin aloittavista yrityksistä aloittaa siten toimintansa ennen kuin viranomaisen on tehnyt elintarvikehuoneistossa tarkastuskäyntiä. Ilmoituksen tekemisen jälkeen toiminta saadaan aloittaa. Ilmoituksen vastaanottanut viranomaisen kirjaa elintarvikealan toimijan tiedot KUTI-järjestelmään.

Elintarvikelain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettun **laitoksen** hyväksymisprosessi on edellä kuvattua ilmoitusmenettelyä raskaampi prosessi. Viranomaisen tekee yhden tai useamman tarkastuksen laitoksessa ennen sen toiminnan aloittamista.

Laitoksen hyväksymishakemuksesta on valtioneuvoston elintarvikevalvonnasta antaman asetuksen 4 §:n mukaan käytävä ilmi

- 1) elintarvikealan toimijan nimi, kotikunta ja yhteystiedot;
- 2) toimijan yritys- ja yhteisötunnus tai sen puuttuessa henkilötunnus;
- 3) laitoksen nimi ja käyntiosoite;
- 4) harjoitettava toiminta ja sen arvioitu laajuus;
- 5) selvitys mahdollisesta tilojen käytön erityisjärjestelyistä elintarvikehygienian varmistamiseksi;
- 6) selvitys ilmanvaihdosta, vedenhankinnasta, viemäröinnistä, jätehuollosta ja sivutuotteiden käsittelystä;
- 7) kuvaus tuotanto-, varasto-, siivous- ja kuljetustilojen sekä henkilöstön sosiaalitulojen pintamateriaaleista;
- 8) toiminnan arvioitu aloittamisajankohta.

Laitoksen hyväksymishakemukseen on liitettävä seuraavat asiakirjat:

- 1) laitoksen asema-, pohja- ja LVI-piirustukset, joista ilmenevät laitoksen tuotantotilat, tilojen käyttötarkoitus sekä laitteiden ja kalusteiden sijoittelu. Laitoksen pohjapiirustuksista on käytävä ilmi:
 - a) raaka-aineiden, valmistusaineiden ja valmiiden elintarvikkeiden, pakkaustarvikkeiden, sivutuotteiden ja jätteiden kuljetusreitit;
 - b) henkilökunnan, mukaan lukien kunnossapito-, kuljetus- ja siivoustyöntekijät, kulureitit;
 - c) vesipisteiden sekä pesu- ja desinfiomispaikkojen ja lattiakaivojen sijoittelu;
 - d) jäähdettyjen tilojen lämpötilat;
- 2) tieto rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymän pääpiirustuksen mukaisesta tilan käyttötarkoituksesta ja mahdollisesti vireillä olevista luvuista;
- 3) omavalvontasuunnitelma.

Alkutuotannon toimijan on tehtävä alkutuotantoilmoitus toiminnastaan. Alkutuotantopaikan ilmoituksessa on elintarvikevalvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan käytävä ilmi:

- 1) toimijan nimi ja osoite sekä muut tarvittavat yhteystiedot;
- 2) toimijan yritys- ja yhteisötunnus, tilatunnus tai asiakastunnus taikka näiden puuttuessa henkilötunnus;
- 3) alkutuotantopaikan osoite ja tarvittaessa nimi;
- 4) tieto toiminnan luonteesta ja laajuudesta.

Elintarvikealalla toimimisen edellytyksistä ja toiminnassa noudatettavista vaatimuksista säädetään muilta osin pääasiassa EU-lainsäädännössä.

Kuten edellä todetusta ilmenee, lainsäädännössä ei ole toistaiseksi asetettu elintarvikealan toimijan luotettavuutta elintarvikealalla toimimisen edellytykseksi. Siten esimerkiksi toimijan tai hänen lähipiirinsä (hakija, hakijayhteisö, vastuuhenkilöt, omistajat taikka näiden muut yhteisöt) verojen ja muiden julkisten velvoitteiden hoitaminen ei ole edellytyksenä

toiminnan harjoittamiselle eikä sen jatkamiselle. Valvontaviranomainen voi nykyisen elintarvikelain nojalla peruuttaa tekemänsä elintarvikehuoneiston hyväksymistä koskevan päätöksen kokonaan tai osittain, jos terveysvaaraa ei voida muulla tavoin estää tai jos elintarvikehuoneisto tai siellä harjoitettava toiminta ovat olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisia eikä elintarvikealan toimija ole noudattanut valvontaviranomaisen antamaa määräystä tai kieltoa. Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös määräajaksi. Ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvien toimijoiden toiminta on mahdollista keskeyttää elintarvikelain 55 §:ssä säädetyn määräyksen tai 56 §:ssä säädetyn kiellon nojalla. Koska toimijan taloudellista luotettavuutta ei ole säädetty elintarviketoiminnan aloittamisen tai jatkamisen edellytykseksi, elintarvikevalvontaviranomaisilla ei ole ollut perusteita esimerkiksi selvittää yritysten tai luonnollisten henkilöiden velvoitteidenhoitohistoriaa hyväksymishakemuksia ratkaistessaan tai elintarvikehuoneistoilmoituksia vastaanottaessaan.

TOIMINNAN VALVONTA

Toiminnan aloittamista koskevista edellytyksistä erillinen asia on elintarvikelain mukaisen toiminnan **valvonta**. Elintarvikelain mukainen valvonta on elintarvikelain 6a §:n mukaan riskiperusteista. Tiheämmin valvotaan toimijoita, joiden toiminnassa sen luonteen vuoksi on enemmän esimerkiksi elintarviketurvallisuusriskejä. Toisaalta vähäisemmän riskin kohteita valvotaan harvemmin. Jos toiminta tarkastuskäynnin perusteella täyttää lainsäädännön vaatimukset hyvin, valvontakäynnit harventuvat ja valvontakäyntikohtaiset maksut vastaavasti vähenevät. Jos toiminta ei täytä lainsäädännön vaatimuksia, valvontakäyntejä tehdään useammin ja valvontakäyntikohtaisia valvontamaksujakin tulee useammin. On selvää, että riskiperusteisen valvonnan kohdentamisen keskiössä on elintarviketurvallisuuden varmistaminen, mutta kuluttajien harhaanjohtamisen ja erilaisen petoksellisen toiminnan ehkäiseminen on EU:n uuden valvonta-asetuksen voimaantulon jälkeen tärkeä osa valvonnan kohdentamiseksi suoritettavaa riskiperusteisuusajattelua.

Harmaan talouden torjunnan näkökulma toisi elintarvikelain mukaiseen riskiperusteisuusajatteluun selkeästi vielä aivan uuden ulottuvuuden. Julkisten velvoitteiden hoitamisen ja muiden luotettavuuskriteerien valvominen osana muuta elintarvikevalvontaa ns. OIVA-tarkastuksina olisi melko helposti toteutettavissa. Toisena vaihtoehtona voisi olla se, että täysin kansallisen lainsäädännön mukaisena edellytyksenä julkisten velvoitteiden hoitamista valvottaisiin OIVA-tarkastuksista erillisenä kokonaisuutena. Elintarvikevalvontaviranomaisille uudentyypin ja vieraan valvonta-alueen yhtäaikainen valvonta projektiluontoisesti helpottaisi esimerkiksi yhdenmukaisten linjausten kehittämistä, mikä varmistaisi elintarvikealan toimijoiden tasapuolisen kohtelun.

Valvonta-asetuksen (882/2004) 54 artiklassa säädetään toimenpiteistä, joihin viranomaisen on ryhdyttävä lainsäädännön rikkomistilanteissa. Artikla edellyttää, että viranomainen varmistaa tilanteen korjaantumisen tarvittaessa hallinnollisia pakkokeinoja käyttäen. Oikeasuhtaisia toimenpiteitä harkittaessa viranomaisen tulee ottaa huomioon säännösten noudattamatta jättämisen luonne ja se, missä määrin toimija on aiemmin jättänyt noudattamatta säännöksiä. Vastaavasti elintarvikelain 7 luvussa säädetään hallinnollisista pakkokeinoista. Valvontaviranomainen voi esimerkiksi antaa määräyksen, että toiminta on keskeytettävä, kunnes lainsäädännön vastainen tilanne on korjattu.

Koska taloudellista luotettavuutta ei ole säädetty elintarvikealalla toimimisen edellytykseksi, ei elintarvikevalvontaviranomaisilla ole ollut elintarvikelainsäädännön edellyttämää suunnitelmanmukaista valvontaa suunnatessaan tai sitä suorittaessaan laillista syytä selvittää, ovatko toimijat toimintansa aikana muun muassa hoitaneet julkisoikeudelliset velvoitteensa. Jos taloudellinen luotettavuus säädettäisiin elintarvikealalla toimimisen edellytykseksi, tulisi hallinnollisia pakkokeinoja koskevia säännöksiä täydentää tältä osin.

2.2 VIRANOMAISEN TIEDONSAANTIOIKEUS ELINTARVIKELAISSA

Euroopan komission ja jäsenvaltioiden yhteistyö elintarvikepetosten torjunnan saralla on parantanut tietämystä harmaan talouden ja talousrikollisuuden merkityksestä elintarvikealalla. Myös kansallisesti Suomessa tehtävä viranomaisyhteistyö harmaan talouden torjunnassa on kannustanut elintarvikelain mukaisen viranomaisvalvonnan kytkemiseen entistä tiiviimmin harmaan talouden viranomaisverkon yhteistyöhön. Tehokkaan valvonnan ja tehokkaan viranomaisyhteistyön yhtenä kulmakivenä petoksellisen toiminnan selvittämisessä ja estämisessä sekä harmaan talouden torjunnassa on eri viranomaisten riittävän tiedonsaannin turvaaminen.

Elintarvikelaissa on tällä hetkellä elintarvikevalvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös. Elintarvikelain 51 §:n mukaan valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta sekä elintarvikealan toimijoilta ja muilta, joita tämän lain velvoitteet koskevat. Pykälän toisessa momentissa säädetään lisäksi, että tiedonsaantioikeus koskee myös sellaisia elintarvikemääräyksissä säädettyjen tehtävien toimeenpanemiseksi välttämättömiä tietoja, jotka yksityistä liike- tai ammattitoimintaa tai yksityisen taloudellista asemaa taikka terveydentilaa koskevinä muutoin olisivat salassa pidettäviä.

Viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on nykyisellään melko kattava, mutta harmaan talouden torjunnan näkökulman puuttuessa elintarvikealalla toimimisen edellytyksistä, ei esimerkiksi hoitojen selvitysten hyödyntäminen osana riskiperusteista valvontaa tai alalla toimimisen aloittamista tai siellä jatkamista koskevan arvioinnin osana ole tällä hetkellä mahdollista. Nykyistä elintarvikelain tiedonsaantisäännöstä tulisi tarkentaa niin, että valvontaviranomaisella olisi oikeus saada tietoja myös julkisten velvoitteiden hoitamisesta. Tietoja pitäisi olla oikeus saada myös julkista tehtävää hoitavilta tahoilta. Tämä olisi luonnollisesti mahdollista vasta sen jälkeen, kun julkisten velvoitteiden hoitaminen on säädetty elintarvikealalla toimimisen edellytykseksi. Tietojen saaminen pitäisi olla mahdollista myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

2.3 VIRANOMAISEN OIKEUS OMA-ALOITTEISESTI LUOVUTTAA TIETOJA

Elintarvikelaissa on myös valvontaviranomaisen ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuutta koskeva säännös. Elintarvikelain 52 §:ssä ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuteen kuuluu tällä hetkellä elintarviketurvallisuutta, tartuntatauteja ja jäljitettävyyttä koskevia asioita. Lisäksi pykälässä säädetään, että paikallisten viranomaisten on toimitettava säännöllisesti viranomaisvalvontaa koskevia valvontatietoja Eviran ylläpitämään tietojärjestelmään Eviran määrittämällä tavalla.

Elintarvikelainsäädännössä ei tällä hetkellä ole oma-aloitteista tietojenanto-oikeutta koskevaa säännöstä. Vaikka valtaosa elintarvikelain mukaisista valvontatiedoista on julkista tietoa, voisi nimenomainen salassa pidettävän tiedon oma-aloitteista luovuttamisoikeutta koskeva säännös helpottaa (myös julkisen) valvontatiedon oma-aloitteista luovuttamista muille viranomaisille. Eri viranomaisille kertyvän tiedon oma-aloitteisen luovuttamisen kynnyksien lähtökohtaisesti melko korkea ja luovuttamisen laillisuuden selvittämiseen ei välttämättä ole mahdollisuuksia ryhtyä.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi sekä eri sektoreiden viranomaisvalvonnan tehostamiseksi elintarvikelakiin tulisi lisätä säännös viranomaisen oikeudesta oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja. Tietoja voitaisiin luovuttaa muille viranomaisille sekä julkista tehtävää hoitaville tahoille.



3 LAKI HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKÖSTÄ

Selvitysyksikön tehtävänä on tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta sekä sen torjunnasta (laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 1 §). Selvitysyksikön tehtävänä on lisäksi tehdä laissa mainittujen viranomaistehtävien tueksi pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä (6 §). Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteena olevasta organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla tehtävään liittyvää tiedonhankintaa ja samalla tukea harmaan talouden torjuntaa lisäämällä asiaa käsittelevän viranomaisen tietoa siitä, miten organisaatio tai siihen liittyvä organisaatiohenkilö on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on siis antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuva siitä, millaista taloudellista toimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut tästä toiminnastaan aiheutuvat, lakisääteiset, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selviää, mikä on kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö muodostuu pääosin viranomaisrekistereissä olevasta, salassa pidettäväksi määritellystä tiedosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö määräytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltyjen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Velvoitteidenhoitoselvityksen etuna perinteiseen tapauskohtaiseen tai joukkotietoihin perustuvaan tietojenvaihtoon nähden on sen tarkasti etukäteen sovittu sisältö ja tietojen esittäminen, ajantasaiset tiedot sekä hankkimisen nopeus. Velvoitteidenhoitoselvitys on tietotuote, joka on tarkoitettu kokonais kuvan saamiseen organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä. Harmaan talouden selvitysyksiköllä on käytössä tietojärjestelmä (Selvitystietojärjestelmä STJ), joka mahdollistaa ajantasaisten tietojen nopean hankkimisen eri viranomaisilta. Järjestelmän avulla tietojen hankkiminen ja luovuttaminen tietoja tarvitsevalle viranomaiselle käy nopeasti ja valvotusti ja tiedot voidaan toimittaa vakioiduin sisällöin ja vakioiduissa muodoissa. Velvoitteidenhoitoselvityksen sisältö ei ole, toisin kun perinteinen tietojenvaihto, sidottu tietoja pyytävän tai luovuttavan virkamiehen tietoihin pyydettyjen ja luovutettavien tietojen sisällöstä. Selvitysyksikkö tarjoaa lisäksi palvelua tietosisällön ymmärtämiseksi.

Selvitysyksikköä koskevan lain 6 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu ne käyttötarkoitukset, joihin velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia. Tällä hetkellä lainsäädäntö ei mahdollista velvoitteidenhoitoselvitysten laatimista tukemaan selvityksen toisessa luvussa tarkoitettuja hyväksymis- ja ilmoitusprosesseja.



4 ASIAKASLUOKITTELU ELINTARVIKEALAN YRITYSTEN VELVOITTEIDEN HOIDOSTA

Selvitysyksikkö laatii asiakasluokitteluja viranomaisten toiminnan suunnittelun ja kohdentamisen tueksi. Asiakasluokittelut ovat Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa tarkoitettuja ilmiöselvityksiä. Asiakasluokitteluissa kuvataan kohdejoukon perustietoja, toimintaa, velvoitteidenhoitoa ja taloutta. Luokitteluiden tavoitteena on löytää harmaan talouden riskiryhmiä. Asiakasluokitteluja laaditaan organisaatioista.

Asiakasluokittelut ovat vakiomuotoisia ja niissä kuvataan kohdejoukkoa tilastomuodossa erilaisten luokittelujen avulla. Asiakasluokittelun tiedot ovat joko poimintahetken tai viimeisimmän päättyneen verovuoden (2016) tietoa.

4.1 ELINTARVIKEVALVONTAVIRANOMAISTEN VALVOMAT YRITYKSET

Harmaan talouden selvitysyksikön laatimassa asiakasluokittelussa on tutkittu elintarvikevalvontaviranomaisten vuonna 2017 valvomia organisaatioita.⁶

Yritysten lkm	11 517
Liikevaihto euroa 2016	57 234 479 156
Tase euroa 2016	52 873 604 415
Maksetut palkat euroa 2016	7 811 307 493
Palkansaajien lkm 2015	1 254 402
Verovelkaisten lkm	3 503
Verovelka euroa	48 694 779
Arvioverotetut lkm 2016	216
Negatiivinen oma pääoma lkm 2016	2 190

Vuonna 2017 elintarvikevalvontaviranomaiset valvoivat 11 517 elintarvikealan toimijaa. Näistä verovelkaisia oli 3 503 yritystä. Yhteenlaskettu verovelka oli yli 48,6 M€. Arvioverotettujen lukumäärä vuoden 2016 verotietojen mukaan oli 216 kpl. Saman verovuoden tietojen mukaan negatiivinen oma pääoma oli 2 190 yrityksellä.

Elintarvikevalvonnan tulokset jakaantuvat OIVA-arviointijärjestelmässä neljään kategoriaan:

- A-arvosanan saaneen elintarvikealan toimijan toiminta on vaatimusten mukaista.
- B-arvosanan saaneen toimijan toiminnassa on pieniä epäkohtia, jotka eivät heikennä elintarviketurvallisuutta eivätkä johda kuluttajaa harhaan.
- C-arvosanan saaneiden toimijoiden toiminnassa puolestaan on epäkohtia, jotka heikentävät elintarviketurvallisuutta tai johtavat kuluttajaa harhaan. Epäkohdat veloitetaan korjaamaan määrääjassa.
- Arvosanan D saaminen edellyttää elintarvikealan toimijalta jo astetta vakavampia laiminlyöntejä. Tämän arvosanan saaneissa toimijoissa on mukana sellaisia, jotka eivät ole noudattaneet valvontaviranomaisen epäkohtien korjaamisesta aiemmin antamia määräyksiä. Arvosanan D saavan toimijan toiminnassa voi vaihtoehtoisesti olla

⁶ Evira elintarvikevalvonta, Vuonna 2017 valvotut yritykset, Selvitys 16/2018, Harmaan talouden selvitysyksikkö 1.6.2018

epäkohtia, jotka vaarantavat elintarviketurvallisuutta tai johtavat kuluttajaa vakavasti harhaan. Arvosanan D saaneen toimijan on korjattava epäkohdat välittömästi.

Selvityksen tarkoituksena oli selvittää korreloivatko C ja D-arvosanan saaneiden yritysten tiedot siihen, miten ne ovat hoitaneet tästä toiminnastaan aiheutuvat, lakisääteiset, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa.

Luokittelussa yritykset on jaoteltu ensin arvosanoittain ja sen jälkeen lisäksi eritelty kunkin arvosanan saaneet yritykset toimipaikkojen lukumäärän mukaan.

Taulukko 1. Vuonna 2017 valvotut yritykset arvosanan ja toimipaikkojen lukumäärän mukaan

Arvosana	Toimipaikkojen lkm			Yhteensä	Osuus
	1	2-5	6-		
A	4 203	523	164	4 890	42,5 %
B	4 869	923	117	5 909	51,3 %
C	563	105		668	5,8 %
D	45	5		50	0,4 %
Yhteensä	9 680	1 556	281	11 517	100 %
Osuus	84,0 %	13,5 %	2,4 %		

Useamman kerran tarkastetuille toimijoille on arvosanaksi otettu viimeisimmän tarkastuksen mukainen arvosana. Sama toimipaikka on saatettu tarkastaa useamman kerran vuoden aikana. Esimerkiksi liha-alan laitoksissa pitääkin tehdä tarkastus kuukausittain, joskin tarkastuksilla tarkastetaan eri asioita. Muissakin elintarvikehuoneistoissa (esim. kahvilat, ravintolat, ruokakaupat, leipomot jne.) tarkastusten väli voi olla lyhyt, jos tehdään esim. uusintatarkastuksia – huonon arvosanan saatuaan toimijat haluavat usein korjata tilanteen ja haluavat uusintatarkastuksen mahdollisimman pian. Huono Oiva-arvosana vaikuttaa liiketoimintaan luonnollisesti kielteisesti.

Organisaatioille, joilla on useampi toimipaikka, arvosana on laskettu keskiarvona toimipaikkojen arvosanoista.⁷

Vuonna 2017 valvotuista 11 517 toimijasta 9 680 toimi 1 toimipaikassa, 2-5 toimipaikkaa oli 1 556 toimijalla ja enemmän kuin 6 toimipaikkaa oli 281 toimijalla. Huonoimpien arvosanojen (C-D) saajia oli 718.

4.2 TOIMIVUUS

Toimivuutta on selvitetty Verohallinnon rekisteritietojen avulla. Toimiviksi on luokiteltu yritykset, jotka ovat vähintään yhdessä Verohallinnon seuraavista rekistereistä – ennakkoprintä-, alv- tai työnantajarekisterissä – tai jotka ovat merkittynä satunnaisesti työnantajaksi. Mikäli yrityksellä ei ole voimassaolevaa rekisteröintiä jossakin edellä mainituista rekistereistä, yritys luokitellaan toimimattomaksi.

⁷ Keskiarvo on laskettu muuntamalla arvosanat numeroiksi (A=1, B=2, C=3, D=4) ja kertomalla arvosana organisaation kyseisen arvosanan omaavien toimipaikkojen lukumäärällä ja jakamalla organisaation toimipaikkojen kokonaismäärällä. Esim. organisaatio, jolla on 4 toimipaikkaa: 1 A, 2 B ja 1 C arvosanalla saa keskiarvoksi arvosanan B $((1*1+2*2+1*3)/4=2=B)$.

A-B luokituksen oli saanut 10 799 yritystä ja vastaavasti C-D luokituksen saaneita yrityksiä oli 718 kpl. Näistä Verohallinnon rekisteritietojen perusteella (A-B luokitus) toimivia oli 10 105 kpl. C-D luokituksen saaneista toimivia oli 599 kpl.

Taulukko 2. Toimivuus rekisteritietojen perusteella (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Toimivuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
Rekistereissä toimiva	4 637	94,8 %	5 468	92,5 %	566	84,7 %	33	66,0 %
Rekistereissä toimimaton	253	5,2 %	441	7,5 %	102	15,3 %	17	34,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Toimivien ja toimimattomien organisaatioiden lukumäärät ja osuudet luokittain
Toimivuus on määritelty Verohallinnon rekisteritietojen avulla, poimintahetken tieto.

4.3 VELVOITTEIDEN HOITO

Velvoitteidenhoidolla tarkoitetaan yritysten lakisääteisten rekisteröitymis-, ilmoitus-, maksu- ja vakuuttamisvelvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoito-osiossa tarkastellaan ilmoitus- ja maksupuutteita Verohallinnolle.

VEROTUKSEN ILMOITUSPUUTTEET

Verotus on toimitettava arvioimalla, jos veroilmoitusta ei ole annettu tai sitä ei voida panna oikaistunakaan verotuksen perusteeksi. Verotus on toimitettava arvioimalla myös silloin, kun verovelvollisen ilmoittama tulo muiden samalla alalla ja vastaavasti saman laatuissa olosuhteissa toimivien verovelvollisten tuloon verrattuna on ilmeisesti liian vähäinen ja on syytä epäillä, että verovelvollinen salaa tulojaan. Yleisin syy arvioverotukseen on ilmoituslaiminlyönti. Arvioverotukseen liittyy kohonnut harmaan talouden riski.

Arvioverotettuja organisaatioita oli A-C luokituksen saaneilla yhteensä 206 kpl (9,0 %). Vastaavasti D-luokituksen saaneilla arvioita oli 10 kpl (20,0 %) Näihin arvioverotukseen liittyivät sekä arvonlisäveron, tuloveron että työnantajamaksujen arviot.

Taulukko 3. Verotuksen ilmoitusvelvollisuus, arvioverotus: tulovero, arvonlisävero ja työnantajamaksut 2016 (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Arvioverotus kaikki verolajit	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
On arvioverotus (alv/ta/tulovero)	46	0,9 %	119	2,0 %	41	6,1 %	10	20,0 %
Tulovero	31	0,6 %	68	1,2 %	26	3,9 %	10	20,0 %
Arvonlisäverotus	22	0,4 %	63	1,1 %	26	3,9 %	7	14,0 %
Työnantajamaksut	6	0,1 %	28	0,5 %	5	0,7 %	1	2,0 %
Ei arvioverotusta	4 844	99,1 %	5 790	98,0 %	627	93,9 %	40	80,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Arvioverotettujen ja -verottomien organisaatioiden lukumäärät ja osuudet luokittain
Luokiteltava tieto: välitön verotus, arvioverotuksen syy, ALV-arvio kpl, TA-arvio kpl, viimeisin saatavissa oleva vero- tai kalenterivuosi

VEROTUKSEN MAKSUPUUTTEET

A-B luokituksen saaneilla 3 173 yrityksellä sekä C-D luokituksen 330 yrityksellä on verovelkaa. Verovelan osalta voidaan havaita se seikka, että mitä huonompi arvosana sitä suhteellisesti enemmän verovelkaa. A-arvosanan saaneilla yrityksillä verovelan lukumääräinen osuus on 25%, B-arvosanan kohdalla lukumääräosuus on 33,0%, C-luokassa lukumääräosuus on jo 44,2% ja D-arvosanan kohdalla lukumääräosuus on 70,0%.

Verovelat vuonna 2016 kaikilla arvosanoilla yhteensä 48 694 779 euroa.

Taulukko 4. Verotuksen maksupuutteet: verovelka (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Verovelkaa	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
Ei	3 666	75,0 %	3 960	67,0 %	373	55,8 %	15	30,0 %
On	1 224	25,0 %	1 949	33,0 %	295	44,2 %	35	70,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Organisaatioiden, joilla on verovelkaa ja joilla ei ole verovelkaa, lukumäärät ja osuudet luokittain
Luokiteltava tieto: verovelka, poimintahetken tieto

Luokassa "Verovelka > 5t€, ei maksujärjestelyä" verovelat vuonna 2016 kaikilla arvosanoilla yhteensä 33 588 390 euroa.

A-B luokituksen 984 yrityksellä on verovelkaa yli 5t euroa mutta ei ole olemassa olevaa maksujärjestelyä Verohallinnon kanssa. Vastaavasti C-D luokituksen saaneilla 119 yrityksillä ei ole maksujärjestelyä.

Verohallinto voi verojen kerryttämiseksi ryhtyä maksujärjestelyyn tilapäisiin maksuvaikeuksiin joutuneen verovelvollisen kanssa sen sijaan, että verot lähetettäisiin ulosottoperintään tai ryhdyttäisiin muihin perintätoimiin. Maksujärjestely tehdään Verohallinnon kantamista veroista lukuun ottamatta valmisteverotuslaissa (182/2010) tai autoverolaissa (1482/1994) tarkoitettuja veroja, joita koskevat vastaavina järjestelyinä lykkäys veron maksamiselle ja suorittamiselle.

Taulukko 5. Verotuksen maksupuutteet: verovelka ja maksujärjestely (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Verovelkaluokittelu	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
Ei verovelkaa	3 666	75,0 %	3 960	67,0 %	373	55,8 %	15	30,0 %
Verovelka < 5t€	745	15,2 %	1 190	20,1 %	177	26,5 %	16	32,0 %
Verovelka > 5t€, on maksujärjestely	101	2,1 %	153	2,6 %	17	2,5 %	1	2,0 %
Verovelka > 5t€, ei maksujärjestelyä	378	7,7 %	606	10,3 %	101	15,1 %	18	36,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Organisaatioiden lukumäärät ja osuudet luokittain
Luokiteltava tieto: verovelka, voimassa olevan maksujärjestelyn alkupvm, poimintahetken tieto

Verovelkaluokittelusta voi havaita, että lukumäärällisesti eniten on alle 5t€:n verovelkoja. Näitä on A-B luokituksen saaneilla 1 935 yrityksellä. C-D luokituksessa 193 yrityksellä on verovelan määrä alle 5t€:n.

Taulukko 6. Verotuksen maksupuutteet: verovelkaluokittelu (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Verovelkaluokittelu	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
Ei verovelkaa	3 666	75,0 %	3 960	67,0 %	373	55,8 %	15	30,0 %
Alle 5t€	745	15,2 %	1 190	20,1 %	177	26,5 %	16	32,0 %
5-10t€	169	3,5 %	245	4,1 %	36	5,4 %	3	6,0 %
10-20t€	134	2,7 %	230	3,9 %	33	4,9 %	8	16,0 %
20-30t€	64	1,3 %	82	1,4 %	11	1,6 %	3	6,0 %
30-100t€	87	1,8 %	160	2,7 %	26	3,9 %	3	6,0 %
Yli 100t€	25	0,5 %	42	0,7 %	12	1,8 %	2	4,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Organisaatioiden lukumäärät ja osuudet verovelkaluokittain
Luokiteltava tieto: verovelka, poimintahetken tieto

Työttömyysvakuutusmaksujen luottotappioita on ollut vuoden 2016 tietojen mukaan yhteensä 119 yrityksellä.

Luottotappiot vuonna 2016 oli kaikilla arvosanoilla yhteensä 136 057 euroa.

Taulukko 7. Työttömyysvakuutusmaksujen luottotappiot 2016 (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Luottotappioluokittelu	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
Ei luottotappioita	4 853	99,2 %	5 844	98,9 %	657	98,4 %	44	88,0 %
Luottotappiot < 500€	17	0,3 %	32	0,5 %	4	0,6 %	4	8,0 %
Luottotappiot > 500€	20	0,4 %	33	0,6 %	7	1,0 %	2	4,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Organisaatioiden lukumäärät ja osuudet luokittain
Luokiteltava tieto: luottotappiot työnantaja- ja palkansaajamaksuista, viimeisin saatavissa oleva kalenterivuosi

4.4 NEGATIIVINEN OMA PÄÄOMA

Osakeyhtiölaissa säädetään (OYL 20:23 §), että jos yhtiön hallitus havaitsee yhtiön oman pääoman olevan negatiivinen, sen on viipymättä tehtävä rekisteri-ilmoitus osakepääoman menettämisestä. Käytännössä kuitenkin, kun rekisteri-ilmoitus on julkinen informaatio yrityksen sidosryhmille, se voi välillisesti vaikuttaa monin eri tavoin yrityksen toimintaan sekä sen omistajien ja vastuuhenkilöiden maineeseen. Vaikutusta voi olla erityisesti luotonsaantimahdollisuuksiin.

Verovuoden 2016 tietojen mukaan negatiivinen oma pääoma oli 2 190 yrityksellä.

Taulukko 8. Negatiivinen oma pääoma 2016 (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Negatiivinen OPO	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
On	778	15,9 %	1 248	21,1 %	152	22,8 %	12	24,0 %
Ei	4 112	84,1 %	4 661	78,9 %	516	77,2 %	38	76,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Organisaatioiden, joilla oma pääoma on negatiivinen ja joilla oma pääoma ei ole negatiivinen, lukumäärät ja osuudet luokittain.

Luokiteltava tieto: oma pääoma, viimeisin saatavissa oleva kokonainen verovuosi

4.5 TALOUDEN HÄIRIÖTIEDOT

Konkurssi- ja yrityssaneeraustiedot kertovat, että yrityksellä on tai on ollut vireillä maksukyvyttömyysmenettely. Yrityksen maksukyvyttömyyttä koskevat tiedot kertovat yrityksen taloudellisesta luotettavuudesta. Tiedot eivät suoraan indikoi harmaasta taloudesta, mutta taustalta voi joissakin tilanteissa löytyä myös harmaata taloutta ja talousrikollisuutta.

Konkurssi- ja saneerausvaiheita on ollut A-B luokassa 157 yrityksellä. C-D luokassa näitä em. vaiheita on ollut 29 yrityksellä.

Taulukko 9. Konkurssi- ja/tai saneerausvaiheita (Lähde: Verohallinto 5/2018)

	Arvosana							
	A		B		C		D	
Konkurssi- ja saneerausvaiheet	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
On konkurssi- ja/tai saneerausvaiheita	54	1,1 %	103	1,7 %	25	3,7 %	4	8,0 %
Konkurssivaiheita	37	0,8 %	68	1,2 %	20	3,0 %	3	6,0 %
Saneerausvaiheita	18	0,4 %	42	0,7 %	6	0,9 %	1	2,0 %
Ei konkurssi- tai saneerausvaiheita	4 836	98,9 %	5 806	98,3 %	643	96,3 %	46	92,0 %
Yhteensä	4 890	100 %	5 909	100 %	668	100 %	50	100 %

Organisaatioiden, joilla on konkurssi- tai yrityssaneerausvaiheita ja joilla ei ole konkurssi- tai yrityssaneerausvaiheita, lukumäärät ja osuudet luokittain.

Luokiteltava tieto: konkurssivaihe, yrityssaneerausvaihe, poimintahetken tieto

Yhteenvedoa:

Vuonna 2017 elintarvikevalvontaviranomaiset valvoivat 11 517 elintarvikealan toimijaa. Näistä verovelkaisia oli 3 503 yritystä. Yhteenlaskettu verovelka oli yli 48,6 M€. Arvioverotettujen lukumäärä vuoden 2016 verotietojen mukaan oli 216 kpl. Saman verovuoden tietojen mukaan negatiivinen oma pääoma oli 2 190 yrityksellä.

Konkurssi- ja/tai saneerausvaiheita oli 186 yrityksellä. Näillä taloudellinen luotettavuus on heikentynyt.

Kun verrataan arvosanan C tai D-saaneiden lukumääriä ja suhteellista osuutta A tai B-arvosanan saaneisiin, voidaan tehdä havainto, että huonompia arvosanoja saaneilla yrityksillä on suhteellisesti enemmän häiriöitä verotukseen liittyvissä ilmoitus- ja maksuvelvoitteissa.

5 ELINTARVIKELAIN TARKISTAMINEN

Selvityksessä esitettävät muutosehdotukset on käytännön syistä tehty voimassa olevan elintarvikelain säännöksiin. Vireillä olevan elintarvikelain kokonaisuudistuksen takia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, että nykyistä lakia enää lähdetäisiin muuttamaan, vaan säännösehdoitusten sisältö ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen elintarvikelakiin, jonka kokonaisuudistus on jo hyvin pitkällä maa- ja metsätalousministeriössä. Lakiehdotus on tarkoitus saada eduskunnan käsittelyyn syksyllä 2018.

Myös lakia harmaan talouden selvitysyksiköstä pitäisi täsmentää, mikäli selvityksessä esitetyt säännökset elintarvikelakiin tehtäisiin.

5.1 ELINTARVIKEALAN TOIMIJAN LUOTETTAVUUS

Selvityksessä esitetään, että elintarvikealalla toimimisen edellytyksenä olisi toimijan luotettavuus. Luotettavuuden kriteereitä olisivat veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien huomattava laiminlyönti tai toimijan kykenemättömyys muun muassa ulosmittauksen vuoksi vastata veloistaan tai toimijan muun aikaisemman toiminnan osoittama ilmeinen sopimattomuus toimia elintarvikealalla.

Elintarvikelakia esitetään yllä olevan mukaisesti tarkennettavaksi siten, että elintarvikehuoneistohyväksyntää hakevan elintarvikealan toimijan tulisi hoitaa veroihin-, eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuutensa. Tällä hetkellä julkisten velvoitteiden hoidon laiminlyönti ei mitenkään vaikuta toiminnan aloittamiseen tai jatkamiseen elintarvikealalla. Ongelmat julkisten velvoitteiden hoidossa voivat kuitenkin ilmentää harmaan talouden riskiä. Harmaata taloutta torjumalla edistettäisiin ja tuettaisiin oikeudenmukaisia käytäntöjä elintarvikkeiden kaupassa ja ehkäistäisiin vilpillisiä menettelyjä. Tällä tavoin myös parannettaisiin oikein toimivien toimijoiden toimintaedellytyksiä ja edistettäisiin rehellistä kilpailua elintarvikesektorilla. On myös mahdollista, että velvoitteita laiminlyövä taho saattaa laiminlyödä myös muita toimintaa koskevia säännöksiä, kuten elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi säädettyjä vaatimuksia.

Edellytys olisi harkinnanvarainen siten, että huoneistohyväksymisiä tekevä voisi harkita velvoitteiden laiminlyönnin merkitystä huoneistohyväksymisen kannalta. Näin ollen esimerkiksi vähäinen laiminlyönti ei olisi automaattisesti hyväksymisen esteenä. Elintarvikealan toimijaa ei tulisi pitää epäluotettavana myöskään silloin, jos esimerkiksi verovelasta on tehty maksusuunnitelma ja sen ehtoja noudatetaan.

Selvityksessä esitetään harkittavaksi myös, että edellä mainittujen velvoitteiden laiminlyönti voisi tietyin edellytyksin johtaa aiemmin tehdyn huoneistohyväksymisen peruuttamiseen ja sitä kautta toiminnan päättymiseen tai väliaikaiseen keskeyttämiseen. Koska hyväksymisen peruuttaminen puuttuu voimakkaasti elinkeinonharjoittajan oikeusasemaan, velvoitteiden hoidon laiminlyöntien tulisi olla toiminnan kannalta vakavia tai olennaisia ja elintarvikealan toimijalle on annettava mahdollisuus laiminlyöntien korjaamiseen. Nykyisessä elintarvikelain 61 §:n nojalla elintarvikehuoneiston hyväksyminen voidaan peruuttaa kokonaan tai osittain, jos terveysvaaraa ei voida muulla tavoin estää tai 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 määräajaksi.

Selvityksessä esitetään myös harkittavaksi, että elintarvikelain ilmoituksenvaraisia elintarvikehuoneistoja koskevia säännöksiä tarkennettaisiin siten, että em. velvoitteidenhoidon laiminlyönti voisi tietyissä tilanteissa aiheuttaa toiminnan keskeyttämisen tai lopettamisen. Koska viranomaisen määräys toiminnan keskeyttämisestä tai lopettamisesta puuttuu voimakkaasti elinkeinoharjoittajan oikeusasemaan, tulisi velvoitteidenhoidon laiminlyöntien olla toiminnan kannalta vakavia tai olennaisia ja elintarvikealan toimijalle on annettava mahdollisuus laiminlyöntien korjaamiseen.

Jo toiminnassa olevien elintarvikealan toimijoiden osalta (hyväksytyt huoneistot ja ilmoituksenvaraiset huoneistot) hyvän velvoitteidenhoidon vaatimus olisi kenties helpointa saattaa voimaan muutaman vuoden siirtymäajan kuluttua. Siirtymäajan jälkeen tehtävillä tarkastuskäynneillä hyvä velvoitteidenhoito tulisi ottaa osaksi tarkastuskäynnillä tarkastettavia asioita. Samoin lain voimaantulon jälkeen hyväksytyt ja ilmoitettujen huoneistojen osalta hyvä velvoitteidenhoito tarkistettaisiin osana normaalia valvontaa tietyin väliajoin. Vaihtoehtoisesti harmaan talouden selvitysyksikkö voisi sovitusti toimittaa Eviralle tietyt kriteerit täyttävien elintarvikealan toimijoiden luettelon. Luettelo olisi maakuntakohtainen ja joko maakunta tai kunta ryhtyisi valvontatoimiin sen varmistamiseksi, että julkisten maksuvelvoitteiden laiminlyöntien osalta laadittaisiin maksusuunnitelma velkojana olevan julkisyhteisön kanssa erikseen määritellyyn määräaikaan mennessä. Oikeasuhtaisia valvontatoimia olisivat kehoitus, määräys jne. Siinä tapauksessa, että toimija ei kehotuksista ja määräyksistä huolimatta tee maksusuunnitelmaa julkisoikeudellisista ja maksamattomista maksuvelvoitteistaan, antaisi elintarvikevalvontaviranomainen toiminnan lopettamista koskevan määräyksen tai hyväksynnän peruuttamista koskevan päätöksen.

Selvityksessä esitetään, että elintarvikealan toimijan luotettavuuden arvioinnissa otettaisiin huomioon myös se, onko toimija ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloistaan tai onko hän muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olensa ilmeisen sopimaton toimimaan elintarvikealalla.

Selvityksessä esitetään myös harkittavaksi, että jos elintarvikealan toimija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskisi toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallituneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa samoin kuin sitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta tai vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Alkutuotannon toimijoita tulisi koskea samanlaiset luotettavuusvaatimukset kuin muita elintarvikealan toimijoita. Selvityksessä ei ole kuitenkaan esitetty alkutuotannon toimintaa koskevia säännöksiä lisättäväksi vielä tässä vaiheessa elintarvikelainsäädäntöön. Alkutuotannon toimijoiden osalta ei ole ollut saatavissa ajantasaisia tietoja KUTI-järjestelmästä, koska alkutuotannon toimijoita ei ole vielä kattavasti kirjattu järjestelmään.

5.2 ELINTARVIKEVALVONTAVIRANOMAISEN TIEDONSAANTIOIKEUS

Elintarvikelaissa jo nyt olevaa elintarvikevalvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä tulisi täsmentää ja laajentaa siten, että elintarvikevalvontaviranomainen saisi muilta viranomaisilta tai julkista tehtävää hoitavilta salassa pidettävää tietoa hakijan tai hänen lähipiirinsä julkisten velvoitteiden hoitamisesta. Toimijoita koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa helpottaisivat ja tehostaisivat harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa.

5.3 VIRANOMAISEN OIKEUS OMA-ALOITTEISESTI LUOVUTTAA TIETOJA

Selvityksessä esitetään harkittavaksi myös, että elintarvikelakiin lisättäisiin säännös viranomaisen oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta. Tietojenvaihdon tehostamiseksi olisi tarpeen, että elintarvikevalvontaviranomaisilla olisi oikeus oma-aloitteisesti antaa toiminnassaan saamiaan tietoja viranomaisille tai julkista tehtävää hoitavalle, jolla on tehtävänsä vuoksi tarve saada näitä tietoja. Säännös mahdollistaisi tehokkaan tietojenvaihdon ja yhteistyön harmaan talouden torjuntaan osallistuvien tahojen kanssa tilanteissa, joissa elintarvikevalvontaviranomainen on havainnut esimerkiksi pimeää palkanmaksua tai muita työsuhteisiin liittyviä ongelmia, alkoholin luvatonta myyntiä jne.



6 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

Toimijan luotettavuuden selvittäminen ei lisäisi elintarvikealan toimijoiden hallinnollista taakkaa, koska selvitystyön tekisi valvontaviranomainen. Viranomaisten välisten tietojenvaihtosäännösten kehittäminen mahdollistaisi sen, että muille viranomaisille kertaalleen annettu tieto olisi myös elintarvikevalvontaviranomaisten käytettävissä. Julkisten velvoitteiden hoito on puolestaan asia, josta jokaisen toimijan tulisi muutenkin huolehtia. Viranomaisten parempi tietojen saanti ja verohallinnon tarjoamien velvoitteidenhoitoselvitysten ja analyysipalveluiden hyödyntäminen auttaisivat valvontaviranomaisia kohdentamaan valvontaa velvoitteitaan huonosti hoitaviin toimijoihin.

Kun velvoitteidenhoitoa laiminlyövien tilannetta selvitetään, toimijan tulisi esittää selvitys muun muassa siitä, miten toimija aikoo hoitaa laiminlyödyt velvoitteet. Tämä toki lisäisi toimijan työtä, mutta ilman laiminlyöntejä tällaista lisätehtävää ei toimijalle tulisi. Tässä yhteydessä viranomaisella olisi myös mahdollisuus antaa neuvontaa ja ohjausta toimijalle ja siten edistää tervettä kilpailua.

Velvoitteitaan laiminlyövä elintarvikealan toimija saa muihin verrattuna perusteettomasti etua välttämällä julkisoikeudellisia maksuja. Tällainen toimija vääristää toiminnallaan tasapuolista kilpailua esimerkiksi myymällä tuotteitaan muita halvemmalla. Jos velvoitteitaan laiminlyövät toimijat saataisiin mahdollisimman laajasti toimimaan asianmukaisesti ja tarvittaessa poistetuksi markkinoilta, säännösten mukaan toimivien toimijoiden kilpailutilanne paranisi.

Elintarvikevalvontaviranomaisten työtä selvityksessä esitetyt muutokset tulisivat jonkin verran lisäämään. Lisää tehtäviä aiheutuisi muun muassa velvoitteidenhoitoselvitysten analysoinnista ja niistä aiheutuvista toimenpiteistä. Itse velvoitteidenhoitoselvitysten hankkiminen voidaan hyvin pitkälle automatisoida. Harmaan talouden selvitysyksikkö tarjoaa lisäksi palvelua tietosisällön ymmärtämiseksi. Henkilöresurssien lisäksi kustannuksia aiheutuisi jonkin verran tietojärjestelmien kehittämisestä.

Velvoitteidenhoitoa laiminlyövien yritysten toimintaan saattaa liittyä myös elintarvikevalvonnallisia ongelmia. Jos tällaisia toimijoita saataisiin luotettavuusarvioinnin perusteella karjaksi elintarvikemarkkinoilta, näihin toimijoihin käytettävä valvontamäärä vähenisi. Tämä puolestaan mahdollistaisi resurssien paremman suuntaamisen oikein toimivien toimijoiden ohjaamiseen, neuvontaan ja valmentamiseen sekä muuhun valvontaan ja elintarvikerikollisuuden torjumiseen.



7 EHDOTETTAVAT SÄÄNNÖKSET

7.1 ELINTARVIKELAKI

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan elintarvikelain (23/2006) 51 §:n 2 momentti,

muutetaan 13 §:n 5 momentti, 51 § 1 momentti ja 61 §,

sellaisina kuin niistä on 13 §:n 5 momentti laissa 352/2011, sekä

lisätään lakiin uusi 16 a §, 51 § 2, 3 ja 4 momentti, 51 a § ja 61 a § ja seuraavasti:

13 §

Ilmoittaminen elintarvikehuoneistosta ja laitoshyväksymisen hakeminen

Elintarvikehuoneiston hyväksymisen tai, jos hyväksymistä ei tarvita, toiminnan aloittamisen edellytyksenä on, että elintarvikealan toimija on 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava ja että elintarvikehuoneisto on 10 §:ssä ja sen nojalla säädettyjen vaatimusten mukainen. Laitoksen toimintaa ei saa aloittaa eikä toimintaa olennaisesti muuttaa ilman viranomaisen hyväksyntää.

16 a §

Elintarvikealan toimijan luotettavuus

Elintarvikealan toimijaa ei pidetä luotettavana, jos hän on:

- 1) kolmen arviota edeltävän vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tulolin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen;
- 2) ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloistaan;
- 3) hän on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton toimimaan elintarvikealalla.

Jos elintarvikealan toimija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa samoin kuin sitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta tai vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Luotettavuuden arvioimiseksi voidaan 1 momentissa tarkoitetut seikat selvittää sellaisista yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröidyistä yrityksistä tai yhteisöistä, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät elintarvikealan toimijaan tai 2 momentissa mainittuihin henkilöihin.

51 §

Tiedonsaantioikeus

Valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta, julkista tehtävää hoitavalta sekä elintarvikealan toimijoilta ja muilta, joita tämän lain velvoitteet koskevat.

Valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja ilmoituksen tekijän veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä, jotka ovat välttämättömiä 16 a §:ssä tarkoitetun luotettavuuden selvittämiseksi tai 61 tai 61 a §:ssä tarkoitettua hyväksynnän peruuttamista tai toiminnan keskeyttämistä varten.

Valvontaviranomaisella on oikeus saada 2 momentissa tarkoitettuja tietoja vastaavat tiedot myös 16 a § 2 ja 3 momenteissa tarkoitetuista henkilöistä, yrityksistä ja yhteisöistä.

Valvontaviranomaisella on oikeus saada tässä pykälässä tarkoitettut tiedot maksutta ja myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

51 a §

Viranomaisen oikeus oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja

Valvontaviranomaiset saavat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa oma-aloitteisesti tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessa saatuja tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta ja liike- ja ammattisalaisuudesta toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

61 §

Elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen

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 lisäksi peruuttaa, jos elintarvikealan toimija ei enää ole 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava ja laiminlyönti on luonteeltaan olennainen ja vakava eikä elintarvikealan toimija ole noudattanut valvontaviranomaisen 55 tai 56 §:n nojalla antamaa määräystä tai kieltoa. Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös määräajaksi.

61 a §

Ilmoitetun elintarvikehuoneiston toiminnan keskeyttäminen tai lopettaminen

Valvontaviranomainen voi keskeyttää tai lopettaa ilmoitetun elintarvikehuoneiston toiminnan, jos elintarvikealan toimija ei enää ole 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava ja laiminlyönti on luonteeltaan olennainen ja vakava eikä elintarvikealan toimija ole noudattanut valvontaviranomaisen 55 tai 56 §:n nojalla antamaa määräystä tai kieltoa.

7.2 LAKI HARMAAN TALouden SELVITYSYKSIKÖSTÄ

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017 ja 454/2017, uusi 22 kohta seuraavasti:

6 §

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus

22) elintarvikelain (23/2006) 13, 16 a, 61 ja 61 a §:ssä säädetyn tehtävän selvittämistä.

8 YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

8.1 ELINTARVIKELAKI

13 § Ilmoittaminen elintarvikehuoneistosta ja laitoshyvöksymisen hakeminen. Lain 13 pykälän viidettä momenttia muutettaisiin siten, että elintarvikehuoneiston hyväksymisen tai elintarvikealalla toimimisen edellytyksenä olisi muiden aiemmin säädettyjen seikkojen lisäksi myös se, että toimija on 16 a §:ssä tarkemmin säädetyllä tavalla luotettava. Vaatimuksia laajennettaisiin siten muihin kuin huoneiston rakenteellisiin ja muihin vastaaviin vaatimuksiin.

16 a § Luotettavuus. Lakiin lisättäisiin uusi 16 a §, jossa säädettäisiin elintarvikealan toimijaa koskevista vaatimuksista. Toimijaa ei pidettäisi luotettavana, jos hän on kolmen arviota edeltävän vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen tai jos hän on ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloistaan tai hän on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton toimimaan elintarvikealalla.

Elintarvikealan tasapuolisen kilpailun sekä harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeää, että alalla toimivat yritykset hoitavat sekä velvoitteensa kuluttajia ja muita toimijoita kohtaan että myös lakisääteiset velvoitteensa. Veroihin, sosiaalivakuutusmaksuihin sekä Tullin perimiin maksuihin liittyvät laeissa säädettyt velvollisuudet ovat erilaisia rekisteröintiä, ilmoittamista sekä suoritteiden maksamista koskevia velvoitteita. Näiden hoitamattomuus kuvastaa tyypillisesti toimijan taloudellista epäluotettavuutta. Velvoitteitaan laiminlyövä toimija saa muihin verrattuna perusteettomasti etua välttämällä julkisoikeudellisia maksuja ja haittaa toiminnallaan tasapuolista kilpailua esim. myymällä tuotteitaan muita halvemmalla. Toimijan maksukyvyttömyys lisää myös riskiä väärinkäyttöihin ja velvollisuuksien laiminlyönteihin ja on näin ollen taloudelliseen luotettavuuteen ratkaisevasti vaikuttava seikka.

Elintarvikealan toimijan luotettavuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota laiminlyönnin toistuvuuteen ja euromääräiseen suuruuteen, mikäli tämä on mitattavissa. Esimerkiksi yksittäiset, unohdukseen tai huolimattomuuteen rinnastuvat ilmoituslaiminlyönnit tai rahamäärältään pienet maksulaiminlyönnit eivät yleensä osoittaisi elintarvikealan toimijaa epäluotettavaksi. Elintarvikealan toimijaa ei tulisi pitää epäluotettavana myöskään, jos esimerkiksi verovelasta on tehty maksusuunnitelma ja sen ehtoja noudatetaan.

Momentin 2-kohdan mukaan elintarvikealan toimijaa ei myöskään pidettäisi luotettavana, jos hän on ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloit- taan.

Momentin 3-kohdan mukaan elintarvikealan toimijan luotettavuusarvioinnissa voitaisiin ot- taa huomioon myös muunlainen aikaisemmassa toiminnassa ilmennyt sopimaton menettely. Momentissa tarkoitettua sopimatonta menettelyä, joka osoittaisi toimijan olevan ilmeisen sopimaton toimimaan elintarvikealalla, olisi esimerkiksi toiminta, joka on osoittanut merkit- tävää välinpitämättömyyttä elintarviketurvallisuuden varmistamista ja kuluttajien turvalli- suutta kohtaan. Myös aiempi vilpillinen menettely liiketoiminnassa voitaisiin ottaa huomioon arvioitaessa toimijan luotettavuutta. Samoin useat ja toistuvat konkurssit voivat osoittaa toimijan olevan ilmeisen sopimaton toimimaan elintarvikealalla.

Pykälän 2 momentissa selvitetään, keitä 1 momentissa tarkoitettu vaatimus luotettavuudes- ta koskee silloin, kun ilmoituksen tekijänä on oikeushenkilö. Jotta vaatimus luotettavuudes- ta oikeushenkilön kohdalla täytyisi, kaikkien säännöksessä lueteltujen tahojen on oltava luotettavia. Ehdotuksen mukaan vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hän- nen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään joh- toon kuuluvaa samoin kuin sitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta tai vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta ottaa luotettavuuden arvioinnissa huomioon myös elintarvikealan toimijaan ja sen vastuuhenkilöihin välittömästi tai välillisesti kytköksissä olevien yritysten ja yhteisöjen velvoitteidenhoito.

Momentti sisältää viittauksen yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ään, jossa luetellaan kyseisen lain mukaisesti rekisteröitävät yksiköt eli yritykset ja yhteisöt. Yritykseen ja yhtei- söön välittömästi kytkeytyvällä yrityksellä tai yhteisöllä tarkoitetaan esimerkiksi yrityksen tai yhteisön osittain tai kokonaan omistavaa osakeyhtiötä tai avoimen yhtiön yhtiömiehenä olevaa osakeyhtiötä.

Yritykseen tai yhteisöön välillisesti kytkeytyvällä yrityksellä tai yhteisöllä puolestaan tarkoi- tetaan esimerkiksi yritykseen tai yhteisöön sen vastuuhenkilön taikka toisen yrityksen tai yhteisön kautta kytkeytyviä yrityksiä ja yhteisöjä. Osakeyhtiöön välillisesti kytkeytyvä yritys tai yhteisö on esimerkiksi sen hallituksen jäsenen yksin omistama toinen osakeyhtiö tai emoyhtiön omistama sisaryhtiö. Luonnolliseen henkilöön välittömästi kytkeytyvällä yrityk- sellä tai yhteisöllä tarkoitetaan yritystä tai yhteisöä, jossa hän toimii tai on toiminut vastuu- henkilönä. Luonnolliseen henkilöön välillisesti kytkeytyvällä yrityksellä tai yhteisöllä tarkoi- tettaisiin henkilön välittömään yritys- tai yhteisökytkentään välittömästi tai välillisesti kyt- keytyviä yrityksiä tai yhteisöjä, kuten emoyhtiötä, jonka tytäryhtiön hallitukseen henkilö kuuluu.

Tältä osin elintarvikevalvontaviranomainen voisi tehdä luotettavuusarvioinnin arviointia edeltävältä kolmelta vuodelta. Tätä vanhempien kytkösten selvittäminen ei siis olisi tarpeen.

Luotettavuuden selvittämisen laajentaminen elintarvikealan toimijaan tai elintarvikealan toimijana olevan oikeushenkilön vastuuhenkilöiden muuhun yritystoimintaan olisi harkin- nanvaraista ja tarpeen erityisesti silloin, kun pelkästään elintarvikealan toimijan taikka tä- män vastuuhenkilöiden tietojen perusteella ei olisi muodostettavissa riittävää kuvaa luotet- tavuuden arvioimiseksi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa elintarvikealan toimija on vasta pe- rustettu osakeyhtiö tai yrityksen vastuuhenkilöissä on tapahtunut huomattavia muutoksia, voisi luotettavuuden arvioimiseksi olla tarpeen selvittää sen vastuuhenkilöiden ja omistajien muu tai aikaisempi yritystoiminta. Mikäli elintarvikealan toimijan taikka tämän vastuuhenkil- ön muussa tai aikaisemmassa yritystoiminnassa on esimerkiksi toistuvasti tai huomattavas-

sa määrin laiminlyöty 1 momentissa tarkoitettuja velvoitteita, ilmoituksen tekijää tai tämän vastuuhenkilöä ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettulla tavalla luotettavana.

Luotettavuuden selvittämisen laajentaminen 3 momentissa kuvatulla tavalla ei olisi tarpeen, jos elintarvikealan toimija ja sen vastuuhenkilöiden toiminta on ollut usean vuoden ajan vakiintunutta eikä ole muutoinkaan herännyt syytä epäillä näiden luotettavuutta.

51 § Tiedonsaantioikeus. Pykälään lisättäisiin 2 momentti, jonka perusteella valvontaviranomaisella olisi oikeus saada luotettavuuden arvioimiseksi salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja ilmoituksen tekijän veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä, jotka ovat välttämättömiä elintarvikealan toimijan 16 a §:ssä tarkoitettun luotettavuuden selvittämiseksi tai 61 tai 61 a §:ssä tarkoitettua hyväksynnän peruuttamista tai toiminnan keskeyttämistä varten.

Pykälän uuden 3 momentin mukaan, jos elintarvikealan toimija on oikeushenkilö, valvontaviranomaisella on oikeus saada 2 momentissa tarkoitettuja tietoja vastaavat tiedot myös sen toimitusjohtajasta ja hänen sijaisestaan, hallituksen jäsenestä ja varajäsenestä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsenestä ja varajäsenestä, vastuunalaisesta yhtiömiehestä sekä muusta ylimpään johtoon kuuluvasta samoin kuin siitä, jolla on suoraan tai välillisesti enemmän kuin 10 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta muussa yhteisössä.

Tiedonsaantioikeus ulottuu 3 momentin mukaan myös sellaisiin yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitettuihin rekisteröityihin yrityksiin tai yhteisöihin, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät ilmoituksen tekijään ja jos tämä on oikeushenkilö, tämän 16 a §:ssä tarkoitettuun vastuuhenkilöön tai omistajaan.

Tiedot olisi 4 momentin perusteella oikeus saada maksutta. Tiedot olisi mahdollista saada myös teknistä yhteyttä käyttäen tai muuten sähköisesti. Tämä mahdollistaa sen, että valvontaviranomainen voisi hyödyntää luotettavuuden arviointia, hyväksynnän peruuttamista tai toiminnan keskeyttämistä koskevilla tehtävissään myös Harmaan talouden selvitysyksikön laatimia sähköisiä velvoitteidenhoitoselvityksiä. Harmaan talouden selvitysyksikkö laatii velvoitteidenhoitoselvityksiä vain viranomaisen pyynnöstä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin.

51 § nykyinen 2 momentti kumottaisiin tarpeettomana.

51 a § Viranomaisen oikeus oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja Elintarvikelakiin lisättäisiin pykälä, joka koskisi viranomaisen oma-aloitteista tietojen luovuttamista. Tietojenvaihdon tehostamiseksi olisi tarpeen, että elintarvikevalvontaviranomaisilla olisi oikeus oma-aloitteisesti antaa toiminnassaan saamia tietoja viranomaisille tai julkista tehtävää hoitavalle, jolla on tehtävänsä vuoksi tarve saada näitä tietoja. Säännös mahdollistaisi tehokkaan tietojenvaihdon ja yhteistyön eri harmaan talouden torjuntaan osallistuvien tahojen kanssa tilanteissa, jossa elintarvikevalvontaviranomainen on havainnut esimerkiksi pimeää palkanmaksua tai muita työsuhteisiin liittyviä ongelmia, alkoholin luvatonta myyntiä.

61 § Elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen Valvontaviranomainen voisi vastaisuudessa peruuttaa tekemänsä elintarvikehuoneiston hyväksymistä koskevan päätöksen kokonaan tai osittain, jos elintarvikealan toimija ei enää olisi 16 a §:ssä tarkoitettulla tavalla luotettava. Hyväksymisen peruuttaminen olisi harkinnanvaraista, mutta säännös mahdollistaisi tämän poikkeuksellisen menettelyn myös niissä tapauksissa, että peruuttamisen syyinä olisivat puutteet toimijan luotettavuudessa. Edellytyksenä olisi, että toimijan laiminlyönti on luonteeltaan olennainen ja vakava. Toimijalle tulisi antaa mahdollisuus korjata laiminlyönti.

Myös tällä perusteella tehtävä hyväksymisen peruuttaminen voitaisiin tehdä määrääjäksi.

61 a § Ilmoitetun elintarvikehuoneiston toiminnan keskeyttäminen tai lopettaminen Myös sellaisen elintarvikealan toimijan, joka toimii ns. ilmoitetussa elintarvikehuoneistossa, tulee täyttää 16 a §:n mukaiset luotettavuusvaatimukset. Koska ilmoitetussa elintarvikehuoneistossa voidaan toiminta aloittaa ilman viranomaishyväksyntää, toimijan luotettavuutta ei arvioida ennen toiminnan aloittamista. Viranomaisella tulisi kuitenkin olla mahdollisuus puuttua sellaisen toimijan toimintaan, joka jo toiminnan aloittaessaan tai myöhemmin ei täytä 16 a §:ssä säädettyjä luotettavuusvaatimuksia. Uuden 61 a §:n nojalla valvontaviranomainen voisi poikkeuksellisesti keskeyttää tai lopettaa ilmoitetun elintarvikehuoneiston toiminnan, jos elintarvikealan toimija ei olisi 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava.

Samoin kuin huoneistohyväksynnän peruuttaminen myös ilmoitetussa huoneistossa tapahtuvan toiminnan keskeyttäminen olisi harkinnanvaraista ja laiminlyönnin tulisi olla luonteeltaan olennainen ja vakava. Toimijalle tulisi antaa mahdollisuus korjata laiminlyönti.

8.2 LAKI HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKÖSTÄ

6 § Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus Pykälän 1 momenttia laajennettaisiin siten, että Harmaan talouden selvitysyksikkö laatisi velvoitteidenhoitoselvityksen tukemaan elintarvikelaissa tarkoitetun elintarvikealan toimijan luotettavuuden selvittämistä.

