SELVITYS

3.4.2018

Maa- ja metsätalousministeriö
Ruokaosasto
Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

VIITE: HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTAUUDISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOA SEKÄ VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUDELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 14/2018 VP)

ELÄINLÄÄKÄRIN PÄTEVYYDEN EDELLYTTÄMINEN MAAKUNTIIN SIIRTYVISSÄ YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON TEHTÄVISSÄ

Maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijakuulemisessa 22.3.2018 esitelleet otsikkokohdassa mainittua hallituksen esitystä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaa koskevien lakiehdotusten osalta. Kuulemisessa käsiteltiin kysymystä sitä, missä maakunnalle siirrettävissä tehtävissä edellytetään eläinlääkärin pätevyyttä, ja valiokunta pyysi maa- ja metsätalousministeriötä toimittamaan asiasta myös kirjallisen selvityksen, jossa kelpoisuutta käsitellään tehtävittäin eriteltyinä. Selvityksenä esitetään kunnioittavasti seuraavaa:

Johdanto

Maakuntauudistuksessa tavoitteena on perustaa itsehallinnolliset maakunnat. Maakunnat päättäisivät omasta organisaatiostaan, maakunnalle säädetyn toimivallan delegoinnista tarvittavilta osin hallintosäännöllä viranhaltijatasolle sekä maakuntien mahdollisesta yhteistoiminnasta (esim. yhteinen virka). Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat ympäristöterveydenhuollon tehtäviä koskevat lakiehdotukset samoin kuin muutkin hallinnonalan lakiehdotukset on laadittu nämä lähtökohdat huomioon ottaen siten, että maakuntiin kunnista ja aluehallintovirastoista siirrettävä toimivalta osoitetaan lähtökohtaisesti maakunnalle. Ympäristöterveydenhuoltoa koskeviin lakiehdotuksiin on kuitenkin otettu säännöksiä tiettyjen tehtävien kuulumisesta eläinlääkäri-viranhaltijalle siltä osin kuin se on katsottu välttämättömäksi tehtävissä vaadittavan asiantuntemuksen turvaamiseksi tai Euroopan unionin säännösten täytäntöön panemiseksi.

Säätämistapa, jossa toimivaltaisen viranhaltijan kelpoisuutta ei tarkasti rajata, lisää valvontaan joustavuutta mahdollistaen mm. eri valvontojen suorittamista samoilla valvontakäynneillä. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi on tietyissä tapauksissa tarkoituksenmukaista suorittaa tukivalvontaa ja muuta valvontaa samoilla tilakäynneillä, yhdistää uusintatarkastuksia toisen lainsäädännön mukaiseen valvontakäyntiin sekä ottaa huomioon toisen lainsäädännön mukaisen valvonnan yhteydessä tehtyjä havaintoja tarvitsematta tehdä uutta valvontakäyntiä.

Jäljempänä esitellään lakiehdotuksia eläinlääkärin pätevyyttä koskevien kelpoisuusvaatimusten näkökulmasta.

Eläinlääkäripalvelut

Esityksen mukaan peruseläinlääkäripalvelujen ja kiireellisen eläinlääkärinavun järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnalta maakunnalle (**lakiehdotus 117)**. Tehtävien hoitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei ole säännöksiä voimassa olevassa eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009) eikä sen muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa, sillä asiasta säädetään eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetussa laissa (29/2000). Eläinlääkärinapua antavalla tulee olla kyseisen lain mukainen oikeus harjoittaa eläinlääkärinammattia. Eläinlääkäriä avustavissa tehtävissä voidaan käyttää muutakin henkilökuntaa kuten eläintenhoitajia.

Elintarvikevalvonnan tehtävät

Nykytila:
Elintarvikelain (23/2006) mukaan kunnan elintarvikevalvonnan tehtävät hoitaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Kunnanvaltuusto voi antaa oikeuden siirtää toimivaltaa edelleen toimielimen alaiselle viranhaltijalle tai jaostolle. Kunnalla tulee olla palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissään tarpeellinen määrä pätevää ja riittävän kokenutta henkilökuntaa.

Lain mukaan elintarvikevalvonnan tehtäviä hoitavalla viranhaltijalla on oltava tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai tarvittaessa Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetty pätevyys. Tämä koskee paitsi kunnan myös aluehallintoviraston viranhaltijoita. Elintarvikevalvonnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (420/2011) edellytetään eläinlääkärin pätevyyttä viranhaltijalta, joka valvoo maidontuotantotiloja, teurastamoja tai poroteurastamoja, suorittaa lihantarkastusta tai vastaa kananmunanpakkaamojen valvonnasta.

Ehdotettu tilanne:
Eläintarvikelakia muutettaisiin (**lakiehdotus 107**) siten, että kunnan elintarvikevalvonnan tehtävät säädettäisiin maakunnalle, samoin aluehallintoviraston tehtävät lukuun ottamatta elintarvikevalvonnan ohjausta, joka siirtyisi Ruokaviraston tehtäväksi. Viranhaltijoiden kelpoisuutta koskevat lain säännökset jäisivät ennalleen, eikä myöskään asetuksella säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin ole tarkoitus tehdä maakuntauudistuksen vuoksi kelpoisuusvaatimusten sisältöön vaikuttavia muutoksia. Virallista valvontaa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625 tulee sovellettavaksi joulukuussa 2019. Se edellyttää toimivaltaisen viranomaisen henkilöstöltä soveltuvaa pätevyyttä ja kokemusta, minkä lisäksi asetuksen liitteessä I säädetään tarkemmin virallista valvontaa suorittavan henkilöstön koulutuksen aihealueista.

Eläintautivalvonnan tehtävät

Nykytila:
Eläintautilain (441/2013) mukaisia eläintautien vastustamiseen liittyviä tehtäviä kuten erilaisia tarkastuksia ja näytteenottoja hoidetaan kunnissa valtion toimeksiantotehtävinä siten, että toimivalta on osoitettu laissa suoraan kunnaneläinlääkärille. Valtio rahoittaa eläinlääkintähuoltolain mukaisesti kunnaneläinlääkärille säädettyjen tehtävien hoidon. Sen sijaan aluehallintovirastolle laissa säädettyjä tehtäviä kuten erityyppisten tarkastusten ja hallintopäätösten tekoa ei rajata eläintautilaissa vain eläinlääkärille kuuluviksi.

Ehdotettu tilanne:
Maakuntiin kunnista ja aluehallintovirastoista siirtyviä eläintautivalvonnan tehtäviä ei ehdoteta yleisesti rajattavaksi vain eläinlääkärille, mikä mahdollistaa paremmin sen, että esim. lupapäätökset voidaan ratkaista ylemmällä organisaatiotasolla esittelystä tai muutoin asiantuntijavalmistelun pohjalta. Kuitenkin eläintautilain muuttamista koskevan lain (**lakiehdotus 130)**:

- 85 §:ssä säädettäisiin, että maakunnan nimeämä virkasuhteessa oleva eläinlääkäri päättäisi terveys- tai eläinlääkintätodistuksen myöntämisestä sekä suorittaisi ne muut tehtävät, jotka eläintautilailla täytäntöön pantavien Euroopan unionin säädösten mukaan kuuluvat virkaeläinlääkärille.

- 89 §:ssä edellytettäisiin, että maakunnan hallintosäännössä vastuu eläintautien torjunnasta tulisi osoittaa viranhaltijalle, jonka tulee olla eläinlääkäri. Ruokavirasto, jolle taudintorjunnan johtovastuu maakuntauudistuksessa siirtyisi, olisi toimivaltainen antamaan taudintorjuntaa koskevia käskyjä suoraan mainitulle viranhaltijalle.

Lisäksi tehtävien delegointia maakunnassa määrittää:

- virallista valvontaa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sekä vuonna 2021 sovellettavaksi tuleva ns. eläinterveyssäännöstö (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/429), joka lähtee siitä, että eläintautivalvonnan tehtävät ovat pääosin eläinlääkärin tehtäviä. Asetuksen 14 artiklassa kuitenkin luetellaan tehtäviä, joita jäsenvaltio voi osoittaa muunkin kuin eläinlääkärin suoritettavaksi.
- eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annettu laki, josta johtuu, että eläinlääkärinammatin harjoittamista sisältäviä eläintautivalvonnan tehtäviä kuten tehtäviä, joihin liittyy diagnoosin tekoa, voidaan osoittaa vain eläinlääkärille.

Eläimistä saatavien sivutuotteiden valvonnan tehtävät

Nykytila:
Kunnaneläinlääkäri suorittaa eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) mukaisia tehtäviä kuten laitosten rekisteröintiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä edellä mainitulla tavalla valtion toimeksiantotehtävinä. Aluehallintovirasto valvoo lain täytäntöönpanoa ja noudattamista ja arvioi sivutuotevalvonnan järjestämissä kunnissa, mutta tämä tehtävä ei siirtyisi maakuntiin vaan Ruokavirastoon.

Ehdotettu tilanne:
Maakuntiin kunnista siirtyviä sivutuotevalvonnan tehtäviä ei ehdoteta esityksessä (**lakiehdotus 142)** yleisesti rajattavaksi vain eläinlääkärille, mikä mahdollistaa paremmin sen, että esim. merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät hyväksymispäätökset ja pakkokeinopäätökset voidaan ratkaista ylemmällä organisaatiotasolla esittelystä tai muutoin asiantuntijavalmistelun pohjalta. Lain 44 §:n 3 momentissa edellytettäisiin kuitenkin, että maakunnan nimeämä virkasuhteessa oleva eläinlääkäri antaa komission asetuksen (EU) N:o 142/2011 liitteessä XI olevan I luvun 1 jakson 3 kohdan mukaisen käsittelemättömän lannan terveyttä koskevan vakuutuksen toimijan pyynnöstä sekä suorittaa ne muut tehtävät, jotka lailla täytäntöön pantavien Euroopan unionin säädösten mukaan kuuluvat virkaeläinlääkärille. Lisäksi virallista valvontaa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus edellyttää sivutuotevalvontaa suorittavalta henkilöstöltä soveltuvaa pätevyyttä ja kokemusta.

Eläinten merkitsemiseen ja rekisteröintiin liittyvät tehtävät

Nykytila:
Kunnaneläinlääkäri suorittaa eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (238/2010) mukaisia eläinten merkitsemistä ja rekisteröintiä koskevien velvoitteiden valvontatehtäviä valtion toimeksiantotehtävinä. Myös aluehallintovirasto hoitaa lain mukaisia valvontatehtäviä, minkä lisäksi ely-keskusten tehtäväksi on säädetty tarkastusten teko eläinten pitopaikoissa. Aluehallintovirastoissa tehtäviä ovat käytännössä hoitaneet läänineläinlääkärit ja ely-keskuksissa tarkastajat, mutta laissa ei ole valtion aluehallinnon viranhaltijoiden kelpoisuutta määritteleviä säännöksiä.

Ehdotettu tilanne:
Eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain valvonta siirtyisi kunnista, aluehallintovirastoista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista maakuntiin. Esitykseen (**lakiehdotus 118)** ei sisältyisi valvontaa suorittavien viranhaltijoiden kelpoisuutta koskevia säännöksiä. Ns. eläinterveyssäännöstö eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/429 lähtee siitä, että eläinten rekisteröintiin ja merkitsemiseen liittyviä tehtäviä voidaan antaa muillekin kuin eläinlääkäreille, mutta tehtävää hoitavalla tulee olla riittävä osaaminen.

Eläinten lääkitsemisen valvonnan tehtävät

Nykytila:
Kunnaneläinlääkäri suorittaa eläinten lääkitsemisestä annetun lain (441/2013) mukaisia tarkastuksia eläinten pitopaikoissa valtion toimeksiantotehtävinä aluehallintoviraston määräysten mukaisesti. Aluehallintovirastolle kuuluvia eläinten lääkitsemisen valvontaan ja pakkokeinojen käyttöön liittyviä tehtäviä ei sen sijaan ole rajattu laissa vain eläinlääkäri-viranhaltijalle.

Ehdotettu tilanne:
Maakuntiin kunnista ja aluehallintovirastoista siirtyviä eläinten lääkitsemisen valvonnan tehtäviä ei esityksessä (**lakiehdotus 135)** rajattaisi vain eläinlääkärille, mikä mahdollistaa mm. asioiden ratkaisemisen esittelystä tai muutoin asiantuntijavalmistelun pohjalta. Virallista valvontaa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus edellyttää kuitenkin toimivaltaisen viranomaisen henkilöstöltä soveltuvaa pätevyyttä ja kokemusta. Eläinlääkkeiden käyttöä ja määräämistä koskevaan valvontatyöhön soveltuu eläinlääkärin koulutus, mutta joihinkin tehtäviin voi soveltua myös muu koulutus kuten esimerkiksi farmasian alan koulutus.

Eläinten kuljetusten valvonnan tehtävät

Nykytila:
Kunnaneläinlääkärille on eläinten kuljetuksesta annetussa laissa (1429/2006) säädetty kuljetusten valvontaan liittyviä tehtäviä, joita tämä hoitaa edellä mainitulla tavalla valtion toimeksiantotehtävinä. Aluehallintovirasto suorittaa laissa säädettyjä tehtäviä kuten eläinkuljettajaluvan ja kuljetusvälineiden hyväksymistodistuksen myöntämiseen liittyviä tehtäviä ja kuljetusten tarkastuksia ilman että tehtävien hoitajan kelpoisuutta on laissa rajattu. Laissa kuitenkin mainitaan toimivaltaisena viranomaisena teurastamojen alueella suoritettavaan valvontaan tarkastuseläinlääkäri, joka poroteurastamojen osalta toimii aluehallintoviraston palveluksessa.

Ehdotettu tilanne:
Maakuntiin kunnista ja aluehallintovirastoista siirtyviä eläinkuljetusten valvonnan tehtäviä ei esityksessä (**lakiehdotus 110)** rajattaisi vain eläinlääkärille, vaan tehtävät säädettäisiin maakunnalle. Lupien myöntämisen ja esim. pakkokeinopäätösten osalta säännös mahdollistaisi edellä kuvatulla tavalla ratkaisun esittelystä tai muutoin asiantuntijavalmistelun pohjalta.

Em. tarkastuseläinlääkäriä koskeva säännös jäisi kuitenkin ennalleen. Lisäksi laissa säädettäisiin, että maakunnan nimeämä virkasuhteessa oleva eläinlääkäri suorittaa ne tehtävät, jotka lailla täytäntöön pantavien unionin säädösten mukaan kuuluvat virkaeläinlääkärille. Näitä ovat mm. tietyt neuvoston asetuksen (EY) N:o 1255/97 (ns. tarkastusasema-asetus) mukaiset valvontatehtävät. Eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetun lain vaatimus eläinlääkärin ammatinharjoittamisoikeudesta tulisi sovellettavaksi, jos valvontaan liittyisi esimerkiksi diagnoosin tekoa kuljetettavan eläimen sairaudesta. Lisäksi virallista valvontaa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus edellyttää kuljetuksia valvovalta henkilöstöltä soveltuvaa pätevyyttä ja kokemusta.

Muut eläinten hyvinvointivalvonnan tehtävät

Nykytila:

Eläinsuojelulain (247/1996) mukaan eläinsuojeluvalvontaa suorittavat kunnaneläinlääkäri, aluehallintovirasto ja poliisi. Lain mukaan valvontaa voi suorittaa kunnassa myös terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, mutta tämän rooli eläinsuojeluvalvonnassa on käytännössä erittäin vähäinen johtuen siitä, että eläinlääkintähuoltolain mukaan valtio korvaa kunnalle vain

kunnaneläinlääkärin suorittaman valvonnan kustannukset. Teurastamoissa ja poroteurastamoissa suoritettavaan eläinsuojeluvalvontaan ovat toimivaltaisia tarkastuseläinlääkäri ja lihantarkastaja.

Ehdotettu tilanne:

Kunnissa ja aluehallintovirastoissa suoritettava muu kuin eläinten kuljetuksiin liittyvä eläinten hyvinvoinnin valvonta ei siirtyisi maakuntiin käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvällä lailla, vaan uudella eläinten hyvinvoinnista annettavalla lailla, joka korvaisi voimassa olevan eläinsuojelulain. Lakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä tällä kevätistuntokaudella. Eläinsuojeluvalvontaan osallistuvan maakunnan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten tarve arvioidaan mainitun hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Täydentävien ehtojen valvonnan tehtävät

Maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) mukaan laissa tarkoitettu täydentävien ehtojen valvonta on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä aluehallintovirastojen tehtävänä. Toimivaltaisten viranomaisten osalta sovelletaan valvottavien substanssilakien säännöksiä, mikä tarkoittaa, että esim. täydentävien ehtojen eläinsuojeluvalvontaan on samat kelpoisuusvaatimukset kuin muuhun eläinsuojelulain noudattamisen valvontaan. Täydentävien ehtojen valvonta esitetään siirrettäväksi maakunnan vastuulle (**lakiehdotus 128**) ilman että valvojan kelpoisuudesta olisi laissa tarkempia säännöksiä. Valvonnassa kuitenkin valvotaan tiettyjen substanssilainsäädännön sääntöjen noudattamista, ja virallista valvontaa koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lähtee siitä, että näiden sääntöjen valvonnassa tulee olla pätevää henkilökuntaa.