

**Lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeudelle muutoksenhausta Kouvolan kaupungin teknisen lautakunnan lupajaoston päätöksestä 8.2.2023 § 10**

3854/11.02.00.00/2023

**Teknisen lautakunnan lupajaosto 14.06.2023 § 44**

**Valmistelija:** Vastaava terveystarkastaja Saija Lassila, puh. 020 615 5519, saija.lassila(at)kouvola.fi

Itä-Suomen hallinto-oikeus (Diaarinumero 678/2023) on pyytänyt Kouvolan kaupungin teknisen lautakunnan lupajaostolta lausuntoa ja asiakirjoja (19.4.2023) liittyen lupajaoston päätöksestä (8.2.2023, 10 §) tehtyyn muutoksenhakuun (eli valitus). Valitus sisältää päävastineen ja useita samansisältöisiä liitteitä. Valituksen on hallinto-oikeuteen jättänyt ko. päätöksen kohteena olleen yrityksen ( ) omistaja . Valitus on **oheismateriaalina**.

Lupajaoston päätöksessä (8.2.2023) toimijaa,

- määrättiin (elintarvikelaki 55 §) noudattamaan elintarvikkeiden sulattamisessa hygienisiä toimintatapoja, joista ohjeistetaan Yleisen elintarvikehygieniasetuksen (EY) N:o 852/2004 IX luvun ”Elintarvikkeisiin sovellettavat säädökset” kohdassa 7.
- kiellettiin (elintarvikelaki 56 §) käyttämästä asetuksen (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määrittelemiä eläinperäisiä elintarvikkeita pakastettuina ja jäädytettynä niin kauan kunnes toimijalla on esittää terveystarkastukselle hyväksyttävä suunnitelma pakastetun/jäädytetyn elintarvikkeen käsittelystä: kuinka paljon asetuksessa (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määritellyjä eläinperäisiä elintarvikkeita voidaan sulattaa kerralla, miten sulatus toteutetaan käytännössä, missä astioissa sulattaminen tehdään ja missä sulamassa olevia asetuksen määrittelemiä elintarvikkeita säilytetään. Suunnitelmaan tuli sisällyttää ohjeistus riskinhallintakeinoista sulamisteiden käsittelyn suhteen.

Lisäksi lupajaosto asetti edellä kuvattujen kahden päävelvoitteen tehosteiksi kullekin päävelvoitteelle juoksevan uhkasakon.

Määräykseen ja kieltoon uhkasakolla tehostettuna päädyttiin, koska ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin tarkastuskertomuksissa esitettyjen epäkohtien korjaamiseksi useista kehotuksista huolimatta. Kaikki lausunnossa mainitut tarkastuspöytäkirjat lähetetään hallinto-oikeudelle.

**Esitys lausunnoksi**

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan valituksesta on käytävä ilmi, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä

muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset). Valituksessa ei ole vaadittu muuttamaan tai kumoamaan päätöstä miltei osin. Sen sijaan valitus on tulkittava enemmänkin vastineen tyyppiseksi kirjelmäksi. Valituksessa on kerrottu, mitä toimia toimija on tehnyt päätöksen saatuaan. Lisäksi viranomaisen toimintaa käsittelevät osat on tulkittava enemmänkin hallintokantelun tyyppiseksi, kuin varsinaiseksi valitukseksi.

Vaikka valituksessa ei ole vaadittu päätöksen muuttamista/kumoamista, on valituksessa kuitenkin esitetty, ettei kuulemista olisi toimitettu lainmukaisesti. Kuten alla tarkemmin ilmenee, on kuuleminen toteutettu käyttäen todisteellista tiedoksiantoa. Päätöstä ei näin rasita myöskään valittajan esittämä muotovirhe, eikä päätöstä näin ollen voida pitää pätemättömänä tällä perusteella.

Selvyydeksi todettakoon vielä, että kyseessä on ollut uhkasakkolain 6 §:n mukainen päätös, jolla uhkasakko on asetettu päävelvoitteen tehosteeksi. Uhkasakkolain 10 §:n mukaista tuomitsemispäätöstä asiassa ei ole vielä tehty, eikä alettu valmistella.

#### **Valituksen sivu 1/3, kohta 1.**

Valitus alkaa toteamisella: ***”Velvoittaa toimija noudattamaan elintarvikkeiden sulattamisessa Yleisen elintarvikeasetuksen (EY) N:o 852/2004 IX luvun: Elintarvikkeisiin sovellettavat säädökset kohtaa 7, jossa ohjeistetaan elintarvikkeiden sulattamisen hygieniasta.”***

***”7. Elintarvikkeiden sulattaminen on tehtävä siten, että patogeenisten mikro-organismien kasvun tai toksiinien muodostumisen riski elintarvikkeissa on mahdollisimman pieni. Sulatuksen aikana elintarvikkeiden on oltava sellaisessa lämpötilassa, josta ei aiheudu terveystriikkiä. Jos sulatuksen valumanesteet saattavat aiheuttaa terveystriikin, ne on viemäritävä asianmukaisesti. Sulattamisen jälkeen elintarvikkeet on käsiteltävä siten, että patogeenisten mikro-organismien kasvun tai toksiinien muodostumisen riski on mahdollisimman pieni.***

***Lyhytaikaiset poikkeukset lämpötilavaatimuksista ovat kuitenkin mahdollisia elintarvikkeiden käsittelyssä käytännön seikkojen vuoksi niiden valmistuksen, kuljetuksen, varastoinnin, esillepanon ja tarjoilun aikana edellyttäen, että tästä ei aiheudu terveystriikkiä”.***

Valituksessaan toimija kertoo, että ***”yrittäjä ja yrityksen henkilökunta on kiinnittänyt entistä enemmän huomiota kouluttaa edelleen henkilökuntaa asiassa ja pyrkii noudattamaan tarkennetusti luvun 7 kohtaa. Yritys noudattaa lyhytaikaista poikkeamaa elintarvikkeiden käsittelyssä”.***

Valitus voidaan tulkita toimijan antamaksi selvitykseksi Kouvolan kaupungin teknisen lupajaoston päätöksessä 3854/11.02.00.00/2023

(8.2.2023) veloitettuun asiaan eikä sillä katsota olevan muutoksenhakuvaikutusta lupajaoston päätökseen. Lupajaoston määräys uhkasakon asettamisella tehostettuna perustuu toimijan toistuvaan piittaamattomuuteen tarkastuksilla asiasta annettujen korjauskehotuksien osalta vuoden 2022 aikana. Korjauskehotukset on kirjattu tarkastuspöytäkirjoihin (4.10.2022, 4.11.2022, 21.11.2022 ja 20.12.2022). Sulattamisen hygieniasta on toimijalle huomautettu myös aiempina vuosina tarkastuksilla ja niiden tarkastuspöytäkirjoissa 20.2.2015, 1.4.2016 ja 22.11.2021. Toimintatapojen muuttamattomuuden ja toimijan piittaamattomuuden voidaan katsoa aiheuttavan asiakkaille terveysriskiä ja kohteesta on saatu ruokamyrkytysepäilyilmoituksia vuoden 2022 aikana. Viranomaisen katsoo, että muutoksenhausta huolimatta tämän kohdan osalta on ollut ja on edelleen perusteltua, että toimijaa on määrätty noudattamaan hygieenisiä toimintatapoja sulatuksessa ja päätöstä on tehostettu uhkasakon asettamisella. Toimijan tulee muuttaa elintarvikkeiden sulattamiskäytännöt sellaisiksi, ettei niistä aiheudu terveysriskiä. Jatkossa toimijan valituksessa mainitsemien asioiden käytännön toteutumista tullaan seuraamaan päätöksen seurantarastuksilla ja valvontasuunnitelman mukaisilla tarkastuksilla.

Valituksessa mainitsema lyhytaikainen poikkeama on Yleisen elintarvikeasetuksen IX -luvusta, kohdasta 5., ei kohdasta 7. kuten valitus antaa ymmärtää. Yksittäisen lauseen irrottaminen kohdasta 5 on harhaanjohtavaa. Kohdassa 5. todetaan: "*Raaka-aineita, valmistusaineita, puolivalmiita tuotteita ja valmiita tuotteita, joissa patogeeniset mikro-organismit saattavat lisääntyä tai joissa saattaa muodostua toksiineja, ei saa säilyttää lämpötiloissa, jotka saattavat aiheuttaa terveysriskin. Kylmäketjua ei saa katkaista. Lyhytaikaiset poikkeukset lämpötilavaatimuksista ovat kuitenkin mahdollisia elintarvikkeiden käsittelyssä käytännön seikkojen vuoksi niiden valmistuksen, kuljetuksen, varastoinnin, esillepanon ja tarjoilun aikana edellyttäen, että tästä ei aiheudu terveysriskiä. Elintarvikealan yrityksillä, jotka valmistavat, käsittelevät ja käärivät jalostettuja elintarvikkeita, on oltava soveltuvat tilat, jotka ovat riittävän isot raaka-aineiden säilyttämiseksi erillään jalostetusta aineksesta, ja riittävästi erillistä kylmävarastointitilaa*". Toimintatapoihin, joihin päätöksessä puututaan, kuten helposti pilaantuvien kylmäsäilytystä vaativien elintarvikkeiden yön yli sulattamiseen ei voida soveltaa lyhytaikaista lämpötilapoikkeamaa.

#### **Valituksen sivu 1/3, kohta 2.**

Valituksessa toimija kertoo, että "**yritys laatii toimintasuunnitelman pakastetun/jäädetytyn elintarvikkeen käsittelystä**". Valituksessa on luetteloitu 4 kohtaa:

- **eläinperäisten elintarvikkeiden sulattaminen kerralla**
- **miten sulatus toteutetaan käytännössä**

- **missä astioissa sulattaminen tehdään (hankitaan ja osittain hankittu uudet astiat sulattamiseen)**
- **sulamassa olevien elintarvikkeiden säilyttäminen**

Lisäksi kerrotaan, että **"toimintasuunnitelma tullaan asettamaan "huoneentauluksi" keittiön seinälle suomeksi sekä kiinaksi. Keittiö- ja salihenkilökunta tullaan kouluttamaan ja mahdollisesti suomalaisten keittiömestareiden toimesta. Keittiöhenkilökunnalle asetetaan seurantatavoitteet määräysten noudattamiseksi".**

Toimija viitanee valituksen kohdassa 2 Kouvolan kaupungin teknisen lupajaoston päätöksen (8.2.2023) elintarvikelain 56 § mukaiseen kieltoon, jossa **"kielletään toimijaa käyttämästä asetuksen (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määrittelemiä eläinperäisiä elintarvikkeita pakastettuina ja jäädytettynä niin kauan, kunnes toimijalla on esittää terveysvalvonnalle hyväksyttävä toimintasuunnitelma pakastetun/jäädytetyn elintarvikkeen käsittelystä: kuinka paljon asetuksessa (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määritellyjä eläinperäisiä elintarvikkeita voidaan sulattaa kerralla, miten sulatus toteutetaan käytännössä, missä astioissa sulattaminen tehdään ja missä sulamassa olevia asetuksen määrittelemiä elintarvikkeita säilytetään. Suunnitelmaan tulee sisällyttää ohjeistus riskinhallintakeinoista sulamistilanteiden käsittelyn suhteen".**

Valitus voidaan tulkita toimijan antamaksi selvitykseksi päätöksessä veloitettuun asiaan, muttei sitä voida pitää riittävänä, jotta se täyttäisi toimintasuunnitelman sisällölle asetetut vaatimukset, eikä sillä näin ollen ole muutoksenhakuvaikutusta lupajaoston päätökseen. Lupajaoston kiello uhkasakon asettamisella tehostettuna perustuu toimijan toistuvaan piittaamattomuuteen asiasta annettujen korjauskehotuksien osalta vuoden 2022 aikana. Korjauskehotukset on kirjattu tarkastuspöytäkirjoihin (4.10.2022, 4.11.2022, 21.11.2022 ja 20.12.2022). Sulattamisen hygieniasta on toimijalle huomautettu myös aiempina vuosina tarkastuksilla ja niiden tarkastuspöytäkirjoissa (20.2.2015, 1.4.2016 ja 9.11.2021). Toimintatapojen muuttamattomuuden ja toimijan piittaamattomuuden voidaan katsoa aiheuttavan asiakkaille terveysriskiä ja kohteesta on saatu ruokamyrkytyspäilyilmoituksia vuoden 2022 aikana.

Viranomainen katsoo, että muutoksenhausta huolimatta tämän kohdan osalta on ollut ja on edelleen perusteltua, että toimijaa on päätöksessä kielletty, ja kielloa on tehostettu uhkasakon asettamisella; käyttämästä asetuksen (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määrittelemiä eläinperäisiä elintarvikkeita pakastettuina ja jäädytettynä niin kauan, kunnes toimijalla on esittää terveysvalvonnalle hyväksyttävä toimintasuunnitelma pakastetun/jäädytetyn elintarvikkeen käsittelystä: kuinka paljon asetuksessa (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määritellyjä eläinperäisiä elintarvikkeita voidaan sulattaa kerralla, miten sulatus toteutetaan käytännössä, missä astioissa

sulattaminen tehdään ja missä sulamassa olevia asetuksen määrittelemiä elintarvikkeita säilytetään. Suunnitelmaan tulee sisällyttää ohjeistus riskinhallintakeinoista sulamismenestien käsittelyn suhteen.

Jatkossa toimijan valituksessa mainitsemien asioiden toteutumista käytännössä tullaan seuraamaan päätöksen seurantatarkastuksilla ja valvontasuunnitelman mukaisilla tarkastuksilla.

### **Valituksen sivu 2/3, kohta Ruokamyrkytykset**

Valituksen kohdassa Ruokamyrkytykset toimija kysyy: **"Onko terveystarkastaja ilmoittanut heti ruokamyrkytysilmoituksen saatuaan yrityksen toiminnasta vastaavalle henkilölle"**.

Toimija viitanee valituksen kohdassa Ruokamyrkytykset Kouvolan kaupungin teknisen lupajaoston päätöksen (8.2.2023) kohtaan, jossa todetaan: *" Vuoden 2022 aikana ruokamyrkytysilmoituksia on tullut terveystarkastukseen kolme kappaletta (yhteensä 6 ravintolassa syöneeltä asiakkaalta). Ruokamyrkytysilmoituksiin toimija suhtautuu kielteisesti ja kiistää terveystarkastuksen yhteydenotoissa, että mahdollinen ruokamyrkytys olisi tullut hänen ravintolastaan"*.

Elintarvikelain 297/20 21 47 § mukaan *"Kunnan on saatuaan 17 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen ruokamyrkytyksestä tai ruokamyrkytysilmoituksesta tai epäillessään ruokamyrkytystä muusta syystä viipymättä tehtävä tapaus koskeva selvitys yhteistyössä tartuntatautilaissa säädettyjen viranomaisten kanssa sekä toimitettava tarpeelliset ilmoitukset Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle ja Ruokavirastolle."*

Ruokamyrkytysilmoituksen saatuaan Kouvolan terveystarkastaviranomainen:

- on joko yhteydessä tahoon, mihin epäily kohdistuu. Yhteydenotto kohdistetaan joko yhteyshenkilöön, jonka yhteystiedot on talletettu ympäristöterveydenhuollon valvontatietojärjestelmä Vatiin tai tapauskohtaisesti muuhun yhteystietoon, jolla tahoon (tässä tapauksessa ravintolaan) saadaan yhteys.
- tai tekee ennalta ilmoittamatta tarkastuksen yritykseen, mihin epäily kohdistuu.

Tässä tapauksessa epäilyn kohteena on ollut [REDACTED], johon Kouvolan kaupungin terveystarkastaviranomainen on ollut yhteydessä näiden epäilyjen osalta. 2.5.2022 saapuneen epäilyilmoituksen takia ravintolaan on soitettu, 3.5.2022 klo 15.27 ja keskusteltu asiasta. Lisäksi mainittakoon, että ruokamyrkytysilmoituksen vastaanottotilanteessa ilmoituksen tehnyt henkilö oli kertomansa mukaan ollut ensin itse yhteydessä ravintolaan ruokamyrkytysilmoituksesta, johon ravintolassa oltiin suhtauduttu ilmoittajan mukaan vähättelevästi.

Elintarvikelain 17 § 2 mom ”*Kun elintarvikealan toimija saa tiedon tuottamansa, jalostamansa tai jakelemansa elintarvikkeen aiheuttamasta ruokamyrkytyksestä tai epäilee elintarvikkeen voivan aiheuttaa ruokamyrkytyksen, toimijan on ilmoitettava siitä välittömästi kunnan elintarvikevalvonnasta vastaavalle valvontaviranomaiselle. Ruokamyrkytyksen aiheuttajaksi epäilty elintarvike, raaka-aine tai näyte niistä on säilytettävä niin, että se voidaan tutkia laboratoriossa ruokamyrkytyksen syyn selvittämiseksi*”.

2.5.2022 vastaanotettuun ruokamyrkytysepäilyilmoitukseen liittyen Kouvolan elintarvikevalvonnasta vastaava terveysvalvontaviranomainen ei ole vastaanottanut toimijalta elintarvikelain 17 § 2 mom mukaista ilmoitusta ruokamyrkytysepäilyistä. Näin ollen toimija on laiminlyönyt lakisääteisen velvollisuutensa ilmoittaa saamastaan ruokamyrkytysepäilyistä valvontaviranomaiselle.

Terveysvalvontaviranomaisen yhteydenotossa ravintolaan kävi ilmi, ettei ravintola ollut säilyttänyt em. lain mukaista elintarvikenäytettä.

2.11.2022 on vastaanotettu kaksi erillistä ilmoitusta 1.11.2023 tapahtuneesta ruokailusta. Ravintolassa on käyty hakemassa 2.11.2023 elintarvikenäyte kypsästä naudanlihasta. Samalla käynnillä kohteessa paikalla olleille kerrottiin saapuneista ruokamyrkytysepäilyilmoituksista.

Valituksen kohdassa Ruokamyrkytykset toimija toteaa ja kysyy: **”Asiakasmäärät suhteessa ”ko. tapauksiin” selvitettävissä myyntiraporteista. Onko terveystarkastaja kirjannut ao. asioita, joilla voidaan todentaa ”ruokamyrkytys” juuri tämän toimijan ravintolassa?”**

Elintarvikelain 297/20 21 47 § mukaan ”*Kunnan on saatuaan 17 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen ruokamyrkytyksestä tai ruokamyrkytysepäilyistä tai epäillessään ruokamyrkytystä muusta syystä viipymättä tehtävä tapausta koskeva selvitys yhteistyössä tartuntatautilaissa säädettyjen viranomaisten kanssa sekä toimitettava tarpeelliset ilmoitukset Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle ja Ruokavirastolle.*”

Terveysvalvonnan vastaanottamat ruokamyrkytysepäilyilmoitukset ovat aina aluksi epäilyjä. Kaikista Kouvolan kaupungin terveysvalvontaan tulleista ruokamyrkytysepäilyilmoituksista tiedotetaan Kouvolan epidemiaselvitystyöryhmää. Ryhmään on nimetty henkilöitä sekä terveysvalvonnasta että terveydenhuollosta. Terveydenhuolto vastaavasti informoi terveysvalvontaa saamistaan ruokamyrkytysepäilyistä.

Ilmoituksen tullessa suoraan sairastuneelta, kehoitetaan häntä olemaan yhteydessä terveydenhuoltoon mahdollisten humaninäytteiden saamiseksi. Humaninäytteiden tulosten pohjalta saattaa selvitä taudinaiheuttaja, jolloin on mahdollisista esim. analysoida ravintolasta haetuista elintarvikenäytteistä samaa taudinaiheuttajaa. Aina

elintarvikenäytteitä ei ole saatavilla, jos ruokamyrkytys epäilyilmoituksen tekeminen on viivästynyt tai ko. elintarviketta ei ole kohteessa enää saatavilla. Lisäksi sairastunutta pyydetään täyttämään ”ruokamyrkytysilmoituksen vastaanottolomake” -lomake tai kysytään siinä mainitut asiat esim. ruokailu-/myyntipaikka ja aika, syöty ruoka, oireet sis. alkamisaika ja kesto, kuinka monta sairastunutta ja sairastuneen tai ilmoittajan yhteystiedot. Sairastuneet eivät aina ilmoita oireista terveystarkastavien viranomaisille tai terveydenhuollolle, ellei erityistä hoitotarvetta ole. Läheskään aina ei saada täyttä selvyyttä mistä sairastuneen oireet johtuvat.

Ruokamyrkytys epäilyn kohteena olevia paikkoja voi olla yksi tai useampia, riippuen sairastuneen ruokailuista. Yhteydenotossa tai tarkastuskäynnin yhteydessä epäilyn kohteeseen kysytään aina paljonko vastaavia annoksia/ruokia/elintarvikkeita on kyseisenä päivänä myyty. Mistä raaka-aineista tuotteet on koostettu, onko kohde saanut ilmoituksia muista sairastuneista, jos niitä tulee, kehoitetaan toimijaa ilmoittamaan niistä terveystarkastavalle.

Mikäli yhdestä paikasta saadaan esim. lyhyen ajanjakson aikana tai toistuvasti ruokamyrkytys epäilyilmoituksia, on syytä epäillä, että siellä toimitaan hyvien toimintatapojen ja säädösten vastaisesti. Tarkastuskäynti usein vahvistaa tätä epäilyä, kuten [REDACTED] tapauksessa kävi. Vuoden 2022 tarkastuspöytäkirjoista (4.10.2022, 4.11.2022, 21.11.2022 ja 20.12.2022) on nähtävissä, että valvontaviranomainen puuttui ja huomautti epähygienisistä toimintatavoista ja ravintolaa ohjeistettiin useita kertoja mutta toimintatapoja ei siitä huolimatta muutettu.

[REDACTED] ensimmäisen ruokamyrkytys epäilyn yhteydessä ravintola kertoi lounaita menneen 2.5.2022 noin 100 annosta. Marraskuussa 2022 vastaanotettujen kahden epäilyilmoituksen jälkeen ravintolassa käytiin 2.11.2022 hakemassa elintarvikenäyte ja samalla ilmoitettiin tulleesta epäilystä. Koska kohteessa oli ollut toimintatapojen ja siisteyden kanssa ongelmia jo aiemmin sekä keväältä vastaava ruokamyrkytys epäilyilmoitus, päädyttiin tutkimaan näyte. Otetusta näytteestä tutkittiin koagulaasipositiiviset stafylokokit ja alustava *Bacillus cereus*. Näytteessä ei todettu tutkittuja mikro-organismeja käytetyllä määritysrajalla (7.11.2022). Näyte oli 2.11.2022 paistettua naudanlihaa, jolloin se ei ollut samaa erää 1.11.2022 tarjoillun ruoan kanssa, johon ruokamyrkytys epäily kohdistui.

Valitus jatkuu: **”Elintarvikelain 56 § 1 momentissa säädetyn kiellon soveltamisalue on mahdollisimman laaja. Sitä rajoittaa kuitenkin säännöksessä ilmenevä suhteellisuusperiaate, joka edellyttää vakavan terveysvaaran olemassaoloa, ennen kuin kiello voidaan määrätä. Toimijalle ei ole ilmoitettu välittömästi ruokamyrkytyksistä eikä tapauksista 3+6 yhteensä 9, kuten on ilmoitettu. Pyytäisimme esittämään kassakuitin/myyntiraportin,**

***mahdollisen lääkärintodistuksen/toimijan ravintola tai muu vastaava todiste”.***

Toimijalle päätöksessä (8.2.2023) annettu elintarvikelain 56 § 1 mom mukainen kielto ei kohdistu ruokamyrkytyspäilyihin vaan [REDACTED] tarkastuksilla toistuvasti havaittuihin epähygieenisiin toimintatapoihin, joista on ollut perusteltua epäillä aiheutuvan vakavaa terveysvaaraa, eikä terveysvaaraa voida muilla tavoin estää.

Ruokamyrkytyspäilyilmoitukset ovat tukeneet tätä päätelmää.

Vuoden 2022 aikana ruokamyrkytyspäilyilmoituksia on tullut terveystarkastukseen kolme kappaletta (yhteensä 6 ravintolassa syöneeltä asiakkaalta). Tämä on myös todettu päätöksessä. Tarkastuksilla (22.9.2022, 1.11.2022, 21.11.2022, 12.12.2022, 12.1.2023 ja 17.1.2023) on tunnistettu vakavan terveysvaaran olemassaolo, koska hygieniassa ja toimintatavoissa on havaittu vakavia puutteita. [REDACTED] tapauksessa on ollut kyseessä elintarvikkeiden epäasianmukainen sulattaminen.

Tämän Kouvolan kaupungin elintarvikevalvontaviranomaisen lausunnon kahdessa aiemmassa kohdassa on kuvattu valvontaviranomaisen toimintatapoja ruokamyrkytyspäilyilmoituksissa ja läpikäyty [REDACTED] ruokamyrkytyspäilyilmoitusten käsittelyä. Niissä on kuvattu myös yhteydenotot kohteeseen.

*Elintarvikelain 297/20 21 47 § mukaan ”Kunnan on saatuaan 17 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen ruokamyrkytyksestä tai ruokamyrkytyspäilyistä tai epäilllessään ruokamyrkytystä muusta syystä viipymättä tehtävä tapausta koskeva selvitys yhteistyössä tartuntatautilaissa säädettyjen viranomaisten kanssa sekä toimitettava tarpeelliset ilmoitukset Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle ja Ruokavirastolle.”*

Elintarvikelaki velvoittaa viranomaista aloittamaan selvitykset välittömästi. Sairastuneilta ei edellytetä ostokuitteja, eikä asiakkaat ole veloitettuja niitä säilyttämään. Ruokamyrkytyspäilyilmoitukset sisältävät julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä terveystietoja, joten niitä ei myöskään ole liitetty tämän lausunnon liitteeksi.

Valitus jatkuu: ***”Viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ennen päätöksentekoa säädetään hallintolain 34 §:ssä. Onko toimijaa kuultu ko. pykälän mukaisesti? Pääsääntöisesti kuuleminen tulee tehdä kirjallisesti siten, että asianosaiselta pyydetään kirjallista vastinetta määräjän kuluessa. Joissakin tilanteissa kuuleminen voidaan toimittaa myös suullisesti, mutta tällöin suullisesti annetut vastineet tulisi kirjata ylös ja pyytää kuultavaa varmentamaan lausuntonsa allekirjoituksellaan.***

***Pääsääntönä on, että suullinen kuuleminen tapahtuu asianosaisten pyynnöstä, koska hallintolain mukaan tälle on varattava tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian***



***selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia (37 §). Huomioitava kielimuuri”.***

Toimijaa on kuultu uhkasakolla tehostettavasta päätöksestä hallintolain (434/2003) 34 § mukaisesti. Kuulemisilmoitus (9.1.2023) on toimitettu toimija [REDACTED] todisteellisesti haastetiedoksiantona. Toimija on vastaanottanut kuulemisilmoituksen 13.1.2023. Kirjallinen selvitys tuli toimittaa 7 vuorokauden sisällä kuulemiskirjeen tiedoksisaamisesta Kouvolan kaupungin terveystalvontaan osoitteeseen PL 85, Torikatu 10, 45100 Kouvola. Toimija on antanut 19.1.2023 vastineensa kuulemiseen määräajassa. Siinä esitetyt asioita ei voitu katsoa riittäviksi, koska elintarvikkeiden sulattamisen toimintasuunnitelma todettiin riittämättömäksi. Vastineesta (19.1.2023) puuttui kuinka paljon asetuksessa (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määriteltyjä eläinperäisiä elintarvikkeita voidaan sulattaa kerralla. Vastineessa ei ollut ohjeistusta riskinhallintakeinoista sulamisnesteiden käsittelyn suhteen. Sulatuksen käytännön toteutus, missä astioissa sulattaminen tehdään ja missä sulamassa olevia asetuksen määrittelemiä elintarvikkeita säilytetään, oli kuitattu yhdellä lauseella ”*Lihat sulatetaan kylmiössä elintarvikelaatikossa kansi päällä*”.

Teknisen lautakunnan lupajaoston päätöksellä toimijalle annettiin päätös (8.2.2023), jota tehostettiin asettamalla toimijalle uhkasakko kahdesta päävelvoitteesta.

Yrittäjä on asunut Suomessa pitkään, asioinut valvontaviranomaisten kanssa suomeksi ja ymmärtää suomea. Tämä on todettu pitkän tarkastushistorian aikana.

Valitus jatkuu: ”***Elintarvikelain 55 §. Viranomaisen tulee määräystä antaessaan arvioida, tuleeko epäkohta korjata välittömästi vai viranomaisen antamassa määräajassa. Päätöksestä tulee lisäksi tarvittaessa ilmetä, miten elintarvikelain toimijan tulee menetellä siihen saakka, kunnes määräysten vastaisuus on poistettu***”.

Teknisen lautakunnan lupajaoston päätöksen (8.2.2023) kohdassa Vs. ympäristöjohtajan ehdotus todetaan, että ”*lupajaosto päättää elintarvikelain (297/2021) 55 § mukaisella määräyksellä sekä 56 § mukaisella kieltopäätöksellä alakohdassa 4 seuraavaa: Lupajaosto velvoittaa toimijaa noudattamaan kohdan 1 ja 2 päävelvoitteita elintarvikelain 78 §:n nojalla noudatettavaksi mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta*”. Tällä tarkoitetaan, että toimijan on tullut noudattaa molempia päävelvoitteita heti lupajaoston kokouksesta eteenpäin, vaikka toimija on jättänyt päätöksestä muutoksenhaun.

Päätöksessä Kohdassa Vs. ympäristöjohtajan ehdotus: kerrotaan, mitä päävelvoitteiden noudattaminen edellyttää; ”*Teknisen lautakunnan lupajaosto päättää elintarvikelain (297/2021) 55 § mukaisella määräyksellä sekä 56 § mukaisella kieltopäätöksellä*

1. velvoittaa toimijan noudattamaan elintarvikkeiden sulattamisessa Yleisen elintarvikehygieniasetuksen (EY) N:o 852/2004 IX luvun ”Elintarvikkeisiin sovellettavat säädökset” kohtaa 7, jossa ohjeistetaan elintarvikkeiden sulattamisen hygieniasta.

2. kieltää toimijaa käyttämästä asetuksen (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määrittelemiä eläinperäisiä elintarvikkeita pakastettuina ja jäädytettynä niin kauan, kunnes toimijalla on esittää terveystalvonnalle hyväksyttävä toimintasuunnitelma pakastetun/jäädytetyn elintarvikkeen käsittelystä: kuinka paljon asetuksessa (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määritellyjä eläinperäisiä elintarvikkeita voidaan sulattaa kerralla, miten sulatus toteutetaan käytännössä, missä astioissa sulattaminen tehdään ja missä sulamassa olevia asetuksen määrittelemiä elintarvikkeita säilytetään. Suunnitelmaan tulee sisällyttää ohjeistus riskinhallintakeinoista sulamistilanteiden käsittelyn suhteen”.

Asiaa on purettu myös päätöksen kohdassa perustelut: ”Asetuksen (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määrittelemät eläinperäiset elintarvikkeet tulee sulattaa erillisissä, kannellisissa astioissa, suoraan valmistusastioissa tai omissa pakkauksissaan. Sulatuksen tulee tapahtua kylmässä, enintään +4 ° C:n lämpötilassa. Sulatuksen jälkeen sulamistilanteesta kaadetaan välittömästi viemäriin ja elintarvikkeet siirretään joko valmistusastioihin tai, jos sulatus on tapahtunut jo valmistusastioissa, suoraan uuniin. Riskinä on sulamistilanteen roiskuminen muihin elintarvikkeisiin, työvälineisiin ja ympäristöön. Lisäksi, jos sulatus tapahtuu lämpimämmässä, lisääntyy alkavan mikrobikasvun vaara elintarvikkeen pinnassa jo ennen sisäosan sulamista.

Elintarvikkeiden säilyttäminen lattialla tai likaisilla pinnoilla on epähygieenistä. Mitään elintarvikkeita ei saa säilyttää lattialla kontaminaatioriskin vuoksi. Elintarvikkeita tai muita esineitä ei saa nostaa lattialta tai likaisilta pinnoilta työtasolle tai leikkuulaudalle. Elintarvikkeita tulee käsitellä hygieenisesti, jolloin pyritään estämään elintarvikkeiden mikrobiologinen, kemiallinen ja fysikaalinen saastuminen, sekä hidastamaan tai estämään elintarvikkeiden pilaantuminen ja haitallisten mikrobien lisääntyminen elintarvikkeissa. Elintarvikehuoneistossa työskentelevien henkilöiden täytyy tietää ruokamyrkytyksiin liittyvät riskitekijät ja osata työssään ennaltaehkäistä ruokamyrkytyksiä. Oleellisia ovat puhtaat kädet, astiat ja käsittelyvälineet, siisti työympäristö”.

Kieltopäätös on voimassa siihen asti, kunnes toimijalla on esittää terveystalvonnalle hyväksyttävä toimintasuunnitelma pakastetun/jäädytetyn elintarvikkeen käsittelystä: kuinka paljon asetuksessa (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määritellyjä eläinperäisiä elintarvikkeita voidaan sulattaa kerralla, miten sulatus toteutetaan käytännössä, missä astioissa sulattaminen tehdään ja missä sulamassa olevia asetuksen määrittelemiä elintarvikkeita

säilytetään. Suunnitelmaan tulee sisällyttää ohjeistus riskinhallintakeinoista sulamisnesteiden käsittelyn suhteen.

Valituksen kohdassa 2 esittämä vastine on vasta suunnitelma toimintasuunnitelman laatimisesta, henkilökunnan kouluttamisesta tai asetettavista seurantatavoitteista. Terveysvalvonta ei pidä toimijan muutoksenhaussa esille tuomia suunnitelmia edelleenkään riittävän yksilöivinä. 6.6.2023 mennessä ei riittävää toimintasuunnitelmaa ole esitetty terveystarkastukselle. Mikäli toimintasuunnitelma aikanaan esitetään, niin siinä esitettyjen toimien toteutuminen käytännössä, todetaan tarkastuksilla. Uhkasakon asettamisen päävelvoitteiden toteutumista seurataan ennalta ilmoittamatta tehtävillä seurantatarkastuksilla.

### **Valituksen sivu 3/3, kohta Uhkasakko**

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

Päätöksessä, jota tehostetaan uhkasakon asettamisella, haetaan tehostevaikutusta asioiden kuntoon saattamiseksi. Uhkasakkoa koskeva päätöksenteko on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa annetaan päävelvoite/-velvoitteet ja sitä/niitä tehostavan uhan sisältävä asettamispäätös. Mikäli toimija noudattaa päävelvoitetta, ei uhkasakkoa tuomita, mutta mikäli päävelvoitetta ei noudateta, edetään seuraavaan vaiheeseen. Seuraavassa vaiheessa uhan asettanut päättää sen toteuttamisesta eli tuomitsee asetetun uhkasakon maksettavaksi.

██████████ kohdalla on nyt kyse teknisen lautakunnan lupajaoston 8.2.2023 10 § (3854/11.02.00.00/2023) päätöksestä, jota tehostetaan uhkasakon asettamisella kahdelle päävelvoitteelle. Niin kauan kuin tarkastuksilla havaitaan toimijan noudattavan päätöksen päävelvoitteita, ei valvontaviranomaisella ole perusteita tuomita uhkasakkoa maksuun.

Valituksen kohdassa Uhkasakko toimija jatkaa: ***"Asianosaista on kuultava ennen uhkasakon asettamista sekä myös siinä yhteydessä, kun uhkasakko määrätään pantavaksi täytäntöön (UsL 22 §)"***.

Toimijaa on kuultu uhkasakolla tehostettavasta päätöksestä hallintolain (434/2003) 34 § mukaisesti (9.1.2023). Kuulemisilmoitus on toimitettu toimija [REDACTED] todisteellisesti haastetiedoksi antona. Toimija on vastaanottanut kuulemisilmoituksen 13.1.2023. Kirjallinen selvitys tuli toimittaa 7 vuorokauden sisällä kuulemiskirjeen tiedoksisaamisesta Kouvolan kaupungin terveystarkastukseen osoitteeseen PL 85, Torikatu 10, 45100 Kouvola. Toimija on antanut 19.1.2023 vastineensa kuulemiseen määräajassa. Mikäli uhkasakko etenisi tuomittavaksi kuultaisiin toimijaa tuolloin uudelleen.

Toimija pyytää muutoksenhaun kohdassa Uhkasakko lisäselvitystä: ***"Terveystarkastajan lausumissa on esitetty esitetty toimijan vähättely tarkastuksissa. Pyytäisimme lisäselvitystä miten tämä on ilmennyt, sillä toimija/yrittäjä ei aina ole edes läsnä?"***

Tarkastuksia, joissa toimija itse on ollut paikalla, on tehty seuraavasti: 9.10.2012, 21.11.2012, 24.1.2013, 13.11.2014, 22.3.2016, 16.11.2017, 10.1.2019, 14.6.2019, 9.1.2020, 16.9.2021, 17.12.2021 ja 1.11.2022. Tarkastajat ovat kokeneet toimijan käytöksen ja kommentoinnin vähättelevänä valvojaa ja annettua ohjeistusta kohtaan. Samoista asioista toistuvasti huomauttaminen ilman toimijan korjaavia toimia tulkitaan myös vähättelynä asiaa kohtaan. Ruokamyrkytyspäilyilmoituksen tiedottamisen yhteydessä toimija on kieltänyt asian koskevan hänen ravintolaansa.

Lisäksi valituksessa pyydetään: ***"Lisäksi pyytäisimme miksi tarkastuksia ei ole tehty toimijan ollessa paikan päällä, vaan keittiöhenkilökunnan ollessa aloittelemassa työvuoroaan erittäin aikaisin aamulla, ja tällöin kielimuuri on ollut keskustelun esteenä eikä kysymyksiin/epäkohtiin ole saatu vastus mahdollisuutta välittömästi?"***

Valvonta-asetus (EU 2017/625) edellyttää tarkastuksien tekemistä ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksen toimittaminen ei edellytä toimijan läsnäoloa ja pöytäkirjat toimitetaan aina tarkastuksen jälkeen toimijan ilmoittamaan sähköpostiin ([REDACTED]). Pöytäkirjassa esitetään havainnot ja korjausehdotukset sekä pöytäkirjan lopussa on tarkastuksen tehneen tarkastajan yhteystiedot, jolloin toimijalla on mahdollisuus tiedustella lisätietoja. Tämän päätöksen perusteina olevat tarkastukset oli tehty keskipäivällä. Vasta vuoden 2023 puolella tehdyt tarkastukset on tehty heti ravintolahenkilökunnan mentyä keittiöön n. klo 10. Tuolloin tarkoituksena on ollut todentaa, onko aiemmilla tarkastuksilla havaittuja vakavia puutteita korjattu, esimerkiksi onko edellisiltana jätetty huoneenlämpötilaan pakasteita sulamaan tai riisiä jäähtymään.

Tarkastuksilla on puhuttu suomea niiden työntekijöiden kanssa, jotka puhuvat suomea (mm. tarjoilija ja yrittäjä). Yrittäjä on asunut Suomessa pitkään ja ymmärtää suomea. Tämä on todettu pitkän tarkastushistorian aikana. Muiden tarkastukseen osallistuneiden, joiden suomen- ja

englanninkielentaito on puutteellinen (mm. kokit), kanssa on kommunikoinnin apuna käytetty Google Kääntäjä-sovellusta ”kiina (yksinkertaistettu)” -kielellä, jota kohteessa on todettu ymmärrettävän.

### **Valituksen sivu 3/3, kohta 2.**

Viimeisenä asiana valituksessa on Kohta 2: ”**Kielto voidaan elintarvikelain 56 §:n mukaan kuitenkin määrätä vain silloin, jos terveysvaaraa ei voida muilla tavoin estää. Toimija tulee esittämään toimintasuunnitelman viranomaisille**”.

Viranomainen voi turvautua elintarvikelain mukaisiin määräyksiin periaatteessa minkä tahansa tyyppisen elintarvikesääntelyn vastaisuuden poistamiseksi. Käytännössä tällaista menettelyä on tullut edeltää riittävä määrä muunlaisia viranhaltijoiden antamia kehotuksia, joilla toimijaa on ohjeistettu saattamaan tilanne elintarvikenormiston mukaiseksi. Uhkasakkolain mukainen uhka voidaan liittää määräyksen tehosteeksi vasta asian toimitelinkäsittelyssä.

EU-sääntelystä seuraa viranomaisen velvollisuus puuttua lainvastaiseen tilanteeseen. Kuvatun kaltaisessa tilanteessa, jossa selkeät kehotukset ovat toistuneet useasti ja toimijan kanssa on muutenkin jatkuvasti kommunikoitu asioiden korjaamiseksi, on ryhdyttävä varsinaiseen hallintapakkoon määräysten tarpeellisuutta harkittaessa. Aiempien määräysten tehottomuus osoittaa tehostettujen pakkokeinojen tarpeen.

Tarkastushistoriaan perustuen [REDACTED] toimijaa on huomautettu, ohjeistettu ja kehotettu kirjallisesti elintarvikelain mukaisilla suunnitelmallisilla tarkastuskäynneillä elintarvikkeiden sulattamisen menetelmistä, jotka eivät sovellu elintarvikkeiden käsittelyyn ja saattavat aiheuttaa terveysvaaraa. Toimija ei ole muuttanut toimintatapojaan kehotuksista huolimatta vastaamaan lainsäädännön vaatimuksia elintarvikehygieniasta eikä toimija ole korjannut elintarvikehuoneistoon tehdyillä tarkastuksilla havaittuja epäkohtia.

Kuulemisen jälkeen on ravintolaan tehty tarkastuskäynnit 12.1.2023 ja 17.1.2023, joissa molemmissa on ollut elintarvikehygieniaan liittyviä puutteita. 12.1.2023 tarkastuksella oli yön yli sulatuksessa ollut kalmaria omissa pakkauspusseissaan, jotka haisivat hyvin voimakkaalle. Osassa pusseista oli reikiä ja pussia nostettaessa sulamisvedet valuivat pusseista ulos. Lisäksi riisiä oli säilytetty yön yli huoneenlämmössä ilman kansia. Myös 17.1.2023 tehdyllä tarkastuksella löydettiin yön yli huoneenlämmössä ollutta riisiä, joka määrättiin hävitettäväksi kiireellisellä päätöksellä (19.1.2023). Lisäksi tarkastuksella havaittiin, että edellisenä päivänä kertaalleen tarjolla ollutta ruokaa laitettiin uudelleen tarjolle.

Toimija on osoittanut ohjauksessa ja neuvonnassa piittaamattomuutta tarvittavia muutoksia kohtaan eikä ole muuttanut ravintolan toimintatapoja vaatimusten mukaiseksi. Koska [REDACTED] ei ole itse

ryhtynyt toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi kehotuksista huolimatta, on epäkohtien korjaamiseksi tarpeen antaa elintarvikelain 55 §:ssä tarkoitettu määräys ja 56 §:ssä tarkoitettu kiello uhkasakolla tehostettuna.

Viranomaisen katsoo, että tässä vaiheessa oikeasuhtainen tehokas keino asetuksen (EY) N:o 853/2004 liitteen I kohtien 1, 3, 6, 7.1 ja 7.4 määrittelemien pakastettujen/jäädetyttyjen eläinperäisten elintarvikkeiden sulattamistapoja ja -hygieniää koskevien vaatimusten toteuttamiseen on elintarvikelain 55 §:n mukaisten määräysten sekä 56 §:n mukaisen kiellon antaminen uhkasakolla tehostettuina.

Lisätietoja: vs. ympäristöjohtaja Risto Mikkola, puh. 020 615 8237, risto.mikkola(at)kouvola.fi, vastaava terveystarkastaja Saija Lassila, puh. 020 615 5519, saija.lassila(at)kouvola.fi

**Vs. ympäristöjohtajan ehdotus:**

Teknisen lautakunnan lupajaosto päättää antaa edellä ehdotetun lausunnon Itä-Suomen hallinto-oikeudelle ja esittää, että valitus hylätään.

**Teknisen lautakunnan lupajaoston päätös:**

Teknisen lautakunnan lupajaosto hyväksyi päätösehdotuksen.

---