



Viite: Kasvipassijärjestelmän valvonta, ketjuauditointi (dnro 6607/00.03.01.01/2022)

Toimintasuunnitelma kasvipassijärjestelmän valvontaa koskeneen ketjuauditoinnin poikkeamiin

1. Poikkeama: Lupa kasvipassin myöntämiseen

Toiminnan rekisteröimisen yhteydessä Ruokavirasto antaa toimijalle luvan myöntää kasvipasseja. EU:n kasviterveysasetuksen mukaan toimivaltainen viranomaisen voi peruuttaa luvan.

Ruokavirastossa on linjattu, että hallintopäätös valitusosoituksineen on tarpeen tehdä ainoastaan silloin, kun lupa peruutetaan toimijan toivomuksen vastaisesti eli ryhdytään ns. hallinnollisiin pakokeinoihin. Ruokavirastossa suositeltu menettely luvan antamisessa toimijalle myöntää kasvipasseja ja luvan peruuttamisessa ei ole vaatimustenmukainen. (Havainto 21)

- EU:n kasviterveysasetus 2016/2031, artikkelit 89 ja 92;
- Hallintolaki (2003/434) § 43–44, 46–47

Korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet, niiden aikataulu ja vastuutaho

- Laaditaan uusista kasvipassin käyttöoikeuden myönnoistä ja peruutuksista valituskelpoinen hallintopäätös. Valituskelpoisen hallintopäätöksen laatiminen edellyttää muutoksia tietojärjestelmiin. Lisäksi on arvioitava muutoksen vaikutusta työmäärän lisääntymiseen ja edelleen maksullisen suorituksen kustannusvastaavuuteen. Arvion perusteella tarvitaan mahdollisesti myös muutoksia maksuasetukseen.
- Aikataulu:
 - IT-muutosten aikatauluun vaikuttaa viraston IT-budjetti ja kehitystyön priorisointi, arvioimme aikataulun korjaustoimenpiteelle vuodenvaihte 2023/2024, Jari Poutanen
 - Maksuasetuksen osalta mahdollinen muutos laaditaan 9/2023 mennessä, jolloin arvioimme muutoksen astuvan voimaan vuodenvaihteessa 2023/2024, Tuula Mäki-Valkama

Toimenpiteiden toteutumisen todentaminen, todentamisen aikataulu ja vastuutaho

- Poikkeaman toimenpiteiden katselmus 1/2024 (Tuula Mäki-Valkama, yksikön laatutiimi)

Toimenpiteiden vaikuttavuuden todentaminen, sen aikataulu ja vastuutaho

- Toteutuneen muutoksen osalta kustannusvastaavuuden seuranta 3/2025 (Tuula Mäki-Valkama)

2. Poikkeama: Omavalvontasuunnitelman hyväksyminen

Ruokavirastossa suositeltu menettely omavalvontasuunnitelman hyväksymispäätöksen antamisessa ja päätöksen peruuttamisessa ei ole lainsäädännön vaatimusten mukainen. Tarkastajilla ei ole toimivaltaa hyväksymispäätöksen tekemiseen. (Havainto 23)

- EU:n kasviterveysasetus 2016/2031, artikla 91;



RUOKAVIRASTO

Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

- Valvonta-asetus 2017/625 artikla 5, kohta 1 g;
 - Hallintolaki 2003/434, § 43–44, 46–47
- Hallintopäätöksen tekeminen omavalvontasuunnitelman hyväksymisestä: Omavalvontasuunnitelman hyväksyntää koskevan poikkeaman osalta olemme konsultoineet elintarvikeketjulinjan juristeja. Omavalvontasuunnitelman hyväksymisellä ei perusteta toimijalle oikeuksia tai velvollisuuksia, joten kyse ei ole hallintolain mukaisesta hallintopäätöksestä. Omavalvontasuunnitelman, josta käytetään kasvinterveysasetuksen artiklassa 91 nimitystä tuhojariskin hallintasuunnitelma, laatiminen on toimijalle vapaaehtoista. Se koostaa kasvinterveysasetuksen kasvipassitoimijan velvollisuuksia koskevat asiat yhteen, mutta ei luo lisää toimijalle velvollisuuksia, joita hänellä ei muutenkin olisi kasvinterveysasetuksen perusteella. Se, että toimijaan voidaan kohdistaa omavalvontasuunnitelman laatimisen ja noudattamisen jälkeen tarkastuksia harvennetusti, ei ole toimijan oikeus vaan viranomaisen.

Korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet, niiden aikataulu ja vastuutaho

- Toimivalta omavalvontasuunnitelman hyväksymiseen: Ruokaviraston työjärjestykseen 1/2023 on lisätty tarkastustyötä tekeväälle toimivalta omavalvontasuunnitelman hyväksymiseksi. Lisäksi pyydetään ELYjä tarkistamaan, että heidän työjärjestyksissään on tarkastajilla toimivalta omavalvontasuunnitelman hyväksymiseksi sekä tarvittaessa tekemään muutokset. Aikataulu 4/2023, Annika Wickström

Toimenpiteiden toteutumisen todentaminen, todentamisen aikataulu ja vastuutaho

- Tarkistetaan ELYjen työjärjestykset, aikataulu 6/2023, Annika Wickström

Toimenpiteiden vaikuttavuuden todentaminen, sen aikataulu ja vastuutaho

- Ei relevantti



3. Poikkeama: Omavalvonnan kirjaukset

Kasvipassin myöntämistä varten tehtävien tarkastuksen tulokset on kirjattava ja säilytettävä vähintään kolmen vuoden ajan. Omavalvonnan tarkastusohjeessa mainitaan, että ”lähetysvaiheen tarkastusta ei ole pakko kirjata erikseen, sillä kasvipassin myöntäminen toimii ”kirjauksena” (4215/04.00.00.01/2020/3, kohta 5.2.10). (Havainto 24)

- EU:n kasvinterveysasetus 2016/2031, 87 artikla, kohta 3 d

Korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet, niiden aikataulu ja vastuutaho

- Tarkennetaan ohjeistukseen (omavalvonnan tarkastusohje sekä kasvinterveysvastaavan verkkokoulutus), että toimijan on kirjattava aina karanteeni- ja laatutuhoojien havainnot sekä toimijan suorittamat toimenpiteet, myös tapauksessa, jossa toimija havaitsee kasvinterveysasetuksen (EU) 2016/2031 artikla 87 kohdan 1 mukaisessa kasvipassin myöntämistä edeltävässä tarkastuksessa karanteeni- tai laatutuhoojan, joka estää kasvipassin myöntämisen. Näin toimijalle jää kirjanpito eristä, jotka on pysäytetty lähettämistä edeltävässä omavalvonnassa. Tapauksissa, jossa tuhojia ei todeta, ja kasvipassi myönnetään, voidaan edelleen tulkita, että kasvipassin myöntäminen toimii artikla 87 kohdan 2 d mukaisena tarkastustuloksen kirjaamisena, koska artikla 85 mukaan kasvipassia ei saa myöntää, jos karanteeni- tai laatutuhooja on havaittu, tarkastus ja kasvipassin myöntäminen tapahtuvat ajallisesti lähekkäin, ja kasvipassien tiedot säilytetään kolmen vuoden ajan artikla 69 mukaisesti. Toimijan hallinnollista taakkaa ei ole karanteeni- ja laatutuhoojista puhtaiden kasvierien kohdalla syytä lisätä sillä, että vaaditaan kirjaamaan erikseen puhtaan tarkastuksen tulos, koska toimija joka tapauksessa säilyttää artikla 69 mukaisesti myönnettyjen kasvipassien tiedot, ja säilyttää ne kolmen vuoden ajan.
 - o Aikataulu:
 - Omavalvonnan tarkastusohjeen päivitys: Seuraavan päivityksen yhteydessä, vuosi 2023, Paula Lilja.
 - Kasvinterveysvastaavan verkkokoulutuksen päivitys: Seuraavan päivityksen yhteydessä, kun koulutukseen päivitetään myös komission työryhmässä soveltavat muutokset kasvipassikäytäntöihin (tarkka ajankohta ei vielä tiedossa, koska kasvipassikäytäntöjen tarkastelu on vielä käynnissä komission työryhmässä), Paula Lilja.
- Tarkennetaan tarkastuksen kirjausvaihtoehdot omavalvonnan tarkastuksen Elmo-lomakkeelle, jotta ne vastaavat yllä olevaa linjausta. Aikataulu: Vuosi 2023, Jari Poutanen.
- Käydään vaatimukset omavalvonnan kirjauksille sekä asiaa koskeva ohjeistus läpi tarkastajien koulutuksissa. Aikataulu: Vuosi 2023, Paula Lilja.
- Nettisivujen tsekkaus ohjeistuksen osalta. Aikataulu 3/2023, Paula Lilja (tehty)

Toimenpiteiden toteutumisen todentaminen, todentamisen aikataulu ja vastuutaho

- Poikkeaman toimenpiteiden katselmus 1/2024, Tuula Mäki-Valkama, yksikön laatutiimi

Toimenpiteiden vaikuttavuuden todentaminen, sen aikataulu ja vastuutaho

- Omavalvonnan tarkastuksissa vuonna 2024 annetut seuraamukset lähetysvaiheen kirjausten osalta, aikataulu 4/2025, Jari Poutanen

4. Poikkeama: Tarkastajien esteellisyys

Käytössä ei ole järjestelyitä, joiden avulla voitaisiin varmistua siitä, että tarkastajien esteellisyyttä ei muodostu. (Havainto 26)

- Valvonta-asetus, 2017/625, art. 5:1, kohta c.



- Poikkeamaa koskevassa havainnossa 26 viitataan siihen, että tarkastajia on joillakin alueilla yksi tai vain muutama henkilö, jolloin tarkastaja saattaa tarkastaa vuodesta toiseen samoja kohteita. Olemme konsultoineet asiassa elintarvikeketjun juristeja. Hallintolain 28 §:ssä on määritelty esteellisyysperusteet. Tarkastajien tarkastaessa vuodesta toiseen samoja kohteita, voisi kyseeseen tulla lähinnä hallintolain 28 §:n 1 mom. 7) kohta ”jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.” Oikeuskirjallisuuden perusteella tällä tarkoitetaan tyypillisesti julkista vastapuoli/vihamiessuhdetta tai ystävyys-suhdetta. Tulkinta ei saisi kuitenkaan olla niin laveaa, että virkamiehet voisivat jäävätä itsensä tai heidät voitaisiin jäävätä näennäisperusteilla. Eivätkä ammatillisen toiminnan tavanomaiset ystävyys- ja tuttavuussuhteet sellaisenaan ole yleensä jääväviä, vaikka suhteet olisivat pitkäaikaisiakin. (Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet, 2015 s. 200–201). Hallintolain 28 §:n mukaiset esteellisyysperusteet eivät siis sovellu tämänkaltaiseen tilanteeseen. Muutkin hallinnon viranomaiset voivat käsitellä vuodesta toiseen samojen henkilöiden asioita ilman, että tämän katsotaan muodostavan esteellisyyttä. Emme siis tämän perusteella jaa näkemystä siitä, että esteellisyys muodostuisi yksinomaan sillä perusteella, että tarkastajat tarkastavat samoja kohteita. Jos virkamies kuitenkin on esteellinen jollakin hallintolain 28 §:ssä säädetyllä perusteella, ratkaisee hän itse kysymyksen esteellisyydestään. Mielestämme lainsäädäntö ei edellytä tähän liittyviä järjestelyitä.

Yksikönjohtaja

Tuula Mäki-Valkama

Jakelu Sari Haikola, Laura Lepistö, Paula Lilja, Jari Poutanen, Annika Wickström

Tiedoksi Hanna Kortemaa, Pia Mäkelä