31.3.2021

Maa- ja metsätalousministeriö

MMM:n lausuntopyyntö 10.2.2021, VN/20882/2020

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI ELÄINTEN TUNNISTAMISESTA JA REKISTERÖINNISTÄ SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä, jolla kumottaisiin eläintunnistusjärjestelmästä annettu laki (238/2010). Eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin (517/2015), eläinlääkintähuoltolakiin (765/2009), maatalouden tukien toimeenpanosta annettuun lakiin (192/2013), eläintautilakiin (76/2021) ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin (672/2002) esitetään tehtäviksi uudistuksesta johtuvat teknisluonteiset muutokset.

Laissa säädettäisiin eläinterveyssäännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/429 täydentämisestä. Eläinterveyssäännöstöön on koottu osana eläintautien vastustamista aiemmat eläinlajikohtaiset eläinten tunnistamista ja jäljitettävyyttä sekä pitopaikkojen rekisteröintiä koskevat säännökset. Laissa annettaisiin myös unionin virallista valvontaa koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2017/625, valvonta-asetus) täydentäviä säännöksiä muun muassa toimivaltaisista viranomaisista ja seuraamuksista.

Esityksen mukaiset lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitys ei merkitsisi suuria sisällöllisiä muutoksia eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin periaatteisiin ja toimenpiteisiin. Euroopan unionin eläinterveyssäännöstö jättää paljon kansallista liikkumavaraa. Uutta olisi lain soveltamisalan laajentaminen siten, että se kattaisi myös lemmikkieläinten hyvinvoinnin varmistamiseksi tarpeellisen eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin.

Voimassa olevaan eläinten tunnistamisen ja pitopaikkojen rekisteröinnin valvonnan viranomaisjärjestelmään ja viranomaisten väliseen tehtäväjakoon ei tulisi merkittäviä

muutoksia. Tulli ja poliisi säädettäisiin uusiksi laissa tarkoitetuiksi valvontaviranomaisiksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) sekä aluehallintoviraston välistä tehtävänjakoa ja eläintunnistusjärjestelmän valvontaprosessia selkeytettäisiin.

Valvontaprosessin nykytila, esityksen keskeiset tavoitteet ja vaikutukset ilmenevät tältä osin parhaiten esityksen 1. lain 22 §:n ja 4. lakiehdotuksen 25 §:n säännöskohtaisista perusteluista. Niiden mukaan ELY-keskukset suorittavat toimialueellaan tarkastukset eläinten pitopaikoissa paikan päällä ja valvovat muutenkin eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien säännösten noudattamista siten kuin valvonta-asetuksessa säädetään. Tällä hetkellä ELY-keskus tekee tarkastukset, aluehallintovirasto laatii tarkastushavaintojen perusteella ELY-keskusta varten seuraamusehdotuksen ja ELY-keskuksen täydentävien ehtojen koordinaattori vahvistaa aluehallintoviraston läänineläinlääkärin johtopäätöspöytäkirjan perusteella lopullisen seuraamuksen eläinten rekisteröinti- ja merkintäpuutteiden johdosta. Asiakkaan prosessi on hajautettu kahdelle eri viranomaiselle.

Viljelijöitä velvoittavat ns. täydentävät ehdot ovat Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan keskeinen osa. Näiden ehtojen noudattaminen on EU:n viljelijöille maksamien tukien edellytyksenä. Täydentävien ehtojen valvontaa tehdään eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin osalta ELY-keskuksissa ja tukia hakeneista tiloista valvotaan vähintään 3 % tiloista. Tätä otantavalvontaa tehdään nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohitiloille ja tilat valitaan riskianalyysiä käyttäen. Ruokavirasto ohjaa ELY-keskuksia täydentävien ehtojen valvonnassa sekä substanssiohjauksen että täydentävien ehtojen ohjauksen kautta.

Esityksessä ehdotetaan, että ELY-keskus hoitaisi täydentävien ehtojen eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan ja seuraamuksen määräämisen koko prosessin. Aluehallintoviraston läänineläinlääkärin osuus seuraamusehdotuksessa poistuisi. Aluehallintoviraston työmäärän arvioidaan vähenevän ja ELY-keskuksen työmäärän lisääntyvän jonkin verran. Esityksen mukaan muutos täydentävien ehtojen tarkastusten arvioehdotuksista olisi vähäinen (4. lakiehdotuksen 25 §:n säännöskohtaiset perustelut).

Valtiovarainministeriö toteaa, että prosessin selkiyttämiseen ja tehostamiseen tähtäävät muutokset voisivat olla asiakasvaikutuksiltaan merkittävämpiä. Esityksen mukaan prosessin selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen sekä hallinnollisen taakan väheneminen nopeuttaisivat valvontaprosessia. Viljelijä saisi jo havaintopöytäkirjan yhteydessä myös täydentävien ehtojen arvioehdotuksen, mikä nopeuttaisi menettelyä nykyiseen verrattuna.

Valtiovarainministeriö pitää esitystä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten työjaon osalta kannatettavana. Viranomaisvastuiden nykytilan kuvausta ja ehdotuksen pääasiallista sisältöä olisi kuitenkin esityksessä hyvä selkeyttää ja arvioida uudelleen, mitä tulisi sijoittaa yleisperusteluihin ja mitä säännöskohtaisiin perusteluihin.

Esityksen mukaan Tulli valvoisi uutena tehtävänä eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien säännösten noudattamista EU:n sisärajoilla ja siirroissa Suomesta muuhun

kuin jäsenvaltioon. Tulli valvoisi erityisesti sitä, että eläimen tunnistus- ja siirtoasiakirja olisi eläimen mukana eläintä jäsenvaltioiden välillä siirrettäessä. Tulli voisi valvoa myös eläinten tunnistusmerkintöjä. Jos valvonnassa havaittaisiin puutteita, Tulli voisi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun. Vastaava toimivalta hallinnollisen seuraamuksen antamiseen lisättäisiin Tullille samalla myös eläintautilakiin. Tullilla olisi lisäksi toimivaltaa päättää tarpeellisista pakkokeinoista, kuten eläimen siirron kieltämisestä ja Tulli voisi tarvittaessa tehostaa ehdotetun lain nojalla antamaansa määräystä uhkasakolla tai teettämisuhalla. Muutoksenhausta Tullin päätöksiin sovellettaisiin, mitä tullilaissa (304/2016) säädetään. Esityksen mukaan Tullin valvonta tapahtuisi sen resurssien puitteissa ja muun sisämarkkinavalvonnan yhteydessä, eikä ehdotus aiheuttaisi Tullille lisäkustannuksia.

Poliisi voisi eläinkuljetusten valvonnan yhteydessä valvoa, että eläimen mukana on sen tunnistusasiakirja silloin, kun lainsäädäntö sitä vaatii. Esitysluonnoksen mukaan Tullin ja poliisin uusista tehtävistä ei arvioida aiheutuvan niille merkittävää työmäärän lisäystä, koska tehtävät ovat tarkkaan rajattuja ja ne tehdään muun tavanomaisen valvonnan yhteydessä.

Esitysluonnoksen mukaan Tulli ei ole osallistunut esityksen valmisteluun. Valtiovarainministeriö on saanut tiedoksi Tullin esitysluonnoksesta antaman lausunnon, jonka mukaan Tullilla on useita asiaa koskevia kysymyksiä. Myös valtiovarainministeriö katsoo, että Tullin uutta valvontatehtävää sääntelevää eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan lakiehdotuksen 24 §:ä olisi aiheellista vielä täsmentää, jos tehtävä on Tullille säädettävissä.

Tullin uutta toimivaltaa koskevien perusteluiden mukaan kyseistä valvontaa tehtäisiin Tullin muun tavanomaisen valvonnan yhteydessä ja Tullin resurssien puitteissa. Valtiovarainministeriö pitää esitettyä lähestymistapaa sinänsä hyvänä. Tullin uutta valvontatehtävää koskevan lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaan Tulli valvoo eläimen tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien säännösten noudattamista, kun eläimiä siirretään jäsenvaltioiden välillä tai Suomesta muuhun kuin jäsenvaltioon. Säännös ei kuitenkaan rajaa Tullin uutta valvontatehtävää perusteluissa esitetyllä tavalla.

Tullin perustehtävä on huolehtia Suomen ja kolmansien maiden välisen tavaraliikenteen tullivalvonnasta, sen tulliselvityksestä ja -verotuksesta sekä tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta. Ehdotetulla lailla Tullille säädettäisiin sen perustehtävästä poiketen eläinterveyssäännöstön valvontatehtävä Euroopan unionin sisäliikenteessä. Esityksen mukaan (20 §) Ruokavirasto ohjaisi ehdotetussa laissa tarkoitettua valvontaa. Ruokavirasto laatisi lain valvontaa ohjaavan valtakunnallisen suunnitelman, jonka avulla Ruokavirasto voisi ohjata muita toimivaltaisia viranomaisia toimimaan valvontatoiminnalle asetettujen periaatteiden ja tavoitteiden sekä painopisteiden mukaisesti. Lisäksi aluehallintovirasto laatisi valtakunnalliseen suunnitelmaan perustuvan alueellisen valvontasuunnitelman, johon kuuluisi esimerkiksi valvontakohteiden, tarkastusten ja tarkastustiheyksien tarkempi määrittely (21 §). Ehdotettu sääntely voi johtaa siihen, että Tullin tulee Ruokaviraston ja/tai

aluehallintoviraston ohjauksessa kohdentaa valvontaa ja resursseja eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien säännösten noudattamiseen muutoinkin kuin Tullin tavanomaisen tarkastustoiminnan yhteydessä. Se voisi vaikeuttaa Tullin muiden tehtävien, myös perustehtävän, suorittamista ja aiheuttaa lisäkuluja. Tullin uutta tehtävää koskevien perustelujen mukaan edellä selostettua vaikutusta ei ole kuitenkaan tarkoitettu. Valtiovarainministeriö katsoo, että Tullin toimivaltuutta koskevaa säännöstä olisi aiheellista muuttaa siten, että siitä kävisi perusteluissa todetulla tavalla ilmi, että sanottua valvontaa tehtäisiin Tullin muun valvonnan yhteydessä ja Tullin resurssien puitteissa.

Tullin uutta valvontatehtävää koskevan lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että Tullin suorittamassa valvonnassa noudatetaan tullilakia, jollei ehdotetusta laista tai eläinterveyssäännöstöstä muuta johdu. Valtiovarainministeriö pitää hyvänä lähtökohtaa, että Tullin valvonnassa noudatetaan ensisijaisesti tullilain säännöksiä. Esityksen mukaan valvonnassa noudatettaisiin tullilain säännöksiä kuitenkin vain, jos ehdotetussa laissa tai unionin eläinterveyslainsäädännössä ei toisin säädetä. Ehdotetun lain 27 §:n 1 momentin mukaan virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista säädetään valvonta-asetuksen 9–15 artiklassa. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin kuvattu, mitä vaatimuksia ehdotettu laki tai Euroopan unionin eläinterveyssäännöstö asettaa Tullin valvonnalle. Esityksessä ei ole myöskään lähemmin arvioitu Tullille ehdotetun valvonnan käytännön toteuttamistapoja tai sen mahdollisia vaihtoehtoja, eikä Tulli ole osallistunut esityksen valmisteluun. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö vielä selvittää tarkemmin yhdessä Tullin ja tarpeellisin osin valtiovarainministeriön kanssa, kuinka Tullille ehdotettu valvontatehtävä olisi käytännössä tarkoituksenmukaisimmin toteutettavissa ja edellyttäisikö tämä vielä mahdollisesti Tullin tehtävää koskevan säännöksen täsmentämistä tai rajaamista.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen mukaan sillä ei ole suoranaisia vaikutuksia valtiontalouteen. Viranomaistehtäviin liittyvät kustannukset katetaan hallinnonalan kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö Sami Yläoutinen

TIEDOKSI VM/KAO, VKO, VO, BO/Klimenko, Inha, Taskinen