

**Tervisekaitseinspeksiooni tegevus
ettevõtete tunnustamisel ja
toiduseaduse järgimise järelevalvel**

KONTROLLIARUANNE

nr 2-6/05/1
12.01.2005

Tervisekaitseinspektsiooni tegevus ettevõtete tunnustamisel ja
toiduseaduse järgimise järelevalvel

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Toidu käitlemine – selle valmistamine, müük, tootlustamine – on lubatud ainult tunnustatud ettevõttes. Eestis tegutseb enam kui kümme tuhat jaekaubandus- või tootlustusettevõtet (esimesi on ligi kolmandiku võrra rohkem kui teisi). Neid tunnustab ja nende tegevuse korralduse vastavust toiduseadusele ning selle alusel kehtestatud nõuetele hindab Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olev Tervisekaitseinspeksioon. Riigikontroll analüüsis inspeksiooni vastavasisuliste toimingute korraldust ning tema tegevust käitlemisettevõtete üle järelevalve teostamisel. Audit korraldati Riigikontrolli tööplaani alusel.

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas toidukäitlemisettevõtete tunnustamise ja nende tegevuse üle teostatava järelevalve korralduse õiguslik regulatsioon ning inspeksiooni töökorraldus on ratsionaalne ja efektiivne, ning anda vajaduse korral soovitusi. Inspeksiooni kõigi toimingute korraldust ei hinnatud.

Olulisemad tähelepanekud ja järeldused

Tervisekaitseinspeksioon on viimase kahe aasta jooksul ära teinud suure töö käitlemisettevõtete töötajatele riigi esitatavate nõuete selgitamisel ja ettevõtete nõuetele vastavuse hindamisel. Vähem kui kahe aasta jooksul on peaaegu kõigis inspeksiooni järelevalvatavates ettevõtetes käivitunud enesekontrollisüsteem.

Inspeksioon on tunnustanud ligikaudu 5 protsenti kõigist ettevõttest tähtajaliselt (kuni aastaks), s.t ta ei ole hinnanud neid mitte täiel määral nõuetele vastavaks. Enamik tähtajaliselt tunnustatud tootlustusettevõtetest tegutseb riigi- ja munitsipaalasutustes: koolides jt lasteasutustes, ka vanglates. Riigi- ja munitsipaalasutuste suhtes on inspeksioon järelevalvetegevuses ning sanktsioonide rakendamisel olnud järeleandlikum ja leebem kui eraettevõtete suhtes.

Jaekaubandus- ja tootlustusettevõtetele, mille tegevuse reguleerimisel on Euroopa Liit liikmesmaadele suhteliselt vabad käed jätnud, on mitmed toiduohutuse tagamiseks vajalikud nõuded kehtestamata.

Paljuski tuginevad Tervisekaitseinspeksiooni otsused kaalutusõigusele, kuna riik pole mitte kõiki nõudeid kvalitatiivselt fikseerinud. Ettevõtjad ja riik on aktsepteerinud hea hügieenitava, mis peaks täpsustama valitsuse kehtestatud eeskirjades sisalduvate mõistete “piisav”, “küllaldane”, “vajalik” jt tähendust (sellise dokumendi rakendamist võimaldab toiduseadus ja Euroopa Liidu nõuded), kuid see juhend on alles väljatöötamisel. Toidugruppide suhtes kehtinud mikrobioloogilised nõuded tunnistas valitsus 2004. aasta maist kehtetuks, kuna teistes Euroopa Liidu riikides selles osas seni veel konkreetseid nõudeid ei esitata. Samuti on tühistatud nõue, et toidu käitlemisega tegelevad töötajad peavad kord kahe aasta jooksul käima tervisekontrollis – nõutav on perioodiline tervisekontroll.

Tunnustamisotsuse tegemise eest ettevõtte riigilõivu tasuma ei pea. Küll aga peavad nad igal aastal tasuma riigilõivu selle eest, et Tervisekaitseinspeksioon nende üle järelevalvet teostab (Riigikontrolli hinnangu kohaselt aastas kokku ligikaudu 5 miljonit krooni). Kõik seda lõivu tasunud ei ole (audiitorite arvestuse kohaselt on riigil aastas jäänud saamata ligikaudu 2,5 miljonit krooni). Inspeksioon pole lõivude tasumisele vajalikku tähelepanu pööranud, Sotsiaalministeerium ega Maksu- ja Tolliamet pole nende lõivude laekumist kontrollinud (kontrollikohustus tuleneb riigilõivuseadusest).

Riigikontrolli olulisemad ettepanekud

Põllumajandusministrile

- Rakendada omapoolsed abinõud, et kiirendada tootlustusettevõtete eripära arvestava ja toiduseaduse § 26 lõikes 5 nimetatud hea hügieenitava juhendi väljatöötamist.
- Juhul kui Euroopa Komisjoni väljatöötavad, kuid seni veel puuduvad mikrobioloogianõuded toidule ei valmi ega jõustu lähema aasta jooksul, kaaluda koostöös sotsiaalministriga vastavate riigisiseste nõuete kiiret väljatöötamist ja ajutist rakendamist kuni Euroopa Liidu nõuete kehtestamiseni.

Sotsiaalministrile

- Otsustada toitu käitlevatele töötajatele tervisekontrolli ja selle perioodilisuse osas konkreetsemate nõuete esitamise vajadus ning teha põllumajandusministrile ettepanek vastavasisulise muudatuse algatamiseks toiduseaduses.
- Rakendada abinõud tagamaks, et Tervisekaitseinspeksiooni juhtkond
 - annaks inspeksiooni töötajale korralduse mitte teha järeleandmisi riigi- ja munitsipaalasutuste toitlustuskohtade nõuetele vastavuse hindamisel ning mitte tunnustada neid tähtajaliselt, kui inspeksioon pole veendunud, et tunnustatuse tähtaja möödumisel on kõrvaldatud puudused, mille esinemine võib ohtu seada inimeste tervise;
 - nõuaks inspeksiooni töötajailt kõigi inspeksiooni võimuses olevate vahendite rakendamist, et tõkestada tunnustamata toidukäitlemisettevõtete tegutsemine, seadmata tehtavaid otsuseid sõltuvusse sellest, kellele nad kuuluvad (suhtuda omavalitsuse ja riigi ettevõtetesse niisama rangelt kui eraettevõtetesse). Kui inspeksiooni arvates seavad puudused ettevõtte materiaalses baasis või töökorralduses ohtu inimeste tervise, tuleb selliste ettevõtete tegutsemist püüda kõigi võimalike vahenditega tõkestada;
 - kehtestaks järelevalveametnikele senisest täpsemad otsustuskriteeriumid ja nende järgimise tagamiseks tõhustaks inspeksiooni sisekontrollisüsteemi;
 - täiendaks inspeksiooni arvestus- ja sisekontrollisüsteemi selliselt, et see tagaks inspeksiooni juhtkonnale pideva ülevaate lõivude maksmisest ja abinõudest, mis on rakendatud nende suhtes, kes pole lõive tähtajaks tasunud;
 - selgitaks välja ettevõtted, kes pole järelevalve eest riigilõivu tasunud, ning algataks tasumata lõivude sissenõudmise.

Rahandusministrile

- Otsustada, kas oleks vajalik kehtestada riigilõivuseaduses lõiv ettevõtte tunnustamise kohta otsuse tegemise eest, ning kui seda peetakse põhjendatuks, siis teha ettepanek täiendada riigilõivuseadust.
- Kuna kehtivad õigusaktid ei näe ette sanktsioone ettevõtete suhtes, kes jätavad tasumata igaaastase lõivu järelevalvetoimingute eest, ning kuna nende suhteliselt väikeste lõivude haldamise kulud on üsna suured, kaaluda neist lõivudest loobumist.

Sotsiaalminister nõustus kõigi Riigikontrolli järelduste ja ettepanekutega ning esitas tegevuskava nende rakendamiseks. Ministerium on ette valmistanud “Rahvatervise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt toiduseaduse, nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise seaduse” eelnõu, millega täpsustatakse nakkushaiguste ennetamiseks töötajate tervisekontrolli korra regulatsioone. Käskkirjaga kohustatakse Tervisekaitseinspeksiooni juhtkonda selgitama välja ettevõtted, kes pole järelevalve eest riigilõivu tasunud. Tervisekaitseinspeksioonile tehakse ettepanekud auditi käigus selgunud puuduste kõrvaldamiseks. Minister toetas Riigikontrolli ettepanekut kaotada riigilõiv järelevalvetoimingute eest ning näha ette riigilõivu tasumine tunnustamise kohta otsuse tegemise eest.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister rahandusministri ülesannetes juhtis oma vastuses tähelepanu asjaolule, et riigilõivu tasumise alus peab tulenema konkreetse valdkonna seadusest, mis reguleerib riigilõivuga maksustatavate toimingute tegemist või teenuste osutamist (praegu ei ole toiduseaduses ette nähtud riigilõivu tasumist, riigilõivu maksmine järelevalvetoimingute eest on ette nähtud riigilõivuseaduses). Seepärast vajab toiduseadus rahandusministri hinnangul pädevate ministeriumide algatusel kindlasti täiendamist. Ministerium toetab käitlejate tunnustamise otsuste tegemise eest riigilõivu kehtestamise vajadust, vastavate seadusemuudatuste väljatöötamine kuulub Põllumajandus-

ministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi pädevusse. Rahandusministeeriumi ülesandeks on kontrollida riigilõivu kehtestamise põhimõtete järgimist eelnõude väljatöötamisel.

Põllumajandusminister rõhutas oma vastuses, et toiduseaduse ja selle alusel antud õigusaktide eesmärgiks on seada raamid, mille piires tegutsedes on toidu ohutus tagatud. Käitleja ise vastutab oma tegevuse eest ning peab tagama, et tema poolt käideldav toit oleks ohutu tarbija tervisele. Ministeerium toetab igati toitlustusettevõtete eripära arvestava hea hügieenitava juhendi väljatöötamist. Euroopa Komisjoni poolt väljatöötatavate mikrobioloogiliste nõuete eelnõu on ettevalmistamise viimases järgus ning see on planeeritud jõustada 01.01.2006, seepärast ei pea ministeerium otsustamiseks alustada vahepealseks perioodiks ajutiste rahvuslike nõuete väljatöötamisega.

Tervisekaitseinspektsiooni peadirektor teatas tehtud ettepanekute täitmiseks juba rakendatud ning rakendatavatest abinõudest.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Valdkonna ülevaade	6
Auditi teostus	7
1. ETTEVÕTETE TUNNUSTAMINE	10
1.1. Ettevõtete tunnustamise sisu ja eesmärk	10
1.2. Tunnustatavale ettevõttele esitatavad nõuded.....	10
1.3. Tunnustamise korraldus.....	12
1.4. Koolieelsete lasteasutuste ja koolide toitlustusruumide tunnustamine	16
1.5. Tunnustamisest keeldumine, tunnustamisotsuse kehtivuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine	17
2. KÄITLJATE KOOLITAMINE	19
3. ENESEKONTROLL	20
4. TOIDU KÄITLEMINE TUNNUSTAMATA ETTEVÕTTES	22
5. RIIKLIK JÄRELEVALVE	23
6. RIIGILÕIVU TASUMINE	28
SOTSIAALMINISTRI, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI RAHANDUSMINISTRI ÜLESANNETES, PÕLLUMAJANDUSMINISTRI NING TERVISEKAITSEINSPEKTSIOONI DIREKTORI VASTUSED	32

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: hinnata, kas Tervisekaitseinspeksiooni toimingute praegune õiguslik regulatsioon ja töökorraldus ettevõtete tunnustamisel ja nende üle järelevalve teostamisel on ratsionaalne ja piisavalt efektiivne, ning vajadusel anda soovitusi. Inspeksiooni kogu tegevust ei hinnatud.

Vaadeldud periood: 2003. aasta jaanuarist kuni 2004. aasta oktoobrini. Auditi toimingud tehti 2004. aasta juunis-septembris.

Auditeeritud asutused: Tervisekaitseinspeksioon, Virumaa Tervisekaitsetalituse Ida-Virumaa osakond ja Tartu Tervisekaitsetalituse Jõgevamaa osakond, Põllumajandus- ja Sotsiaalministeerium.

Auditi korraldasid Riigikontrolli tööplaani alusel auditijuht Olav Lüüs ja audiitor Lea Tohver.

Valdkonna ülevaade

Mõisted

Turustamisotstarbelise toidutoorme ja toidu käitlemine – s.o toidutoorme tootmine ja esmane töötlemine, toidu töötlemine ja valmistamine ning toidutoorme ja toidu vedamine, ladustamine ja turuleviimine, samuti teised toimingud, mille tulemusel muutuvad toidutoore ja toit kättesaadavaks teisele käitlejale või tarbijale.

Käitlemisvaldkond – valdkond, milles käitleja ettevõtte tegutseb. Tervisekaitseinspeksioon tunnustab ettevõtteid järgmistes valdkondades: jaekaubandus, jaekaubandus toidu valmistamisega, toitlustamine, toitlustamine toidu turustamisega väljaspool ettevõtte asukohta.

Toidutoorme või toidu käitleja – isik, kes püsivalt tegutseb eespool nimetatud käitlemisvaldkondades.

Tunnustamine – menetlus, mille käigus hinnatakse, kas ettevõtte või selle osa, kus toidutooret või toitu käideldakse, vastab toiduseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele, ning antakse sellele hinnangule kinnitus. Ettevõtte tunnustatakse käitleja taotlusel. Näiteks peavad käitlemisettevõtte tehnilised tingimused ja töökorraldus võimaldama järgida toiduseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõudeid; käitlemisettevõtte, selle territoorium, hooned, rajatised ja ruumid ning nende planeering, samuti sisseseade ja käitlemisvahendid ning töökorraldus peavad vastama toiduhügieeni eeskirjades sätestatud nõuetele; toidutooret või toitu käitleval töötajal peavad olema kutseoskused ning ta peab tundma ja järgima toiduhügieeni nõudeid.

Ettevõtete tunnustamine

Toiduseadus sätestab, et toidu käitlemine on lubatud ainult tunnustatud käitlemisettevõttes.

Jaekaubandus- ja toitlustusettevõtteid tunnustab Tervisekaitseinspeksioon (edaspidi ka inspeksioon või TKI), teisi toidutoorme ja toidu käitlemise ettevõtteid Veterinaar- ja Toiduamet.

Ettevõtete tunnustamise toimingud on reguleeritud toiduseadusega ja Vabariigi Valitsuse 30.12.1999. a määrusega nr 444 “Eri käitlemisvaldkondades tunnustamisele kuuluvate käitlemisettevõtete liikide loetelu ja nende tunnustamise menetluse kord”.

Toiduseadus sätestab, et käitlemisettevõtte vastavust toiduseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele kinnitatakse tähtajatu tunnustamise otsusega.

Kui käitlemisettevõtte nõuetele vastavust saab hinnata alles käitlemisettevõttes toimuva käitlemise käigus või kui tunnustamise menetlemisel tuvastati vajadus teha ettevõttes toiduohutuse tagamist otseselt mittemõjutavaid ehituslikke, tehnoloogilisi, töökorralduslikke või muid ümberkorraldusi, võib

teha (kuid ei pea tegema) tähtajalise (kuni üheks aastaks) tunnustamise otsuse. Tunnustamise otsuse kehtivuse võib toiduseaduses sätestatud asjaolude ilmnemisel peatada, samuti võib tunnustamise otsuse seaduses sätestatud asjaoludel kas osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistada.

Tervisekaitseinspeksiooni andmeil oli 31.12.2003. a seisuga nende järelevalve all 10 422 toidu-
käitlemisettevõtet (sh 4577 toitlustus- ja 5845 jaekaubandusettevõtet). Nendest oli tunnustatud 96,8%
(sh 529 tähtajaliselt) ja tunnustamata 3,2% (335 ettevõtet).

Andmed tunnustatud ettevõtete kohta on avalikustatud TKI veebilehel www.tervisekaitse.ee.

Käitleja enesekontroll

Toiduseadus sätestab käitleja enesekontrollkohustuse. Käitleja on kohustatud kontrollima toidu-
toorme, toidu ja nende käitlemise nõuetekohasust (seda nimetatakse enesekontrolliks) ning koostama
enesekontrolliplaani. Enesekontroll koos kirjalikult vormistatud enesekontrolliplaaniga moodustab
enesekontrollisüsteemi, mis peab tagama käideldava toidu ohutuse inimeste tervisele.

Toiduseaduse järgimise järelevalve

Tervisekaitseinspeksioon teostab toiduseaduses ning rahvatervise seaduses ettenähtud alustel ja
ulatuses järelevalvet toitlustamis- ja jaekaubandusettevõtete üle ning rakendab vajaduse korral nende
suhtes sundi, et tagada lõpptarbijatele üleantava toidu ja selle käitlemise terviseohutus.

Järelevalve üldine korraldus on sätestatud toiduseadusega, mis kohustab inspeksiooni järelevalvet
teostama regulaarselt ja plaanipäraselt ning siis, kui on põhjust arvata, et tegemist on õiguserikkumi-
sega. Inspeksiooni ametnikul on õigus teha käitlejale ettekirjutus, sh ka toidu käitlemise osaliseks või
täielikuks peatamiseks, ja selle täitmata jätmisel rakendada sunniraha.

Tervisekaitseinspeksiooni initsiatiivil 2003. aastal laboratooriumites uuritud toiduproovidest enam kui
kümneidiku keemilised näitajad ei vastanud nõuetele, mikrobioloogiliselt uuritud toiduproovidest ei
vastanud nõuetele ligikaudu kolmandik.

Trahve määrasid tervisekaitseinspektorid 2003. aastal ligi kaheksasajale juriidilisele ja füüsilisele
isikule, kokku enam kui miljon krooni. Põhiliselt määrati trahvid toidukäitlemisettevõtetele hügieeni-
nõuete rikkumise eest, kuid põhjuseks olid ka käitlemise alustamine tunnustamata käitlemisettevõttes
ja käitleja enesekontrolli puudumine või selle nõuete rikkumine.

Auditi teostus

Auditi objekt

Auditi põhiliseks objektiks oli Tervisekaitseinspeksiooni tegevus jaekaubandus- ja toitlustusettevõtete
tunnustamisel ning järelevalve teostamisel nende ettevõtete üle. Inspeksiooni tegevust hinnati tema
kohalike asutuste – Virumaa Tervisekaitsetalituse Ida-Virumaa osakonna (edaspidi Ida-Virumaa osa-
kond) ja Tartu Tervisekaitsetalituse Jõgevamaa osakonna (edaspidi Jõgevamaa osakond) – toimingute
näitel. Ida-Virumaa osakond on tunnustamisele kuuluvate ettevõtete arvu poolest Eestis teine (Tallinna
järel, järgnevad Tartu ja Pärnu), Jõgevamaa osakond kuulub selle näitaja järgi hinnatuna keskmiste
hulka. Tallinna osakonda ei võetud hindamisele seetõttu, et Sotsiaalministeeriumi siseauditi osakond
hindas tema tegevust 2004. aasta esimesel poolel (Pärnu Tervisekaitsetalituse Pärnu osakonna
tegevuse hindamine oli auditi alustamise ajal inspeksioonil endal käsil).

Neid toidutoorme ja toidu käitlemise ettevõtteid, mille tunnustamine ja järelevalve on Põllumajandus-
ministeeriumi valitsemisalas oleva Veterinaar- ja Toiduameti ülesandeks, ei hinnatud.

Toiduseadusega reguleeritud küsimused kuuluvad põllumajandusministri pädevusse. Niivõrd, kuivõrd auditeerimisel tekkinud küsimused tulenesid toiduseaduses kehtestatud regulatsioonist (või vajaliku regulatsiooni puudumisest), oli auditi objektiks Põllumajandusministeerium.

Kuna Tervisekaitseinspeksioon tegutseb Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas ja peab toiduseaduse järgimise järelevalvel juhinduma nii rahvatervise seadusest (tervisekaitsealaste õigusaktide väljatöötamine on Sotsiaalministeeriumi ülesanne) kui ka mitmetest sotsiaalministri määrustest, oli auditi objektiks ka Sotsiaalministeerium.

Riskid

Käitlemisettevõtete tunnustamisega seoses keskendus Riigikontroll auditi alustamisel viiele riskivaldkonnale:

- ettevõtete tunnustamisega ei saavutata soovitud eesmärke;
- tunnustatakse ettevõtteid, mis tegelikult ei vasta tunnustamise tingimustele;
- tunnustatud ettevõtetes ei järgita kehtestatud nõudeid, kuid nende tegevust ei peatata või ei lõpetata;
- ametnikud ei kohtle tunnustamise taotlejaid / tunnustamise otsuse saanud käitlejaid võrdselt;
- ka tunnustamata ettevõttes on võimalik tegutseda.

Järelevalvega seonduvalt pidas Riigikontroll auditi alustamisel oluliseks nelja riski:

- inspeksiooni võimaluste piiratuse tõttu ei teostata osa ettevõtete üle järelevalvet või tehakse seda väga harva;
- järelevalvetoimingud pole õiguslikult või protseduuriliselt piisavalt reguleeritud;
- järelevalveametnikud pole piisavalt kompetentsed või motiveeritud järelevalvet kvaliteetselt tegema;
- ühesuguste puuduste tuvastamisel rakendatakse ettevõtete suhtes põhjendamatult erinevaid sanktsioone (isikute ebavõrdne kohtlemine).

Auditi valim

Ida-Virumaa osakonnas hinnati 40 tunnustamisotsustega kaasnenud toiminguid (5 protsenti 2003. a tehtud otsustest), Jõgevamaa osakonnas hinnati 18 otsusega kaasnenud toiminguid (15 protsenti 2003. a tehtud otsustest). Kokku hõlmas audit 58 käitlemisettevõtte tunnustamismenetluse toiminguid. Sealhulgas kontrolliti kõiki suviste vabas õhus toimunud suurrituste toitlustuskohtade tunnustamistaotluste käsitlemist. Erilist tähelepanu pöörati tähtjalise tunnustamise menetlusedokumentidele.

Nende osakondade tegevuspiirkonnas toiduseaduse jõustumise ajal tegutsenud käitlemisettevõtetest moodustati valim, kuhu kuulus 40 ettevõtet. Analüüsiti valimisse kuulunud ettevõtete kohta inspekteerimise tulemusel viimati koostatud akte ja tervisekaitse järelevalveametnike ettekirjutusi.

Samuti hinnati kõiki nendes osakondades 2003. a tehtud tunnustamisest keeldumise otsuseid (32 otsust).

Niisamuti analüüsiti käitlejate suhtes sanktsioonide rakendamist valimi põhjal, mis hõlmas 17 otsust ehk 10% 2003. a tehtud otsuste koguarvust.

Riigilõivu laekumist riigieelarvesse 2003. aastal kontrolliti 144 käitlemisettevõtte või selle osa puhul. Riigilõivude tasumise kontrollimisel kasutati Maksu- ja Tolliametist saadud andmeid.

Metoodika

Audiitorid selgitasid Tervisekaitseinspeksiooni ning Ida-Virumaa ja Jõgevamaa osakonna dokumentide põhjal, kas tunnustamise korraldaja on nõudnud taotlejatelt kõigi seaduses ja valitsuse määruses

nõutud dokumentide esitamist, kas kõigile taotlejaile on dokumentide vormistuse ja sisu suhtes esitatud ühesugused nõuded ja kas analoogsetes olukordades on tehtud ühesugused otsused (kas kõiki taotlejaid on käsitletud võrdsena). See tähendab, et võrreldi taotlejaile esitatud nõudeid ja õigusaktide sätteid ning analüüsi inspeksiooni suhtumist (toiminguid) erinevatesse taotlejatesse.

Inspeksiooni järelevalvetegevuse hindamiseks selgitasid audiitorid Tervisekaitseinspeksiooni üleriigilise tööplaani, Tartu Tervisekaitsetalituse ja Virumaa Tervisekaitsetalituse tööplaani ning toiduohutuse järelevalve teostamist kajastavate andmebaaside põhjal, kas järelevalve tööplaanid on täidetud, kas ja missuguseid sanktsioone on järelevalve teostamisel rakendatud ning missugused on järelevalve teostamist takistavad asjaolud toiduohutuse valdkonnas.

Vajadusel küsiti suulisi ja kirjalikke selgitusi inspeksiooni ning tema talituste ja osakondade töötajatelt. Selgitusi saadi ka Põllumajandus- ja Sotsiaalministeeriumi töötajailt.

1. Ettevõtete tunnustamine

1.1. Ettevõtete tunnustamise sisu ja eesmärk

Tunnustamine on menetlus, mille käigus peavad Tervisekaitseinspektsiooni ametnikud hindama, kas ettevõtte vastab õigusaktides kehtestatud tingimustele, nii et käitlemisettevõttest väljastatava toidu tarbimine ei oleks kahjulik või ohtlik inimeste tervisele.

Toidutooret või toitu käitlevate ettevõtete tunnustatuse nõude seadmisega piirab riik ettevõtjate võimalusi osaleda selles ettevõtluse valdkonnas. Tulenevalt põhiseaduse paragrahvist 31 peaks tunnustamise otsuse saamise ja tunnustatuse tingimused olema määratud seadusega. Toiduseaduses neid sätestatud pole, ka puudub seaduses volitusnorm valitsuse liikmetele nende kehtestamiseks. Seadus sätestab vaid valitsuse kohustuse kehtestada ettevõtete tunnustamise menetluse kord.¹ Tunnustamise sisulised tingimused on kehtestatud mitmete muude seaduste, valitsuse ja ministrite määrustega, eelkõige nendega, millega sätestatakse toiduhügieeninõuded.

Tunnustuse saamine sõltub paljude valdkonnaspetsiifiliste tingimuste täitmisest ning selle üle otsustavad praegu paljudel juhtudel ametnikud, kes tuginevad kaalutlusõigusele, kuna õigusaktidega kehtestatud nõuded ettevõtetele pole mitte alati kvantitatiivselt kindlaks määratud (vt ka p 1.2). Kuna otsustamisel rakendatakse kaalutlusõigust, on ettevõtete tunnustamine sarnane ettevõtjatele tegevuslubade andmisega.²

Põllumajandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi ametnike sõnul on tunnustamise (ingl *approval*) rakendamisel püütud järgida Euroopa Liidu õigusakte, mis näevad liikmesriikide käitlemisettevõtetele (toiduainetetööstuse ettevõtted) ette ühtsed tingimused³, ning arvestada teiste riikide kogemust nendest õigusaktidest tulenevate nõuete rakendamisel. Samas selgus audiitoritele antud selgitustest, et enamikus Euroopa Liidu maadest ei esitata jaekaubandus- ja toitlustusettevõtete suhtes tunnustatuse nõuet, toiduohutuse tagamise seisukohast peetakse oluliseks eelkõige enesekontrollisüsteemi toimivust (ettevõtte omavastutus) ja ettevõtete üle teostatavat järelevalvet.

1.2. Tunnustatavale ettevõttele esitatavad nõuded

Reeglid

Nõuded tunnustamise taotlusele

Käitlemisettevõtte vastavust nõuetele tuleb toiduseaduse kohaselt hinnata ja kinnitada tervikuna või osade kaupa, kui need asuvad eraldi või käitlemine toimub mitmes käitlemisvaldkonnas. Ettevõtet ja tema osasid tunnustatakse käitlemisvaldkondade kaupa ning ettevõttes valitsenud tingimustel.

Käitleja peab enne käitlemise alustamist esitama kirjaliku taotluse Tervisekaitseinspektsiooni kohalikule asutusele käitlemisettevõtte tunnustamiseks järgmistes käitlemisvaldkondades:

- jaekaubandus, sealhulgas jaekaubandusettevõtte, kus toimub ka toidu valmistamine;
- toitlustamine, sealhulgas toitlustusettevõtte, kus valmistatud toitu turustatakse väljaspool käitlemisettevõtet.

Taotlus peab sisaldama käitleja ja käitlejat esindama õigustatud isiku nime, sidevahendite numbreid ning elu- ja asukoha aadressi; käitlemisettevõtte või selle osa aadressi ning tegevuse korraldamise eest

¹ Toiduseadus, § 9 lg 3

² Tegevusluba antakse ettevõtjale, tunnustus ettevõtja ettevõttele.

³ Nende tingimuste rakendamise vorm on jäetud liikmesriikide otsustada.

vastutava isiku või käitlemisettevõtte juhi nime ja sidevahendite numbreid. Taotluses tuleb fikseerida valdkond, kus tegutsemiseks tunnustamist taotletakse, ning toidutoorme või toidugruppide loetelu, mille käitlemiseks tunnustamist taotletakse.

Taotlusele tuleb lisada järgmised andmed ja dokumendid:

- äriregistris registreerimata füüsilisest isikust ettevõtja puhul Maksu- ja Tolliameti kohaliku asutuse tõend ettevõtja registreerimise kohta maksumaksjate ja maksu kinnipidajate riiklikus registris;
- Vabariigi Valitsuse kehtestatud tunnustamise menetluse korras⁴ nimetatud andmed ja dokumendid käitlemisettevõtte kohta.

Ettevõtete kohta nõutavate dokumentide kogum sõltub sellest, millises valdkonnas ettevõtte tegutseb ning kui oluliseks on hinnatud selle valdkonnaga seonduvaid riske inimeste tervisele.

Nõuded ettevõttele

Toiduseaduses ei ole otseselt sätestatud nõudeid, millele käitlemisettevõtte tunnustamise saamiseks peab vastama.

Käitlemisettevõttele, selle territooriumile, hoonetele, rajatistele ja ruumidele ning nende planeeringule, samuti sisseseadele ja käitlemisvahenditele ning töökorraldusele esitatavad nõuded on toiduseaduses sisalduvale volitusnormile tuginedes sätestanud Vabariigi Valitsus toiduhügieeni üldeeskirjas.⁵ Nimetatud eeskirjades kasutatakse ettevõtete nõuetele vastavuse hindamise kriteeriumitena väljendeid “piisav”, “küllaldane”, “vajadustele vastav”, “sobiv”, “hea” jms. Samu väljendeid kasutatakse hindamiskriteeriumitena ka Euroopa Ühenduse direktiivis⁶, millele valitsus eeskirjade kehtestamisel viitas. Selliste hindamiskriteeriumide rakendamine tähendab, et otsused ettevõtte nõuetele vastavuse kohta põhinevad ametnike subjektiivsel arvamusel või peab teistes õigusaktides olema sätestatud, milliste kvantitatiivsete või kvalitatiivsete näitajate alusel tuleb ettevõtete vastavust neile kriteeriumidele hinnata.

Toiduseadus⁷ sätestab, et toiduhügieeni eeskirjade täitmisel võib käitleja lähtuda hea hügieenitava juhendist, mille töötab välja käitleja, käitlejate organisatsioon või mõni muu huvitatud osapool koostöös muude asjaomaste osapoolte, sealhulgas järelevalveasutusega. Juhendi väljatöötamisel tuleb arvestada ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) ning Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) ühise standardiprogrammi *Codex Alimentarius*⁸ standardeid. Seega sätestab seadus toiduhügieeni üldeeskirja täpsustava juhendi koostamise ja rakendamise.

Eeskirju, mis seaks jaekaubandus- ja toitlustusettevõtetele nõuded ruumide suurusele seoses ettevõtte käibega või teenindatavate ja ettevõttes ühel ajal töötavate inimeste arvuga, praegu Eestis ei ole. Ei ole ka konkreetseid nõudeid ruumide viimistlusmaterjalidele ega toiduvalmistamistehnoloogiale.

Riigikontrollile Põllumajandusministeeriumis ja Tervisekaitseinspeksioonis antud selgituste kohaselt on praegu Eestis toidukäitlejaile esitatavad nõuded analoogsed teistes Euroopa Liidu riikides esitatavate nõuetega, need ei ole leebemad ega karmimad. Auditeerimisel selle väite tõesust ei hinnatud. Audiitorile esitati Euroopa Komisjoni seisukoha tõenduseks komisjoni töötajate 2004. aasta märtsis koostatud arvamus Eesti valmisoleku kohta hakata töötama Euroopa Liidus kehtivate nõuete kohaselt. Selles dokumendis nenditakse, et vastavad otsused on Eestis ette valmistatud ja vastuvõtmisel, ning märgitakse mahajäämust jaekaubandust ja toitlustust käsitleva hea hügieenitava juhendi väljatöötamisel.

⁴ Vabariigi Valitsuse 30.12.1999. a määrus nr 444, § 3

⁵ Vabariigi Valitsuse 02.11.1999. a määrus nr 329

⁶ 93/43/EMÜ

⁷ § 26 lg 5

⁸ Recommended International Code of Practice General Principles of Food Hygiene CAC/RSP 1-1969, rev. 3 (1997). Codex Alimentarius Commission, FAO, WHO, Rome 1997

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Põllumajandusministeeriumi initsiatiivil on jõustatud hulgaliselt nõudeid toiduainetetööstusele, eelkõige loomse toidutoorme ja toidu käitlemisele. Toiduainete jaemüügi- ja toitlustusettevõtetele analoogsete reeglite kehtestamine on jäänud vajaliku tähelepanuta.

Toiduseaduses sätestatud hea hügieenitava juhendi projekt kauplusele valmis ja avalikustati Põllumajandusministeeriumi veebilehel 2004. aasta juunis. Juhend loodetakse rakendada veel 2004. aastal. Nii Põllumajandusministeeriumi, Tervisekaitseinspeksiooni kui ka ettevõtjate liitude esindajate arvates on see juhend mõnevõrra täiendatuna rakendatav ka toitlustusasutustele. Kahtlemata oleks juhendist palju abi nii inspeksiooni töötajatele kui ka ettevõtetele ettevõtete nõuetele vastavuse hindamisel, seda nii nende tunnustamisprotsessis kui ka enesekontrolli ja järelevalve teostamisel.

Praegu põhinevad Tervisekaitseinspeksiooni otsused tunnustamisaotluste kohta eelkõige ametnike hinnanguil käitlemisvaldkonna ja -mahuga seonduvaile riskidele ning ametnike kogemustel. Inspeksiooni juhtkond on ametnikel soovitanud juhendada mitmetest teistes riikides väljatöötatud soovitus-test⁹; pikka aega inspeksioonis töötanud ametnike seisukohti mõjutavad ka Nõukogude Liidu ajal kehtinud normid ja reeglid.¹⁰ Riigikontroll pole pädev hindama ametnike kasutatavate juhiste sobivust, kuid kuna inspeksiooni töötajate selgituste kohaselt on nende töötajate seisukohti ja põhjendusi seni harva vaidlustatud, pole Riigikontrollil alust väita, et ettevõtete hindamiseks praegu rakendatavad kriteeriumid pole sobivad. Seda ei väitnud ka ettevõtjate liitude esindajad. Audiitorile antud selgituste kohaselt on inspeksioon mitmel korral pidanud oma nõudmistest siiski taganema, sest kehtivat normi, millele nõudmine tugineb ja mida ettevõtjatele esitada, Eestis ei ole. Seepärast ei saagi vaidlustatud nõudeid tagasi lükata, isegi siis mitte, kui inspeksioon peab esitatud nõudeid sisuliselt põhjendatuks.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Rakendada omapoolsed abinõud, et kiirendada toitlustusettevõtete eripära arvestava ja toiduseaduse § 26 lõikes 5 nimetatud hea hügieenitava juhendi väljatöötamist.

1.3. Tunnustamise korraldus

Reeglid

Ettevõtete tunnustamise toimingud on reguleeritud toiduseadusega ja Vabariigi Valitsuse määrusega¹¹. Määruses on loetletud dokumendid, mis tuleb tunnustamist taotleva käitlejal Tervisekaitseinspeksioonile esitada, ning sätestatud tunnustamise menetluse kord. Kõiki käitlemiskohti tunnustatakse eraldi, s.t et kui ettevõttel on teiseldatavaid või ajutisi müügi- või toitlustuskohti, siis nende kohta esitatakse eraldi taotlused ja tehakse eraldi otsused.

1999. aastal vastu võetud toiduseadus sätestas, et selle jõustumise ajal tegutsevad ja tunnustamisele kuuluvad ettevõtted pidid olema tunnustatud hiljemalt 2003. aasta 1. jaanuariks. 2002. aasta lõpuks olid tunnustuse saanud ligi pooled tunnustamisele kuulunud ettevõtetest.¹² 2002. aasta detsembris tehti seadusesse muudatus, mille tulemusel ei nõutud enam tunnustamisele kuulunud ettevõtetelt järgmise aasta 1. jaanuariks tunnustatust, vaid esitada tuli tunnustamise taotlus. Ettevõtetele uue tähtaja määramist põhjendasid poliitikud¹³ sellega, et paljud ettevõtted polnud suutnud selleks ajaks kavandatud

⁹ Näiteks Codex Alimentarius komisjoni poolt 1993. aastal vastu võetud soovituslik dokument "Code of hygienic practice for precooked and cooked foods in mass catering. CAC/RSP 39-1993"

¹⁰ Näiteks endise NSVL ehituskomitee kehtestatud erinevad SnIP-d (ehitusnormid ja -reeglid), mis olid kohustuslikud koolide, lasteaedade, toitlustus-, kaubandusettevõtete jm projekteerimisel ning ehitamisel.

¹¹ Vabariigi Valitsuse 30.12.1999. a määrus nr 444

¹² 01.01.2003. a seisuga 4900 ettevõtet 10 366st tunnustamisele kuulunud ettevõtetest, nendest 2002. aastal 3286.

¹³ Vt Keskerakonna fraktsiooni ja Reformierakonna fraktsiooni algatatud toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu 1194 arutelu stenogrammi 03.10.2002. a, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/12/m02120310.html>

investeringuid lõpuni viia, ning sellega, et nõuded, mis ettevõtetele 2002. aastal esitati, olid liiga ranged. Samal ajal ei tehtud ettevõtetele esitatavate nõuete osas sisulisi muudatusi. 2003. aasta alguses oli inspeksiooni asutustes 4500 läbivaatamata tunnustamise taotlust.

Toiduseaduse kohaselt võis tegutsevas ettevõttes, mille tunnustamiseks oli taotlus esitatud, toidu käitlemist ilma tunnustamiseta jätkata kuni käitlemisettevõtte kohta tehtava otsuse kehtima hakkamiseni.

Üldjuhul on tunnustamisotsus tähtajatu, kuid inspeksioon võib teha ka tähtajalise tunnustamise otsuse kehtivusega kuni üks aasta (kuid ta ei pea seda tegema), kui käitlemisettevõtte nõuetele vastavust saab hinnata alles käitlemisettevõttes toimuva käitlemise ajal või tuvastati vajadus teha ettevõttes toiduohutuse tagamist otseselt mittemõjutavaid ehituslikke, tehnoloogilisi, töökorralduslikke või muid ümberkorraldusi. Enne tähtajalise tunnustamise otsuse kehtivusaja lõppu tuleb teha kas tähtajatu tunnustamise või tunnustamisest keeldumise otsus. Käitleja võib enne tähtajalise tunnustamise otsuse kehtivusaja lõppu esitada kirjaliku taotluse tähtajatu tunnustamise otsuse tegemiseks. Seega ei näe seadus ette võimalust, et pärast tähtajalise tunnustamise kehtivuse lõppu võiks sama ettevõtte suhtes teha uue tähtajalise tunnustamise otsuse, s.t tähtajaline tunnustamine on ettevõtte suhtes ühel korral tehtav erand.

Järelevalveasutuse juht või tema volitatud ametnik peab tegema otsuse tunnustamise taotluse kohta 20 tööpäeva jooksul pärast taotluse esitamist. Otsustamistähtaega võib lisaasjaolude selgitamiseks pikendada kuni 40 tööpäevani. Valitsus on sätestanud, et pärast tunnustamise või sellest keeldumise otsuse vastuvõtmist tuleb see edastada taotluse esitajale kolme tööpäeva jooksul.

Tunnustamise menetluse korras¹⁴ on sätestatud, et järelevalveasutus peab tunnustamise ja tunnustamisest keeldumise otsuste arvestust.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Tunnustamise otsustamise ajaline jaotamine

Toiduseaduse rakendussättest tulenevalt pidanuks enamik otsuseid toiduseaduse jõustumise ajal tegutsenud jaekaubandus- ja toitlustusettevõtete tunnustamise kohta 2003. aasta 1. jaanuariks esitatud taotluste alusel olema tehtud sama aasta veebruari lõpuks. Tegelikult see nii ei olnud.

Ida-Virumaa osakonnale esitati 2003. aastal 641 tunnustamise taotlust, sh toiduseaduse jõustumise ajal tegutsenud ja tunnustamisele kuuluvate käitlemisettevõtete tunnustamise taotlusi esitati 2003. aasta 1. jaanuariks 429. Paljudele aasta alguseks esitatud taotlustele ei olnud lisatud vajalikke andmeid ega dokumente. Kõik taotlused, ka nõutud lisadokumentideta esitatud, võeti vastu (selleks kohustas inspeksiooni haldusmenetluse seadustik). Juhul kui taotlusele polnud lisatud kõiki dokumente või kui leiti, et osa dokumente tuleb ümber vormistada, määrati taotluse esitajaile nõuetekohaste dokumentide esitamise tähtaeg. Vastavasisulised kirjad väljastati veebruarist aprillini 2003, s.t esmane otsus taotluste kohta tehti oluliselt hiljem, kui seadusest tulenevalt inspeksioon seda tegema pidanuks. Inspeksioon soovitas tervisekaitsetalitustel määrata täiendavate dokumentide esitamise tähtaja, s.t tunnustamisotsuste tegemine jaotati aasta peale. Riigikontrollile selgitati, et puhtfüüsiliselt ei oleks ametnikel seaduses sätestatud aja jooksul olnud võimalik kõigi taotluste kohta otsust teha.

Pikemad tähtajad määrati käitlemisettevõtetele, kelle kohta arvati, et 2003. aasta jooksul nad tunnustamise saamiseks vajalike töödega toime ei tule. Eelkõige tehti sellised mõõndused koolide ja lasteasutuste ning tervishoiu- ja sotsiaalobjektide, aga ka mõnede riigiasutuste toitlustusettevõtete suhtes.

2003. aasta jooksul tunnustati 5702 ettevõtet, aasta lõpuks oli tunnustatud 96,8 protsenti tunnustamisele kuulunud ettevõtetest. Riigikontrolli arvates tegi inspeksioon aasta jooksul ära väga suure töö, selleks et toidukäitlemisettevõtted saaksid tegevuse jätkamist võimaldava tunnustatuse otsuse.

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 30.12.1999. a määrus nr 444, § 6

Riigikontroll peab otsuste tegemise ajalist jaotamist mõistlikuks, kuigi seaduses sellist võimalust ette ei ole nähtud. Kui seadusandja 2002. aasta lõpus muutis toiduseaduses olnud nõuet, et ettevõtted peavad olema tunnustatud 2003. aastaks, siis eeldas ta, et tunnustamisotsused tehakse 2003. aasta jooksul.¹⁵ Inspeksioon pidanuks 2002. aasta lõpus, kui Riigikogu toiduseaduse muudatust arutas, aru saama, et 2003. aasta alguskuudega pole võimalik ettevõtete tunnustamist lõpuni viia, ning taotlema Sotsiaalministeeriumilt otsuste tegemise ajalist jaotamist võimaldava rakendussätte seadusesse võtmist.

Apteekide tunnustamine

Toiduseaduse jõustumise ajal tegutsenud ja tunnustamisele kuulunud apteegid esitasid oma tunnustamistaotlused alles 2003. a teisel poolaastal. Riigikontrollile antud selgituse kohaselt ei olnud inspeksioon veendunud, et apteegid, kelle tervisekaitsealuste vastavust on Ravimiamet neile tegevuslube andes juba hinnanud, peavad seetõttu, et neis müüakse toidulisandeid, eritoitu jm üksnes toatemperatuuril säilitatavat müügipakendis toitu, taotlema tunnustamist ka Tervisekaitseinspeksioonist. Selge otsuse – ka apteegid peavad taotlema tunnustatust – teatas inspeksioon¹⁶ tervisekaitsetalitustele alles mais pärast Põllumajandusministeeriumi seisukoha saamist. Viidates kavandatavale õigusaktide muutmisele, soovitas Tervisekaitseinspeksioon tervisekaitsetalitustel kuni (väidetavalt plaanis olnud) õigusaktide muutmiseni vähendada apteekidelt koos tunnustamistaotlusega nõutavate dokumentide arvu (võrreldes jaekaubanduseettevõtetega) ning nõuda ainult apteegi ruumide asetuse, suuruse ja kätepesuvalamute paigutuse skeemi ning kasutatava vee analüüsi protokolle.¹⁷

Riigikontroll peab vajalikuks märkida, et selleks soovitusel puudus seaduslik alus ja seda ei ole ka praegu.

Tunnustamine teatud perioodiks – tähtajaline tunnustamine

Inspeksioon tunnustas 2003. aasta jooksul 5702 ettevõtet, nendest viiendikku tähtajaliselt.

Inspeksiooni Ida-Virumaa osakonnas tunnustati 2003. aastal kokku 589 ettevõtet, nendest ligikaudu kolmandik (202) sai tähtajalise tunnustuse. Inspeksiooni Jõgevamaa osakonnas 2003. aastal tunnustatud 101 ettevõttest sai tähtajalise tunnustuse ligikaudu veerand (23). Tähtajalist tunnustamist on paljudel juhtudel rakendatud kui võimalust lubada tegutseda ka nendel ettevõtetel, kelle puhul on otsuse tegemisel teada, et tõenäoliselt ei vasta nad nõuetele ka tunnustamise tähtaja möödumisel. Tähtajalise tunnustamise otsusega on paljudel juhtudel kaasnenud nõue piirata käideldavate toidugruppide nomenklatuuri, et tagada toiduohutus (näiteks lubatakse tootlustada ega lubata toitu valmistada).

Inspeksiooni Jõgevamaa osakonnas tähtajaliselt tunnustatud käitlemisettevõtete hulgas oli ettevõtteid, mis olid tähtajalise tunnustamise otsuse saanud korduvalt või mille tähtajalise tunnustamise otsust oli pikendatud ehk muudetud. Peaasjalikult olid need koolid, lasteasutused ja sotsiaalhoolekandetasutused või nendes tegutsevad ettevõtted. Korduv tähtajalise tunnustamise otsus tehti tingimusel, et on tagatud toiduohutuse reeglite täitmine kuni ruumide täieliku vastavusse viimiseni toiduhügieeni üldeeskirjades sätestatud nõuetega, kuigi nende otsuste tegemise ajal oli teada, et vajalikeks töödeks raha ei leita. Riigikontrollile põhjendati neid otsuseid selgitusega, et tunnustamise otsuse tegemata jätmise tõttu võinuks lapsed või vanurid jääda üldse toitlustamata. Samuti olid korduvalt saanud tähtajalise tunnustamise otsuse mõned kaugemate maapiirkondade väikekauplused (tingimusel, et on lubatud müüa ainult pakendatud toidukaupa); Riigikontrollile selgitati, et nende kaupluste sulgemisel jäänuks piirkond kaupluseta.

Põhjendused on arusaadavad, kuid vastuolus toiduseadusega, mille järgi saab tähtajalise tunnustamise otsusele järgneda ainult kas tähtajatu tunnustamise otsus või toitlustusettevõtte tegevuse lõpetamine.¹⁸ Uue tähtajalise tunnustamise otsuse tegemist seadus ette ei näe.

¹⁵ Riigikogu täiskogu stenogramm 03.12.2002. a

¹⁶ Tervisekaitseinspeksiooni 09.05.2003. a kiri nr 4/1-7/5

¹⁷ Tervisekaitseinspeksiooni 27.08.2003. a kiri nr 4/1-7/871

¹⁸ Toiduseadus, § 10 lg 3¹

Taotluste kohta otsuste tegemise protseduurid ja kiirus

Valimis olnud käitlemisettevõtete tunnustamistaotluste menetlemisel oli toiduseaduses sätestatud tähtaegadest kinni peetud. Tehtud otsustest oli taotlejaid nõuetekohaselt informeeritud.

Tunnustamise otsuse saanud käitlemisettevõtete tunnustamistaotlused ja taotlustele lisatud dokumendid olid nõuetekohased. Tunnustamisele eelnes nõuetele vastavuse hindamine käitlemisettevõttes, otsusele olid märgitud inspekteerimisakti number ja kuupäev.

Tunnustamisotsuste vormistamine

Tervisekaitseinspeksioon on kehtestanud nii käitlemisettevõtte tunnustamise kui ka tunnustamisest keeldumise otsuse vormi. Peale nende on inspeksioon kehtestanud veel ka tunnustamise otsuse muutmise otsuse vormi. Eraldi käskkirju ettevõtete tunnustamise kohta ei vormistata. Tehtud otsused registreeritakse kohalikus tervisekaitseosakonnas ja Tervisekaitseinspeksiooni elektroonilises keskkandmebaasis.

Tunnustamise otsuse muutmise otsust seda valdkonda reguleerivates õigusaktides sätestatud ei ole. Selliseid otsuseid on tehtud näiteks juhtudel, kui on muutunud toidukäitleja eritingimused: toidukäitlemisruumides tunnustamisel valitsenud tingimused (tehnoloogia, ruumide paigutus, toidugrupid) või käitlemisvaldkond. Samas on juhtudel, kui käideldav sortiment on muutunud, tehtud ka varasema tunnustamisotsuse kehtetuks tunnistamise otsuseid¹⁹, kuigi toiduseadus²⁰ sellist põhjust otsuse kehtetuks tunnistamiseks ei sätesta.

On tehtud ka otsuseid, mille ainsaks sisuks on varem tehtud tähtajalise tunnustamise otsuse kehtivusaja pikendamine. Mõnda tähtajalist tunnustust oli korduvalt pikendatud ja säilitatud otsusele antud esimene number. Riigikontroll ei pea õigeks, et valitsusasutusest väljastatavate otsuste numeratsioon ei korreleeru nende väljastamise ajaga (näiteks võib otsusele nr 550 järgneda otsus nr 50).

Ettevõtete tunnustamise otsustes kasutatakse formuleeringuid “ettevõtte vastab tunnustamise nõuetele”, “ettevõtte vastab tunnustamise nõuetele mittetäielikult”. Haldusmenetluse seadusest tulenevalt peaks tunnustamise otsuses kui haldusaktis viitama haldusakti andmise faktilisele ja õiguslikule alusele ning õigusliku alusena peaks viitama toiduseaduse ja selle rakendusaktide vastavatele sätetele (s.t kasutama formuleeringut “ettevõtte vastab toiduseaduse paragrahvis ... toidukäitlemisettevõtetele sätestatud nõuetele”).

Tunnustamistaotluste kohta tehtud otsuste arvestus ja avalikustamine

Inspeksioonis peetakse tunnustamistaotluste kohta tehtud otsuste koondarvestust. Tunnustamata jätmise otsuseid ei avalikustata. Tunnustamisotsused avalikustatakse kaheksa päeva jooksul inspeksiooni veebilehel (vt tunnustatud ettevõtete nimekiri www.tervisekaitse.ee.tkuus.php?msgid=2967).

Ettepanekud

põllumajandusministrile

- Koostöös sotsiaalministriga kaaluda vajadust muuta toiduseadust ja valitsuse kehtestatud ettevõtete tunnustamise määrust, et muuta apteekide tunnustamise korda, sest apteekidel peab oma põhitegevuseks olema ka Sotsiaalministeeriumi tegevusluba, mille väljastamise üheks tingimuseks on apteegi ruumide ning seadmete vastavus tervisekaitse nõuetele.
- Kaaluda vajadust teha õigusaktidesse muudatused, millega sätestatakse ettevõtte tunnustamise otsuse muutmise otsuse tegemise võimalus ning sellise otsuse tegemise põhjused ja tingimused.

sotsiaalministrile

- Nõuda Tervisekaitseinspeksiooni peadirektorilt, et inspeksioon kasutaks ettevõtete tunnustamise otsustes formuleeringuid, mis on kooskõlas toiduseaduses ja haldusmenetluse seaduses sätestatuga.

¹⁹ Tervisekaitseinspeksiooni 01.07.2004. a kiri nr 4/1-7/609 Riigikontrollile

²⁰ § 11 lg 1

1.4. Koolieelsete lasteasutuste ja koolide toitlustusruumide tunnustamine

Tervisekaitseinspeksioon peab lasteasutustes ja koolides tegutsevaid toitlustusasutusi toiduohutuse seisukohast kõrge riskiastmega ettevõteteiks. 2003. aastal ei vastanud nende ettevõtete ruumid ja seadmed paljudel juhtudel valitsuse kehtestatud toiduhügieeni eeskirjade nõuetele: 01.08.2003. a seisuga oli Tervisekaitseinspeksiooni andmetel Eestis 202 nõuetele mittevastavat kooli. Kuna aga lasteasutusi ei saa jätta toitlustamata, selliseid nõuetele mittevastavaid toitlustuskohti üldjuhul ei suletud. Neil lubati ilma tunnustamiseta tegutseda või tunnustati neid tähtajaliselt (seejuures korduvalt), seades piirangud käideldavatele tootegruppidele, et nii palju kui võimalik vähendada toitlustamisega kaasnevaid riske laste tervisele.

Kui lasteasutus või kool on riigi või omavalitsuse omand, siis selliste toitlustuskohtade olukorra eest vastutavaid isikuid üldjuhul ei ole trahvitud, sest vajalike ümberkorralduste-remondi-ümberseadistamise jaoks pole riigil või omavalitsusel raha.

Ida-Virumaa osakond jaotas peaaegu kõigi koolide ja lasteasutuste toiduplokkide tunnustamise 2003. aasta peale. Enamik neist olid ka 2003. aasta lõpuks tunnustatud, kuid näiteks Kohtla-Järve 26-st koolides ja lasteasutustes tegutsenud toitlustusettevõttest tunnustati ainult 6 tähtajatult. Ülejäänud 20 tunnustati vaid aastaks. Käesoleva aasta oktoobris oli neist 4 saanud tähtajatu tunnustatuse, ülejäänud 16-le oli antud tähtajaline (kuni 2004. aasta lõpuni) tunnustatus.

Narva koolide ja lasteasutuste 37 toiduplokist tunnustati 2003. aastal tähtajatult 26 ja tähtajaliselt 11. Kõigile tähtajalise tunnustamise otsuse saanud asutustele tegi inspeksioon ettekirjutuse, linnavalitsus lubas inspeksioonile, et tagab objektide nõuetega vastavusse viimise 2004. aasta jooksul. Käesoleva aasta oktoobris olid neist 9 saanud tähtajatu tunnustatuse.

Jõgevamaa 4 kooli ja lasteasutust, kes 2003. aasta algul ei vastanud tähtajatu tunnustamise nõuetele, olid selle auditeerimise ajaks saanud.

Kui ruumid, milles toitlustamist korraldatakse²¹, ei vasta nõuetele, siis tervisekaitseinspektorid saavad teha ettekirjutusi ainult toidukäitlejale (ja trahvida ainult neid). Mitte alati ei saa koolides ja lasteasutustes toitlustamist korraldavate ettevõtete puhul täheldatud puudusi likvideerida ettevõtja. Kui ettevõtte rendib laste toitlustamiseks ruume valla- või linnavalitsuselt, siis rendilepingust tulenevalt lasub toitlustamiseks vajalike ruumide ja seadmete kordategemise kohustus üldjuhul rendileandjal ja toitlustusettevõtte ise ei pea selleks kulutusi tegema. Rendileandjale inspeksioon ettekirjutust teha ei saa.

Toiduseaduse kohaselt peab ümberkorraldustest, sh uutest ehitistest ja remonditöödest ettevõtja tegutsemiskohas tunnustamist teostavale järelevalveasutusele teatama toidu käitleja. Lasteasutuste puhul kavandavad ja rahastavad neid töid üldjuhul omavalitsusasutused, kes seda nõuet ei pea järgima (nad pole toidu käitlejad) ega järgigi. Toidukäitlejal aga ei pruugi selle kohta olla piisavalt (inspeksioonile otsuste tegemiseks vajalikul määral) informatsiooni. Seetõttu võib tekkida olukord, kus ettevõtte tunnustamise otsus peatatakse käitlejast sõltumatutel põhjustel.

Rahvatervise seaduse²² kohaselt peab avalik ja eraõiguslik juriidiline ning füüsiline isik kooskõlastama tervisekaitse riikliku järelevalveasutusega toidutooret ja toitu käitleva ettevõtte, laste-, kooli-, tervishoiu-, hoolekandeaduse ehitusprojekti ning nende ehitiste kasutuselevõtu. Seda nõuet ei ole alati järgitud. Puudused ettevõtte projektis ja tööde ümbertegemise vajadus selguvad alles pärast

²¹ Toiduseaduse § 6 lg 1 kohaselt kuuluvad toidu käitlemise toimingute hulka kõik toimingud, mille tulemusel muutub toit kättesaadavaks tarbijale. Põllumajandusministeeriumis audiitoritele antud selgituse kohaselt ei kuulu ruumid, kus toitu süüakse, toidu käitlemisruumide hulka (st nende suhtes ei rakendu toiduhügieeni üldeeskirja nõuded). Samas on sotsiaalminister tervisekaitsealastes koolieelsetele lasteasutustele ja koolidele (ministri 27.06.2002. a määrus nr 93) sätestanud, et toitlustamise (s.t toidu käitlemise) mõiste hõlmab ka toidu serveerimist (määruse § 2). Järelikult on ruumid, kus toitu serveeritakse (söögisaalid), toidu käitlemise ruumid. Riigikontrolli arvates tuleks söögisaalide kui toidu käitlemise ruumide käsitlemine senisest täpsemalt sätestada.

²² § 12 lg 3

projektkohaste tööde lõpetamist ning nende puuduste tõttu lükkub edasi uute või remonditud ettevõtete tööle hakkamine.

Riigikontroll on seisukohal, et inimeste tervise kaitseks seatud hügieeninõuete järgimise osas ei tohiks riik ja teda esindavad asutused järeleandmisi teha. Riigil ja omavalitsusel on raha, et neile kuuluvad toitlustuskohad suhteliselt kiiresti nõuetega kooskõlla viia. Küsimus on prioriteetides: milliseid kulusi ei saa edasi lükata? Riigikontrolli arvates on infektsiooniohu minimeerimine esmatähtis, muud investeeringud on vähemolulised. Kui toitlustusteenust ostev asutus ja asutus, kelle ruumides ta tegeleb, teavad, et järelevalveasutus ei luba mingil juhul nõuetele mittevastava toitlustuskoha kasutamist, leitakse raha toitlustuskoha kordategemiseks. Vajaduse korral kaasates selleks ka erakapitali (nt teenust osutava ettevõtja vahendeid, sest ettevõtja on huvitatud teenuse osutamise jätkamisest).

Ettepanek sotsiaalministrile

- Esitada Tervisekaitseinspektsiooni peadirektorile nõue mitte teha järeleandmisi, hinnates koolide ja lasteasutuste toitlustuskohtade nõuetele vastavust, ning mitte tunnustada neid tähtajaliselt, kui inspeksioon pole veendunud, et tunnustatuse tähtaja möödumisel on kõrvaldatud puudused, mille esinemine võib ohu seada inimeste tervise.

1.5. Tunnustamisest keeldumine, tunnustamisotsuse kehtivuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine

Reeglid

Kui käitlemisettevõtte ei ole hindamistulemuste põhjal nõuetekohane, siis ettevõtet ei tunnustata.²³

Kui käitleja ei suuda tagada toidutoorme, toidu või käitlemise nõuetekohasust ja seetõttu võib olla ohustatud inimese tervis või kui tähtajalise tunnustamise otsuse saanud käitleja ei pea kinni ümberkorralduste tegemise ajakavast, on järelevalveasutusel õigus peatada tunnustamisotsuse kehtivus kuni õigusaktide rikkumise asjaolude selgumiseni või järelevalveametniku ettekirjutuse täitmiseni.

Tunnustamisotsus tunnistatakse osaliselt või täielikult kehtetuks, kui

- käitleja ei suuda käitlemisettevõttes valitsevate püsioolude tõttu täita toidutoorme, toidu või käitlemise kohta kehtestatud nõudeid;
- esineb oht inimese tervisele;
- tunnustatud ettevõttes on käitlemine lõpetatud või
- käitleja esitab sellekohase taotluse.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Tunnustamisest keeldumine

Tunnustamisest keeldumise otsuseid tegi Tervisekaitseinspektsioon 2003. aastal kokku 73, neist 32 Ida-Virumaal. Neist 32 ettevõttest oli 2004. aasta sügiseks 10 (varem tegutsenud) ettevõtet suletud, 13 oli saanud tunnustatuse, 8 osas oli ettevõtja otsustanud selle avamisest loobuda.

Audiitori hinnangu kohaselt olid auditeeritud asutustes vaadeldud ajavahemikul tehtud tunnustamisest keeldumise otsused põhjendatud. Audiitorile antud selgituste kohaselt ei olnud ettevõtjad neid otsuseid vaidlustanud.

²³ Toiduseadus, § 10 lg 2

Tunnustamisotsuste kehtivuse peatamine

Tunnustamisotsuse kehtivuse oli inspeksioon peatanud 2003. aastal neljal korral, auditeeritud struktuuriüksustes vastavasisulisi otsuseid polnud tehtud. Audiitorile antud selgituste kohaselt ei olnud ettevõtjad neid otsuseid vaidlustanud.

Tunnustamisotsuste kehtetuks tunnistamine

Tunnustamise kehtetuks tunnistamise otsuseid oli Tervisekaitseinspeksioon teinud 2003. aastal kokku 345, sellest Ida-Virumaa osakond 41 ja Jõgevamaa osakond 5. Tervisekaitseinspeksiooni selgituse kohaselt olid tunnustamisotsuste kehtetuks tunnistamise peamised põhjused järgmised: käitleja ise esitas sellekohase taotluse; tunnustatud ettevõttes oli käitlemine lõpetatud; muutus käitleja nimi; muutus käideldava toidu sortiment.

Audiitori hinnangu kohaselt olid inspeksiooni Ida-Virumaa ja Jõgevamaa osakonnas tehtud tunnustamise kehtetuks tunnistamise otsused põhjendatud. Audiitorile antud selgituste kohaselt ei olnud ettevõtjad neid otsuseid vaidlustanud.

2. Käitlejate koolitamine

Toiduseaduse järgi peab toidu käitlejal olema ettevõtte töötajate toiduhügieenikoolituse kava, milles nähakse ette koolituse eesmärgid, maht, sagedus ja kord, ning ta peab korraldama selle alusel perioodiliselt töötajate tööülesannetele vastavat koolitust. Koolituskava täitmist peab jälgima järelevalveametnik, kellel on õigus teha ettepanekuid koolituskava muutmiseks ja täiendamiseks ning anda selgitusi selle koostamise kohta. Seega peab inspeksioon ettevõtete koolituskavasid hindama ja ettevõtteid nende kavade koostamisel abistama.

Käitlemisettevõtete koolitajaid on riigis mitu, ühepäevase koolituse maksumus on üldjuhul vahemikus 200...600 krooni. Kursustel, k.a erafirmade kursustel, on esinejateks ka Tervisekaitseinspeksiooni töötajad. Audiitorile inspeksioonis antud selgituste kohaselt hindavad paljud ettevõtjad kursusi liiga kalliks, mõned nõuavad, et nende töötajad käiksid koolitusel oma raha eest.²⁴

Tervisekaitseinspeksiooni juhtkond on aktsepteerinud, et inspeksiooni struktuuriüksused korraldavad käitlejatele koolitusi, ja edastanud neile ühtse koolituskava, mida järelevalveametnikud peaksid kasutama toidukäitlejate 6tunnisel koolitusel. Tartu Tervisekaitsetalituse Jõgevamaa osakonna korraldatavate kursuste osalemistasu on ühe inimese kohta 200 krooni – see on madalam, kui koolitusfirmad tavaliselt võtavad. Inspeksiooni korraldatavate kursuste eest saadavast rahast inspeksiooni töötajaile tasu ei makstavat (audiitor seda ei kontrollinud).

Riiklikud tervisekaitseasutused võivad osutada tervisekaitseteenuseid sotsiaalministri kehtestatud korra ja hinnakirja kohaselt.²⁵ Selles hinnakirjas²⁶ on sätestatud suulised konsultatsioonid tunnihinnaga 127 krooni. Kui ühetunnise nõuande eest võib võtta 127 krooni, siis 200 krooni 6tunnise koolituse eest ei ole Riigikontrolli arvates palju. Sotsiaalminister pole aga koolitusteenuse osutamise võimalust inspeksiooni põhimääruses sätestanud ega selle eest võetava tasu määra kehtestanud.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Võtta seisukoht toidukäitlejate koolitamise suhtes Tervisekaitseinspeksiooni korraldatavatel kursustel, ja kui senise praktika jätkamist peetakse vajalikuks, siis sätestada koolitustegevuse võimalus Tervisekaitseinspeksiooni põhimääruses ja koolituse eest makstav tasu tasuna inspeksiooni osutatava teenuse eest.

²⁴ Vt Võrumaa Teataja, 09.10.2003

²⁵ Rahvatervise seadus, § 21 lg 5

²⁶ Sotsiaalministri 22.06.2004. a määrus nr 86

3. Enesekontroll

Reeglid

Käitleja enesekontrollikohustuse sätestas toiduseadus juba 1999. aastal, kuigi vastav seadusesäte jõustus 2002. aastal.

Enesekontroll on toidutoorme, toidu ja nende käitlemise nõuetekohasuse kontrollimine käitleja poolt ning selle tagamiseks abinõude rakendamine. Rakendatavaid abinõusid kirjeldatakse enesekontrolliplaanis. Enesekontroll koos kirjalikult vormistatud enesekontrolliplaaniga moodustab enesekontrollisüsteemi. Audiitoritele antud selgituste kohaselt peetakse Euroopa Liidus nimelt enesekontrolli (mitte aga lubasid ja sanktsioone) toiduohutuse peamise tagajaks.

Toiduseaduse alusel kehtestatud toiduhügieeni üldeeskirjas on loetletud abinõud, mida käitleja on kohustatud enesekontrollipõhimõtete kohaselt rakendama. Eelkõige on need meetmed, mida käitleja rakendab kõigis käitlemisvaldkondades ja -etappides toidu nõuetekohasuse tagamiseks.

Käitleja peab määrama kindlaks toidu ohutuse seisukohalt olulised (kriitilised) käitlemisetapid, kontrollima neid ja registreerima kontrolli toiduhügieeni eeskirjade nõuete kohaselt.

Toiduseadus sätestab, et toiduhügieeni eeskirjade ning enesekontrollikohustuse täitmisel võib käitleja lähtuda hea hügieenitava juhendist, mille peab välja töötama käitleja, käitlejate organisatsioon või mõni muu huvitatud osapool koostöös muude asjaomaste osapoolte, sealhulgas järelevalveasutusega. Juhendi väljatöötamisel peab arvestama ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) ning Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) komisjoni *Codex Alimentarius* standarditega.²⁷

Eelnimetatud juhendis esitatud soovitude kooskõla toiduhügieeni eeskirjades ja toiduseaduses enesekontrollikohustuse osas sätestatud nõuetega peab jaekaubandus- ja toitlustusettevõtete puhul hindama Tervisekaitseinspeksioon, kellel on õigus teha ettepanekuid juhendi muutmiseks. Järelevalve teostamisel peab inspeksioon juhendiga arvestama. Inspeksioon peab juhendi heaks kiitma ning esitama selle Põllumajandusministeeriumile, kes omakorda edastab selle Euroopa Komisjonile.²⁸

Enesekontrollinõuete rikkumise eest võib füüsilist isikut karistada rahatrahviga kuni 200 trahviühikut, juriidilist isikut rahatrahviga kuni 30 000 krooni.²⁹

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Tervisekaitseinspeksiooni andmetel (avalikustatud TKI veebilehel) oli 31.12.2003. a seisuga enesekontrolliplaan juurutatud ja toimis 8103 ettevõttes (enam kui kolmveerandil selleks ajaks tunnustatud ettevõtetest). Inspeksiooniga kooskõlastatud enesekontrolliplaan puudus 848 ettevõttel (8%-l). Jõgevamaal oli toimivaks hinnatud enesekontrolliplaan ligi 90, Ida-Virumaal 70 protsendil ettevõtetest. Plaani toimivust hindavad inspeksiooni töötajad peadirektori kinnitatud juhendi järgi: plaan hinnatakse toimivaks, kui enesekontrolliplaani, puhastamis- ja desinfitseerimisplaani, kahjuritõrjeplaani, jäätmete kogumise ja äravedamise plaani ning laboratoorsete uuringute plaani järgimisel on kinni peetud juhendis toodud hindamisküsimustikust.³⁰

Tervisekaitseinspeksiooni veebilehel on avaldatud enesekontrolli korralduse juhendid ja enesekontrolli näidisplaanid toitlustus- ja jaekaubandusettevõtetele. Need sisaldavad palju kvantitatiivseid nõudeid, mis võiks olla kehtestatud kas riigi poolt kohustuslikena või olla fikseeritud toiduseaduses

²⁷ Toiduseadus, § 26 lg 5. Vt ka viide 9 aruande leheküljel 11.

²⁸ Toiduseadus, § 26 lg 8

²⁹ Toiduseadus, § 53⁴ lg 1 ja 2

³⁰ Koondandmeid enesekontrolliplaanide olemasolu ja toimivuse kohta auditi toimumise ajal inspeksioonis ei olnud, sest need andmed koondatakse kord aastas.

nimetatud hea hügieenitava juhendis. Enesekontrollijuhendid ja näidisplaanid on välja töötatud ning avalikustatud ettevõtete abistamiseks, nad on soovituslikud, mitte kohustuslikud.

Enamus toidujärelevalve tulemusel trahvidest on seni suuremal või vähemal määral olnud tingitud enesekontrollikohustuse nõuete rikkumisest: 2003. aastal tehtud trahvidest ligikaudu 90 protsenti.³¹ Inspektsiooni Virumaa tervisekaitsetalituse selgituste kohaselt on sagedased juhud, kui käitlemis-ettevõtte töötajatel puuduvad enesekontrolliteadmised, enesekontrolliplaani on koostanud üks töötaja ja ülejäänud töötajad ei ole seda näinudki. Samuti tunnistavad ettevõtted, et enesekontrolliga seotud dokumentatsiooni peetakse formaalselt, see on vaid inspektorite jaoks.

Audiitorile antud selgituste kohaselt pole isikud, keda enesekontrollinõuete eiramise tõttu on trahvitud, inspektsiooni otsuseid vaidlustanud.

Enesekontrolliplaanidega tutvudes võib teha järelduse, et paljudel juhtudel on need formaalsed dokumendid, neis olevad juhised on teiste analoogsete dokumentide pealt maha kirjutatud. Ilmselt on vajalikke tüüpdokumente võimalik ka osta: on isikuid, kes tasu eest ettevõtetele neid plaane koostavad. Tegevusjuhised, mille koostamisel ettevõtte töötajad pole osalenud, võivad jääda neile võõraks (arusaamatuks), nende rakendamise sisulist vajadust ei tarvitseta mõista.

Riigikontrolli arvates on oluline, et iga töötaja teaks toiduohutusreegleid ja mõistaks nende sisulist vajalikkust. Oluline on, et määratakse isikud, kes selliste nõuete kehtestamise, tutvustamise ja järgimise eest vastutavad. Kui kõik teavad, mida, miks ja kuidas tuleb teha, ja nii ka toimivad, pole mahukad kirjalikud ja ühte kausta koondatud juhendid (näiteks näriliste tõrje plaan, jäätmete kogumise, hoidmise ja äravedamise korraldus jt) sisuliselt vajalikud. Enesekontroll toimib tõhusalt, kui töötajad oma tööd hästi oskavad ja hästi teha tahavad; kui see nii pole, tuleb pöörata suuremat tähelepanu nende tegevuse reglementeerimisele ja kontrollimisele. Kui töötajad enesekontrolliplaanis fikseeritud reeglite sisulist tähendust (vajalikkust) ei mõista ja nende ülemused nende reeglite järgimist ei nõua, pole neist plaanidest kasu.³²

Inspektsiooni andmetel on praegu peaaegu kõigil ettevõttele enesekontrolliplaanid, s.t et formaalselt on nõuded täidetud. Inspektsiooni juhtkond on soovitanud inspektsiooni töötajail pöörata praegu ja edaspidi oluliselt rohkem tähelepanu käitlemisettevõtete enesekontrolliplaani sisule, fikseeritud reeglite seostasele konkreetse ettevõtte konkreetse tegevusega konkreetsetes käitlemisvaldkonnas.

³¹ 2003. aastal tehtud trahvidest ligikaudu 90 protsendil juhtudel oli viidatud toiduseaduse § 53² (toidutoorme ja toidu suhtes esitatud nõuete rikkumine) ja § 53³ (toidutoorme ja toidu käitlemise nõuete rikkumine), kahel kolmandikul juhtudel toiduseaduse § 53⁴ (käitleja enesekontrolli nõuete rikkumine).

³² Toiduseadus sätestab, et toitu käitleval töötajal peavad olema kutsetadmised ja et käitleja (ettevõtja) on kohustatud töötajale selgitama õigusaktidest tulenevaid käitlemisnõudeid. Samas ei sea seadus nõudeid ettevõtja valdkonnaspetsiifiliste ega toiduhügieeniteadmiste kohta.

4. Toidu käitlemine tunnustamata ettevõttes

Keelud ja sanktsioonid

Toiduseadus ei sätesta keeldu käidelda toitu tunnustamata ettevõttes: seaduse kohaselt on toidu käitlemine lubatud tunnustatud käitlemisettevõttes. Samas ei näe seadus ette, et tunnustamata ettevõtte peaks kohe lõpetama tegevuse valdkonnas, milles tegutsemiseks tal tunnustatust pole; seadus sätestab tunnustamiseta töötamise tuvastamisel vaid rahatrahvi määramise. Tunnustamata ettevõttes toidutoorme või toidu käitlemise, samuti tunnustamisel valitsenud tingimusi muutvate ehituslike, tehnoloogiliste, töökorralduslike või muude ümberkorralduste järel järelevalveametniku loata toidutoorme või toidu käitlemise alustamise eest võib karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, võib karistada rahatrahviga kuni 50 000 krooni.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Tervisekaitseinspeksioon ei hinda eriti suureks riski, et jaekaubanduse ja toitlustamisega võiksid tegeleda tunnustamata ettevõtted. Siiski on inspeksioon tuvastanud tunnustamata müügikohti, põhiliselt kioskeid, müügitelke ja suvekauplusi. Need on tegutsenud kas kauplemisloa alusel, mis oli välja antud enne tunnustamisnõude kehtestamist, või ei ole omaavalitsusüksused kauplemisloa väljastamisel nõudnud ettevõtte või selle osa tunnustamise otsuse olemasolu.³³ Näiteks tuvastas Ida-Virumaa osakond plaanilisel kontrollimisel 2004. aastal (s.t aasta pärast tunnustamistaotluse esitamise tähtaja möödumist) Narva Linnavalitsuse haldusterritooriumil 30 linnavalitsuse väljastatud kauplemisloa alusel tegutsevat, kuid inspeksiooni poolt tunnustamata ettevõtet. Koondarvestust selle kohta, mitu tunnustamata ettevõtet inspeksiooni töötajad mingil ajaperioodil (näiteks 2003. aastal) on tuvastanud, inspeksioonis ei ole peetud.

Tervisekaitseinspeksioon on tervisekaitsetalitustel ja nende osakondadel soovitanud käitlemise tuvastamisel tunnustamata ettevõttes teha käitlejale ettekirjutus käitlemise lõpetamiseks, ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendada sunnivahendit asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras või karistada väärtemenetluse seadustikus sätestatud korras.

Inspeksioonis ei peeta arvestust ettevõtete trahvimise kohta rikkumiste iseloomu järgi (ettekirjutuste osas on see olemas). Audiitori arvestuste kohaselt määrati tunnustuseta töötanud toidukäitlejail 2003. a teisel poolaastal trahve 49 korral kogusummas ligi 184 000 krooni.

Alati pole inspeksioon rakendanud kõiki meetmeid, et tõkestada tunnustamata ettevõtete tegutsemist. Tervisekaitseinspeksiooni siseauditi 31.03.2004. aasta lõpparuandest "Toidujärelevalve korraldus Tallinna Tervisekaitsetalituses ja Tallinna Tervisekaitsetalituse Harjumaa osakonnas" nähtub, et aastaid on tunnustamata tegutsenud Murru vangla toitlustusettevõtte: selle tunnustamiseks pole taotlust esitatudki, kuna on teada, et otsust ei rahuldataks, sest toidu käitlemise koht ei vasta nõuetele. Ettekirjutusi ja trahve pole asutusele tehtud (kuna pole tehtud ettekirjutusi, pole nende täitmise tagamiseks rakendatud ka sunniraha), käitlemiskoha nõuetega vastavusse viimiseks koostati abinõude plaan alles 2004. aasta oktoobris.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Soovitada Tervisekaitseinspeksiooni peadirektoril rakendada kõik inspeksiooni võimuses olevad vahendid, et tõkestada tunnustamata toidukäitlemisettevõtete tegutsemist, seadmata tehtavaid otsuseid sõltuvusse sellest, kellele nad kuuluvad (suhtuda omavalitsuse ja riigi ettevõtetesse niisama rangelt kui eraettevõtetesse). Kui inspeksiooni arvates puudused ettevõtte materiaalses baasis või töökorralduses seavad ohtu inimeste tervisele, tuleb selliste ettevõtete tegutsemist püüda kõigi võimalike vahenditega tõkestada.

³³ Seda nõuab kauplemisloa andmisel tarbijakaitseseaduse § 14⁴ (muutus kehtetuks 15.05.2004).

5. Riiklik järelevalve

Toiduseaduses on sätestatud riiklik järelevalve toidu ohutuse ja muudele nõuetele vastavuse tagamiseks. Seaduse kohaselt peab järelevalvet jaekaubandus- ja toitlustusettevõtte osas tegema Tervisekaitseinspeksioon, kes peab oma pädevusest lähtudes hindama toidutoorme ja toidu, toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete ning käitlemisettevõtte ja käitlemise vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele. Järelevalvet tuleb üldjuhul teha ette hoiatamata.

Järelevalvetegevuses peab inspeksioon hindama, kuidas ettevõtted täidavad riigi seatud nõudeid.

Järelevalve mõjususe sõltub sellest, kas

- reeglid, mille täitmist tuleb kontrollida, on sõnastatud nii, et nende täitmist/mittetäitmist on võimalik objektiivselt hinnata;
- järelevalveametnikud on oma kvalifikatsioonilt pädevad reeglite järgimist hindama ja kas neil on selleks vajalik materiaalne baas;
- järelevalvajaid on piisavalt ja nad on motiveeritud oma tööd hästi tegema;
- isikuid, kes reegleid rikuvad, on võimalik karistada.

Reeglid

Rahvatervise seaduse kohaselt peaks Vabariigi Valitsus kehtestama tervisekaitse riikliku järelevalve korra.³⁴ Seni pole valitsus seda teinud.

Toiduhügieeni olulisim toiduohutuse nõudeid sisaldav dokument riigis on valitsuse 1999. aastal kehtestatud toiduhügieeni üldeeskiri.³⁵ 2003. aasta juulis tehti selles mitmeid muudatusi, millega ettevõtetele esitatavad nõuded muudeti mõnevõrra leebemaks ja suurendati ametnike võimalusi rakendada ettevõtete nõuetele vastavuse hindamisel kaalutusõigust. Toiduhügieeni üldeeskirjades sisalduvad hindamiskriteeriumid ettevõtete nõuetele vastavuse kohta on üldsõnalised (vt ka p 1.2 osa "Reeglid").

Seaduses nimetatud hea hügieenitava juhendeid, millest kauplused ja toitlustusettevõtted oma tegevuses ning inspeksioon järelevalves lähtuma peaksid, seni veel ei ole. On olemas kauplustes rakendamiseks mõeldud juhendi projekt (seni veel inspeksioonipoolse heakskiiduta).

Toitu iseloomustavad koostis- ja kvaliteedinõuded peab toidugruppide kaupa kehtestama Vabariigi Valitsus.³⁶ Toitlustusettevõtetes toodetavatele toidugruppidele neid nõudeid seni kehtestatud ei ole.³⁷

Põllumajandusminister on kehtestanud ka toitade säilitamise nõuded, mida peaksid rakendama eelkõige toitlustamis- ja jaekaubandusettevõtted ning kus on kindlaks määratud kiiresti rikneva toidu (liha ja kala kulinaartoodete, valikpagaritoodete jt) säilitamisnõuded, minimaalne säilimisaeg või realiseerimise ja tarvitamise lõpptähtpäev ning säilitamistemperatuur.

Toiduseadus sätestab valitsuse õiguse kehtestada toidugruppidele mikrobioloogilised nõuded. Valitsus pole seda seni teinud. Varasemad, 2000. aasta maist kehtinud nõuded³⁸ tunnistas valitsus alates 01.05.2004. a kehtetuks. Nõuete kehtetuks tunnistamist käsitleva valitsuse otsuse seletuskirjas põhjendas põllumajandusminister selle otsuse vajalikkust asjaoluga, et Eestis kehtinud nõuded olid rangemad

³⁴ § 7 lg 1 p 2

³⁵ Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 02.11.1999. a määrusega nr 329

³⁶ Toiduseadus, § 12 lg 4

³⁷ Tervisekaitseinspeksioon kasutab toitlustusettevõtete tegevuse hindamisel mõistet "toidugrupp" näiteks eelroogade või magustoitade üldnimetusena. Riigikontroll ei arva, et selliste küsimuste reguleerimine peaks kuuluma riigi pädevusse, kuid toiduseaduse praegusest sõnastusest tulenevalt peaks valitsus selles osas nõuded kehtestama – seadus ei sätesta mitte valitsuse õigust, vaid kohustab neid nõudeid kehtestama.

³⁸ Vabariigi Valitsuse 25.05.2000. a määrus nr 166

kui riikides, kust Eestisse toitu imporditakse; imporditava kauba suhtes Eesti nõudeid rakendada ei saa, mistõttu rangemate nõuete sätestamine Eesti ettevõtjate suhtes seaks nad kaubaturul teiste riikide ettevõtjaist halvemasse olukorda. Ministri andmetel on Euroopa Liidu riikidele ühised mikrobioloogilised nõuded väljatöötamisel. Praegu neid ei ole. Sotsiaalministeeriumi hinnangul raskendab see nii käitlejate tööd kui ka toiduohutuse üle järelevalve teostamist.³⁹

Toiduseadusele tuginedes on põllumajandusminister kehtestanud toiduhügieeni tagamiseks vajalikud eeskirjad toidutooret käitlevatele ettevõtetele (tööstusettevõtetele) toidutoorme liikide ja erinevate käitlemisvaldkondade kaupa. Eeskirjad sisaldavad ka toodetele esitatavaid mikrobioloogilisi nõudeid (kui see on olnud vajalik), mis põhimõtteliselt peaksid olema rakendatavad ka jaekaubandus- ja toitlustusettevõtete suhtes. Vastavasisulist selgesõnalist sätet neis eeskirjades pole, mistõttu Tervisekaitseinspeksioon on seisukohal, et toitlustusettevõtete suhtes need riigis praegu puuduvad.

Koolieelsetes lasteasutustes ja koolides, tervishoiu- ja hoolekandenasutustes tegutsevates toidukäitlemisettevõtetes tuleb lisaks toiduseadusele arvestada ka rahvatervise seaduse alusel kehtestatud nõudeid.⁴⁰

Toiduseaduse⁴¹ kohaselt peab toitu käitleval töötajal olema tervisetõend enne tööle asumist ja ta peab töösuhte ajal käima korrapäraselt tervisekontrollis. Kuni 2003. aasta novembrini pidid käitlemisettevõtete töötajad käima tervisekontrollis iga kahe aasta järel, praegu õigusaktid tervisekontrolli kohustuslikku sagedust ei sätesta.⁴²

Toiduhügieeni üldeeskirja täitmise üle järelevalvet tehes peab inspeksioon hindama ettevõttes toiduohutusega seonduvaid riske ning pöörama tähelepanu käitleja määratud kriitilistele kohtadele. Järelevalve tegemise sagedus peab vastama ettevõttega seonduva riski suurusele.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Inspeksiooni juhtkond nõuab järelevalve korraldamist riskipõhiselt. Järelevalvet tehakse riskianalüüsi põhjal koostatud plaani alusel. Toidukäitlejad on jaotatud kolme riskirühma: kõrge, keskmine, madal risk.⁴³ Kõige suurema riskiga rühmas on üldjuhul sellised ettevõtted, milles valmistatakse toitu nn tundlikele tarbijarühmadele (vastsündinud, vanurid, rasedad, haiged jt) või suurele hulgal tarbijatele; neid tuleb kontrollida kaks korda aastas. Kõige väiksema riskiga ettevõtteiks on üldjuhul käitlemisettevõtted, mille puhul on vähetõenäone, et käideldav toit võib kahjustada tarbija tervist (näiteks apteegid ja kioskid, milles müüakse pakendatud pika säilivusajaga toidukaupa); neid tuleb kontrollida kord aastas. Inspeksiooni juhtkond on kehtestanud järelevalve käigus hinnatavate käitlemistingimuste loetelu ja koostatavate dokumentide vormi. Järelevalveinspektorite tööülesanded on kindlaks määratud nende ametijuhendis. Riigikontrolli arvates on järelevalveametnike ülesanded piisavalt täpselt piiritletud (kuid mitte otsuste tegemise kriteeriumid).

Inspeksiooni andmetel⁴⁴ kontrollisid tervisekaitse järelevalveinspektorid 2003. aastal 4577 toitlustusettevõtet kokku 6718 korral (keskmiselt 1,5 korda aastas) ja 5845 jaekaubandusettevõtet kokku 6970 korral (keskmiselt 1,2 korda aastas). Tervisekaitseinspeksiooni initsiatiivil 2003. aastal laboratooriumites uuritud toiduproovidest enam kui kümnendiku keemilised näitajad ei vastanud nõuetele, mikrobioloogiliselt

³⁹ Sotsiaalministri 26.04.2004. a kiri nr 3-3/3596 põllumajandusministrile

⁴⁰ Sotsiaalministri 27.06.2002. a määrus nr 93 ja 14.11.2002. a määrus nr 131

⁴¹ § 28 lg 1

⁴² Toidukäitlejatelt nõuti tervisetõendit sotsiaalministri 23.12.1997. a määruse nr 44 "Tervisekontroll nakkushaiguste leviku tõkestamiseks" alusel ning tervisekontrollis pidi käima iga kahe aasta tagant. 01.11.2003. a jõustus nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus, millega tunnistati kehtetuks rahvatervise seaduse § 8 lg 2 p 2, mille alusel sotsiaalministri 23.12.1997. a määrus nr 44 oli kehtestatud.

⁴³ Ettevõtete riskirühmadesse jaotamisel tuleb inspeksiooni peadirektori kehtestatud juhendi kohaselt arvestada viimast ettevõtte kohta koostatud inspekteerimisakti, tehnoloogilist skeemi, toidu liiki (kõrge või madala riskiga), töötlemisviisi (kuumtöödeldud, -töötlemata), ruumide valikut, paigutust ja olukorda, enesekontrollisüsteemi toimimist ning toidukäitleja kompetentsust toiduohutuse tagamiseks.

⁴⁴ Vt www.tervisekaitse.ee/jutud/toit2003.htm

uuritud toiduproovidest ei vastanud nõuetele ligikaudu kolmandik.⁴⁵ Inspekteerides tehti 15 000 ettekirjutust. Suurpuhastuseks peatati ligi 200 ettevõtet, kauplustest kõrvaldati käibelt üle 2,5 tonni nõuetele mittevastavat toitu, töölt kõrvaldati ligi 300 töötajat (tervisekontrollis käimata jätmise pärast).

Järelevalve keskmise sageduse järgi hinnatuna on järelevalvet piisavalt teostatud. Auditeeritud tervisekaitsetalituste osakondades olevatest dokumentidest ei nähtu, et mõnd ettevõtet ei oleks aasta jooksul üldse kontrollitud.

Kuna praegu pole riik kehtestanud toiduhügieeni üldeeskirjades objektiivselt hinnatavaid kriteeriume kõigi toiduohutuse seisukohast oluliste nõuete täitmise hindamiseks, on inspeksioon mõnigi kord pidanud oma otsustest taganema või vaidlusalustes küsimustes järeleandmisi tegema.

Põllumajandusministeeriumis audiitoritele antud selgituste kohaselt peaks veel käesoleval aastal valmima ja avalikustatama inspektoritele mõeldud soovituslik juhendmaterjal "Toidujärelevalve inspektori käsiraamat".

Järelevalveametnike pädevus, arv ja motiveeritus

Tervisekaitseinspeksioonis oli 2004. aasta oktoobris 150 järelevalveametnikku, neist tegeles toidu-järelevalvega 55 ehk ligikaudu kolmandik (19 vanem- või juhtivinspektorit, 36 nooremispektorit). Neist 29-l oli kõrgem haridus, eelkõige meditsiini- või toiduvalmistamistehnoloogia-alane. Inspeksiooni peadirektori kehtestatud töötajate kvalifikatsiooninõuete kohaselt peaks nooremispektoritel olema vähemalt kutsekeskharidus.

Töötajatele korraldatakse perioodiliselt õppusi, keskmiselt viibis iga töötaja 2003. aastal õppustel kuus päeva. Inspeksiooni juhtkond hindab toitlustusasutuste ja jaekaubandusega tegelevate inspektorite ametipädevust heaks.

Inspeksiooni andmeil korraldati 2003. aastal kokku ligi 14 000 inspekteerimist, see tähendab et iga inspektor pidi igal tööpäeval kontrollima enam kui üht ettevõtet (vormistades selle kohta ka akti, vajadusel ettekirjutuse, oluliste rikkumiste tuvastamisel viima läbi vääртеomenetluse).

2003. aastal vahetus iga üheksas inspektor, 2003. aasta lõpus oli täitmata 11 nooremispektori ametikohta. Töötajate voolavust iseloomustava näitaja hindamisel peab silmas pidama, et nooremispektori (põhiliselt nemad tegelevadki ettevõtete vahetu kontrollimisega) keskmine palk 2003. aastal oli 3509 krooni, 2004. aastal on selleks kavandatud 3817 krooni (nooremispektori põhipalk 2004. aastal on vastavalt palgaastmestikule (astmed 12 kuni 18) vahemikus 2630 kuni 3000 krooni). Seega on nende palk enam kui kaks korda väiksem Eesti keskmisest. Tallinnas, kus töötajate keskmine töötasu on riigi keskmisest oluliselt kõrgem, saavad inspektorid palka samadel alustel kui inspeksiooni teistes struktuuriüksustes. Toidujärelevalve-töötajad võivad saada lisatasu, kui nad täidavad neist ametipositsioonilt kõrgema ametniku tööülesandeid.

Inspeksioonis pole olnud ega ole siseaudiitori ametikohta, sisekontrolli eest on vastutanud asutuse jurist.

Arvestades inspeksiooni töö spetsiifikat (kontrollitavais ettevõtteis teostatakse paljusid arveldusi sularahas, toitlustusettevõtete deklareeritavat käivet on suhteliselt raske kontrollida, kontrollijad peavad otsuste tegemisel paljuski tuginema kaalutlusõigusele) ning järelevalveametnike kui hästi kvalifitseeritud töötajate riigi keskmisest madalamat, Tallinna puhul linna keskmisest mitu korda madalamat töötasu, ei välista Riigikontroll riski, et inspektorid ei juhindu oma otsuste tegemisel mitte alati inspeksiooni eesmärkidest.

Inspeksiooni juhtkonna antud selgituste kohaselt pole inspeksioonis viimasel kahel aastal ühtki inspeksiooni töötajat vabastatud ametist seepärast, et nad pole oma tööga hakkama saanud, on käitu-

⁴⁵ Enamik neist proovidest võeti, kui inspektoritel oli põhjust kahelda toidu nõuetele vastavuses; st et sellest suhtarvust ei saa järeldada, nagu ei oleks kolmandik müügilolevast toidust mikrobioloogiliste nõuete kohane.

nud ebaeetiliselt või ebaausalt. Järelevalvatavate ettevõtjate liitude esindajate sõnade kohaselt pole neil informatsiooni inspeksiooni töötajate ebaausa või ebaeetilise käitumise kohta.

Sotsiaalministeeriumi siseaudiitorid hindasid 2004. aasta esimesel poolel inspeksiooni järelevalvetgevuse korralduse rahuldavaks.

Järelevalve tootlustamise üle avalikel üritustel

Tunnustatuse taotluste menetlemise korra kohaselt peab käitleja esitama taotluse asukohajärgsele tervisekaitseasutusele. Nii tuleb talitada ka siis, kui toidu käitlemine toimub mittestatsionaarsetes tegevuskohtades (haagised ja telgid). Avalikud üritused (kaubandustegevuse seaduse tähenduses) toimuvad üle kogu Eesti, juba tunnustatud ettevõtted ei pea ürituse toimumise asukohajärgses tervisekaitseasutuses endale täiendavat tunnustatust taotlema. Avalikul üritusel tegutsemiseks vajaliku müügipileti (kaubandustegevuse seaduse tähenduses) saamiseks peavad nad oma tunnustatust tõendama. Müügipileti väljastaja peab kontrollima toidukäitleja tunnustatust, kuid ta ei pea kontrollima esitatavate dokumentide ehtsust ega teavitama Tervisekaitseinspeksiooni avalikul üritusel tegutsema hakkavatest toidukäitlejatest. See halvendab Tervisekaitseinspeksiooni võimalusi nendel üritustel tegutsejate üle järelevalvet korraldada. Ei ole välistatud ka, et kaubanduse korraldajale esitatakse ettevõtte tunnustatuse kohta ebaõiged andmed. Selliseid juhuseid on olnud näiteks Virumaa Tervisekaitsetalituse Ida-Virumaa tegevuspiirkonnas, kus tunnustatuse kinnituseks on esitatud statsionaarse kohviku/restorani tunnustamise number (müügitelk/haagis on tunnustamata) või kaubandusettevõtte tunnustatust kinnitav dokument, kuigi ettevõtte tegutseb avalikul üritusel tootlustajana.

Sanktsioonide rakendamine ja neist teavitamine

2003. aastal määras inspeksioon trahve 771 juriidilisele ja füüsilisele isikule, kokku 1 041 965 krooni. Trahvid ulatusid 15 000 kroonini. 2004. aasta kolme kvartali jooksul on määratud trahve rohkem kui 2003. aastal kokku, trahvide suurus ulatus 30 000 kroonini, kolme kvartaliga määratud trahvide kogusumma ületas 2003. aastal määratud trahvide kogusummat. Sunniraha määramise kohta inspeksioonis koondarvestust ei peeta, kuna seda määratavat harva. Koondarvestust selle kohta, mitmele isikule on sama puuduse eest korduvalt trahve määratud, inspeksioonis ei peeta; sellest võib järeldada, et inspeksiooni juhtkond ei ole selle näitaja alusel püüdnud hinnata trahvide määramise mõjusust.

Inspeksiooni juhtkond on andnud tervisekaitsetalitustele suulise suunise trahvide ja sunniraha kasutamiseks mõjutusvahendina.

Tervisekaitseinspeksiooni järelevalvetgevuse tulemuslikkust saab hinnata selle järgi, kas riigis on suudetud vältida haiguspuhanguid, mis on tingitud toidu ja vee saastatusest (sh haiguskandjatega ja mürkidega). Seni on olukord selles osas olnud hea.

Tervisekaitseinspeksioon avalikustab oma otsused (kuid mitte tervikdokumendid) tuvastatud väärtegude toimepanijate suhtes Tervisekaitseinspeksiooni veebilehel.⁴⁶ Seda sätestavas inspeksiooni peadirektori käskkirjas⁴⁷ viidatakse avaliku teabe seadusele (§ 28 lg 1 p 14), mis kohustab teabevaldajat avalikustama riikliku järelevalve ettekirjutusi. Riigikontrolli arvates võib inimeste tervist ohustavate väärtegude kohta tehtud otsuste avalikustamine aidata kaasa sellele, et edaspidi järgivad need isikud kehtestatud toiduohutusnõudeid täpselt. Samal ajal ei ole selline avalikustamine õiguspärane: väärteomenetluse seadustiku kohaselt peab väärteoasja kohtuväline menetleja pidama väärteoasjade registrit⁴⁸, kuid karistusregistri seaduse kohaselt kantakse kohtuvälise menetleja jõustunud otsus karistuse määramise kohta väärteoasjas karistusregistrisse, millesse kantud andmete avaldamine on keelatud⁴⁹.

⁴⁶ www.tervisekaitse.ee/tkuus.php?msgid=3492

⁴⁷ 18.12.2003. a käskkiri nr 133-p "Väärteoasjade üle arvestuse pidamise ja trahvide laekumise kord"

⁴⁸ Väärteomenetluse seadustik, § 82 lg 1

⁴⁹ Karistusregistri seadus, § 4 lg 1 p 2; lg 2

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Kui Euroopa Komisjoni väljatöötavad, kuid seni veel puuduvad mikrobioloogianõuded toidule ei valmi ega jõustu lähema aasta jooksul, siis otsustada koos põllumajandusministriga, kas põllumajandusministri nõudeid toidutooret käitlevatele ettevõtetele oleks otstarbekas kuni Euroopa Liidu nõuete kehtestamiseni rakendada ka jaekaubandus- ja toitlustusettevõtete suhtes. Kui selles osas kokkuleppele jõutakse, siis teha põllumajandusministrile ettepanek täiendada vastavasisuliselt määrusi.
- Otsustada, kas toiduseaduse sättes (§ 28 lg 1) “Toitu käitlev töötaja ning oma tööülesannete tõttu toidutoorme või toiduga või selle käitlemisvahenditega kokkupuutuv töötaja peab nakkus- ja parasitaarhaiguste tuvastamiseks ning nende leviku tõkestamiseks käima enne töösuhte algust ja korrapäraselt töösuhte ajal tervisekontrollis ning tal peab vastavalt rahvatervise seadusele selle alusel kehtestatud õigusaktidele olema tervisetõend” tuleks mõistet “korrapäraselt” täpsustada (või lisada seadusesse selleks volitusnorm sotsiaalministrile) ning kas tervisetõendi omamise nõue tuleks uuesti sätestada rahvatervise seaduses või sätestada selle tõendi omamise nõue toiduseaduses.
- Kaaluda vajadust algatada väärtemenetluse seadustikku muudatuse tegemist, mis sätestaks toiduseaduses nimetatud väärtegade menetleja jõustunud otsuste avalikustamise.
- Soovitada Tervisekaitseinspeksiooni peadirektoril
 - anda inspeksiooni tervisekaitsetalitustele korraldus tõhustada koostööd omavalitsusüksustega, et tagada senisest tõhusam järelevalve avalikel üritustel tegutsevate toitlustusettevõtete üle;
 - kehtestada järelevalveametnike senisest täpsemad otsustuskriteeriumid ja nende järgimise tagamiseks tõhustada inspeksiooni sisekontrollisüsteemi;
 - tühistada oma käskkiri, mille alusel inspeksiooni otsused väärtegade eest trahvide määramisel avalikustatakse inspeksiooni veebilehel, ja lahendada inspeksiooni tehtud ettekirjutuste avalikustamisega seotud probleemid.

6. Riigilõivu tasumine

Reeglid

Seadused ei sätesta riigilõivu ettevõtte tunnustamise taotluse otsuse tegemise eest. Küll aga peab toidutoorme või toidu käitleja igal aastal tasuma järelevalvetoimingute eest riigilõivu: mitteloomset päritolu toidutoorme või toidu tööstusliku töötlemise ja toidu valmistamise korral 1500 krooni; toitlustamise või jaekaubanduse korral 500 krooni.

Lõivu tasumist tõendavad dokumendid tuleb esitada järelevalveasutusele hiljemalt 10. jaanuariks. Käitleja, kes alustab tegevust pärast 1. juulit, peab tasuma riigilõivu pooles ulatuses.

Tervisekaitseinspeksioon on riigilõivuga maksustatava toimingu – järelevalve – teostaja, seega ka riigilõivu võtja riigilõivuseaduse tähenduses. Toiduseadus ei kohusta inspeksiooni kontrollima lõivu laekumist riigieelarvesse. Küll aga tuleneb see kohustus valitsuse kehtestatud korrast.⁵⁰ Lõivu tasumata jätmine ei ole tunnustamise otsuse kehtivuse peatamise või kehtetuks tunnistamise aluseks. Riigilõivuseadusest tuleneb, et Sotsiaalministeerium peab kontrollima Tervisekaitseinspeksiooni tegevust riigilõivu võtmisel vähemalt kord kahe aasta jooksul.⁵¹ Maksu- ja Tolliametil on õigus teha riigilõivu maksjale ettekirjutus tasumata riigilõivu sissenõudmiseks, Tervisekaitseinspeksioonil on õigus esitada ametile vastavasisuline ettepanek.⁵² Kui riigilõivu maksja ei ole tasunud riigilõivu Maksu- ja Tolliameti ettekirjutuses määratud tähtaja jooksul, on ametil õigus pöörduda kohtutäituri poole riigilõivu maksja poolt tasumata riigilõivu sissenõudmiseks täitemenetluse seadustikus kehtestatud korras. Riigilõivu ebaõiges võtmises või riigilõivu riigieelarvesse laekumata jäämises süüdi olev isik vastutab haldus-, kriminaal- või distsiplinaarkorras.⁵³

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Tasumisele kuuluva lõivu suuruse arvutamine

Tervisekaitseinspeksioon on tervisekaitsetalitustele ja nende osakondadele selgitanud riigilõivu tasumist jaekaubandus- ja toitlustusettevõtetes tehtavate järelevalvetoimingute eest.⁵⁴ Jaekaubandus- ja toitlustusettevõtetes käitlemisvaldkonnad riigilõivuseaduse tähenduses on seega järgmised: toidu valmistamine, toitlustamine, jaekaubandus.

Inspeksiooni tõlgenduse kohaselt on toidu valmistamise valdkonnaga tegemist siis, kui toitu valmistatakse käitlemisettevõttes (näiteks kulinaarköögis) turustamiseks väljaspool ettevõtet. Toitlustamisena käsitletakse toidu (roogade) valmistamist või taaskuumutamist toitlustusettevõtte köögis ja serveerimist sama ettevõtte söögisaalis kohapeal. Jaekaubandusena käsitletakse toidukauba müümist jaekaubandusettevõttes. Kui ühes ettevõttes tehakse mitmesse erinevasse valdkonda kuuluvaid käitlemis- toiminguid, tuleb lõivu tasuda iga erineva valdkonna eest.⁵⁵

⁵⁰ Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrus nr 140 "Riigilõivu sularahas vastuvõtmise, tasumise kontrollimise ja tagastamise kord", § 9

⁵¹ Riigilõivuseadus, § 30

⁵² Riigilõivuseadus, § 33

⁵³ Riigilõivuseadus, § 36

⁵⁴ Tervisekaitseinspeksiooni 20.05.2003. a kiri nr 4/1-11/549, mis on koostatud inspeksioonile adresseeritud Eesti Vabariigi Õiguskantsleri 01.02.2001. a kirja nr 1-14/326, Põllumajandusministeeriumi 13.01.2000. a kirja nr 7-2-11/90 ja 27.01.2000. a kirja nr 7-5/193 ning Tartu Linnavalitsusele adresseeritud Rahandusministeeriumi 25.01.2000. a kirja nr 20-5-1/374 alusel.

⁵⁵ Näide: Käitlemisettevõttes (üks omanik, üks hoone, üks aadress) toimub toidu tööstuslik töötlemine (nt pagaritoodete tööstuslik tootmine, tooteid müüakse oma kaupluses ja viiakse teistesse kauplustesse müügiks) ja toidu valmistamine (kulinaartoodete valmistatakse oma kaupluses ja viiakse teistesse kauplustesse müügiks) ning on toitlustusettevõtte (avalik kohvik) ja toidukauplus. Sel juhul tuleb käitlejal tasuda järelevalvetoimingute eest riigilõivu järgmiselt: toidu tööstusliku tootmise eest 1500 kr, toidu valmistamise eest 1500, toitlustamise eest 500 ja toidu jaemüügi eest 500 kr – kokku 4000 kr.

Lõivu tasumine

Riigikontroll esitas Maksu- ja Tolliametile päringu, et selgitada, kas valimis olnud ettevõtted olid järelevalve eest riigilõivu tasunud. Ameti valduses olevaist andmebaasidest see otseselt ei selgu, konkreetset vastust ettevõtete kaupa ei suutnud amet Riigikontrollile anda.

Eelkõige on see tingitud asjaolust, et riigilõivu tasumisel vormistatavatel dokumentidel ei kajastata kõiki andmeid, mis neil raamatupidamise seaduse järgi peaks olema.⁵⁶

Sagedased on juhud, kui ettevõtja tasub lõivu kõigi oma ettevõtete eest ühe summana, märkimata maksekorraldusel ettevõtete nimesid, kelle eest lõiv tasutakse; mõnikord tasutakse ühe maksega ja ühe viitenumbriga lõiv mitme erineva sisuga toimingu eest; mõnikord tasub ettevõtja (FIE) eest tema perekonnaliige, märkimata maksekorraldusele ettevõtte nime jne. Inspeksioon pole neile küsimustele piisavat tähelepanu pööranud ega rangelt nõudnud kehtivate reeglite järgimist.

Vastuseks Riigikontrolli päringule saatis amet kõik andmed riigilõivu laekumiste kohta 2003. aasta järelevalvetoimingute eest toidutoorme ja toidu käitlemisel (viitenumber 1002463) riigi ulatuses tervikuna. Neist nähtus, et ligikaudu 80% valimis olnud käitlejatest olid riigilõivu tasunud (riigi ulatuses tervikuna on olukord teine, vt allpool "Lõivu tasumise kontrollimine"). Riigilõiv olid tasutud kõigi suurte kaupluste, kioskite, tanklate-kaupluste jm kettide osas, sh kõigi nende üksuste osas. Riigilõivu ei olnud tasunud mõned suhteliselt väikesed äriühingud ja mõned füüsilisest isikust ettevõtjad. Mõned käitlejad võisid olla tasunud riigilõivu 2003. aasta järelevalvetoimingute eest ka 2002. aasta lõpul, kuid seda ei saanud esitatud andmete põhjal kontrollida. Üldjuhul olid riigilõivud tasutud mõne-nädalase kuni mõnekuuse hilinemisega (põhiliselt märtsis). Valimis olnud käitlejatest oli ainult üks riigilõivu õigel ajal tasunud.⁵⁷

Riigi või omavalitsuse eelarvest finantseeritavad haridus-, sotsiaal- ja meditsiiniasutused on vabastatud riigilõivu tasumisest asutusesisese toitlustamise järelevalvetoimingute eest.⁵⁸ Siiski on osa neist seda tasunud. Samas oli auditeeritud valimis mitmeid koolides tegutsevad erakapitalil põhinevaid ettevõtteid, kes polnud riigilõivu järelevalvetoimingute eest üldse tasunud või polnud seda teinud täies ulatuses.

Suviste suurürituste välitoitlustuse, välimüügitelkide jm ajutiste tunnustatud müügikohtade järelevalve eest ei olnud valimis olnud käitlejad riigilõivu tasunud, kusjuures kõigi oma alaliste ettevõtete eest olid need käitlejad riigilõivu tasunud. Inspeksiooni selgituste kohaselt on käitlejatele ajutiste müügikohtade tunnustamise otsuse andmisel riigilõivu tasumise kohustust selgitatud ja järelevalve teostamisel on vastavat riigilõivu tasumist tõendavat dokumenti nõutud.

Riigilõivuseadus sätestab, et toidu käitleja, kes alustab tegevust pärast 1. juulit, tasub riigilõivu pooles ulatuses seaduses sätestatud summast.⁵⁹ Sellest tuleneb, et avalikel üritustel toitlustamiseks ühekordset tunnustatust taotlev ettevõtte peab juhul, kui üritus toimub aasta esimesel poolel, tasuma kaks korda suuremat lõivu, kui see ettevõtte, kes taotleb luba aasta teisel poolel toimuva ürituse tarvis. Riigikontrolli arvates ei ole selline vahetegemine sisuliselt põhjendatud.

Lõivu tasumise kontrollimine

Tervisekaitseinspeksioon on taotlenud ning saanud Maksu- ja Tolliametilt loa kontrollida elektroonilisel teel riigilõivu laekumist ameti pangakontodele Hansa- ja Ühispangas. Üldjuhul seda kontrollitud ei ole. Väidetavalt on raske nendesse elektroonilistesse andmebaasidesse pääseda: see on osutunud väga aeganõudvaks. Audiitor veendus selles Ida-Virumaa osakonnas – päeva jooksul ei õnnestunud inspeksiooni töötajal pankadest vastavaid andmeid kontrollida.

⁵⁶ § 7 lg 1

⁵⁷ Jõgeva Majandusühistu oli 07.01.2003 tasunud oma 19 kaupluse eest ja nende kohta olid vormistatud eraldi dokumendid.

⁵⁸ Riigilõivuseadus, § 23¹

⁵⁹ § 88² lg 4

Audiitorile antud selgituste kohaselt kontrollivat inspeptsiooni mõned osakonnad riigilõivude tasumist ettevõtetes olevate andmete põhjal järelevalve käigus ning esitavat saadud andmete põhjal info võlglaste kohta Maksu- ja Tolliametile. Inspeptsiooni juhtkonnal ei olnud inspeptsiooni kohta tervikuna ülevaadet selles osas tehtavast tööst ega selle tulemustest (olukorrast lõivu laekumisel). Viitenumbri, mille alusel saab eristada inspeptsiooni toimingute eest makstavat lõivu Veterinaar- ja Toiduameti toimingute eest makstavaist lõivudest, taotles inspeptsioon Maksu- ja Tolliametilt endale alles auditi käigus.

2004. aasta novembri algul ei teadnud ükski riigiasutus, kui palju seda lõivu pidanuks 2003. aastal riigile laekuma ja kui palju tegelikult laekus, ka ei olnud kellelgi ülevaadet sellest, kui paljud ettevõtted olid selle lõivu tasunud/tasumata jätnud 2004. aastal. Audiitori tehtud ligilähedase arvestuse kohaselt pidanuks riik selle lõivuna 2003. aastal saama üle 5 miljoni krooni, saadi poole vähem.

Riigikontrolli arvates on olukord nende lõivude maksmisega nii halb seepärast, et inspeptsioon pole sellele tööõigule nõutavat tähelepanu pööranud (arvestus- ja sisekontrollisüsteem pole selles osas viidud kooskõlla rahandusministri poolt 11.12.2003. a määrusega nr 105 kehtestatud riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatuga).

Sotsiaalministeerium polnud inspeptsiooni tegevust selles osas viimastel aastatel kontrollinud, seda polnud teinud ka Maksu- ja Tolliamet.

Ettepanekud

sotsiaalministrile

- Rakendada abinõud tagamaks, et Tervisekaitseinspeptsiooni juhtkond
 - täiendaks inspeptsiooni arvestus- ja sisekontrollisüsteemi selliselt, et see tagaks inspeptsiooni juhtkonnale pideva ülevaate lõivude maksmisest ja abinõudest, mis on rakendatud nende suhtes, kes pole lõive tähtajaks tasunud;
 - selgitaks välja ettevõtted, kes pole järelevalve eest riigilõivu tasunud, ning algataks tasumata lõivude sissenõudmise;
 - leiaks koos Maksu- ja Tolliametiga lahenduse probleemidele, mis tulenevad asjaolust, et lõivu tasumisel ei järgita nõudeid – ei märgita maksekorraldusele kõiki vajalikke andmeid, mis võimaldaksid seostada tasunud lõivu konkreetse ettevõtte konkreetse käitlemisvaldkonnaga.
- Määrata ministeeriumi struktuuriüksus, kes peab kontrollima Tervisekaitseinspeptsiooni tegevust riigilõivu võtmisel.

rahandusministrile

- Otsustada, kas oleks vajalik kehtestada riigilõivuseaduses lõiv ettevõtete tunnustamise kohta otsuse tegemise eest. Kui seda peetakse põhjendatuks, siis algatada riigilõivuseaduse muutmine.
- Kaaluda vajadust muuta riigilõivuseadust selliselt, et toidukäitleja, kes taotleb tunnustatust ühekordseks tegutsemiseks avalikul üritusel aasta esimesel poolel, peaks järelevalvetoimingute eest tasuma riigilõivu samal määral, kui seda peab tasuma käitleja, kes taotleb tunnustatust tegutsemiseks aasta teisel poolel toimuva avaliku ürituse tarvis, ning kui sellist ettepanekut põhjendatuks peetakse, algatada riigilõivuseaduse muutmine.
- Kuna kehtivad õigusaktid ei näe ette sanktsioone ettevõtete suhtes, kes jätaavad tasumata igaaastase lõivu järelevalvetoimingute eest, ning nende suhteliselt väikeste lõivude haldamise kulud on üsna suured, kaaluda neist lõivudest loobumist.

põllumajandusministrile

- Kui peetakse otstarbekaks säilitada riigilõiv ettevõtete järelevalve eest, siis kaaluda vajadust lisada toiduseadusesse sätte, mille kohaselt selle lõivu tasumata jätmine on tunnustatuse kehtivuse peatamise aluseks.

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

Sotsiaalministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri
rahandusministri ülesannetes, põllumajandusministri ning
Tervisekaitseinspeksiooni direktori vastused



Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 TALLINN

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

Meile 03.01.2005.a nr 13.1-5/11305

Ettevõtete tunnustamine ja toiduseaduse järelvalve

Lugupeetud härra Kõrge

Oleme läbi vaadanud Riigikontrolli kontrollaruande nr 2-4/04/120 „Tervisekaitseinspeksiooni tegevus ettevõtete tunnustamisel ja toiduseaduse järgimise järelvalvel“ eelnõu ja esitame oma arvamused, selgitused ning kava ettepanekute rakendamiseks. Tunnustame samuti Tervisekaitseinspeksiooni väga suurt tööd tootlustus- 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. Tervisekaitseinspeksiooni (edaspidi TKI) veebilehel on tööandjale välja pandud soovitusel 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 varem esitatud seisukoha juurde, et mikrobioloogiliste

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 juhendada 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 toitlustusettevõtetele ega jaekaubandusele.

Väärteomenetluse seadustiku muutmiseks teeme Justiitsministeeriumile vastava ettepaneku teha vajalik muudatus väärteo otsuse avalikustamiseks ning kohustada väärteo otsust avalikustama. Ärhugi 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 Tervisekaitseinspeksiooni poolt korraldatavat toiduohutuse-, enesekontrolli-, hügieenialase ning õigusakte tutvustavat koolitustegevust ja teeme hiljemalt 31. märtsiks 2005 vajalikud muudatused Tervisekaitseinspeksiooni põhimääruses ja tervisekaitse teenuste hinnakirjas, tekitamata seejuures kõlvatut konkurentsi.

Tervisekaitseinspeksioon 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. Tervisekaitseinspeksiooni ei kasuta enam tunnustamisel formuleeringut "tunnustamisotsuse muutmise", sest seni ei ole toiduseaduses sellist formuleeringut.

Tervisekaitseinspeksioon 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 kaalutusõiguse.

Sotsiaalminister teeb Tervisekaitseinspeksiooni 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 käitlemisettevõtte ei vasta nõuetele;
- 3) tühistada oma käskkiri, mille alusel avalikustatakse inspeksiooni 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 Tervisekaitseinspeksiooni 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 Tervisekaitseinspeksiooni juhtkonda:

1) täiendama inspeksiooni arvestus- ja sisekontrollisüsteemi selliselt, et see tagaks inspeksiooni juhtkonnale pideva ülevaate lõivude maksimisest ja abinõudest, mis on rakendatud nende suhtes, kes pole lõive tähtajaks tasunud;

2) selgitama välja ettevõtteid, 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 Tervisekaitseinspeksiooni 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 toidlustusettevõtetes. 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 ettevõtetel väärarusaama, et makstud lõivu eest tehakse toiduohutuse tagamiseks vajaminevad uuringud ja analüüsid tasuta. Lisaks puuduvad sanktsioonid neile ettevõtetele, kes jätvavad 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 §23¹), kus riigilõivu asutusesisese toitlustamise järelevalvetoimingute eest ei pea tasuma riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavad haridus-, sotsiaal- ja meditsiinasutused.

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: G 01.2005 nr 4-2/15050

Ettevõtte tunnustamine ja toiduseaduse järelvalve

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

Riigilõiv on tasu, mis tasutakse riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse poolt teostatud toimingute või osutatud teenuste 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 toimingute kulud. Riigilõivu kehtestamise vajaduse ja riigilõivumäära suuruse arvestuse koostab asutus, kelle pädevuses on riigilõivuga maksustatava toimingute teostamine või teenuste 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 aluseaduses. Riigilõivuseaduses sätestatakse vastavate riigilõivuga maksustatavate teenuste ja toimingute loetelu ning neile vastavad riigilõivumäärad, samuti riigilõivu arvestamise ja tasumise korra alused.

Eelnevalt tulenevalt juhime tähelepanu sellele, et toiduseadus, mille alusel toidutoorme või toidu käitleja (edaspidi käitleja) üle järelvalvetoiminguid teostatakse, ei sätesta riigilõivu tasumise kohustust. Riigilõivuseaduses on küll sätestatud järelvalvetoimingute eest tasutava riigilõivu määrad ning tasumise kord, kuid seda ei saa pidada piisavaks käitlejale riigilõivu tasumise kohustuse seadmisel. Selles osas vajab toiduseadus pädevate ministriumite (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 toimingute teostamist reguleerivast seadusest, antud juhul toiduseadusest.

Vastuseks kontrolliaruandes 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

Toiduamet ning Tervisekaitseinspeksioon, 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.

Järelevalvetoimingute 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



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 M.22/10817-1

Kontrolliaruande eelnõu

Lugupeetav härra Kõrge

Edastame Teile Põllumajandusministeeriumi arvamused ja ettepanekud Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/120 "Tervisekaitseinspeksiooni 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 enamuse 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

04

04251

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6101
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pr@riigikontroll.ee

RIIGIKONTROLL

Kuupäev Reg nr
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 kaasnenum 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

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 asukohta aadressi, vaid üksnes käitleja oma.

Lehekülje 15 alamärguses 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 tootlustusettevõtte 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 tootlustusettevõtetes 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 tootlustusettevõtetes, 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 inspeksiooni 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.

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 ettevõtte 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. Ettevõtte, 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

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

Saadame oma arvamuse auditi kontrolliaruande kohta ja ülevaate rakendatavatest abinõudest.

Lugupidamisega


Tiiu Aro
Peadirektor

M. Muzdžšin
6943503

RIIGIKONTROLL

Kuupäev

Reg nr

20.12.04

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

„Tervisekaitseinspeksiooni 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 Tervisekaitseinspeksiooni (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 ettevõtte arendab ennast, investeerib raha ruumide renoveerimisse ja personali koolitusse), sest avamise ajal vastas ettevõtte 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 kaalutusõigustele 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 toidukäitlejatele laekunud 4500 tunnustamise taotlust, mida menetledes püüdis Tervisekaitseinspeksioon 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 vääртеоotsuste avalikustamine ei ole lubatud. TKI esitas Justiitsministeeriumile sellekohase teabenõude, millele vastas kriminaalpoliitika osakonna nõunik hr Einar Hillep. Tema kinnitusele pole vääртеоasjade register karistusregistri osa: "VTMS §82 sätestab vääртеоasja 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 vääртеоemenetluse 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 Tervisekaitseinspeksioonis nõupidamine, kus osalevad kõik tervisekaitsetalituste direktorid, tervisekaitsetalituste osakondade juhatajad ja juhtivad inspektorid; neile tutvustatakse auditi järeldusi, ettepanekuid ja meetmeid nende täitmiseks.

TKI

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 käitlemisettevõtelt sisse nõuda.
5. Tervisekaitseinspeksioonis on valmimas inspektoritele "Juhend toitlustus- ja jaekaubandusettevõtete inspekteerimiseks avalikel üritustel".

Ree Oja
20.12.04