




sotsiaal ministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 TALLINN

Teie 24.11.2004 nr 2-7.1-TR/04/1692

Meie 03.01.2005.a nr 13.1-5/113555

Ettevõtete tunnustamine ja toiduseaduse järelvalve

Lugupeetud härra Kõrge

Oleme läbi vaadanud Riigikontrolli kontrollaruande nr 2-4/04/120 „Tervisekaitseinspektsiooni tegevus ettevõtete tunnustamisel ja toiduseaduse järgimise järelevalvel" eelnõu ja esitame oma arvamused, selgitused ning kava ettepanekute rakendamiseks. Tunnustame samuti Tervisekaitseinspektsiooni väga suurt tööd toitlustus- ja jaekaubandusettevõtete tunnustamisel, toidu käitlejate enesekontrolli rakendamisel, toiduohutus-, riskihindamis- ja hügieenialase koolituse korraldamisel ning õigusaktide tutvustamisel.

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse rakendamise käigus on selgunud, et toitu käitlevatele töötajatele tervisekontrolli ja selle perioodilisuse määratlemise osas tekkinud praktiline vajadus konkreetsemate nõuete järele. Seetõttu oleme Sotsiaalministeeriumis ette valmistanud „Rahvatervise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt toiduseaduse, nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise seaduse" eelnõu, millega täpsustame nakkushaiguste ennetamiseks töötajate tervisekontrolli korra regulatsioone nii toiduseaduses kui ka 12.02 2003 vastu võetud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses (RT I 2003, 26, 160; 2004, 27, 177; 30, 208). Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses on kavandatud volitada sotsiaalministrit kehtestama nakkuste leviku tõkestamiseks täpsemat tervisekontrolli korda ja nõudeid. Seadusemuudatusega kohustatakse nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse §-is 13 nimetatud töötajaid läbima iga kahe aasta järel kopsu läbivalgustust. Soolenakkuste kontrollinõudeid ei ole kavas reguleerida seadusega, sest sagedasem kontroll ei taga nakkustekitajate puudumist, kuna sest nakatuda võib ka järgmisel päeval pärast uuringut. Hügieeninõuete täitmine tagab nakkustekitajate puudumise toidus ja kindlustab toiduohutuse. Tööandja määrab ettevõtte bioloogiliste ohutegurite järgi riski ning uuringute sageduse. Tervisekaitseinspektsiooni (edaspidi TKI) veebilehel on tööandjale välja pandud soovitused töötajate tervisekontrolliks tegevusaladel, kus töö iseärasused võivad soodustada nakkushaiguste levikut.

Avalikul üritusel kaubandustegevuse korraldajaid ja toitlustajana tegutsejaid kohustatakse rahvatervise seaduse muutmisseaduse eelnõu kohaselt teavitama TKI kohalikku asutust 20 päeva enne avaliku ürituse toimumist, selle ürituse toimumise ajast ja kohast.

Mikrobioloogiliste nõuete osas jääme oma varemesitatud seisukoha juurde, et mikrobioloogiliste

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon 626 9301
Faks 699 2209

www.sm.ee
info@sm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 05.01.05 Reg nr 2-7.1-TR/04/1692-2

näitajate puudumine raskendab järelevalveametnike tööd ja paneb paljudele käitlejaile lisakohustuse ise välja töötada toiduohutuse kõige olulisemad näitajad. Käitlejal on kohustus tagada toidu ohutus ja tal on võimalik juhinduda seni tavaks olnud mikrobioloogilistest nõuetest, rahvusvahelistest valdkonna standarditest, kuid eritehnoloogiate ning eriliste koostisainete kasutamisel tuleb mikrobioloogilised parameetrid koos säilitamisaegadega välja töötada. Tööstusettevõtetele direktiivide alusel kehtestatud parameetreid ei saa üle võtta toitlustusettevõttele ega jaekaubandusele.

Väärteomenetluse seadustiku muutmiseks teeme Justiitsministeeriumile vastava ettepaneku teha vajalik muudatus väärteo otsuse avalikustamiseks ning kohustada väärteo otsust avalikustama. Århusi konventsiooni ja selle ratifitseerimisseaduse (RT II 2001, 18, 89) kohaselt on tarbijal õigus saada keskkonnateadlike valikute tegemiseks toodete kohta vajalikku infot.

Toiduseaduse muutmiseks teeme ettepaneku Põllumajandusministeeriumile:
1) keelata toidu käitlemine tunnustamata käitlemisettevõttes;
2) lahendada apteekide tunnustamise küsimused erisätte sisseviimisega, arvestades seejuures Riigikogus vastuvõetud ravimiseaduse sätteid. Kuna apteegis müüdavatele toidulisanditele ja eritoitudele (teavitamine turuletulekust), sh imikutoidud ja toidud meditsiinilistel näidustustel, on kehtestatud nõuded toiduseaduse alusel, siis tuleb otsuste tegemisel arvestada ka järelevalve küsimusi ja kohustusi apteegi pidajale. Liberaalsemate nõuete kehtestamine uutele apteekidele rikub võrdse kohtlemise printsiipi;
3) täiendada käitlemisettevõtte tunnustamisenõudeid ning näha ette võimalus muuta ja tunnustamise otsust, näiteks käitlemisvaldkonna muutumisel.

Toetame Tervisekaitseinspektsiooni poolt korraldatavat toiduohutuse-, enesekontrolli-, hügieenialase ning õigusakte tutvustavat koolitustegevust ja teeme hiljemalt 31. märtsiks 2005 vajalikud muudatused Tervisekaitseinspektsiooni põhimääruses ja tervisekaitse teenuste hinnakirjas, tekitamata seejuures kõlvatut konkurentsi.

Tervisekaitseinspektsioon asus juba kontrolli käigus kõrvaldama puudusi, millele Riigikontroll juhtis tähelepanu: selgitatakse välja toitlustusettevõtteid, kellel on riigilõiv tasumata; veebilehel on avaldatud riigilõivude tasumiseks abimaterjal, täiustatakse sisekontrollisüsteemi. Tervisekaitseinspektsiooni ei kasuta enam tunnustamisel formuleeringut "tunnustamisotsuse muutmine", sest seni ei ole toiduseaduses sellist formuleeringut.
Tervisekaitseinspektsioon on võtnud 2005.a II. kvartali tööplaani töötada välja toidu järelevalveametnikele toidualaste õigusaktide hindamise juhend. Kuna toiduohutuse tagamisel järgitakse riskihindamise põhimõtteid, siis ei ole kõigi variantide kohta võimalik kehtestada nõudeid ega juhendit. Selletõttu on ka direktiivile vastav toiduhügieeni üldeeskiri erinevaid võimalusi pakkuv, tõlgendatav ja jätab pädevale järelevalveametnikele kaalutlusõiguse.

Sotsiaalminister teeb Tervisekaitseinspektsiooni peadirektorile järgmised ettepanekud:
1) mitte teha järeleandmisi riigi- ja munitsipaalasutuste toitlustuskohtade nõuetele vastavuse hindamisel, mitte arvestada ettevõtte omandivormi ja kuuluvust kohalikele omavalitsustele, riigiasutusele või erafirmale;
2) mitte rakendada tähtajalise tunnustatuse andmise praktikat, kui käitlemisettevõte ei vasta nõuetele;
3) tühistada oma käskkiri, mille alusel avalikustatakse inspektsiooni otsused väärtegude eest trahvide määramisel, kuni vastava seaduse muudatuse vastuvõtmiseni;
4) kasutada ettevõtete tunnustamise otsustes formuleeringuid, mis on kooskõlas toiduseaduses ja haldusmenetluse seaduses sätestatuga;
5) kindlaks määrata sisekontrollisüsteemi, riigilõivu laekumise üle järelevalve tegija ja koostama juhendi ametnikele riigilõivu kogumiseks;
6) anda soovitusi Tervisekaitseinspektsiooni tervisekaitsetalitustele koostöö tõhustamiseks kohaliku omavalitsuse üksustega, tagamaks senisest tõhusam järelevalve avalikel üritustel tegutsevate toitlustusettevõtete üle.

Sotsiaalministeeriumi poolt riigilõivu võtmise ja riigieelarvesse laekumise paremaks koordineerimiseks rakendame abinõud lähtuvalt kontrollaruande eelnõus nr 2-4/04/120 toodud ettepanekutest. Väljatöötamisel on käskkiri, mis kohustab Tervisekaitseinspektsiooni juhtkonda:
1) täiendama inspektsiooni arvestus- ja sisekontrollisüsteemi selliselt, et see tagaks inspektsiooni juhtkonnale pideva ülevaate lõivude maksmisest ja abinõudest, mis on rakendatud nende suhtes, kes pole lõive tähtajaks tasunud;
2) selgitama välja ettevõtted, kes pole jooksva perioodi järelevalve eest riigilõivu tasunud;
3) koos Maksu- ja Tolliametiga täpsustama ja selgitama maksekorraldusel nõutud andmeid ning kontrollima maksekorralduse nõuetekohast täitmist.
Teatame, et ministeeriumi struktuuriüksuseks, kes kontrollib Tervisekaitseinspektsiooni tegevust riigilõivu võtmisel, on siseauditi osakond. Osakond pöörab senisest suuremat tähelepanu riigilõivu laekumisele.

Toetame Riigikontrolli poolt Rahandusministeeriumile tehtud ettepanekut kaotada suhteliselt väike riigilõiv, mida toidu käitleja tasub igal aastal järelevalvetoimingute eest jaekaubandus- ja toitlustusettevõtetes. Nimetatud riigilõivu administreerimine on liialt kulukas ja järelevalve töömahukas, pealegi pole riigilõiv otseselt seotav konkreetse tegevusega või dokumendiga, vaid pigem järelevalve püsikulude katmisega. Samas ei kata hetkel kehtestatud riigilõiv järelevalve kulusid, kuid tekitab riigilõivu tasunud ettevõttel väärarusaama, et makstud lõivu eest tehakse toiduohutuse tagamiseks vajaminevad uuringud ja analüüsid tasuta. Lisaks puuduvad sanktsioonid neile ettevõtetele, kes jätavad iga-aastase riigilõivu järelevalvetoimingute eest maksmata.
Peame otstarbekaks kehtestada riigilõiv otseselt käitlemisettevõtte tunnustamise otsusele. Sellisel juhul on võimalik lõivu tasumist kontrollida iga ettevõtte taotluse menetlemise käigus ning keelduda käitlusettevõtet tunnustamast, kui riigilõiv jäetakse tasumata ehk riigilõivu maksmine ja laekumine muutub läbipaistvamaks. Samuti on võimalik järjepidevamalt järgida riigilõivu tasumisest vabastamise sätet (Riigilõivuseadus §23[1]), kus riigilõivu asutusesisese toitlustamise järelevalvetoimingute eest ei pea tasuma riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavad haridus-, sotsiaal- ja meditsiiniasutused.

Lugupidamisega

Marko Pomerants
Minister

Tiina Paldra 6269154
tiina.paldra@sm.ee

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 24.11.2004 nr 2-7.1-TR/04/1693

Meie: 6. 01.2005 nr 4-2/15050

Ettevõtte tunnustamine ja toiduseaduse järelvalve

Kontrolliaruande eelnõus esiletoodud probleemidest järelevalvetoimingute riigilõivuga maksustamisel nähtub vajadus selgitada mõningaid olulisemaid riigilõivuga maksustamise põhimõtteid.

Riigilõiv on tasu, mis tasutakse riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse poolt teostatud toimingu või osutatud teenuse eest. Riigilõivu suuruse määramisel võetakse üldjuhul aluseks kas kulu- või ekvivalendiprintsiip. Täna lähtutakse riigilõivumäärade kehtestamisel peamiselt kulupõhimõttest, mille kohaselt peaks riigilõiv katma osutatava teenuse või teostatava toimingu kulud. Riigilõivu kehtestamise vajaduse ja riigilõivumäära suuruse arvestuse koostab asutus, kelle pädevuses on riigilõivuga maksustatava toimingu teostamine või teenuse osutamine.

Riigilõivu tasumise alus peab tulenema konkreetse valdkonna seadusest, mis reguleerib riigilõivuga maksustatavate toimingute tegemist või teenuste osutamist. Seega, riigilõivu tasumise kohustus peab olema sõnaselgelt sätestatud alusseaduses. Riigilõivuseaduses sätestatakse vastavate riigilõivuga maksustatavate teenuste ja toimingute loetelu ning neile vastavad riigilõivumäärad, samuti riigilõivu arvestamise ja tasumise korra alused.

Eelnevast tulenevalt juhime tähelepanu sellele, et toiduseadus, mille alusel toidutoorme või toidu käitleja (edaspidi käitleja) üle järelevalvetoiminguid teostatakse, ei sätesta riigilõivu tasumise kohustust. Riigilõivuseaduses on küll sätestatud järelevalvetoimingute eest tasutava riigilõivu määrad ning tasumise kord, kuid seda ei saa pidada piisavaks käitlejale riigilõivu tasumise kohustuse seadmisel. Selles osas vajab toiduseadus pädevate ministeeriumite (lähtudes toiduseaduse §-s 47 sätestatud pädevuse jaotusest) algatusel kindlasti täiendamist.

Isikul peab olema võimalus leida viide kohustusele tasuda teatud toimingute või teenuste eest riigilõivu konkreetse teenuse osutamist või toimingu teostamist reguleerivast seadusest, antud juhul toiduseadusest.

Vastuseks kontrollaruandes esitatud ettepanekutele märgime järgmist:

1. Toetame ettepanekut kaaluda riigilõivuseaduses käitlejate tunnustamise kohta otsuse tegemise eest riigilõivu kehtestamise vajadust. Eelnevalt selgitatud põhjustel on nimetatud muudatuse vajaduse kaalumisel pädevad eelkõige käitlejate tunnustamise eest vastutavad asutused. Vastavalt toiduseaduse §-le 47 on antud juhul pädevateks asutusteks Veterinaar- ja

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 07.01.05 Reg nr 2-7.1-TR/04/1693-2

Toiduamet ning Tervisekaitseinspektsioon, kelle poolt teostatavast analüüsist peaks nähtuma Riigikontrolli ettepaneku elluviimise vajadus ja võimalused.
Analüüsist selguval vajadusel toiduseaduse ning riigilõivuseaduse muudatuse väljatöötamine kuulub vastavalt Põllumajandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi pädevusse, kelle valitsemisalasse käitlejate tunnustamise eest vastutavad asutused kuuluvad. Rahandusministeeriumi kohustuseks on kontrollida riigilõivu kehtestamise põhimõtete järgimist eelnõude väljatöötamisel.

2. Nõustume, et on põhjendatud ühtse riigilõivumäära kehtestamine käitlejatele, kes osutavad järelevalve objektiks olevat teenust aasta jooksul ühekordselt või ajutiselt tunnustatud müügikoha kaudu nt vabaõhuürituste raames. Põhjendatuks ei saa pidada erinevas määras riigilõivu võtmist sõltuvalt sellest, kas ajutiselt tunnustatud müügikoha kaudu tegutsev käitleja on tegevust alustanud enne või pärast 1. juulit.
Nimetatud toimingute õiguslik reguleerimine kuulub samuti lähtudes toiduseaduse §-s 47 toodud alustest vastavalt Põllumajandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi pädevusse.

3. Kontrolliaruandest nähtub, et järelevalvetoimingute eest võetava riigilõivu administreerimine on olnud seni vägagi probleemiderohke.
Järelvalvetoimingute riigilõivuga maksustamisest loobumise kaalumise juures sooviksime juhtida Teie tähelepanu sellele, et Rahandusministeerium on välja töötanud riigilõivuseaduse muudatused, mis kergendavad oluliselt riigilõivu laekumise üle arvestuse pidamist. Eelnõu kohaselt muutub oluliselt riigilõivude kogumise ja haldamise põhimõte. Peale seaduse jõustumist planeeritavalt 01. aprillist 2005. a, ei laeku eelnõu kohaselt riigilõivud enam Maksu- ja Tolliameti kontole vaid riigilõivud tuleb tasuda vastava asutuse kontole Riigikassas. Riigilõivuga maksustatavat toimingut teostaval või teenust osutaval asutusel on võimalik riigilõivu laekumist kontrollida elektrooniliselt reaalajas.

Lugupidamisega

A. Ansip

Andrus Ansip
Majandus- ja kommunikatsiooniminister
rahandusministri ülesannetes

Aare Järvan
Kantsler

Sirli Jurjev 611 3520
Anneli Valgma 611 3219
Kristo Madrus 611 3022

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 24.11.2004 nr 2-7.1-TR/04/1691

Meie 24.12 2004 nr 11.2-2/10917-1

Kontrolliaruande eelnõu

Lugupeetav härra Kõrge

Edastame Teile Põllumajandusministeeriumi arvamused ja ettepanekud Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/120 "Tervisekaitseinspektsiooni tegevus ettevõtete tunnustamisel ja toiduseaduse järgimise järelevalvel" kohta ning teabe ministeeriumi poolt rakendatavatest abinõudest.

Kontrolliaruande teksti osas soovime esitada järgmised arvamused ja ettepanekud.

Eelnõu leheküljel 2 osa "Olulisemad tähelepanekud ja järeldused" kolmandas lõigus on esitatud väide, mille kohaselt on jaekaubandus- ja toitlustusettevõtetele mitmed toiduohutuse tagamiseks vajalikud nõuded kehtestamata. Samasisuline väide on esitatud ka leheküljel 11 osa "Auditeerimisel tehtud tähelepanekud" esimeses lõigus. Samuti on eelnõu erinevates kohtades rõhutatud täpselt fikseeritud nõuete puudumist ja/või vajadust selliste nõuete järele. Kirjeldatud väidetega ei saa nõustuda. Toiduseadus ning enamus selle alusel kehtestatud rakendusaktidest sätestavad nn horisontaalsed nõuded, s.t et need kehtivad kõigi toidukäitlemisettevõtete ja nendes käideldavate toitude kohta. Vaid toiduseaduse § 26 alusel on kehtestatud toiduhügieeni erinõuded loomset toitu käitlevate tööstusettevõtete kohta ning üldnõuded muude toidukäitlemisettevõtete kohta. Loomse toidu puhul, mis on kahtlemata kõige suurema riskiastmega, antakse detailsemad hügieeninõuded. Ülejäänud toidukäitlejaid hõlmab toiduhügieeni üldeeskiri, mis sätestab pigem toiduhügieenialased eesmärgid ning nõutava tulemuse kui täpsed meetodid nende saavutamiseks. Toiduseaduse ning selle rakendusaktide väljatöötamisel on lähtutud Euroopa Liidu õigusest ning teiste liikmeriikide kogemustest, mistõttu ei saa väita, et mitmed toiduohutuse tagamiseks vajalikud nõuded oleksid kehtestamata või jaemüügi- ja toitlustusettevõtete kohta reeglite kehtestamine oleks jäänud vajaliku tähelepanuta. Euroopa Liidu põhimõtete kohaselt ei ole peetud vajalikuks sätestada liigselt täpseid ja kitsendavaid toiduhügieeninõudeid. Ka Eestis püütakse juurutada teistes riikides juba levinud põhimõtet, et käitleja ise vastutab oma tegevuse eest ning

Lai 39/41 Telefon 625 6101 Reg nr 70000734
04 04251 15056 TALLINN Faks 625 6200 E-mail pm@agri.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Number
2-7.1-TR/04/1691-2 27.12.04

peab tagama, et tema poolt käideldav toit oleks ohutu tarbija tervisele. Täpsete tegevusjuhiste kehtestamine riigi poolt ei ole enam eesmärgiks. Õigusaktide eesmärk on seada raamid, mille piires tegutsedes on toidu ohutus tagatud. Kuidas täpselt nende raamide sees tegutseda, peab jääma toidu käitleja otsustada. Igal juhul vastutab käitleja enda käideldava toidu ja selle käitlemisprotsessi ohutuse ja nõuetekohasuse eest. Seega on käitlejatele antud suurem vabadus ise otsustada, kuid sellega kaasneb ka oluliselt suurem vastutus. Selle põhimõtte juurutamine on nõudnud palju aega ja vajanud selgitustööd ning see seab uued nõudmised nii toidu käitlejatele kui ka järelevalveasutustele ja -ametnikele. Kuidas nõudeid teatud tüüpi ettevõtetes täita, selle üle otsustamisel peaksid abiks olema ka hea hügieenitava juhendid, millele kontrolliaruande eelnõus korduvalt viidatakse. Lisaks juhime tähelepanu asjaolule, et 1. jaanuarist 2006. a jõustub varasemast oluliselt üldisemaid nõudeid sisaldav Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määrus 853/2004, milles kehtestatakse loomse toidu erihügieeninõuded (ELT L 139, 30.04.2004, lk 55–205). See näitab, et ka loomset toitu käitlevate ettevõtete osas loobutakse detailsete reeglite kehtestamisest õigusaktiga.

Sama osa neljandas lõigus juhime Teie tähelepanu ebatäpsusele toidugruppide suhtes kehtestatud mikrobioloogiliste nõuete kehtetuks tunnistamise põhjuse osas. Toidugruppide suhtes kehtinud mikrobioloogiliste nõuete kehtetuks tunnistamise põhjuseks 2004. a maist ei olnud mitte asjaolu, et teistes Euroopa Liidu riikides vastavad nõuded puudusid, vaid see, et rahvuslike nõuete kehtima jätmisega oleks kaasnenud Eesti toidukäitlejate halvemasse olukorda sattumine võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikide käitlejatega. Pikemas perspektiivis oleks rahvuslike nõuete kehtima jäämine omanud negatiivset mõju kogu toiduainetööstuse jätkusuutlikkusele ning alandanud sektori konkurentsivõimet Eesti toiduaineturul.

Leheküljel 9 osa 1.1 "Ettevõtete tunnustamise sisu ja eesmärk" teises lõigus on märgitud, et toiduseaduses ei ole sätestatud tunnustamise otsuse saamise ja tunnustatuse tingimusi. Toiduseaduse § 7 lõikes 1 on sätestatud, et tunnustamise käigus hinnatakse ja kinnitatakse ettevõtte või selle osa vastavust toiduseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele. Paragrahvi 10 lõikes 1 on sätestatud, et järelevalveasutuse juht või tema volitatud järelevalveametnik kinnitab käitlemisettevõtte vastavust toiduseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele tähtajatu tunnustamise otsusega. Paragrahvis 12 on sätestatud tingimus, et toit peab olema ohutu inimese tervisele, § 34 näeb ette käitleja enesekontrollikohustuse, mis tähendab seda, et käitleja on kohustatud kontrollima toidu ja selle käitlemise nõuetekohasust ja määrama kindlaks toidu ohutuse seisukohalt olulised käitlemisetapid ja neid kontrollima. Mainitud tingimuste täitmist tuleb tunnustamise käigus kindlasti kontrollida ja on selge, et ettevõtet, kus neid nõudeid ei täideta, ei saa tunnustada. Seega ei saa väita, et toiduseadus ei sätesta üldse tunnustamise otsuse saamise tingimusi. Nõustume leheküljel 9 teises lõigus esitatud väitega, et tunnustamise sisulised tingimused on kehtestatud ka mitmete muude valitsuse ja ministrite määrustega. Samas juhime Teie tähelepanu aga asjaolule, et tunnustamisel hinnatakse ettevõtte vastavust toiduseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele, mistõttu ei ole eespool viidatud lauses korrektne viidata muudele seadustele kui tunnustamise sisulisi tingimusi kehtestavatele õigusaktidele.

Juhime Teie tähelepanu väikesele ebatäpsusele leheküljel 9 osa 1.2 "Tunnustatavale ettevõttele esitatavad nõuded" kolmandas lõigus, kus kirjeldatakse andmeid, mida peab sisaldama tunnustamise taotlus. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 30. detsembri

04 04252

1999. a määruse nr 444 "Eri käitlemisvaldkondades tunnustamisele kuuluvate käitlemisettevõtete liikide loetelu ja nende tunnustamise menetluse kord" § 2 lõike 5 punktidele 1 ja 2 peab taotlus sisaldama käitleja ja käitlejat esindama õigustatud isiku nime ning nende sidevahendite numbreid ja käitleja elu- või asukohta ja aadressi. Seega ei pea taotlus sisaldama käitlejat esindama õigustatud isiku elu- või asukoha aadressi, vaid üksnes käitleja oma.

Lehekülje 15 alamärkuses 21 toodu osas sooviksime anda järgmise selgituse. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 2. novembri 1999. a määruse nr 329 "Toiduhügieeni üldeeskirja kinnitamine" punktile 21 ei kohaldata peatükis 2 käsitletud käitlemisruumide, s.t käitlemisruumide, kus toitu ette valmistatakse, töödeldakse või valmistatakse, kohta kehtivaid nõudeid toitlustusettevõtte söögisaalidele. Küll aga kohaldatakse söögisaalide suhtes toiduhügieeni üldeeskirjas sätestatud teisi nõudeid.

Eelnõu leheküljel 18 sotsiaalministrile esitatud ettepaneku osas soovime esitada ka omapoolse seisukoha. Toiduseaduse § 9 lõikes 2, § 29 lõikes 3 ning § 34 lõikes 3 on sätestatud järelevalveametnike poolt selgituste andmise kohustus. Seadus ei sätesta järelevalveametnike kohustust koolitada käitlemisettevõtte töötajaid, küll aga on neil õigus järelevalve käigus hinnata töötajate hügieeniteadmisi. Ka haldusmenetluse seaduse §-id 7 ja 36 kehtestavad haldusorganile kohustuse anda selgitusi. Oleme seisukohal, et ühelt poolt toiduhügieenikoolituse läbiviimine järelevalveasutuse poolt ning käitlemisettevõtte töötajate hügieeniteadmiste kontroll järelevalve käigus teiselt poolt, võib tekitada teatud eetilisi probleeme. Järelevalveasutuse põhifunktsiooniks on riikliku järelevalve teostamine.

Eelnõu leheküljel 20 on esitatud Riigikontrolli seisukoht enesekontrolli dokumentatsiooni sisulise mittevajalikkuse kohta teatud juhtudel. Sellise väitega ei saa nõustuda, kuna, nii nagu dokumenteerimine on oluline igasuguste rahvusvaheliselt aktsepteeritavate kvaliteedisüsteemide puhul, on ka enesekontrolli tegevuste ja nende tulemuste fikseerimine siiski üks oluline ja kohustuslik osa süsteemist.

Eelnõu lehekülje 22 osa "Reeglid" neljandas lõigus on esitatud väide, et toitlustusettevõtetes toodetavatele toidugruppidele koostis- ja kvaliteedinõudeid seni kehtestatud ei ole. Juhime Teie tähelepanu asjaolule, et viidatud volitusnormi alusel kehtestatud nõudeid kohaldatakse toidugruppide kohta sõltumata nende valmistamise kohast. Seega, kui toidugruppe, mille kohta on koostis- ja kvaliteedinõuded kehtestatud (näiteks keedis või piimašokolaad), valmistatakse toitlustusettevõtetes, tuleb neid nõudeid samuti täita.

Sama osa kuuendas lõigus tuuakse välja, et kuigi Vabariigi Valitsusel on õigus kehtestada toidugruppide suhtes mikrobioloogilised nõuded, ei ole Vabariigi Valitsus seda siiani teinud. Siinkohal sooviksime veelkord välja tuua need põhjused, miks Vabariigi Valitsus otsustas 1. maist 2004. a tunnistada kehtetuks oma 25. mai 2000. a määruse nr 166 ning miks ei ole selliseid nõudeid uuesti kehtestatud. Otsuse Vabariigi Valitsuse 25. mai 2000. a määruse nr 166 kehtetuks tunnistamiseks tingis Euroopa Ühenduse Asutamislepingu artiklite 28-30 rakendumine Eestile Euroopa Liiduga liitumise hetkest. Nimetatud artiklite kohaselt ei saaks rahvuslikke nõudeid, mille hulka kuuluvad ka eelnimetatud määrusega kehtestatud mikrobioloogilised nõuded, võtta aluseks piirangute ja keeldude rakendamisel liikmesriikide vahelisel kauplemisel, vaid ainult oma riigis toodetud toidu osas. Seega oleks otsus jätta rahvuslikud nõuded kehtima tekitanud ebavõrdse olukorra Eesti toiduaineturul kauplemisel, kus Eesti käitleja pidanuks järgima oluliselt rangemaid nõudeid, kui

teiste Euroopa Liidu liikmesriikide Eesti turul kauplevad toidukäitlejad. Nimetatud küsimuses lõpliku seisukoha võtmiseks palus Põllumajandusministeerium arvamust nii järelevalveasutustelt kui ka toiduainetööstuse esindajatelt. Kuna sektori üldine seisukoht oli vältida sellise ebavõrdsuse teket, siis valmistas Põllumajandusministeerium ette eelnõu määruse nr 166 kehtetuks tunnistamiseks alates Eesti Euroopa Liiduga liitumisest. Eeltoodud põhjuseid arvestades on Põllumajandusministeerium jätkuvalt seisukohal, et rahvuslike nõuete kehtestamine toidumikrobioloogia valdkonnas ei ole otstarbekas.

Eelnõu leheküljel 27 osa "Reeglid" kolmandas lõigus viidatakse, et toiduseadus ei kohusta inspektsiooni kontrollima lõivu laekumist riigieelarvesse. Oleme seisukohal, et kuna riigilõivud on kehtestatud riigilõivuseadusega, ei olegi toiduseaduses võimalik kehtestada nende laekumise kontrollimisega seotud kohustusi.

Põllumajandusministrile suunatud ettepanekute kohta soovime esitada järgmised arvamused ja ettepanekud ning teabe ministeeriumi poolt rakendatavatest abinõudest.

Lehekülgedel 2 ning 11 on toodud ettepanek rakendada omapoolseid abinõusid, et kiirendada toitlustusettevõtete eripära arvestava ja toiduseaduse § 26 lõikes 5 nimetatud hea hügieenitava juhendi väljatöötamist. Et tutvustada hea hügieenitava juhendite olemust ning suurendada toidukäitlejate huvi nende väljatöötamise vastu toimus 16. mail 2001. a Põllumajandusministeeriumis esimene suurem hea hügieenitava juhendite alane nõupidamine. Osa võtsid erialaliitude ning järelevalveasutuste esindajad. Töö, mille tulemusel valmis "Kaupluse hea hügieenitava juhend", jätkus Phare 2001 projekti nr ES01.05.01 "Toidujärelevalvesüsteemi tugevdamine Eestis" raames. Juhend töötati välja töögrupi poolt, milles olid aktiivsemalt esindatud jaekaubanduse esindajad. Kuna juhendi väljatöötamine võttis oodatust kauem aega, ei täidetud täielikult algselt võetud eesmärki töötada välja juhend ka toitlustusettevõtetele. Samas on "Kaupluse hea hügieenitava juhend" mõeldud kasutamiseks nii kauplusele, kus kaupa müüakse, kui ka sellisele kauplusele, kus toimub toidu valmistamine. Seetõttu saab juhendit kasutada ka toitlustusettevõtete puhul. Edasise tööna on Eesti Hotellide ja Restoranide Liidu (EHRL) esindajatega kokku lepitud nende juhtimisel toitlustusettevõtetele suunatud hea hügieenitava väljatöötamine. Põllumajandusministeeriumi poolt antakse selleks EHRL-le alusmaterjalina kasutamiseks "Kaupluse hea hügieenitava juhend" ning projekti raames valminud tõlked erinevate riikide vastavasisulistest juhenditest. Samuti on "Kaupluse hea hügieenitava juhendi" välja töötanud töörühma liikmed (sh Põllumajandusministeeriumi töötajad) andnud nõusoleku jätkata tööd toitlustusettevõtetele suunatud juhendi väljatöötamiseks. Seega toetame igati toitlustusettevõtete eripära arvestava hea hügieenitava juhendi väljatöötamist ja abistame EHRL-u selles. Samas oleme seisukohal, et selliste juhendite efektiivsuse tagamiseks ja ettevõtjate vajaduste maksimaalseks arvestamiseks, peab väljatöötamise initsiatiiv ja huvi tulema eelkõige sektori enda poolt, mistõttu ei saa õigeks pidada, et sektori huvi puudumisel töötaks juhendi välja ministeerium või mõni muu riigiasutus.

Lehekülgedel 2 ning 26 on esitatud ettepanek kaaluda koostöös sotsiaalministriga võimalust ajutiste riigisiseste mikrobioloogiliste nõuete kehtestamiseks juhul, kui Euroopa Komisjoni väljatöötatavad mikrobioloogilised nõuded toidule ei valmi ega jõustu lähema aasta jooksul. Siinjuures tahaksime Teid teavitada sellest, et Euroopa Komisjoni poolt väljatöötatavate mikrobioloogiliste nõuete eelnõu on ettevalmistamise viimases järgus ning see on planeeritud jõustada 1. jaanuaril 2006. a.

04 04254

Kuna nimetatud määruse planeeritud jõustumiseni on jäänud ainult üks aasta, siis ei pea me enam otstarbekaks alustada uute ajutiste rahvuslike nõuete väljatöötamist.

Nõustume leheküljel 14 esitatud ettepanekuga apteekide tunnustamise korra muutmise kohta. Meie esialgse hinnangu kohaselt peaks probleemi lahendamiseks piisama Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 1999. a määruse nr 444 "Eri käitlemisvaldkondades tunnustamisele kuuluvate käitlemisettevõtete liikide loetelu ja nende tunnustamise menetluse kord" muutmisest. Alustame vastavasisulise eelnõu ettevalmistamist ning kavatseme selle esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks 2. maiks 2005. a.

Samas osas on esitatud ettepanek ettevõtete tunnustamise otsuse muutmise otsuse tegemise võimaluse sätestamise kohta. Toiduseaduse kohaselt tunnustatakse ettevõte käitlemisvaldkondade kaupa ning kindla toidutoorme või toidugrupi käitlemiseks. Seega, kui ettevõtet soovitakse tunnustada uues käitlemisvaldkonnas tegutsemiseks või uue toidutoorme- või toidugrupi käitlemiseks, tuleb selleks esitada uus taotlus ning seega teha ka uus otsus. Seetõttu oleme esialgsel seisukohal, et hetkel ei ole otsest vajadust sätestada tunnustamise otsuse muutmise otsuse tegemise võimalust ning sellise otsuse tegemise põhjuseid ja tingimusi. Kui aga järelevalveasutustega konsulteerimise tulemusel selgub, et siiski on objektiivne vajadus tunnustamise otsuse muutmise otsuse tegemiseks, lülitame vastavad muudatused toiduseaduse muutmise seaduse eelnõusse, mille planeerime esitada Vabariigi Valitsusele arutamiseks 3. oktoobriks 2005. a.

Leheküljel 30 on tehtud ettepanek kaaluda vajadust lisada toiduseadusesse säte, mille kohaselt ettevõtete järelevalve eest riigilõivu tasumata jätmine oleks tunnustatuse kehtivuse peatamise aluseks. Vastavalt toiduseaduse põhimõttele on tunnustamise otsuse kehtivuse peatamise aluseks potentsiaalselt tarbija tervisele ohtlik olukord toidukäitlemisettevõttes. Ettevõte, mille järelevalve eest ei ole lõivu tasutud, võib aga olla täielikult nõuetekohane. Proportsionaalsuse printsiibist lähtuvalt ei pea me otstarbekaks seostada tunnustamise otsuse kehtivuse peatamist lõivu tasumata jätmisega.

Kokkuvõtteks leiame, et käesolevas kontrolliaruandes kirjeldatud on meile kasulik õigusaktide rakendumise hindamiseks ning vajadusel muudatuste planeerimiseks. Samuti saavad teised toiduseaduse alusel ettevõtete tunnustamist ja järelevalvet korraldavad asutused seda kasutada oma töö analüüsimiseks ja selle paremaks korraldamiseks.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
Minister

Kairi Ringo, kairi.ringo@agri.ee, 625 6212
Martin Minjajev, martin.minjajev@agri.ee, 625 6211
Diana Rammul, diana.rammul@agri.ee, 625 6259

04-04255

TERVISEKAITSEINSPEKTSIOON
HEALTH PROTECTION INSPECTORATE

Lp Jüri Kõrge
Peakontrolör

Teie 24.11.2004 nr 2-7.1-TR/04/1695
Meie 1/1-7/ 1124 20.12.2004.a.

Ettevõtete tunnustamine ja toiduseaduse järelevalve

Tervisekaitseinspektsioon tänab Teid Riigikontrolli poolt läbiviidud töö eest. Audiitorid olid väga kompetentsed, koostöövalmid ja jätsid hea mulje. Auditi ettepanekud aitavad Tervisekaitseinspektsiooni õigusaktide muutuste taotlemisel ja toetavad asutust arengustrateegia juurutamisel.

Saadame oma arvamuse auditi kontrolliaruande kohta ja ülevaate rakendatavatest abinõudest.

Lugupidamisega

Tiiu Aro
Peadirektor

M.Muzõtšin
6943503

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 22.12.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/1695-2

Registrikood 70002940
Paldiski mnt 81
10617 Tallinn
ESTONIA

tel +372 656 7700
faks +372 656 7706
+372 656 7702
e-post kesk@tki.estnet.ee

arvelduskonto 10052003671005
Eesti Ühispank
kood 401

006816

Vastus Riigikontrolli kontrolliaruandele nr 2-4/04/120 24.11.2004

„Tervisekaitseinspektsiooni tegevus ettevõtete tunnustamisel ja toiduseaduse järgimise järelevalvel"

Toidukäitlemisettevõtete tunnustamise nõue sätestati Toiduseadusse (vastu võetud 25.02.1999.a) ja hakkas kehtima alates 01.01.2000.a. Selle alusel pidid kõik avatavad toidukäitlemisettevõtted vastama selle Toiduseaduse alusel kehtestatud õigusaktidele ja Tervisekaitseinspektsiooni (edaspidi TKI) inspektorid kontrollisid seda. Varasematel turul tegutsejatel oli lubatud töötada vana korra järgi (st TKI kooskõlastusega ja järelevalve all, mitte salaja) kuni 01.01.2003.a.

Sisuliselt tähendas enne 01.01.2000.a tunnustamise menetlus tegutsevate toidukäitlejate jaoks süvendatud kontrolli (kas ettevõte arendab ennast, investeerib raha ruumide renoveerimisse ja personali koolitusse), sest avamise ajal vastas ettevõte kehtivatele nõuetele, mis olid isegi rangemad (näiteks ruumide programmi ja personali ettevalmistuse osas). TKI pidev ja tõhus järelevalve ei võimaldanud tegutseda ettevõtetel, millel ei olnud tagatud tingimused toiduainete ohutuks käitlemiseks.

Kehtivad õigusaktid võimaldavad paremini teostada järelevalvet, kuid tuginevad rohkem ametniku kaalutlusõigustele ja inimeste terviseriskide analüüsimisele (selline on Euroopa Komisjoni seisukoht). Seega tunnustamise nõue, kui seda rakendada tarbijate terviseriske arvestamata, võib põhjustada Eestis toidukäitlejate erineva kohtlemise võrreldes teiste liikmesriikide toidukäitlejatega, kes tegutsevad jaekaubanduse ja toitlustamisvaldkonnas ja soovivad tegutseda ka Eesti turul.

Alates 01.05.2004.a hakkas kehtima Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus nr 178/2002, 28. jaanuarist 2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused ja teised otsekohanduvad määrused, mis ei haaku kehtiva Toiduseadusega (tunnustamise menetlus viiakse läbi Eestis kehtestatud Toiduseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete alusel). Ülaltoodu näitab, kui hästi peab olema koolitatud toiduinspektor, et kehtivas õigusruumis nõuda ettevõtetelt õigusaktide täitmist, samas mitte ületades piiri ning mitte põhjustades toidukäitlejatele majanduskahju.

01.01.2003.a seisuga oli tervisekaitsetalituste osakondadesse toidukäitlejatelt laekunud 4500 tunnustamise taotlust, mida menetledes püüdis Tervisekaitseinspektsioon täita seadust ning samal ajal jätkas nõutava sagedusega rutiinset ametlikku kontrolli toiduohutuse tagamise üle. Haldusmenetluse seaduse §15, lõige 2 kohaselt algab dokumentide menetlus pärast avalduse vastuvõtmist sellest momendist, mil on esitatud kõik vajalikud dokumendid. Tuleb arvestada, et tunnustamistaotluse esitanud toidukäitlejad olid n-ö vanad tegijad, kes olid võimelised tunnustamise menetluse ajal tagama oma ettevõtetes toidu ohutust.

Apteekide puhul sätestab Ravimiseadus ruumidele, personalile, töökorraldusele jne oluliselt rangemad nõuded kui Toiduseadus. Seega ei saa apteekide toidukäitlejatena tunnustamine vähendada terviseriske, küll aga on nende tunnustamise protseduur lisakoormuseks.

TKI

Kui tunnustamise käigus ilmneb vajadus ettevõttes läbi viia mõningaid ehituslikke, tehnoloogilisi, töökorralduslikke või muid ümberkorraldusi, kuid samas on tagatud toidu ohutus, võib inspektor väljastada tähtajalise tunnustamisotsuse. Tähtajaline tunnustamine võimaldas ja võimaldab toidukäitlejatel koguda raha ruumide remondiks või seadmete väljavahetamiseks, toidu ohutuse tagamist aga kontrollib tunnustamise menetlust teostav inspektor. Näiteks väljastati tähtajalise tunnustamise otsuseid keskmise riskiastmega koolisööklatele, kus valmistatakse kuuma ja kohe realiseeritavat toitu.
Kuni tähtajalise tunnustamise otsuse väljastamine on Toiduseadusega lubatud, ei tohi ametnik piirata toidukäitleja õigusi selle saamisel seadustes ettenähtud tingimustel.

Toidukäitlejate koolitamine on probleemiks liikmesriikides, ka Eestis ei ole see õigusaktidega küllaldaselt täpsustatud. On vaja, et erinevate ettevõtete toitu käitlevate töötajate gruppidele kehtestataks erinevad hügieenikoolituse nõuded. Teine suur probleem on see, et maakondades puuduvad kompetentsed koolitajad, pealinna koolitusfirmad aga võtavad kursustel osalemise eest suuremat tasu – see omakorda tingib toidukäitlejate vähese aktiivsuse oma töötajate koolitamisel.

TKI-le on tõepoolest kujunenud probleemiks mõnede riigiasutuste sööklate tunnustamine. Nende hulka kuuluvad näiteks Murru vangla, Ravila hooldekodu jne köögid, mille kohta pole TKI-le esitatud tunnustamise taotlust. TKI sellekohaste järelepärimistele on vastatud, et sööklate kordategemiseks puudub raha.

TKI ei ole nõus tähelepanekuga, et inspektorite väärteootsuste avalikustamine ei ole lubatud. TKI esitas Justiitsministeeriumile sellekohase teabenõude, millele vastas kriminaalpoliitika osakonna nõunik hr Einar Hillep. Tema kinnitusel pole väärteoasjade register karistusregistri osa: "VTMS §82 sätestab väärteoasja registreerimise ning loetleb andmed, mis tuleb registrisse kanda. Antud registri puhul pole seadustikus täpsustatud, millise registriga on tegemist, kuid lähtudes normi sõnastusest ja mõttest tuleb seda registrit lugeda andmekoguks, mis on ettenähtud konkreetse ametiasutuse töö paremaks korraldamiseks väärteomenetluse läbiviimisel ning registril puudub hetkel väljund riigi tasandil. /---/ Mis puutub kohtuvälise menetleja otsuste avalikustamisse, siis pärast otsuse jõustumist ei saa seda keelata."

Riigilõivu tasumise kontrollimisega esines TKI-l probleeme. Proovisime rakendada kontrolli riigilõivu tasumise üle Maksu- ja Tolliameti andmebaasi kaudu, aga tulemusteta. Kuna riigilõivu rahad laekusid ühisele arvele, mida kasutavad TKI ja Veterinaar- ja Toiduamet, siis ei eristu jaekaubanduse ja toitlustamise järelevalvetoimingute eest makstavad summad. Seoses sellega taotlesime TKI-le eraldi viitenumbri ja korraldame riigilõivu tasumise kontrolli oma raamatupidamise andmebaasi alusel. TKI toetab auditi ettepanekuid selles osas.

Pärast TKI korduvaid pöördumisi eraldati TKI-i 2005.a eelarvesse lisaraha inspektorite palga tõstmiseks. See võimaldab palka suurendada keskmiselt ca 30% võrra, mis jääb siiski alla keskmise.

TKI kava auditi ettepanekute täitmiseks:

1. 21.12.2004 toimub Tervisekaitseinspektsioonis nõupidamine, kus osalevad kõik tervisekaitsetalituste direktorid, tervisekaitsetalituste osakondade juhatajad ja juhtivad inspektorid; neile tutvustatakse auditi järeldusi, ettepanekuid ja meetmeid nende täitmiseks.

2. TKI 2005.a koolitusplaanis on inspektoritele planeeritud koolitused teemadel: "Haldusjärelevalve", "Haldusakti täitmine ja ametniku vastutus", "Euroopa Liidu toiduvaldkonda reguleerivate uute määruste rakendamine".
3. Nüüdseks on TKI saanud uue riigilõivu viitenumbri, mis on inspektoritele teatavaks tehtud ja nende kaudu jõuab see ka toidukäitlejateni. Lisaks on informatsioon riigilõivu maksmise kohta avaldatud TKI koduleheküljel ja edastatud toidukäitlejate liitudele. Riigilõivu maksmise andmebaasi hakatakse täiendama pärast iga käitlemisettevõtte kontrollimist.
4. Alates veebruarist 2005.a hakkab TKI regulaarselt teavitama Maksu- ja Tolliametit maksmata riigilõivudest, et neid saaks käitlemisettevõtetelt sisse nõuda.
5. Tervisekaitseinspektsioonis on valmimas inspektoritele "Juhend toitlustus- ja jaekaubandusettevõtete inspekteerimiseks avalikel üritustel".

20.12.04