

# Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ 2014

Antti Nurminen

## SISÄLLYS

1. Johdanto .....	4
2. Eläinsuojeluvalvonta Suomessa .....	5
3. Eläinsuojeluvalvonta osana ympäristöterveydenhuoltoa ja aikaisemmat selvitykset .....	6
3.1. Selvitys elintarvikevalvonnan kehittämisestä ja jatkotoimet sen pohjalta .....	6
3.2. Eläinlääkintähuoltolain uudistaminen .....	7
3.3. Selvitys hallintoportaiden vähentämisestä .....	8
3.4. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastus .....	9
3.5. VIRSU –hanke .....	10
3.6. Suoritetut valtiollistamiset .....	12
4. Nykyinen järjestelmä .....	12
4.1. Nykyisen järjestelmän edut .....	13
4.2. Nykyisen järjestelmän haitat .....	14
5. Nykyisen järjestelmän kustannukset .....	16
5.1. Kuntien kustannukset eläinsuojeluvalvonnassa .....	16
5.2. Aluehallintovirastojen kunnille maksamat korvaukset .....	17
5.3. Aluehallintovirastojen kustannukset eläinsuojeluvalvonnassa .....	17
5.4. Eviran kustannukset eläinsuojeluvalvonnassa .....	18
5.5. Eläinsuojeluvalvonnan kokonaiskustannukset .....	18
6. Eläinsuojeluvalvonta Ruotsissa .....	19
7. Eläinsuojeluvalvonnan maksullisuus .....	22
7.1. Ruotsi .....	22
7.2. Muut maat .....	23
7.3. Suomi .....	23
8. Muiden ammattiryhmien kuin eläinlääkärien mahdollisuudet toimia valvontaviranomaisina .....	24
8.1. Nykyiset valvontaviranomaiset .....	24
8.2. Muut ammattiryhmät .....	26
8.3. Koulutuksen tarve .....	27
8.4. Kolmas sektori .....	27
9. Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot pelkästään valtion viranomaisten toimintana .....	28
9.1. Lähtökohdat .....	28
9.2. Kehitystarpeet nykyisessä järjestelmässä .....	29
9.3. EVIRA –malli .....	30
9.4. AVI–EVIRA –malli .....	32
9.5. Muut mahdolliset mallit .....	34
10. Valtiollistamisen vaikutus eläinsuojeluvalvonnan kustannuksiin .....	36

11. Eläinlääkäri vai ei-eläinlääkäri? .....	37
12. Kyselytutkimus .....	38
13. Eläinsuojeluvalvonta ja eläintautivalvonta – yhdessä vai erikseen? .....	46
14. Valtiollistamisen vaikutus kunnalliseen eläinlääkintähuoltoon .....	48
15. Pienteurastamoiden lihantarkastus .....	49
16. Johtopäätökset .....	49
17. Kuulemiset .....	51
18. Kirjallisuutta .....	52

## 1. JOHDANTO

Eläinsuojelulain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä on pitänyt tarpeellisena selvittää, olisiko eläinsuojeluvalvonta jatkossa tarpeen siirtää kokonaisuudessaan valtion viranomaisten hoidettavaksi. Tämä selvitys on laadittu maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta työryhmän esityksen pohjalta.

Selvityksessä tarkastellaan eläinsuojeluvalvonnan nykyistä järjestämismallia, jossa valtio ostaa valvonnan toimeksiantotehtävänä kunnallisilta ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiltä. Nykyisen mallin kehittämistarpeet tuodaan esille.

Vaihtoehtoisina malleina tuodaan esille eläinsuojeluvalvonnan antaminen kokonaisuudessaan Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran tehtäväksi tai valvonnan järjestäminen aluehallintovirastojen toimesta Eviran vastatessa valvonnan valtakunnallisesta suunnittelusta ja ohjauksesta.

Muita toimeksiantoon liittyviä asioita ovat muun muassa valvonnan suorittaminen muulla kuin eläinlääkäriin koulutuksella, vertailu Ruotsin eläinsuojeluvalvontaan sekä valvonnan rahoitus tarkastuksista saatavilla tuloilla.

Selvitys perustuu saatavissa olleeseen lähdemateriaaliin, aluehallintovirastoilta ja Eviralta kerättyihin tietoihin, eläinsuojeluvalvontaan osallistuvien tahojen ja sidosryhmien edustajien haastatteluihin sekä 65 henkilölle lähetettyyn kyselytutkimukseen.

## 2. ELÄINSUOJELUVALVONTA SUOMESSA

Suomessa oli käytössä piirieläinlääkärijärjestelmä 1970-luvun alkuun asti. Piirieläinlääkärit olivat valtion virkamiehiä, joiden pääasiallisena tehtävänä oli tarttuvien eläintautien vastustaminen. He osallistuivat myös eläinsuojeluvalvontaan, joka tosin nykypäivään verrattuna oli suhteellisen vaatimatonta. Heillä oli oikeus antaa kehotuksia eläinsuojelusäännösten rikkojille, mutta järeämpiä keinoja tarvittaessa piti toimeenpanijaksi kutsua poliisi. Piirieläinlääkärien rinnalle perustettiin vähitellen kunnan- ja kaupungineläinlääkärien virkoja. Vuoden 1967 eläinlääkintähuoltolaki määräsi nämä virat pakollisiksi periaatteessa kaikkiin kuntiin. Tämän jälkeen piirieläinlääkärien virat lakkautettiin, kun tarttuvat eläintauditkin olivat huomattavasti vähentyneet. Piirieläinlääkärien tehtävät siirrettiin kunnaneläinlääkäreille, jotka alkoivat suorittaa eläintauti- ja eläinsuojeluvalvontaa valtion toimeksiantotehtävinä. Vuoden 1971 eläinsuojelulaissa säädettiin paikallisiksi eläinsuojeluviranomaisiksi kunnaneläinlääkäri, terveystarkastaja ja poliisi. Nämä viranomaiset ovat pysyneet samoina yli neljäkymmentä vuotta.

Eläinsuojelulakia uudistettaessa vuonna 1996 nimitys terveystarkastaja vaihdettiin nimitykseen ”kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija”. Tässä yhteydessä selviteltiin voitaisiinko eläinsuojeluvalvonta antaa kunnan tehtäväksi. Toisaalta harkittiin myös 70 eläinsuojelueläinlääkärien viran perustamista. Lopputuloksena pitäydettiin entisessä toimeksiantotehtävämallissa.

Voimassa olevan eläinsuojelulain (247/1996) mukaan maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ja valvoo ylimpänä viranomaisena eläinsuojelulain ja sen nojalla annettujen säädösten täytäntöönpanoa ja noudattamista. Pääosan valtakunnallisesta ohjauksesta ja valvonnasta hoitaa keskushallinnon viranomaisena Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Aluehallintovirasto huolehtii alueellaan eläinsuojelulain täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta. Aluehallintovirasto voi lisäksi tietyin edellytyksin valtuuttaa eläinsuojeluvalvojan tekemään tarkastuksia alueellaan, ei kuitenkaan kotirauhan piiriin kuuluvissa kohteissa. Eläinsuojeluviranomaisia ovat toimipaikoissaan myös tarkastuseläinlääkäri ja lihantarkastaja sekä rajaeläinlääkäri.

Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaan kunnan on alueellaan huolehdittava kunnaneläinlääkärille säädettyjen valvontatehtävien hoidon edellytysten järjestämisestä. Muun muassa eläinsuojelulain ja eläintautilain mukaisista valvontatehtävistä maksaa valtio kunnalle korvauksen. Korvauksen perusteena ovat kunnalle aiheutuvat välittömät kustannukset. Korvausta ei makseta toimitilojen ja työvälineiden järjestämisestä eikä työvälineiden käyttöön liittyvästä osaamisesta. Kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan suorittama eläinsuojeluvalvonta ei myöskään kuulu valtion korvauksen piiriin.

Ennen nykyisen eläinlääkintähuoltolain voimaantuloa kunnaneläinlääkärit suorittivat eläinsuojelulain ja eläintautilain mukaiset valvontatehtävät valtion toimeksiantotehtävinä ja valtio maksoi niistä korvauksen suoraan eläinlääkärille.

### **3. ELÄINSUOJELUVALVONTA OSANA YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLTOA JA AIKAISEMMAT SELVITYKSET**

Eläinsuojeluvalvonta ja eläintautivalvonta sisältyvät ympäristöterveydenhuollon toimintakokonaisuuteen, joka puolestaan on tärkeä osa ennaltaehkäisevää kansanterveystyötä. Valtion ja kuntien tehtäväjako ympäristöterveydenhuollossa ja sen eri osa-alueilla on vuosien mittaan selvitetty useaan otteeseen.

#### **3.1. Selvitys elintarvikevalvonnan kehittamisestä ja jatkotoimet sen pohjalta**

Siirryttäessä 2000-luvulle ympäristöterveydenhuollon tehtävistä huolehtivat yksittäiset kunnat tai kuntayhtymät. Lamavuodet 1990-luvulla olivat karsineet kuntien resursseja erityisesti elintarvikevalvonnassa ja valvonnan laadussa oli huomattavia eroja kuntien kesken. Selvitysmies, ELL Veli-Mikko Niemi julkaisi vuonna 2002 laajan raporttinsa elintarvikevalvonnan kehittamisestä. Kehittämiseen esitettiin raportissa viisi vaihtoehtoista mallia. Kuntien vapaaehtoisen yhteistyön malli ja seutukuntamalli säilyttivät elintarvikevalvonnan kuntien vastuulla. Kahdessa mallissa elintarvikevalvonta siirrettäisiin kokonaisuudessaan valtion tehtäväksi, joko johonkin olemassa olevaan valtion aluehallintoon tai omaksi valtiolliseksi elintarvikevalvontaorganisaatioksi. Viidentenä mallina oli valvontatehtävien valtiollistaminen niin, että ne hankittaisiin kunnilta toimeksiantotehtävinä.

Näistä viidestä mallista Niemi päätyi suosittamaan kuntien vapaaehtoisen yhteistyön mallia. Sen mukaan paikallinen elintarvikevalvonta tuli koota olemassa olevien vajaan kolmensadan kunnallisen toimintayksikön sijasta 50-65 seudulliseen yksikköön, jotka mahdollistaisivat paremmin resurssien kokoamisen, valvontahenkilöstön erikoistumisen ja tehokkaan toiminnan. Lisäksi valvonnan valtakunnallisen ohjauksen tehostamiseen tuli kiinnittää huomiota.

Niemen selvityksen pohjalta annettiin vuonna 2003 valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittamisestä. Päätöksen mukaan kuntien vastuulla oleva elintarvikevalvonta tuli koota 50-85 seudulliseen toimintayksikköön vuoteen 2006 mennessä. Periaatepäätökseen kirjattiin samalla, että muun kuntien järjestämistä vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon tuli olla osa saman seudullisen yksikön toimintaa. Näin sinetöitiin käytännössä myös eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan toteuttamistapa, koska ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden säilymistä pidettiin tärkeänä. Yksikön minimikoon tuli koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla olla 10–15 henkilötyövuotta. Samalla käynnistettiin myös ympäristöterveydenhuollon alueellinen yhteistoimintakokeilu (YTAKE), jossa kokeilualueille myönnettiin rahoitusta toiminnan suunnitteluun ja käynnistämiseen.

Kunnille asetettu määräaika osoittautui liian lyhyeksi, ja periaatepäätöstä päivitettiin vuonna 2007. Uudeksi takarajaksi asetettiin vuosi 2013, jolloin kaikkien yhteistoiminta-alueiden olisi aloitettava toimintansa. Vuonna 2009 säädettiin laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009). Lopputuloksena ympäristöterveydenhuollon kokoaminen seudullisiin yksiköihin toteutui koko maassa suunnitellulla tavalla kuntien vapaaehtoisin toimin. Yksiköiden lukumäärä syksyllä 2014 oli 64 kpl.

### 3.2. Eläinlääkintähuoltolain uudistaminen

Eläinlääkintähuoltolain uudistaminen aloitettiin vuonna 2004 ja uusi laki tuli voimaan loppuvuodesta 2009. Myös tässä yhteydessä selvitettiin valtion ja kuntien tehtäväjako ympäristöterveydenhuollossa ja keskusteltiin jälleen eläinsuojeluvalvonnan mahdollisesta kunnallistamisesta. Voimassa olevassa eläinsuojelulaissa ei ole säädetty valvontatehtäviä kunnalle vaan kunnaneläinlääkäreille, ja aikaisemmin valtio myös maksoi valvontatehtävistä toimituspalkkiot suoraan kunnaneläinlääkäreille. Eläinsuojeluvalvonta kuten myös eläintautivalvonta päätettiin edelleen säilyttää valtiollisina, koska niillä nähtiin olevan laajempaa merkitystä vaikka valvonta katsottiin tarkoituksenmukaiseksi säilyttää paikallistasolla.

Kunnaneläinlääkärin asema toisaalta asiakassuhteessa toimivana eläinlääkäripalvelujen tuottajana ja toisaalta virallisena valvojana oli koettu jossain määrin ongelmalliseksi muun muassa hallintolain esteellisyyssäännösten kannalta. Asiaan olivat myös Euroopan yhteisön komission tarkastajat kiinnittäneet huomiota Suomea koskevissa raporteissaan. Myös töiden järjestely ja resurssien kohdentaminen oli vaikeaa, kun kuntatyönantaja ei välttämättä pystynyt huomioimaan valtiolta suoraan kunnaneläinlääkäreille määrättyjen valvontatehtävien osuutta tehtäväkokonaisuudessa. Myös työnantajavastuun päällekkäisyydet aiheuttivat epäselvyyksiä.

Uudessa eläinlääkintähuoltolaissa käytäntöä muutettiin siten, että kunnaneläinlääkärit laskuttavat eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnan toimeksiantotehtävistä omia kuntatyönantajiaan, jotka puolestaan laskuttavat aluehallintovirastoja. Tämä muutos ja valtion talousarviossa eläinten hyvinvoinnin valvontaan saatu 4,8 miljoonan euron lisärahoitus mahdollistivat sen, että kuntiin ryhdyttiin perustamaan erityisiä valvontaeläinlääkärin virkoja. Valvontaeläinlääkärit eivät pääsääntöisesti osallistu eläinlääkäripalvelujen tuottamiseen eivätkä näin ollen ole asiakassuhteessa valvontakohteisiin. Valtaosa eläinsuojeluvalvonnasta ja suurin osa eläintautivalvonnasta on siirtynyt valvontaeläinlääkäreille. Näiden valtion tehtävien lisäksi monet valvontaeläinlääkärit suorittavat myös kunnille kuuluvia valvontatehtäviä kuten alkutuotannon valvontaa ja elintarvikevalvontaa. Valtio korvaa aluehallintovirastojen kautta kunnille valvontaeläinlääkärien suorittaman eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnan välittömät kustannukset. Toimitilat sekä työvälineet ja niiden käytön ohjaus kuuluvat eläinlääkintähuoltolain perusteella kunnan kustannettaviksi. Paikallisista olosuhteista riippuen myös praktikkoeläinlääkärit suorittavat edelleen eläinsuojeluvalvontaa ja varsinkin eläintautivalvontaa kiinnittäen kuitenkin erityistä huomiota esteellisyyssnäkökohtiin. Valtio korvaa praktikkoeläinlääkärien valtion valvontatehtäviin käyttämän työpanoksen kunnille tuntiperusteisesti. Eviralta saatujen tietojen mukaan maassa oli syyskuussa 2014 60 kunnallista valvontaeläinlääkärin virkaa, joista neljä oli täyttämättä. Näissä viroissa suoritettiin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa yhteensä 48 henkilötyövuotta. Neljään valvontayksikköön ei virkaa oltu perustettu.

Mainitusta 4,8 miljoonan euron lisämäärärahasta pystyttiin perustamaan myös 15 uutta läänineläinlääkärin virkaa aluehallintovirastoihin (14 eläinsuojeluvalvontaan, yksi eläintautivarautumiseen). Aluehallintovirastoihin siirrettiin samalla kunnaneläinlääkäreille kuuluneet otantatarkastukset ja tilapäisratkaisuin hoidettu täydentävien ehtojen valvonta. Myös kriittisten eläinsuojelutehtävien siirtämistä kunnista aluehallintovirastoihin pyrittiin saaduilla lisäresursseilla helpottamaan. Lisäksi määrärahasta perustettiin kolme virkaa

Eviraan (kaksi eläinsuojeluvalvonnan ohjaukseen ja yksi eläinlääkintähuoltolain toimeenpanoon).

### **3.3. Selvitys hallintoportaiden vähentämisestä<sup>2</sup>**

Seuraavan valtion ja kuntien työnjakoa pohtivan selvityksen teki maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta professori Jorma Hirn vuonna 2010. Selvityksessä oli kysymys elintarviketurvallisuuteen liittyvän valvonnan toteuttamisesta yhden hallintoportaan mallina ja se koski kuntien toteuttamaa elintarvike-, eläinsuojelu- ja eläintautivalvontaa sekä eläinten kuljettamisen ja eläinten lääkitsemisen valvontaa.

Hirn vertaili selvityksessään nykyistä järjestelmää ja kahta vaihtoehtoista valtiollistamiseen perustuvaa mallia:

1. Kunta – AVI – Evira –malli  
Nykyinen järjestelmä

2. AVI – Evira –malli  
Kuntien valvonta ja valvontahenkilöstö keskitetään ja siirretään kuuden aluehallintoviraston organisaatioon. Valvontahenkilöstö on sijoitettu alueille. Eviran tehtävänä on edelleen valvonnan suunnittelu ja ohjaus.

3. Evira -malli  
Aluehallintovirastojen ja kuntien valvonta ja valvontahenkilöstö keskitetään ja siirretään Eviran organisaatioon. Evirassa on kaksi erillistä osastoa, joista toinen vastaa valvonnan suunnittelusta ja ohjauksesta ja toinen valvonnan suorittamisesta. Valvontahenkilöstö on sijoitettu alueille.

Lisäksi sivuttiin mallia missä Evira, johon on siirretty aluehallintovirastojen henkilökunta ohjaisi suoraan nykyisiä kunnallisia valvontayksiköitä. Hirn piti silloista valvontayksiköiden määrää (75) liian suurena ja totesi mallin olevan varteenotettava jos yksiköiden määrä vähenisi 20-30 kappaleen tasolle. Syksyllä 2014 valvontayksiköitä oli 64 kpl.

Selvitys tehtiin vaiheessa, jossa ympäristöterveydenhuollon järjestäminen oli lukuisten muutosten kohteena. Uusittu eläinlääkintähuoltolaki oli vasta tullut voimaan ja mahdollistanut valvontaeläinlääkärin virkojen perustamisen kuntiin. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista oli asettanut takarajaksi vuoden 2013, johon mennessä kuntien tuli muodostaa riittävän suuret seudulliset valvontayksiköt. Aluehallinnon uudistus oli vasta pantu toimeen ja uudet virastot (AVI, ELY) aloittelivat toimintaansa. Viidentoista uuden läänineläinlääkärin rekrytointi oli kesken ja aluehallinnon uusia operatiivisia tehtäviä ajettiin sisään.

Kyselytutkimukseen ja henkilöhaastatteluihin pohjautuvassa arvioinnissaan Hirn päätyi nykyisen järjestelmän säilyttämiseen ainakin siihen saakka, että käynnissä olevien ympäristöterveydenhuollon muutoshankkeiden vaikuttavuus tulisi todennettua. Tätä todentamista varten hän esitti laajapohjaisen seurantaryhmän asettamista hallituskaudeksi 2011-2015. Seurantaryhmän tehtävänä olisi myös ympäristöterveydenhuollon kehittämis-, keskittämis- ja tehostamishankkeen valmistelu. Tämä hanke pantaisiin toimeen hallituskaudella 2015-2019. Kyseistä seurantaryhmää ei kuitenkaan perustettu.



### 3.4. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastus<sup>3</sup>

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi kesäkuussa 2014 ympäristöterveydenhuoltoa koskevan tarkastuskertomuksen (Dnro 226/54/2012). Tarkastuksessa perehdyttiin ympäristöterveydenhuoltoon kokonaisuutena kiinnittäen erityistä huomiota viranomaistoiminnan organisointiin ja ohjaukseen. Johtopäätöksenä oli muun muassa, että ympäristöterveydenhuollon johto ja ohjaus keskushallintotasolla jakaantuu kolmen ministeriön ja kolmen keskusviraston kesken eikä minkään ministeriön voi sanoa selkeästi johtavan ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta.

Tarkastuskertomuksen mukaan ”kuntapohjaisista ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista on tullut jo monilta osin aluehallintovirastojen osaamistason ylittäviä asiantuntijaorganisaatioita, ja sen vuoksi kolmiportainen organisaatorakenne ympäristöterveydenhuollossa ei olisi enää tarpeen sen enempää kuntien kuin keskushallinnonkaan näkökulmasta.” Kuitenkin tunnustettiin, että nimenomaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan alalla aluehallintoviranomaisella on edelleen merkittävä rooli. Eläinlääkintähuoltolain luomaa hallinnollista mallia monimutkaisine tehtäväjakoineen arvosteltiin. ”Ongelmia aiheutuu esimerkiksi kuntien ja aluehallintovirastojen välisestä työnjaosta valvontatehtävissä sekä kuntien ja valtion välisten laskutusmallien toimivuudesta ja kattavuudesta.”

Tarkastus perustui pitkälle henkilöhaastatteluihin, joista pääosa kohdistui paikallistason toimijoihin, mutta myös alue- ja keskushallintotaso olivat edustettuina. ”Enemmistö haastatelluista paikallistason asiantuntijoista piti ympäristöterveydenhuollon toimintojen valtiollistamista huonona ajatuksena. Pelkona oli se, että valtiollistamisen myötä valvonta vähenisi tai joidenkin näkemysten mukaan jollain aloilla jopa loppuisi. Monet haastatellut korostivat, että tehtävät sopivat kuntasektorille juuri siksi, että toiminnassa tarvitaan paikallistuntemusta. Valtion keskusvirastoissa tehdyissä haastatteluissa näkemykset olivat pitkälti samanlaisia: jos valvonta menee hierarkkisesti korkealle tasolle tai maantieteellisesti kauas, se todennäköisesti vähenee. Myös keskusvirastoissa huomautettiin paikallistuntemuksen ja alueellisen verkoston tarpeesta valvontatehtävässä. ”Yleisesti ottaen tarkastuksen haastatteluissa ei noussut esiin sellaisia voimakkaita tarpeita, joiden vuoksi ympäristöterveydenhuollon tehtävien valtiollistamista tulisi arvioida juuri nyt suuressa mittakaavassa. Toisaalta soveliaimman järjestämisvastuun arviointi olisi ehdottomasti sisällytettävä koko ympäristöterveydenhuollon organisaation kehittämiseen, joka tulee tehdä samassa yhteydessä kuntauudistuksen kanssa.”

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi valtion ja kuntien välisestä tehtävänjaosta myös: ”Tämän hetkinen tehtävänjako kuntien ja valtion välillä näyttäisi olevan jokseenkin toimiva. Järjestämisvastuukysymys on moniulotteinen, ja toisilleen täysin vastakkaisia näkemyksiä on mahdollista perustella uskottavasti. Niin toiminnan valtiollistamiseen, tehtävien yksityistämiseen kuin nykyiseen kuntapohjaiseen järjestelyyn liittyy sekä huonoja että hyviä puolia. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämisvastuun määrittelyssä tulisi edetä maltillisesti ja seurata, miten yhteistoiminta-alueiden toiminta muotoutuu ja vakiintuu. Ympäristöterveydenhuollon järjestämistapa tulisi ratkaista osana kuntauudistusta.”

### 3.5. VIRSU-hanke

Valtiovarainministeriön asettaman keskus- ja aluehallinnon uudistamista selvittävän VIRSU -hankkeen määräaika päättyy vuoden 2015 helmikuun lopussa. Hankkeen aluehallinnon osuudessa selvitetään alue- ja keskushallinnon virastojen sekä valtion ja kuntien välistä työnjakoa, tarkastellaan aluehallinnon tehtäviä eri näkökulmista sekä selvitetään aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Tuloksellisuutta pyritään parantamaan myös niukkenevien resurssien toimintaympäristössä. Valtionhallinnolta edellytetään 0,5 %:n tuottavuuden paranemista vuosittain. Aluehallinnon virastojen (AVIt, ELY-keskukset, maistraatit, TE-toimistot) määrärahoja leikataan 8 miljoonaa euroa vuodesta 2014 vuoteen 2015. Sopeutustahti jatkuu samanlaisena ainakin vuoteen 2018. Hankkeen tuloksia käytetään seuraavan hallitusohjelman valmistelussa.

Valtion ja kuntien välistä työnjakoa tarkasteltaessa selvitetään erityisesti niitä tehtäviä, joissa saman prosessin osia hoidetaan valtion ja kunnan toimesta. Näkökulmina ovat muun muassa seuraavat kysymykset:

- Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?
- Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?
- Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?
- Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?
- Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?
- Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon?

Ymmärrettävästi eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä elintarvikevalvonta ovat selvittävien tehtävien listalla ja niistä tehdään valtiovarainministeriön toimesta toimintakartoitukset. Kartoitukseen kuuluu tavoitteiden sekä henkilöresurssien ja toimintamenojen selvittäminen keskus- ja aluehallinnossa sekä paikallistasolla. Näiden pohjalta tehdään kehittämisarviointi / toimintatapojen uudistamisen arviointi.

Valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän muistio julkaistiin lokakuussa 2014. Muistioon sisältyvät seuraavat työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi eläinten terveyden hyvinvoinnin valvonnan järjestämisessä:

### **Evira**

”Tehtävien säilyttämistä valtion toimeksiantotehtävänä kunnaneläinlääkäreillä puoltaa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueille viime vuosina perustetut valvontaeläinlääkärien virat, jotka ovat merkittävästi tehostaneet eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa paikallistasolla. Toiminta on kuitenkin vielä osin vakiintumatta ja vaatisi kehittämistä (esim. valtion korvausten maksuprosessi). Osa valtion vastuulla olevista eläinten terveyden ja hyvinvoinnin tehtävistä tehdään edelleen kunnallisia eläinlääkäripalveluja tarjoavien eläinlääkärien toimesta ja toisaalta kuntien on ollut mahdollista käyttää valvontaeläinlääkärien virkoja myös kunnan vastuulla olevaan elintarvikevalvontaan. Tämä on tuonut joustavuutta ja tehokkuutta resurssien käyttöön.

Ympäristöterveydenhuollon organisointia, johon eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja kunnalliset eläinlääkäripalvelutkin sisältyvät, tulisi arvioida kuitenkin kokonaisuudessaan uudestaan. Jos kokonaisuus säilytetään yhdessä, ympäristöterveydenhuollon ohjaus tulisi keskittää yhdelle vastuministeriölle ja keskusvirastolle (esim. Evira). Lisäksi tulisi arvioida kuinka monella hallinnon tasolla ympäristöterveydenhuollon tehtäviä on ylipäänsä tarkoituksenmukaista hoitaa ja mitkä nämä tasot olisivat ottaen huomioon kunnallisen aluehallinnon muodostuminen valtiollisen aluehallinnon rinnalle viime vuosina.”

### **Suomen Kuntaliitto**

”Toimeksiannot tulevat aluehallintovirastosta myös suoraan kunnan valvontaeläinlääkärille ilman että kuntatyönantajalla on tietoa toimeksiannosta. Kunnilla on ollut vaikeuksia saada täysimääräisiä korvauksia. Nykyisellä käytännöllä valtion tehtävien hoitamiseen liittyvä eläinlääkärien rekrytointiongelma on siirtynyt kunnille. Toimeksiantotehtävät (eläinsuojeluvalvonta + eläintautivalvonta tulisi poistaa kunnalta ja siirtää suoraan valtion hoidettaviksi, jolloin voitaisiin luopua toimeksiantotehtävän monimutkaisesta laskutusjärjestelmästä keventäen hallinnollista taakkaa. Valvonnassa tarvitaan usein myös avustavaa henkilöä (turvallisuuskysymys, virka-apu), jonka käyttö voitaisiin koordinoita aluehallintoviraston tasolla, mikäli valtio vastaisi tehtävän hoitamisesta.”

### **Aluehallintovirastot**

”Tehtävän organisointi kunnan toimeksiantotehtävänä on nykyisellään hallinnollisesti raskas, sillä kustannusten korvausjärjestelmä aiheuttaa runsaasti hallinnollista työtä (AVI toimii korvausten maksajana.”

### **Maakuntien liitot**

”Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.”

### **Valtiovarainministeriö**

”Kuntien eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyvät tehtävät sopisivat luonteeltaan myös valtion tehtäviksi. Koska tehtävät ovat paikallisesti tehtävää kenttätyötä, edellyttäisi tehtävien valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan. Valtiollistaminen johtaisi neliportaisen hallintojärjestelmän sekä nykyisen hallinnollisesti raskaan kustannustenkorvausjärjestelmän keventymiseen. Tehtävän valtiollistaminen voisi ainakin alkuvaiheessa johtaa palkkojen harmonisoinnista johtuen kustannusten kasvuun.”

VIRSU-hankkeen lopullisilla tuloksilla tulee todennäköisesti olemaan vaikutuksia myös eläinsuojeluvalvonnan järjestämiseen.

### 3.6. Suoritetut valtiollistamiset

Ympäristöterveydenhuollon tehtävistä on 2000 –luvulla suoritettu valtiollistaminen ensisaapumisvalvonnassa sekä pienteurastamojen ja riistankäsittelylaitosten lihan tarkastuksessa ja valvonnassa. Molemmissa tapauksissa tehtävät siirrettiin kunnilta Eviran järjestettäväksi. Kummassakaan tapauksessa ei lopputulos ole ollut täysin toivotunlainen ja monessa kohteessa turvaudutaan edelleenkin kuntien apuun jotta tehtävät saadaan hoidettua.

## 4. NYKYINEN JÄRJESTELMÄ

Vuonna 2014 kunnallisesta eläinlääkintähuollosta vastaa 64 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, joilta valtio ostaa eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnan toimeksiantotehtävinä. Näihin toimeksiantotehtäviin käytetään paikallistasolla noin 60 henkilötyövuotta joista noin 44 henkilötyövuotta on eläinsuojeluvalvontaa. Näitä tehtäviä varten yhteistoiminta-alueille on perustettu 60 valvontaeläinlääkärin virkaa, joista syyskuun tilanteessa neljä oli täyttämättä. Neljälle yhteistoiminta-alueelle ei valvontaeläinlääkärin virkaa ole perustettu. Näissä 60 valvontaeläinlääkärin virassa tehdään 48 henkilötyövuotta valtion valvontatehtäviä ja näistä noin 38 henkilötyövuotta on eläinsuojeluvalvontaa.<sup>1</sup>

Praktikkoeläinlääkärit hoitavat noin 12 henkilötyövuotta valtion valvontatehtävistä. Noin kuusi henkilötyövuotta näistä on eläinsuojeluvalvontaa.<sup>1</sup>

Vuonna 2013 tehtiin 4911 epäilyyn perustuvaa eläinsuojelutarkastusta. Tässä luvussa on mukana myös läänineläinlääkärien suorittamia vaativimpia tapauksia sekä neljän valtuutetun eläinsuojeluvalvojan suorittamia tarkastuksia.<sup>5</sup>

Eviran valtakunnallisen valvontaohjelman (EHO) mukaan paikallistasolla tulee suorittaa myös suunnitelmallista eläinsuojeluvalvontaa tarkastamalla ilmoituksenvaraiset kohteet vuosittain tai alueelliseen riskinarviointiin perustuvalla taajuudella.<sup>6</sup> Aluehallintovirastojen vuotta 2010 koskevan peruspalvelujen arvioinnin tulosten mukaan koko maassa tarkastettiin vain n. 11 % ilmoituksenvaraisista kohteista. Valvontaeläinlääkärin virkojen myötä kyseinen prosenttiosuus on kolmessa vuodessa arviolta kaksinkertaistunut. Vuonna 2013 tehtiin luvan- ja ilmoituksenvaraisiin kohteisiin noin 700 tarkastusta.

Eviran keväällä 2014 suorittamassa kyselyssä 65 % kunnista ilmoitti, että valvonta toimii hyvin. Loput ilmoittivat pääasiassa, että suunnitelmallista valvontaa ei ole ehditty tehdä, koska kaikki työaika kuluu epäilyyn perustuvan valvonnan tekemiseen. Resurssipulaa siis edelleen on paikallistasolla.<sup>1</sup>

Aluehallintovirastot ohjaavat eläinsuojeluvalvontaa alueillaan ja osallistuvat kriittisten eläinsuojelutehtävien hoitamiseen. Lisäksi virastot suorittavat niille eläinlääkintähuoltolain uudistuksessa osoitetut operatiiviset valvontatehtävät. Vuonna 2013 tehtiin otantaan perustuvia eläinsuojelutarkastuksia 545 kpl joka oli 84 % tavoitteesta. Täyttymättä jäi LSSAVIn valvontavelvoitteesta 30 % ja PSAVIN valvontavelvoitteesta 16 %. Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonnan otantatarkastuksia tehtiin 202 kpl (määrätty 213 kpl). Lisäksi läänineläinlääkärit suorittivat kaupallisten eläinkuljetusten tarkastuksia 66 kpl, joka oli merkittävästi tavoitetta vähemmän. Aluehallinnon resurssipula johtuu ainakin osittain säästötoimista, jotka ovat hidastaneet virkojen täyttöä ja sijaisten ottamista. Lisäksi muun muassa parityöskentelyn tarve sekä työaika- ja matkustusmääräykset vaikuttavat resursseja vähentävästi.

Aluehallintovirastot ovat varanneet vuodelle 2014 yhteensä 21,5 henkilötyövuotta eläinten hyvinvoinnin valvontaan. Näistä 14 henkilötyövuotta osoitettiin eläinlääkintähuoltolain muutoksessa operatiivisiin eläinsuojelutehtäviin.

Evirassa eläinsuojeluvalvonnan johtoon, suunnitteluun ja ohjaukseen käytetään vuonna 2014 4,5 henkilötyövuotta.

#### 4.1. Nykyisen järjestelmän edut

Paikallistason valvonta hoidetaan kunnallisissa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä. Pääosan valvonnasta hoitavat valvontaeläinlääkärit, jotka ovat saaneet ja vuosittain edelleen saavat erityiskoulutusta valvontatehtäviin ja lainsäädäntöön. Muut enemmän tai vähemmän kiireiset työtehtävät eivät häiritse valvonnan suorittamista. Mahdollisista jääviysongelmista on pääosin päästy eroon.

Nykyisessä järjestelmässä **kaikki kunnaneläinlääkärit ovat edelleen eläinsuojeluviranomaisia**. Tällä on suuri arvo monestakin syystä. Valvontaeläinlääkärille on tarvittaessa **saatavissa apua omasta työyhteisöstä**. Praktikot ovat silminä ja korvina myös eläinten hyvinvointiasioissa toimiessaan kentällä ja omaavat erinomaisen paikallistuntemuksen. Valvontaeläinlääkärien vuosilomien, koulutuspäivien ja mahdollisten sairaslomien aikana sijainen löytyy yleensä muista kunnaneläinlääkäreistä, kun muistetaan eläinlääkintähuoltolain vaatimus, että valvoja ei pääsääntöisesti vastaa valvontakohteen eläinlääkäripalveluista. Omassa työyhteisössä voidaan aina pohtia vaikeampia tapauksia ja saada **tukea lähiesimieheltä**. Lisäksi paikallinen eläinsuojeluviranomainen on tavoitettavissa **myös virka-ajan ulkopuolella** kunhan päivystysvuorossa on kunnaneläinlääkäri.

Nykyisin 60 valvontaeläinlääkärinä tekee 38 henkilötyövuotta eläinsuojeluvalvontaa (eläinten hyvinvoinnin valvontaa). Muu työaika muodostuu eläinten terveyden valvonnasta, alkutuotannon valvonnasta, elintarvikevalvonnasta ja mahdollisista muista tehtävistä. **Laajempaa tehtäväkuvaa pidetään yleisesti positiivisena asiana työssä jaksamisen kannalta**. Pelkän eläinsuojeluvalvonnan tekeminen kokopäivätyönä voi ymmärrettävästi käydä raskaaksi.

Kokonaisuuden ja resurssien kannalta on myös kustannustehokasta, että **virat on voitu räätälöidä paikallisen tarpeen mukaan**. Jos valtion valvontatehtäviltä jää työaika, sen voi hyödyntää kunnan valvontatehtävissä. Usein tuotantoeläinvalvontakohteissa samoissa paikoissa joudutaan puuttumaan sivutuotteiden hävittämiseen, eläinten merkintään ja hygieniavaatimusten noudattamiseen. Kunnissa tehdään myös muuta ympäristöterveydenhuollon valvontaa, rakennusvalvontaa ja ympäristönsuojeluvalvontaa, jotka linkittyvät yhtenäiseksi kokonaisuudeksi lähellä valvontakohteita. Lisäksi eläinsuojeluvalvonnassa on toisinaan kontaktitarvetta myös paikalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Valvontaeläinlääkärien virkojen perustamisen voidaan katsoa monin paikoin tehostaneen myös elintarvikevalvontaa.

Valvontaeläinlääkärien virkojen perustamisen myötä eläinsuojeluvalvonta on tehostunut. **Epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten määrä on noussut viime vuosina selvästi**. Läänineläinlääkäreiltä saatujen kommenttien mukaan on määrän lisäksi myös laatu parantunut. Se näkyy muun muassa valvonnan parempana yhdenmukaisuutena ja eläinsuojelupäätösten oikeamuotoisuutena.

vuosi	epäilyyn perustuvia eläinsuojelutarkastuksia kpl
2010	3439
2011	3638
2012	5106
2013	4911

Taulukko 5. *Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset Suomessa 2010-2013*

Valvontatehtäviin erikoistuneiden eläinlääkärien otettua päävastuun paikallisesta eläinsuojeluvalvonnasta on selvästi ”**tarjonta lisännyt kysyntää**”, kun kuntalaisille on tullut tutuksi seudullinen taho, jolla on mahdollisuus keskittyä eläinten hyvinvoinnin valvontaan. Osaamistaso on parantunut, kun Eviralla ja aluehallintovirastoilla on ollut mahdollisuus järjestää valvontaeläinlääkäreille täsmäkoulutusta eläinsuojeluvalvonnasta ja hallintomenettelyistä.

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta ylläpitää eläinlääkäripäivystystä virkatehtäviä varten. Toistaiseksi tästä ei ole koitunut kovin suuria ongelmia eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnalle, koska valtaosan yö- ja viikonloppupäivystyksistä hoitavat kunnaneläinlääkärit, jotka eläinsuojeluviranomaisina voivat toimia myös virka-ajan ulkopuolella. Kuntien on mahdollista ostaa päivystys myös yksityissektorilta, jolloin mahdollisuutta viranomaistehtäviin ei ole. Näissä tapauksissa ainoa toimivaltainen eläinsuojeluviranomainen on poliisi. Aluehallintovirastot ylläpitävät päivystystä tarttuvien eläintautien varalta siten, että virka-ajan ulkopuolella maassa päivystää kaksi läänineläinlääkäriä, jotka toki antavat neuvoja myös eläinsuojeluvalvontaan liittyen, vaikka se ei virallisesti päivystyksen piiriin kuulukaan.

#### 4.2. Nykyisen järjestelmän haitat

**Kolmiportainen järjestelmä on hallinnollisesti raskas ja sellaisena vaikeasti puolusteltavissa.** Aluehallintovirastoja ohjataan yleishallinnollisesta ohjauksesta ja ohjauksen koordinoinnista vastaavan valtiovarainministeriön ja substanssitehtäviä ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Ohjausjärjestelmä on luotu aluehallinnon uudistuksessa (ALKU) ja se on suunniteltu monialaisen viraston ohjauksen tarpeisiin. Aluehallintovirastojen tulosneuvottelut käydään vuosittain yhdessä kunkin aluehallintoviraston ja sitä ohjaavien tahojen kesken. Tulostavoitteet asetetaan virastoille tässä yhteisessä prosessissa niiden toteuttamiseksi osoitettavat resurssit samalla sopien. Resurssit (henkilötyövuodet ja määrärahat) määritellään hallinnonaloittain kunkin aluehallintoviraston tulossopimuksessa. Aluehallintovirastojen määrärahat ovat valtiovarainministeriön pääluokassa aluehallintoviraston toimintamenomomentilla. Momentin talousarvio- ja kehysesitykset kuitenkin käsitellään yhdessä kaikkien virastoja ohjaavien ministeriöiden kanssa aluehallintovirastojen ohjausta varten asetetussa aluehallintovirastojen tulosohjausryhmässä. Kaikki aluehallintovirastot eivät ole selviytyneet niille asetetuista valvontavelvoitteista. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa viiveet vapautuneiden virkojen täytössä ja sijaisten ottamisessa. **Suoran ”käskyvallan” puute** Eviran ja aluehallintovirastojen sekä aluehallintovirastojen ja kuntien välillä vaikeuttaa johtamisjärjestelmää. Tosin Evira osallistuu aluehallintovirastojen tulostavoitteiden asettamiseen ja resursseista sopimiseen.

Valvontaeläinlääkäri virkojen perustamista kuntiin ohjaa Evira ja osaltaan myös aluehallintovirastot. Kummallakaan ei ole asiassa taloudellista vastuuta vaan rahat valtion toimeksiantotehtäviin tulevat maa- ja metsätalousministeriöltä. Ministeriö ei juurikaan voi vaikuttaa määrärahojen käyttöön, vaan voi rahojen osoittautuessa riittämättömiksi ainoastaan yrittää hankkia lisää rahaa valtion lisätalousarvioiden kautta. Viime kädessä virkojen perustaminen on kiinni kunnallisten ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden omasta halusta, eikä virkojen sijoittelua voi välttämättä suunnitella valvontakohdemääräisin tai maantieteellisin perustein.

Aluehallintovirastojen suorittaessa myös omaa suunnitelmallista eläinsuojeluvalvontaa ja ottaessa tarvittaessa hoitoonsa kriittisiä eläinsuojelutehtäviä voi **toimivallan päällekkäisyys** joissakin tapauksissa aiheuttaa ongelmia. Tähän liittyen on raportoitu myös tiedonkulun ongelmista. Kun nykyisellään valvontaa tehdään aluehallintovirastojen päätoimipaikoista käsin soveltaen kategorisesti aluehallinnon työaika- ja matkustusmääräyksiä, kuluu työaikaa huomattavassa määrin matkoihin.

**Erityisen hankalaksi koetaan nykyisessä järjestelmässä laskutusmenettely.** Kunnallisissa valvontayksiköissä kuluu aluehallintovirastoille tehtävien laskujen laatimiseen, tarkastamiseen ja kirjaamiseen runsaasti työaikaa. Eräs haastateltu ympäristöterveydenhuollon johtaja arvioi, että kun hän tekee kaikki laskutukseen liittyvät toimenpiteet itse, häneltä kuluu kolme tuntia työaikaa kahtakymmentä valvontaeläinlääkäriä suoritetta kohti. Toisessa esimerkissä laskutukseen liittyvät työt on jaettu lähiesimiehen ja taloustoimiston kesken ja laskut kulkevat viiden eri henkilön kautta ennen kuin ne ovat valmiina lähetettäväksi aluehallintovirastoon. Laskutukseen käytettävää työaikaa pidetään kuntapuolella ylimääräisenä menoeränä, jonka kattamiseen kaiken muun ohella valtion yleiskustannuksiin maksama viiden prosentin kompensatio ei välttämättä riitä.

Selvitykseen liittyvässä kyselytutkimuksessa kommentoi eräs valvontaeläinlääkäri asiaa näin: ”Laskutus ja tehtävien raportointi AVlin tällaisenaan on täysin kestävä ratkaisu. AVille pitäisi riittää se, että kunnassa valvontaeläinlääkäriä esimies seuraa hänen työtehtäviään ja käytettyä työaikaa. Tuplaseuranta on muutenkin kiireisellä työkentällä suuresti valvontaeläinlääkäreitä kuormittava lisätehtävä. Joka tapauksessa kaikki tehdyt tarkastukset raportoidaan AVlin kuukausittain tarkastuskertomuskopioiden muodossa. Erillisen taulukon täyttäminen kaikkine nippeleineen tuntuu lähinnä kiusaamiselta ja epäluottamuslauseelta valvontaeläinlääkäreitä kohtaan. Nykyisen seurantataulukon täyttäminen AVIn vaatimalla tavalla vaatii lisäksi henkilöstöhallinnon asiantuntemusta, eikä tällaista palvelua ole kaikissa kunnissa helposti saatavilla. Mikäli suoritteita halutaan seurata, tulisi se tehdä vuositasolla valvontasuunnitelman toteutumaportoinnin yhteydessä eikä päivittäisinä tuplasuoritekirjauksina.”

Laskut tietysti tarkastetaan vielä aluehallintovirastoissa ennen maksuunpanoa ja työaikaa kuluu läänineläinlääkäreiltä ja talousihmisiltä. Aluehallinnon puolella tilanne on kuitenkin helpottunut, kun sinne tulee lasku enää 64 valvontayksiköltä sen sijaan, että aikaisemmin jokainen kunnaneläinlääkäri lähetti oman laskunsa.

Myös valvontaeläinlääkärien **rekrytointi on koettu kuntapuolella työlääksi ja aikaa vieväksi.** Se on ymmärrettävää, koska järjestelmän rakennusvaiheessa viranhaltijoissa on ollut paljon vaihtuvuutta eikä kaikkiin virkoihin ole aina löytynyt hakijoita. Myös paikalliset neuvottelut palkkauksesta saattavat olla työläitä. On todennäköistä että järjestelmän vakiinnuttua rekrytointiin tarvittava työpanos vähenee ja eläinlääkäripulan

poistumisesta on jo selviä viitteitä, joten hakijoita myös valvontaeläinlääkäriin virkoihin on tulevaisuudessa enemmän.

Merkittävä puute on sellaisen **yhteisen tietojärjestelmän puuttuminen**, jota myös kunnalliset valvontayksiköt voisivat hyödyntää eläinsuojeluvalvonnassa.

## **5. NYKYISEN JÄRJESTELMÄN KUSTANNUKSET**

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa tuoreessa raportissaan (Dnro 226/54/2012)<sup>3</sup>: ”On vaikea selvittää ympäristöterveydenhuoltoon käytettävien resurssien kokonaismäärää tai edes valtion osuutta siitä. Jälkimmäinen on kuitenkin varovaisestikin arvioiden kymmeniä miljoonia euroja.”

Kuten yleensäkin ympäristöterveydenhuollon kustannuksista, on myös eläinsuojeluvalvonnan kustannuksista eri selvityksissä ja eri lähteissä toisistaan poikkeavia tietoja. Sama koskee henkilöresursseja. Tiedonsaantia vaikeuttaa myös se, että monissa yhteyksissä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin resursseja tarkastellaan yhteisinä ja pelkän hyvinvointivalvonnan erottaminen kokonaisuudesta on vaikeaa. Kuluja selvittäessä asiaan vaikuttaa suuresti, mitä kaikkia menoeriä eläinten hyvinvoinnin valvonnan kuluihin valitaan vyörytettäväksi substanssienhenkilöstön palkkakulujen ja matkakulujen lisäksi.

### **5.1. Kuntien kustannukset eläinsuojeluvalvonnassa**

Eläinlääkintähuoltoasetuksen (VNa 1031/2009, muut. VNa 971/2011) perusteella valtio korvaa kunnille eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan välittömät kustannukset:

- 1) valvontatehtävään käytetyn työajan palkkakustannukset henkilösivukuluineen
- 2) valvontatehtävästä aiheutuvat välttämättömät matkakustannukset todellisina
- 3) valvontatehtävässä käytetyt aineet, tarvikkeet ja tavarat
- 4) valvontatehtävään liittyvien välttämättömien palvelujen ostot
- 5) osuutena yhteiskustannuksista viisi prosenttia palkkakustannusten yhteismäärästä

Lisäksi maksetaan maa- ja metsätalousministeriön, Eviran ja Kuntaliiton vuonna 2010 tekemän sopimuksen mukaisesti 5,3 prosenttia valvontaeläinlääkäriin palkkakustannusten yhteismäärästä kompensaatina mahdollisista sairaus- ja vanhempainlomista sekä työkyvyttömyyseläkkeistä.

Kunnan tulee järjestää toimitilat, työvälineet ja niiden käytössä tarvittava osaaminen. Siltä osin kun edellä mainitut 5 % ja 5,3 % kompensatiot eivät riitä kattamaan kaikkia ”overhead” –kuluja (vyörytyksiä hallinnosta, kiinteistöistä jne.) jäävät ne kuntien maksettaviksi. Tämän menoeran suuruutta ei ole pystytty selvittämään. On todennäköistä, että valvontaeläinlääkärien virkojen perustaminen ja työvoiman rekrytointi on aiheuttanut ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä runsaasti ylimääräistä työtä. Jos järjestelmä vakiintuu tämä todennäköisesti vähenee. Myös monimutkaisen laskutusprosessin on kerrottu kuormittavan kuntien resursseja kompensatioita enemmän, mutta tästäkään ei ole numerotietoa.

Eläinlääkintähuoltolain perusteella valtio voi korvata kunnille ainoastaan eläinlääkärien valvontatehtäviin käyttämän työpanoksen. Siltä osin, kun terveystarkastajat osallistuvat eläinsuojeluvalvontaan, jäävät kustannukset kuntien maksettaviksi. Edellä mainittuun maa- ja metsätalousministeriön, Eviran ja Kuntaliiton sopimukseen tosin sisältyy klausuuli:



”Maa- ja metsätalousministeriö suunnittelee eläinlääkintähuoltolain muuttamista siten, että valtio voisi korvata samoin periaattein eläinsuojelulain (247/1996) 36 §:n tarkoittaman kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan suorittaman eläinsuojeluvalvonnan, jos se sisältyy kunnan suunnitelmalliseen valvontaan.” Asia ei kuitenkaan ole tältä osin edennyt.

Kuntien itsensä maksettaviksi jäävistä eläinsuojeluvalvonnan kuluista ei ole saatavissa tilastoitua tietoa.

## 5.2. Aluehallintovirastojen kunnille maksamat korvaukset

Kunnalliset ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköt laskuttavat aluehallintovirastoja suorittamastaan eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnasta eläinlääkintähuoltoasetuksen määrittelemien ehdoin. Maa- ja metsätalousministeriö osoittaa aluehallintovirastoille erityismäärärahan tähän tarkoitukseen. Kaikkien aluehallintovirastojen kirjanpidoissa ei maksettuja korvauksia ole eritelty eläinsuojeluvalvonnan ja eläintautivalvonnan kesken. Näissä tapauksissa eläinsuojeluvalvonnan osuutta kokonaissummasta kuvaava prosenttiluku perustuu arvioon.

Määrärahasta maksettiin vuonna 2013 korvauksia seuraavasti:

	korvaukset yht. €	elsu osuus %	elsu korvaukset €
LSAVI	593 167	84	498 260
LSSAVI	886 752	80	709 401
ESAVI	879 000	90	791 100
ISAVI	512 111	70	358 478
PSAVI	417 119	66	275 299
LAAVI	132 285	27	35 717
Yht.	3 420 434	78	2 668 255

Taulukko 1. Aluehallintovirastojen kunnille maksamat korvaukset 2013

Kun eläinsuojeluvalvontaa tehdään kuntatasolla noin 44 henkilötyövuotta, olivat kunnallisille valvontayksiköille maksetut korvaukset noin 60 000 euroa henkilötyövuotta kohti.

## 5.3. Aluehallintovirastojen kustannukset eläinsuojeluvalvonnassa

Aluehallintovirastojen keskinäiset erot organisaatorakenteissa ja kirjanpitokäytännöissä vaikeuttavat yhteismitallisten kustannustietojen saantia. Tässä selvityksessä on asiaa pyritty lähestymään mahdollisimman yksinkertaisesti sillä oletuksella, että yksikön sisällä kulut jakautuvat samassa suhteessa kuin henkilötyövuodet. Käytännössä niin, että eläinsuojeluvalvontaan vuonna 2014 käytettävissä olevien henkilötyövuosien suhde koko ympäristöterveydenhuollon yksikön henkilötyövuosiin olisi sama kuin eläinsuojeluvalvonnan kulujen suhde koko yksikön kuluihin. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kohdalla on käytetty Elinkeinovalvonta ja ympäristöterveydenhuolto – vastuualueen tietoja, koska pelkkää ympäristöterveydenhuoltoa ei pystytty kirjanpidosta erottelemaan. Virastojen ylemmän johdon tai esimerkiksi virastopalvelujen osalta vyörytyksiä ei ole tehty. Myöskään kiinteistökuluja ei ole pystytty huomioimaan. Eri

lähteissä edellä mainitut "overhead" -kulut on arvioitu 20 – 40 prosentiksi toimintamenoista.

Aluehallintovirastojen eläinsuojeluvalvonnan toimintamenot muodostuvat niiden itsensä suorittamasta suunnitelmallisesta valvonnasta (esim. otantatarkastukset, täydentävien ehtojen valvonta, broileridirektiivin valvonta), luvanvaraisten kohteiden hyväksymisestä ja valvonnasta, paikallistasolta siirretyistä kriittisistä eläinsuojelutehtävistä sekä kunnallisen valvonnan ohjauksesta. Aluehallintovirastoilla on myös tuloja myönnettyistä luvista, kelpoisuustodistuksista ym. Eläinsuojeluvalvontaan liittyvät tuotot on laskelmissa vähennetty kuluista. Mahdollisimman ajantasaisen kuvan saamiseksi on aluehallintovirastojen kohdalla käytetty vuoden 2014 henkilöresursseja sekä ensimmäisen vuosipuoliskon toteutuneita kuluja ja tuottoja kerrottuna kahdella. Vaikka kulut ja tuotot eivät jakaudukaan tasaisesti vuoden kaikille kuukausille päästänee tällä laskentamallilla riittävän tarkkaan lopputulokseen.

	elsu htv	yht. htv	kulut €	tuotot €	nettokulut €	elsu kulut €
LSAVI	4,4	11,5	800 000	7 796	792 204	303 104
LSSAVI	6,9	13,9	1 090 808	46 680	1 044 128	518 304
ESAVI	4,3	17,0	1 225 620	32 740	1 192 880	301 728
ISAVI	2,4	12,0	867 000	2 550	864 550	172 910
PSAVI	2,6	34,1	2 386 377	2 812	2 383 565	181 738
LAAVI	0,9	3,8	338 000	1 200	336 800	79 768
Yht.	21,5	92,3	6 707 805	93 778	6 614 127	1 557 552

Taulukko 2. Aluehallintovirastojen oman toiminnan kulut ja tuotot eläinsuojeluvalvonnassa (arvio 2014).

Aluehallintovirastojen omat kulut eläinsuojeluvalvonnassa ilman vyörytyksiä ovat tämän laskelman perusteella noin 72 000 euroa henkilötyövuotta kohti.

#### 5.4. Eviran kustannukset eläinsuojeluvalvonnassa

Evira ilmoittaa eläinten hyvinvoinnin valvonnan johdon, suunnittelun ja ohjauksen kustannuksiksi 367 350 euroa (2013). Summa sisältää palkat, vuokrat, aineet, palvelut ja tarvikkeet. Kustannuksista vastaa 4,5 henkilötyövuotta. Kustannus henkilötyövuotta kohden on noin 82 000 euroa.

#### 5.5. Eläinsuojeluvalvonnan kokonaiskustannukset

Kunnille maksetut korvaukset €	2 668 255
Aluehallintovirastojen kulut €	1 557 552
Eviran kulut €	367 350
<b>Yht. €</b>	<b>4 593 157</b>

Taulukko 3. Eläinsuojeluvalvonnan kokonaiskulut vuosien 2013 ja 2014 tasolla.

Eläinsuojeluvalvonnan toimintakulut vuosien 2013-2014 tietojen perusteella ovat noin 4,6 miljoonaa euroa. Jos summaan lisätään 20 % "overhead"-kuluja tulee loppusummaksi noin 5,5 miljoonaa euroa.

Mainittakoon, että VIRSU-hankkeen alatyöryhmän muistiossa<sup>7</sup> on eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan yhteisiksi kuluiksi arvioitu keskushallinnon (MMM ja Evira) tasolla 7,8 milj. € (52 htv), aluehallinnon tasolla 3,2 milj. € (40 htv) ja kuntatasolla 3,4 milj. € (60 htv).

## 6. ELÄINSUOJELUVALVONTA RUOTSISSA

Ruotsissa suoritettiin eläinsuojeluvalvonnan valtiollistaminen 1.1.2009 alkaen. Valvontavastuu siirrettiin tuolloin kokonaisuudessaan lääninhallituksille. Aikaisemmin eläinsuojeluvalvonta oli säädetty kuntien tehtäväksi. Toisin kuin Suomessa, valtio ei osoittanut kunnille lainkaan määrärahoja eläinsuojeluvalvontaan, vaan kunnat joutuivat kustantamaan valvonnan verotuloistaan. Tämä oli todennäköisesti suurimpia syitä siihen, että valvonnan määrässä ja laadussa oli huomattavia eroja kuntien kesken. Kunnallista valvontaa yritettiin erilaisen tehostamistoimin parantaa useaan otteeseen, mutta ilman merkittävää tulosta. Muun muassa EU:n komission (FVO) tarkastajat kiinnittivät useissa tarkastusraporteissaan huomiota valvonnan puutteellisuuksiin. Ruotsissa on 290 kuntaa.

Ruotsissa on eläinlääkärien osuus eläinsuojeluvalvonnan käytännön toteuttamisessa ollut perinteisesti vähäinen rajoittuen lähinnä läänineläinlääkärien työpanokseen valvonnan ohjauksessa sekä kriittisten tapausten hoidossa. Perinteen syntyyn on vaikuttanut ennen kaikkea aikaisemmin koettu eläinlääkäripula. Suomen kunnaneläinlääkärijärjestelmää vastaavaa valtiollista alue-eläinlääkäri (distriktsveterinär) –järjestelmää ei ole hyödynnetty virallisessa valvonnassa myöskään jääviyssyistä. Kunnissa eläinsuojeluvalvonnan hoitivat ympäristö- ja terveystarkastajat, joiden koulutus pohjassa ja kokemuksessa esiintyneet suuret erot olivat osaltaan vaikuttamassa valvonnan epätasaiseen laatuun.

Nykyisessä järjestelmässä eläinsuojeluvalvontaa johtaa, ohjaa ja valvoo keskushallinnon viranomaisena Jordbruksverket, joka tekee vuosittaiset valvontasuunnitelmiin pohjautuvat tulossopimukset 21 lääninhallituksen kanssa. Eläinsuojeluvalvonnan rahoitus tulee lääninhallituksille maatalousministeriön menokehyksestä.

Käytännön valvonnan hoitavat lääninhallitusten palveluksessa olevat eläinsuojelutarkastajat, joita on tällä hetkellä noin 200 kpl. Tarkastajien kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva korkeakoulu- tai yliopistotutkinto. Soveltuvien koulutus pohja on Ruotsin maatalousyliopistossa oleva ”Etologian ja eläinsuojelun” kolmevuotinen opinto-ohjelma. Tarkastajien joukossa on myös kotieläinagronomin, agrologin sekä ympäristö- ja terveystarkastajan peruskoulutuksen omaavia sekä yksi eläinlääkäri.

Eläinsuojelutarkastajat suorittavat kaiken suunnitelmallisen valvonnan (luvan- ja ilmoituksenvaraiset kohteet, riski- ja otantaperusteinen valvonta, täydentävien ehtojen valvonta) sekä epäilyyn tai ilmoitukseen perustuvan valvonnan. Tarkastajat voivat antaa määräyksiä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Pakkotoimenpiteissä (esim. eläimen lopettaminen) tarvitaan määräykseen läänineläinlääkäriin tai yksikön esimiehen allekirjoitus. Läänineläinlääkärit avustavat muutenkin vaativampien tapausten hoidossa. Läänineläinlääkäreitä on Ruotsissa 56 kpl ja Läänineläinlääkäriyhdistyksen arvion mukaan he käyttävät eläinsuojelutehtäviin 45-50 henkilötyövuotta.

Tarvittaessa eläinlääketieteellistä näkemystä kutsutaan paikalle praktisoiva alue-eläinlääkäri (ei kuitenkaan henkilöä joka pääsääntöisesti vastaa kyseisen tilan eläinlääkäripalveluista), joka kirjoittaa todistuksen eläimen/eläinten tilasta. Tilanteen vaatiessa eläimen lopettamista eläinsuojelullisista syistä tarkastajat ottavat yhteyden kaupalliseen lopetuspalveluun tai alue-eläinlääkäriin. Eläinsuojelutarkastajat työskentelevät kentällä pääasiassa pareittain turvallisuus- ja oikeusturvasyistä. Valvonta on maksullista valvonta-asetuksen (EY) N:0 882/2004 periaatteiden mukaisesti (luku 6.). Ruotsin eläinsuojelulainsäädännön mukaan uudisrakennettavien kotieläinrakennusten piirustukset tulee hyväksyttävä lääninhallituksella ennen rakentamisen aloittamista. Sama koskee vanhojen rakennusten merkittäviä muutoksia ja uuden tekniikan käyttöönottoa. Lääninhallitusten palveluksessa on tätä varten maatarakentamiseen erikoistuneita rakennussuunnittelijoita, jotka yhdessä läänineläinlääkärien kanssa tarkastavat piirustukset kiinnittäen huomiota eläinten hyvinvoinnin ja tautisuojausten näkökulmiin. Lisäksi valmiit rakennukset tarkastetaan ennen niiden käyttöönottoa. Uuden tekniikan testauksesta vastaa Jordbruksverket.

Kansalaisten kannalta järjestelmä on selkeä ja johdonmukainen. Yhteydenotot eläinsuojeluasioissa tehdään lähimpään lääninhallitukseen. Lääninhallituksissa on eläinsuojeluasioita varten oma palvelunumero ja sähköpostiosoite. Eläinsuojeluilmoituksen voi tehdä nimettömänä. Virka-ajan ulkopuolella otetaan yhteys poliisiin, jolla on valmiudet ottaa tilanne hallintaansa ja tarvittaessa pyytää päivystävää alue-eläinlääkäriä arviomaan tilanne. Poliisin on mahdollista tavoittaa myös läänineläinlääkäri virka-ajan ulkopuolella, jos tilanne on erityisen vakava, vaikka virallista päivystysjärjestelmää ei lääninhallituksissa olekaan. Eläinsuojelutarkastajan ja läänineläinlääkäriin päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Arvioitaessa valtiollistamisen vaikutusta valvonnan määrään ja laatuun, kiinnittyy huomio tilastoissa ensimmäiseksi valvontakäyntien määrän selvään laskuun vuodesta 2009 alkaen. Sama pudotus näkyy henkilötyövuotta kohti tehtyjen tarkastusten määrissä. Sen sijaan annettujen kieltojen ja määräysten, huostaottojen ja tutkintapyyntöjen määrissä näkyy huomattavaa lisäystä. Kokonaisuutena katsotaan valvonnan laadun parantuneen valtiollistamisen myötä. Myös valvonnan yhdenmukaisuus on selvästi parantunut. Ongelmana myönnetään edelleen olevan se, että suunnitelmalliseen valvontaan ei riitä tarpeeksi resursseja. Yleisesti ottaen Ruotsissa pidetään eläinsuojeluvalvonnan valtiollistamista onnistuneena ratkaisuna. Valtiokonttori julkaisi laajan selvityksen valtiollistamisen vaikutuksista verraten eläinsuojeluvalvontaa vuosina 2007- 2010.<sup>4</sup>

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013

Valvontaresursseja htv	149	163	173	173	172	183	145	184	193	193	
Eläinsuojelutarkastuksia kpl	18909	25467	24581	23120	22813	23018	12731	12882	14664	14408	13780
Eläinsuojelutarkastuksia kpl/htv	127	156	142	134	133	126	88	70	76	75	
Kieltoja ja määräyksiä kpl	884	842	828	975	1071	1323	1070	1441	1531	1435	1302
Huostaanottoja kpl	164	161	211	237	268	302	629	1115	1022	1185	1057
Eläintenpitokieltoja kpl							181	186	220	223	207
Tutkintapyyntöjä kpl	189	170	178	164	156	211	128	176	228	248	336

Taulukko 4. Tilastoa Ruotsin eläinsuojelutarkastuksista 2003-2013. (Jordbruksverket)

Lääninhallitusten eläinsuojeluvalvonnan toimintamenot olivat vuonna 2013 noin 13 miljoonaa euroa. Kaikkine sivukuluineen ja vyörytyksineen kokonaiskustannukseksi arvioidaan noin 21 miljoonaa euroa. Kun tarkastuskäyntejä tehdään vuodessa 14000 ja kokonaisuuteen tarvitaan 200 eläinsuojelutarkastajan sekä 45-50 läänineläinlääkärin työpanos, ja lisäksi ostetaan praktikkoeläinlääkäreiltä arviointipalveluja nousevat toimintakulut ilman vyörytyksiä noin 930 euroon tarkastuskäyntiä kohti.

Ruotsissa on käytössä selkeä kahden hallintoportaan malli. Ruotsissa on 21 lääniä ja erityisesti Etelä-Ruotsissa, minne valtaosa väestöstä ja kotieläimistä keskittyy, läänit ovat pinta-alaltaan pieniä. Tarkastuskohteet ovat kohtuetaisyysdellä tarkastajien asemapaikoista maan pohjoisinta osaa lukuun ottamatta.

	Suomi	Ruotsi
--	-------	--------

Pinta-ala km <sup>3</sup>	338 000	450 000
Asukkaita	5,5 milj.	9,5 milj.
Lypsykarjatiloja	9 700	4 600
Muita nautakarjatiloja	3 500	15 900
Sikatiloja	1 700	1 500
Hevosia	75 000	363 000
Koiria	650 000	793 000
Htv eläinsuojeluvalvonnassa	70	250
Kustannukset eläinsuojeluvalvonnassa	4,6 milj. €	13,0 milj. €
Eläinsuojelutarkastuksia / v	6 600	14 000

Taulukko 4. Vertailua Suomi – Ruotsi (tiedot vuosilta 2012-2013)

## 7. ELÄINSUOJELUVALVONNAN MAKSULLISUUS

### 7.1. Ruotsi

Ruotsissa eläinsuojeluvalvonta on maksullista ja maksuja perustellaan valvonta-asetuksen (EY) N:o 888/2004 28 artiklalla. Valvonta- asetusta tulkitaan siten, että suunnitelmallisessa valvonnassa ensimmäinen tarkastuskäynti on maksuton. Jos ensimmäisellä tarkastuskäynnillä havaitaan puutteita ja joudutaan tekemään uusintakäyntejä, katsotaan ne viralliseksi lisävalvonnaksi, josta valvonta-asetuksen mukaan on perittävä maksu. Epäilyyn tai ilmoitukseen perustuvassa valvonnassa ensimmäinen tarkastuskäynti on maksuton, mikäli puutteita tai laiminlyöntejä ei havaita. Jos niitä havaitaan, peritään tarkastusmaksu jo ensimmäiseltä käynniltä. Uusintakäynnit ovat aina maksullisia.

Eläinsuojeluasetuksen (SFS nr: 1988:539) 68§:n mukaan Jordbruksverket määrää virallisen lisävalvonnan maksuista. Vuodelta 2012 peräisin olevan uusimman taksan mukaan valvonnasta peritään 800 kruunua (87 euroa) tunnilta sekä kilometrikustannukset. Maksu peritään myös matka-ajalta, mutta matka-ajan veloitus on jaettava kohteiden kesken, jos samalla matkalla tarkastetaan useampia kohteita. Matka-ajan enimmäistuntimäärä, joka yhtä tarkastusta kohti voidaan laskuttaa, on kaksi tuntia.

Lisävalvonnan maksujen lisäksi lääninhallitus perii maksun luvanvaraisille kohteille myöntämistään luvista sekä uusien kotieläinrakennusten pakollisesta ennakkohyväksynnästä. Eläinsuojelulain (SFS nr: 1988:534) 3a§:ssä on säädetty sakkomaksut (10 000 – 40 000 kruunua) ennakoilmoituksen laiminlyönnistä.

Vuonna 2013 valvontamaksut tuottivat lääninhallituksille yhteensä 973 000 euroa. Yhdessä lupamaksujen kanssa kokonaistuotto oli 1,3 miljoonaa euroa.

## 7.2. Muut maat

Islannissa peritään valvontamaksut vastaavalla tavalla kuin Ruotsissa.

Tanskassa ei peritä maksuja tarkastuksista, mutta käytössä on kiinteä vuosimaksu, joka perustuu tarkastuskohteiden eläinmääriin.

Norjassa, Tsekin tasavallassa ja Espanjassa on kansalliseen lainsäädäntöön kirjattu mahdollisuus periä maksuja uusintatarkastuksista, mutta ne eivät ole säännönmukaisessa käytössä. Sveitsissä voidaan periä aikaperusteinen maksu, jos tarkastusta tarpeettomasti estetään tai viivytetään.

Saksassa eri osavaltiot voivat itsenäisesti päättää perittävistä maksuista mutta tietävästi maksuja ei ole käytössä.

Alankomaissa, Belgiassa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuaissa, Puolassa, Ranskassa ja Virossa ei ole käytössä mitään maksuja eläinsuojeluvalvonnassa.

Norjassa ja Espanjassa lainsäädäntö mahdollistaa eläinsuojeluviranomaisille sakkojen määräämisen eläinsuojelurikkomuksista.

Tiedot on saatu osittain eläinlääkintäpäälliköiltä (CVO), osittain EASVO:lta (European Association of State Veterinary Officers). Muista kuin edellä luetteluista Euroopan maista tietoja ei onnistuttu hankkimaan.

## 7.3. Suomi

Elintarvikevalvonnassa ovat käytössä valvonta-asetuksen (EY) N:o 882/2004 edellyttämät valvontamaksut. Elintarvikelain (23/2006) 71§:n mukaan kunnan on perittävä elintarvikealan toimijalta hyväksymänsä taksan mukainen maksu muun muassa:

- laitoksen hyväksymisestä (tai ilmoituksen käsittelystä jos hyväksymistä ei vaadita)
- valvontasuunnitelmaan sisältyvästä tarkastuksesta, näytteenotosta ja näytteen tutkimisesta
- määräysten noudattamatta jättämiseen perustuvien toimenpiteiden valvomiseksi tapahtuvasta tarkastuksesta

Eläinten hyvinvoinnin valvontaan liittyen on meillä toistaiseksi peritty maksuja ainoastaan aluehallintovirastojen myöntämistä luvista ja todistuksista. Näiden tuotto oli vuonna 2013 noin 94 000 euroa.

Selvitykseen liittyvässä kyselytutkimuksessa (s. 35) selvin yksimielisyys oli valvonnan maksullisuutta koskevassa kysymyksessä, jossa 81% vastaajista kannatti valvontamaksujen käyttöönottoa.

Maksullisuutta puoltavia kommentteja:

- maksullisuus motivoi parantamaan eläinten oloja nopeammin
- kukkaron kautta asiat menevät helpommin perille
- pelkästään eläinsuojelulain rikkomisen tulisi johtaa suoraan maksumääräykseen ainakin kulujen osalta
- muukin suunnitelmallinen valvonta on maksullista
- tätä edellyttävät jo nykyiset EU-säädökset
- erittäin tarpeellinen uudistus

Maksullisuutta vastustavia kommentteja:

- seurauksena kallis laskutusjärjestelmä ja osa laskuista jäisi joka tapauksessa maksamatta ja yhteiskunnan tappioksi
- raha tulisi käyttää asian korjaamiseen eikä viranomaiselle maksamiseen
- taloudellista tilannetta kurjistamalla asioita voidaan pahentaa entisestään
- valvonnan luonne ja asiakaskunta huomioiden valvontatyö saattaisi hankaloitua entisestään
- voi pitkällä tähtäimellä ohjata valvontaa suuntautumaan sinne, mistä tuloja voisi olla tiedossa
- asiakas mieltäisi rahan menevän tarkastajalle
- ns. kaksoisrangaistavuuden ongelma – samasta rikkomuksesta voi seurata tarkastusmaksu, täydentävien ehtojen tukisanktio ja ehkä vielä uhkasakko

Ryhdyttäessä perimään valvonta-asetuksen edellyttämiä maksuja myös eläinten hyvinvoinnin valvonnassa, olisi mahdollista ottaa käyttöön suunnitelmalliseen valvontaan liittyvä tarkastusmaksu luvan- ja ilmoituksenvaraisille kohteille. Tällöin olisi kuitenkin kohtuullista, että kaikkia kohteita pystyttäisiin valvomaan tasapuolisesti valvontasuunnitelman mukaisella riskinarviointiin perustuvalla frekvenssillä. Tämä ei nykyisillä valvontaresursseilla toteudu.

Ruotsin mallin mukainen laskutus vaikuttaa järkevältä ja oikeudenmukaiselta. Valvonta-asetuksen tarkoittamaksi ylimääräiseksi viralliseksi valvonnaksi tulkitaan kaikki paitsi suunnitelmallinen valvonta. Jos suunnitelmallisessa valvonnassa joudutaan tekemään uusintatarkastuksia, peritään niistä aiheutuneet kulut (korvaus käytetystä työajasta ja matkakulut). Epäilyyn tai ilmoitukseen perustuvassa valvonnassa voidaan kulut periä jo ensimmäisestä tarkastuksesta, jos puutteita tai laiminlyöntejä havaitaan. Riippumatta tarkastuksen tekijästä pitää maksujen perintä hoitaa valtion toimesta samaan tapaan kuin veroluonteisten maksujen perintä. On todennäköistä, että maksuja jää saamatta suhteellisen paljon, mutta jo ennaltaehkäisevän vaikutuksen vuoksi järjestelmä kannattaa rakentaa. Ruotsissa tuottavat vastaavat maksut vuositasolla noin miljoona euroa.

## **8. MUIDEN AMMATTIRYHMIEN KUIN ELÄINLÄÄKÄRIEN MAHDOLLISUUDET TOIMIA VALVONTAVIRANOMAISINA**

### **8.1. Nykyiset valvontaviranomaiset**

Voimassa olevan eläinsuojelulain (247/1996) mukaan eläinsuojeluviranomaisia ovat aluehallintovirasto, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, poliisi ja aluehallintoviraston valtuuttama eläinsuojeluvalvoja. Tarkastuseläinlääkäri ja lihantarkastaja ovat eläinsuojeluviranomaisia omissa toimipaikoissaan kuten myös raja-eläinlääkärit omissaan.



Valvonta-asetus (EY) N:o 882/2004 (uudistettavana) määrittelee virallista valvontaa harjoittavan henkilöstön pätevyysvaatimukset ja heidän koulutuksessaan käsiteltävät aiheet. Viime mainittuihin kuuluvat muun muassa eläinten terveys ja hyvinvointi.

### Kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija

Terveystarkastajilla on pitkät perinteet toimia kunnaneläinlääkärin apuna eläinsuojelutarkastuksilla. Joissakin valvontayksiköissä tämä yhteistyö on edelleenkin yleistä. Eläinsuojelutarkastuksilla parityöskentely on monesti tarpeen henkilökohtaisen turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta. Harvassa valvontayksikössä on kuitenkin terveystarkastajien resursseja varattu eläinsuojeluvalvontaan. Yhtenä syynä tähän on se, että terveystarkastajan suorittamasta eläinsuojeluvalvonnasta ei valtio maksa kunnalle korvausta kuten kunnaneläinlääkärin suorittamasta valvonnasta. Maa- ja metsätalousministeriön, Eviran ja Kuntaliiton yhteisesti antamassa eläinsuojeluvalvontaa koskevassa laskutusohjeessa (6182/0405/2010) todetaan: ”Maa- ja metsätalousministeriö suunnittelee eläinlääkintähuoltolain muuttamista siten, että valtio voisi korvata samoin periaattein eläinsuojelulain (247/1996) 36 §:n tarkoittaman kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan suorittaman eläinsuojeluvalvonnan, jos se sisältyy kunnan suunnitelmalliseen valvontaan.” Tämä asia ei kuitenkaan ole edennyt.

Terveystarkastajien itsenäisesti tekemät eläinsuojelutarkastukset ja eläinsuojelupäätökset ovat harvinaisia. Ainakaan näistä ei ole tietoja saatavissa, kun terveystarkastajat eivät ole velvollisia raportoimaan yksin suorittamiensa tarkastusten tuloksia aluehallintovirastoille. Itsenäisiä tarkastuksia ajatellen on myös jossain määrin epäselvää, miten terveystarkastajien koulutus vastaa valvonta-asetuksen vaatimuksia eläinten hyvinvoinnin alalla. Eviran vuonna 2010 kunnallisille ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköille lähettämän kyselyn perusteella terveystarkastajat tekisivät koko maassa noin 550 eläinsuojelutarkastusta vuodessa.<sup>5</sup> Ilmeisesti näistä valtaosa tehdään yhdessä eläinlääkärin kanssa.

Ympäristö- ja terveysalan tekniset ry:n mielestä eläinsuojeluvalvonta ei kovinkaan hyvin istu terveydensuojeluvalvontaa hoitavien viranhaltijoiden työnkuvaan eikä heillä ole alaan liittyvää koulutusta. Resursseja ei ole vapaina eläinsuojeluvalvontaa varten, ellei tehtäviä priorisoida toisin kuin nyt. Kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan säilyttämistä yhtenä eläinsuojeluviranomaisista ei myöskään pidetä välttämättömänä eläinsuojelulakia uudistettaessa. Ympäristö- ja terveysalan tekniset ry. kannattaa eläinsuojeluvalvonnan valtiolistamista.

### Poliisi

Myös poliisit tekevät varsin vähän itsenäisiä eläinsuojelupäätöksiä. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (1035/4/01) katsonut, että poliisin roolin eläinsuojeluvalvonnassa tulisi olla lähinnä avustava, vaikka lain mukaan poliisi on yhtä toimivaltainen tekemään hallintopäätöksiä eläinsuojeluasiassa kuin esimerkiksi kunnaneläinlääkäri. Poliisin rooli nähdään tänä päivänä enemmän tarkastuksen turvaamisessa kuin tarkastuksen tekemisessä. Poliisien mahdollisuuksissa lähteä mukaan eläinsuojelutarkastuksiin on paikkakuntaakohtaisia eroja. Eläinsuojeluvalvonnan osuus poliisien koulutuksessa on vaihdellut vuosien mittaan. Toisaalta löytyy monilta paikkakunnilta myös eläinsuojeluasioihin perehtyneitä poliiseja, joille on kehittynyt hyvä yhteistyö läänineläinlääkärien ja valvontaeläinlääkärien kanssa.

Nykytilanteessa kunnilla ei ole velvollisuutta ylläpitää päivystystä virkatehtävien varalta. Käytännössä sellainen kuitenkin on niissä tapauksissa, joissa kunnaneläinlääkäri on päivystysvuorossa. Kuntien on kuitenkin mahdollista ostaa päivystys yksityissektorilta, jolloin eläinsuojeluviranomaista ei paikkakunnalta löydy virka-ajan ulkopuolella. Läänineläinlääkärien päivystys koskee virallisesti vain tarttuvaa eläintauteja, joskin sitä kautta saa ainakin neuvoja eläinsuojeluasioissa.

Näin ollen virka-ajan ulkopuolella poliisi on ainoa varmasti tavoitettavissa oleva eläinsuojeluviranomainen ja on erittäin tärkeä säilyttää asia tässä suhteessa ennallaan. Jos suinkin mahdollista, pitäisi eläinten hyvinvoinnin valvonnan osuutta poliisien koulutuksessa lisätä ja jokaiseen poliisilaitokseen tulisi saada eläinten hyvinvoinnin valvontaan perehtynyt poliisi.

### Aluehallintoviraston valtuuttama eläinsuojeluvalvoja

Aluehallintoviraston valtuuttamalla eläinsuojeluvalvojalla on oikeus itsenäisesti tehdä eläinsuojelulain 39 §:n mukaisia tarkastuksia. Tällaisella valvojalla ei kuitenkaan v. 2006 eläinsuojelulain 38 ja 39 §:n muutosten jälkeen ole oikeutta tehdä tarkastusta kotirauhan piirissä, minkä vuoksi suuri osa eläinsuojeluvalvojoista on luopunut tarkastusoikeuksistaan. Ainoastaan neljä henkilöä toimii enää valtuutettuina eläinsuojeluvalvojina ja hekin suorittavat pääasiallisesti tarkastuksia yhdessä virkaeläinlääkäriin tai poliisin kanssa. On tärkeää nähdä asemaan ja toimivaltaan liittyvä ero aluehallinnon valtuuttaman eläinsuojeluvalvojan ja Suomen Eläinsuojeluyhdistysten Liiton eläinsuojeluneuvojan (ent. eläinsuojeluvalvoja) välillä.

Entisinä aikoina kokeneista valtuutetuista eläinsuojeluvalvojoista on ollut monilla paikkakunnalla suurta apua kunnaneläinlääkäreille ja läänineläinlääkäreille. Joukkoon on toisaalta mahtunut myös henkilöitä, joiden lainsäädännön tuntemus ja käsitys omasta toimivallastaan ei aina ole ollut ajan tasalla. Valtuutettujen valvojien koulutus pohjana ovat olleet lähinnä Eviran järjestämä eläinsuojeluvalvoajakurssi sekä Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liiton järjestämät viikonloppukurssit ja käytännön harjoittelu kokeneen valvojan kanssa. Mikäli järjestelmä – joka kieltämättä on ainakin kustannustehokas perustuessaan palkattomaan vapaaehtoistyöhön – halutaan säilyttää, tulisi koulutukseen ja valtuuttamisen kriteereihin kiinnittää erityistä huomiota.

## **8.2. Muut ammattiryhmät**

### ELY-keskusten eläinvalvoijat

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (15 kpl) tehdään 34 henkilötyövuotta kotieläintukien valvontoja. Näihin sisältyy muun muassa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta sekä hyvinvointituen (jatkossa hyvinvointikorvauksen) valvonta. Valvontaa suorittavilla virkamiehillä on pääsääntöisesti AMK agrologin koulutus ja heillä on yhteistyötä eläinsuojeluasioissa valvontaeläinlääkärien ja läänineläinlääkärien kanssa. Myös yhteisiä tarkastuksia tehdään.

Tukitarkastajia olisi lisäkoulutuksella mahdollista hyödyntää myös sellaisissa eläinsuojeluvalvonnan tehtävissä, joissa ei tarvita vaativampaa eläimen tilan arviointia tai pakkotoimenpiteitä. Ylimääräisiä resursseja tehtävänkuvan laajentamiseen ei ELY-keskuksissa kuitenkaan ole. Tukivalvontojen ja eläinsuojeluvalvonnan otantoja yhdistämällä olisi mahdollisuus löytää synergiaetuja suunnitelmalliseen valvontaan, mutta

se edellyttäisi lisätyövoiman palkkaamista ja kouluttamista.

### 8.3. Koulutuksen tarve

Ruotsin maatalousyliopistossa on pitkälti eläinsuojeluvalvonnan tarpeita ajatellen perustettu kolmevuotinen ”Etologia ja eläinsuojelu” –koulutusohjelma. Ensimmäisellä vuosikurssilla opiskellaan mm. yleisbiologiaa, etologiaa, eläinsuojelua, etiikkaa, evoluutiobiologiaa, anatomiaa ja eläintenpitoa. Toisena opiskeluvuotena ohjelmassa on ruokintaa, fysiologiaa, biostatistiikkaa, antrozoologiaa (ihmisten ja eläinten vuorovaikutus), eläintenpitoa eläinten terveyden ja tautisuojausten näkökulmasta, genetiikkaa ja eläinsuojelua. Kolmannen vuoden ohjelmassa on kursseja muun muassa teurastuksesta ja eläinten lopettamisesta. Opintojen loppuvaiheessa voi valita erikoissuuntautumisalaksi joko eläinsuojelun, antrozoologian tai biodiversiteetin. Eläinsuojeluvalvonnan lisäksi koulutusohjelman suorittaneet työllistyvät mm. tutkijoina, opettajina sekä eläintarhojen ja eläinkasvatuksen ammattilaisina.

Suomessa vastaavia kursseja (esim. ”Kotieläinten hyvinvointi, etologia ja eläinsuojelu”) sisältyy jonkin verran kotieläintieteen opetusohjelmaan HY:n maatalous-metsätieteellisessä tiedekunnassa. Ammattikorkeakoulujen agrologitutkinnoissa eläinten hyvinvointi, fysiologia ja ruokinta ovat myös esillä. Lisäksi moniin luonnonvara-alan ammattitutkintoihin (esim. tuotantoeläinten hoidon ja hyvinvoinnin at.) liittyy ainakin valinnaisena eläinten hyvinvoinnin koulutusta. Haluttaessa laajentaa eläinsuojeluvalvontaa suorittavien ammattilaisten kirjoa, tulee asiaa lähestyä koulutuksen kautta vaikkapa Ruotsin esimerkin mukaan.

### 8.4. Kolmas sektori

Kyselytutkimuksessa oli väittämä: Vapaaehtoisia eläinsuojeluneuvoja ja –valvoja voidaan käyttää apuna viranomaisvalvonnassa. Eläinsuojeluneuvojalla tarkoitetaan ennen kaikkea Suomen Eläinsuojeluyhdistysten Liiton kursseilla koulutettua vapaaehtoistyöntekijää. Eläinsuojeluvalvojalla tarkoitetaan eläinsuojelulain 38§:n mukaista aluehallintoviraston valtuuttamaa vapaaehtoistyöntekijää.

Kyselyyn vastanneista 44 % oli samaa mieltä väittämän kanssa ja 44 % oli eri mieltä.

Yleisin kommentti oli, että vapaaehtoisilla on oma – tärkeäkin – roolinsa eläinten hyvinvoinnin kokonaisuudessa, mutta viranomaisvalvontaan ei asiaa pidä sekoittaa.

Erityisen tärkeä rooli vapaaehtoistoiminnalla nähtiin olevan väliaikaisten hoitopaikkojen ja eläinten uudelleen sijoittamisen järjestelyissä, eläinten kiinniotossa, löytöeläinkuljetuksissa ja ns. ”kissaongelmien” hoidossa. Vapaaehtoisten kautta oli saatu myös asiantuntija-apua tilanteissa, joissa on jouduttu tekemään tarkastuksia eksoottisia eläimiä pitäviin kohteisiin. Tämän tyyppisissä kohteissa toivottiin lainsäädännön mahdollistavan asiantuntija-avun käyttämisen eläinsuojeluviranomaisen harkinnan perusteella. Asiantuntijan kriteerit tulisi lainsäädännössä määritellä.

Useissa kommentteissa kiiteltiin ylimääräisiä silmiä ja korvia, joista on ollut hyötyä, kun tarkastuksilla on ollut vapaaehtoisia mukana. Vapaaehtoisten katsottiin lisäävän työturvallisuutta sekä resursseja pienin kustannuksin. Huomiota kiinnitettiin myös poliisin ja vapaaehtoisten yhteistyöhön tilanteissa, joissa virka-ajan ulkopuolella ei virkaeläinlääkäriä saada paikalle.

Toiminnan kannalta suurena heikkoutena pidettiin sitä, että yleisön silmissä eläinsuojelun vapaaehtoistyö voidaan sekoittaa viranomaisvalvontaan. Työn arvostuksen ja asiakkaiden oikeusturvan kannalta eläinsuojeluvalvonnan katsottiin edellyttävän vahvaa viranomaisstatusta, koska valvonnassa voidaan puuttua vahvasti suojattuihin perusoikeuksiin. Toimijoiden tulisi olla sertifioituja lainsäädännön ja hallintomenettelyjen näkökulmasta.

## **9. ELÄINSUOJELUVALVONNAN JÄRJESTÄMISEN VAIHTOEHDOT PELKÄSTÄÄN VALTION VIRANOMAISTEN TOIMINTANA**

### **9.1. Lähtökohdat**

Viime vuosina on Suomessa eläinten hyvinvoinnin valvontaa kehitetty merkittävästi. Työkalut tähän kehittämiseen tarjosi vuoden 2009 lopulla voimaan tullut uudistettu eläinlääkintähuoltolaki (765/2009). Laki teki mahdolliseksi perustaa kunnallisiin ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköihin valvontaeläinlääkäri virkoja valtion rahoituksella. Nykyisten 60 viran perustaminen on mahdollistanut sen, että pääosa eläinsuojeluvalvonnasta on voitu siirtää pois praktisoivilta kunnaneläinlääkäreiltä. Valvontaan erikoistuneiden ja siihen täsmäkoulutusta saaneiden ja saavien eläinlääkärien tulo kentälle on selvästi lisännyt, tehostanut ja yhdenmukaistanut valvontaa sekä poistanut mahdolliset jääviysongelmat. Esimerkiksi epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten määrä on noussut vuositasolla 3500:sta 5000:een. Valvontayksikkökohtaisesti esiintyy edelleen resurssipulaa, joka näkyy muun muassa suunnitelmallisen valvonnan vähäisenä määränä.

Lisäksi aluehallintovirastoihin tulleet 14 uutta läänineläinlääkäri virkaa ovat tehneet mahdolliseksi muun muassa otantatarkastusten, täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonnan ja broileridirektiivin valvonnan näihin tehtäviin erityisesti perehtyneiden valvojien toimesta, joskin resurssipulan vaivaamassa toimintaympäristössä.

Enää neljä valvontayksikköä on ilman valvontaeläinlääkäreitä. Kovalla työllä rakennettu järjestelmä alkaa juuri olla valmis näyttämään kyntensä ja monen mielestä ansaitsisi työrauhan. Jos valvontajärjestelmää ruvetaan tässä vaiheessa muuttamaan kokonaan toiseksi, täytyy vaihtoehtoiseen malliin liittyä merkittäviä etuja. Uuden järjestelmän tulisi olla kokonaisuutena selvästi kustannustehokkaampi ilman että valvonnan laatu ja määrä ainakaan heikkenisivät. Erittäin todennäköisesti siirtymävaihe aiheuttaisi joka tapauksessa notkahduksen valvonnan tasoon.

Jos järjestelmää lähdetään muuttamaan, on tuskin mahdollista sysätä nykyiset 60 koulutettua valvontaeläinlääkäreitä syrjään ja palkata uusi henkilökunta johonkin toiseen organisaatioon. Kun valvontaeläinlääkäri virkojen perustamista lähdettiin eläinlääkintähuoltolain uudistuttua suositteluun kunnille erityisesti Eviran toimesta, kohdattiin aluksi syviä ennakkoluuloja. Yleinen ajatus oli, että perustettavat virat jäisivät kuitenkin ennen pitkää kuntien kustannettaviksi, vaikka valtio aluksi lupaisikin niihin rahaa. Aika paljon jouduttiin kunnille vakuuttelemaan, että järjestelmä on tarkoitettu pysyväksi, ja jos valtion rahoitus jonain päivänä lakkaisi, ei valtio voisi enää edellyttää kyseisten toimeksiantotehtävien suorittamista.

Mahdollisissa muutoksissa realistinen lähtökohta on, että nykyinen henkilökunta pääosin jatkaa valvontatehtäviä vaikka työnantajaksi vaihtuisi valtio. Tässä selvityksessä tarkastellut vaihtoehtoiset mallit perustuvat tähän oletukseen. Kunnallisten virkojen

valtiollistaminen ei olisi mikään uusi ja ainutlaatuinen toimenpide. Muistissa on esimerkiksi aikoinaan kunnalliseen ympäristöterveydenhuollon organisaatioon kuuluneiden työsuojelutarkastajien valtiollistaminen 80-luvulla.

Oletuksena on myös, että jos valvontaeläinlääkärit valtiollistetaan eivät muut kunnaneläinlääkärit enää ole eläinsuojeluviranomaisia. Vaihtoehto, jossa eläinsuojeluvalvonta olisi siirretty valtion virkamiehille, mutta kunnaneläinlääkärit sen lisäksi edelleen suorittaisivat tarvittaessa toimeksiantotehtävänä eläinsuojelutarkastuksia ei vaikuta realistiselta. Tuloksena olisi nykyistä sekavampi järjestelmä ja eläinsuojelutöiden luisuminen enemmän kunnaneläinlääkäreille olisi todennäköistä, mutta ei tarkoituksenmukaista. Laki eläinlääkärinammatin harjoittamisesta (29/2000) edellyttää kuitenkin kaikkien eläinlääkärien ilmoittavan eläinsuojeluviranomaisille havaitsemistaan eläinsuojelullisista epäkohdista.

## **9.2 Kehitystarpeet nykyisessä järjestelmässä**

Jos päätettäisiin pysyä nykyisessä järjestelmässä, olisi siinä kuitenkin kehitettävää. Valvontaeläinlääkärien virkojen mahdollisesta lisätarpeesta tulisi tehdä perusteellinen analyysi. Resurssien jakautumista tulisi tarkastella suhteessa muun muassa tarkastusmääriin, valvontakohdemääriin, tarkastusmatkojen pituuteen sekä parityöskentelyn tarpeeseen.

Eläinsuojeluvalvontaa suorittavat virkamiehet joutuvat toistuvasti kohtaamaan uhkaavia tilanteita työssään. Suurimpaan osaan tarkastustilanteista valvontaeläinlääkärit ja läänineläinlääkärit menevät yksin. Työtilanteen salliessa apua voi saada praktikkoeläinlääkäreiltä tai terveystarkastajalta. Jos etukäteen on syytä epäillä tarkastajan turvallisuuden voivan vaarantua tarkastustilanteessa, voi pyytää poliisilta virka-apua.

ELY-keskusten tukivalvontaa suorittavat virkamiehet tekevät suurelta osin tarkastukset parityönä. Ruotsissa eläinsuojelutarkastajat työskentelevät pääsääntöisesti pareittain. Järjestelmää kehitettäessä olisi huomioitava parityöskentelyn mahdollisuus kaikissa tilanteissa.

Jos toiminta-alue rajoja ei voida ylittää, voi aiheutua resurssien hukkakäyttöä. On olemassa myös järjestelyjä, joilla vierekkäisten valvontayksiköiden valvontaeläinlääkäreille on yhteistoimintasopimuksella luotu toimivalta toistensa alueille. Tämä luo edellytykset sijaistamiseen esimerkiksi äkillisissä sairaustapauksissa ja parityöskentelyyn tarvittaessa.

Resursseja tulisi olla riittävästi myös suunnitelmalliseen valvontaan. Koska virkojen perustamista ohjaavilla tahoilla ei ole taloudellista vastuuta, voi tilanne kehittyä jossain määrin hallitsemattomasti.

Toimeksiantotehtävien laskutus valtiolta on kunnallisissa valvontayksiköissä raskas ja resursseja kuluttava prosessi, johon täytyy nykypäivänä löytyä sujuvampi käytäntö.

Täydentävien ehtojen valvonnan ja otantatarkastusten antaminen aluehallintovirastojen tehtäväksi ja neljäntoista läänineläinlääkärin viran perustaminen tätä varten tapahtui toimintaympäristössä, jossa kunnallisissa valvontayksiköissä ei vielä ollut valvontaeläinlääkäreitä. Erityisesti Suomen Eläinlääkäriliitto vastusti jyrkästi ajatusta, että täydentävien ehtojen valvonta olisi tullut praktisoivien kunnaneläinlääkärien tehtäväksi. Eläinlääkärinavun antamisen ja valvovan viranomaisen kaksoisrooli oli jo muutenkin koettu

hankalaksi ja sitä oli arvosteltu myös EU:n komission taholta. Tilanne ei kaikilta osin ollut hallintolain (434/2003) esteellisyysäännöstenkään kannalta toivotunlainen. Täydentävien ehtojen valvonta olisi yhdistänyt tähän vielä tukipolitiikan.

Osalla aluehallintovirastoista on tänä päivänä vaikeuksia selvitä suunnitelmallisen valvonnan velvoitteistaan. Syynä ovat aluehallinnossa toteutettavat säästötoimet, jotka haittaavat virkojen täyttämistä ja sijaisten palkkaamista. Kattavan valvontaeläinlääkäriverkoston rakentumisen jälkeen voisi selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää kaikki operatiivinen eläinten hyvinvoinnin valvonta resursseineen paikallistasolle tai järjestää se aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyönä maataloustukivalvonnan yhteydessä niiltä osin, kun tehtäviä voidaan hoitaa ilman eläinlääkärin koulutusta. Tässä mallissa aluehallintovirastoihin jäivät läänineläinlääkärit voisivat edelleen ottaa hoitaakseen vaativimmat eläinsuojelutehtävät, ja muutoin palata entiseen ”laillisuusvalvojan” ja ohjaajan rooliinsa eläinten hyvinvoinnin valvonnassa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa ympäristöterveydenhuoltoa koskevassa raportissaan: ”Ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämisvastuun määrittelyssä tulisi edetä maltillisesti ja seurata, miten yhteistoiminta-alueiden toiminta muotoutuu ja vakiintuu. Ympäristöterveydenhuollon järjestämistapa tulisi ratkaista osana kuntauudistusta.” Viimeisen lauseen voisi tulkita viittaavan SOTE –uudistukseen, josta kuitenkin alkuvaiheessa ympäristöterveydenhuolto on lainsäädännöllä rajattu pois. Jos eläinten hyvinvoinnin valvonta säilyy kunnallisena, voidaan visioida sen hallinnoimisesta tulevaisuudessa myös viiden SOTE-alueen kautta osana muuta kansanterveystyötä.

Suomen Kuntaliitto näkee eläinsuojeluvalvonnan järjestämisveloitteen kunnille epämieluisana sekä kustannuksia aiheuttavana ja haluaa siirtää eläinsuojeluvalvonnan valtion viranomaisten tehtäväksi.

Selvitykseen liittyvässä kyselytutkimuksessa nykyisen järjestelmän säilyttämistä kannatti 26 vastaajaa 43:sta (60%).

### **9.3. EVIRA –malli**

Evira vastaa keskushallinnon viranomaisena eläinten hyvinvoinnin valvonnan johdosta, suunnittelusta ja ohjauksesta. Eviran pääkonttorissa Helsingin Viikissä Valvontaosaston Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin yksikössä (EHYT) on käytössä 4,5 henkilötyövuotta kyseisiin tehtäviin.

Pääkonttorin lisäksi Eviralla on kahdeksan toimipistettä eri puolilla maata: Joensuu, Kouvola, Kuopio, Lappeenranta, Loimaa, Oulu, Seinäjoki ja Turku. Lisäksi Eviran lihantarkastushenkilöstöä työskentelee teurastamoissa viidellätoista paikkakunnalla. Forssassa, Kuopiossa, Nurmossa ja Säkylässä työskentelee lihantarkastuksen aluejohtaja.

Pienteurastamojen lihantarkastuksen siirryttyä valtion järjestettäväksi vuonna 2011 Evira on hoitanut tehtävää osittain kuntasopimuksin, osittain palkkioperusteisten sivutoimisten tarkastuseläinlääkärien tai isojen teurastamojen tarkastuseläinlääkärien avulla reilussa viidessäkymmenessä pienteurastamossa. Tarkastuseläinlääkärien löytämisessä pienteurastamoihin on ollut vaikeuksia. Tästä syystä on esitetty myös ajatuksia, että pienteurastamoiden lihantarkastus olisi tarkoituksenmukaista yhdistää

valvontaeläinlääkärien tehtäviin.

Jos 60 kunnallista valvontaeläinlääkäriä otettaisiin Eviran palvelukseen ja sijoitettaisiin Eviran yhdeksään toimipisteeseen, olisi verkosto auttamatta liian harva. Ongelmana olisivat ennen kaikkea pitkät matkat ja paikallistuntemuksen puute. Hyvinä puolina voidaan mainita lähityöyhteisö (ei välttämättä lähiesimiestä), valmiit tai järjestettävissä olevat toimitilat, tukipalvelut, työterveyshuolto ym.

Valvontatehtävien kannalta tarkoituksenmukaista olisi säilyttää valvontaeläinlääkärit paikallistasolla siitä huolimatta, että he olisivat Eviran virkamiehiä. Silloin tuskin voitaisiin lainsäädännöllä edellyttää kuntien järjestävän heille työtiloja, työvälineitä ja tukipalveluja. On vaikea arvioida millä edellytyksillä olisi mahdollista vuokrata valvontaeläinlääkärien nykyisiä toimitiloja valtion virkamiehille. Eli juuri se osuus, joka nykyjärjestelmässä jää kunnan kustannettavaksi (ellei se ainakin osittain sisälly viiden prosentin kompensatioon, joka maksetaan osuutena yleiskustannuksista) pitäisi Eviran hoitaa ja rahoittaa muulla tavoin. Siltikään valvontaeläinlääkäriä ei olisi paikallista työyhteisöä, lähiesimiestä eikä kollegojen tukea ja mahdollisuutta toimia sijaisena. Eviralla ei ole alueorganisaatiota, jota voitaisiin hyödyntää työnjohdossa ja ohjauksessa, vaan toimintaa johdettaisiin Helsingistä käsin. Uuden alueorganisaation rakentamiseen eläinsuojeluvalvontaa varten tuskin olisi taloudellisia mahdollisuuksia. Eviran sisällä alueorganisaation rakentaminen katsottiin tarpeelliseksi tarkastuseläinlääkäreitä varten, mutta on vaikea nähdä miten neljää aluejohtajaa pystyttäisiin hyödyntämään eläinsuojeluvalvonnan valtakunnallisessa järjestämisessä, vaikka synergiaetua haettaisiinkin pienteurastamojen lihantarkastuksesta.

Jos nyt paikallistasolla toimivat valvontaeläinlääkärit olisivat Eviran virkamiehiä ja heitä johdettaisiin Eviran pääkonttorista käsin (jossa olisi kaksi osastoa joista toinen vastaisi eläinsuojeluvalvonnan suunnittelusta ja ohjauksesta ja toinen valvonnan käytännön toteuttamisesta), törmättäisiin ongelmaan aluehallinnossa. Aluehallintovirastot toimisivat eläinsuojeluasioissa ikään kuin Eviran sisällä. Tilanteeseen tuskin olisi muuta ratkaisua kuin, että aluehallintovirastojen operatiiviset eläinsuojelutehtävät ja niihin liittyvät virat (15 htv) siirrettäisiin paikallistasolle ja jaettaisiin tarkastuskohdemääräisin ja maantieteellisin perustein paikallistasolla jo olevien virkojen lisäksi. Myös näille viidelletoista henkilölle tulisi etsittäväksi työtilat ja tukipalvelut paikallistasolta. Aluehallintovirastoihin jääviltä läänineläinlääkäreiltä poistettaisiin työnkuvasta eläinten hyvinvoinnin valvonta kokonaan.

Edellä kuvattu ratkaisu tuskin toisi kustannussäästöjä tai muitakaan etuja nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Kun yleisenä tavoitteena on hallinnon keventäminen, olisi tässä tapauksessa luontevaa siirtää kaikki läänineläinlääkärit Eviran virkamiehiksi tekemällä tarvittavat muutokset lainsäädäntöön. Tästä on vuosien mittaan keskusteltu useaan otteeseen, mutta konkreettisia esityksiä asiasta ei ole tehty. Tämän vaihtoehdon taloudellisia ja muita seurauksia pitää tietysti pohtia huomattavasti laajemmin kuin pelkästään eläinten hyvinvoinnin valvonnan näkökulmasta.

Selvitykseen liittyvässä kyselytutkimuksessa Evira -mallia ei kannattanut yksikään 42 vastaajasta.

#### **9.4. AVI-EVIRA -malli**

Aluehallinnon uudistuksen ensimmäinen vaihe toteutettiin samaan aikaan kun uudistunut

eläinlääkintähuoltolaki toi valvontaeläinlääkärit kunnallisiin ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköihin ja uudet läänineläinlääkärit operatiivisine tehtävineen aluehallintoon. Kuusi aluehallintovirastoa ja viisitoista ELY -keskusta aloitti toimintansa ja niihin yhdistettiin useita valtion alueviranomaisia. Aluehallinnon uudistaminen jatkuu edelleen ja meneillään on valtiovarainministeriön hallinnoima VIRSU -hanke, jonka aluehallintoa koskevana tehtävänä on kartoittaa toiminnan tehostamismahdollisuuksia ja tuottaa tietoa tulevaa hallitusohjelmaa varten. Uudella hallituskaudella aluehallinnon rakennetta tullaan todennäköisesti edelleen muuttamaan. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan aluehallintovirastot tulevat joka tapauksessa säilymään monialaisina asiantuntijavirastoina – joko yhdistettyinä ELY-keskuksiin tai sitten ei. Tämä on todettu myös VIRSU-hankkeen asettamispäätöksessä. Epävarmuus aluehallinnon tulevasta kehityksestä ja resursseista vaikeuttaa kuitenkin AVI-Evira -mallin käyttökelpoisuuden arviointia.

Aluehallintovirastoilla on Manner-Suomessa 26 toimipistettä:

<b>Aluehallintovirasto</b>	<b>Päätoimipaikka</b>	<b>Toimipaikat</b>	<b>Työskentelypaikat</b>
<b>ESAVI</b>	Hämeenlinna	Helsinki Kouvola	Lahti Lappeenranta Porvoo
<b>ISAVI</b>	Mikkeli	Joensuu Kuopio	Iisalmi Savonlinna Varkaus
<b>LAAVI</b>	Rovaniemi		
<b>LSAVI</b>	Turku		Pori Salo  Työskentelypisteet: Kemiönsaari Maarianhamina
<b>LSSAVI</b>	Vaasa	Jyväskylä Tampere	Kokkola Seinäjoki
<b>PSAVI</b>	Oulu		Kajaani Kemi Ylivieska

Taulukko 6. *Aluehallintovirastojen päätoimipaikat, toimipaikat, työskentelypaikat ja työskentelypisteet*

Toimipaikat ovat avoinna yleisölle, ja niissä saa asiansa vireille periaatteissa kaikissa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvissa asioissa. Työskentelypaikoissa ei ole



yleisöpalvelua ja edustettuna saattaa olla vain joku tietty toimiala kuten työsuojelu.

Jos 60 kunnallista valvontaeläinlääkäriä siirrettäisiin aluehallintovirastojen virkamiehiksi, mutta säilytettäisiin edelleen nykyisillä toimialueillaan, pitäisi heille hankkia valtion toimesta työtilat ja tukipalvelut. Kuntien kannalta muutos merkitsisi edellä mainittuihin liittyviä säästöjä sekä hankalan laskutusprosessin poisjäämistä. Johtamisjärjestelmä selkiytyisi ja yksi hallintoporras jäisi pois. Tässäkin tapauksessa voisi aluehallintovirastojen operatiiviset tehtävät ja niihin liittyvät virat siirtää paikallistasolle. Valvontaeläinlääkäreiltä jäisivät kuitenkin pois paikallisen työyhteisön tarjoamat synergiaedut.

Kun aluehallintovirastoilla kuitenkin on 26 toimipistettä jakautuneina suhteellisen tasaisesti ympäri maan, kannattaisi kuntatasolle sijoittamisen asemesta selvittää minkälaisin järjestelyin näistä toimipisteistä tai niiden välittömästä läheisyydestä pystyttäisiin löytämään työtiloja valvontaeläinlääkäreille. Kun toimipaikkaverkosto on näinkin kattava, säilyisivät tarkastusmatkat pohjoisinta Suomea lukuun ottamatta vielä kohtuullisina. Pohjoisessa tulisi todennäköisesti tarvetta ylimääräisille työskentelypisteille, joita ei etätöön ja uuden tekniikankaan keinoin pystyisi korvaamaan. Vertailukohtana voidaan käyttää Ruotsia, jossa eläinsuojeluvalvonta pystytään hoitamaan ilmeisen toimivasti 21 lääninhallituksesta käsin vaikka maan pinta-ala on 1,3 -kertainen ja asukasluku 1,8 -kertainen Suomeen verrattuna. Tosin väestö ja kotieläimet ovat Ruotsissa pitkälti keskittyneet maan eteläosaan, jossa läänit ovat pinta-alaltaan pieniä.

Kun 75 virkaa jaettaisiin tarkastuskohdemäärien ja maantieteellisten seikkojen perusteella näihin 26 toimipisteeseen, tulisi valvontaeläinlääkäreitä useimpiin kohteisiin enemmän kuin yksi. Tämä merkitsisi jo vertaistukea ja parityöskentelymahdollisuuksia. Lisäksi olisi paikallinen vähintäänkin muutaman aluehallintoviraston virkamiehen työyhteisö. Myös juristien asiantuntemus löytyisi omasta organisaatiosta. Virkojen siirto kunnilta valtiolle olisi joka tapauksessa yksinkertaisempaa kuin päinvastoin.

Muita hyviä puolia olisivat yhden hallintoportaan väheneminen, johtamisen virtaviivaistuminen, hankalan laskutusprosessin poisjääminen, valvonnan suunnittelun helpottuminen, helpompi työnjako ja yhtenäisempien käytäntöjen muodostuminen. Voi olla, että valtion virastossa toimiva valvontaeläinlääkäri on myös paremmin suojassa yleisön taholta tulevilta uhilta ja painostukselta. Tähän vaikuttaa myös se, että aluehallintovirastojen työntekijät ajavat pääsääntöisesti valtion virka-autoilla, kun taas kunnallisista valvontaeläinlääkäreistä suurin osa käyttää tarkastusmatkoilla omia autojaan. Myös yhteistyö poliisin kanssa voitaisiin saada selväpiirteisemmäksi.

Edellä esitetyn vaihtoehdon huonoja puolia olisivat paikallistuntemuksen heikkeneminen nykyisestä ja tarkastusmatkojen piteneminen. Nykymallissa on nähty, että tarjonta lisää kysyntää. Kun paikkakunnalla on eläinsuojeluvalvontaan keskittynyt virkamies on yhteydenottokynnys pienempi. Kauempaa tuleva kasvoton valvonta voi vähentää yhteydenottoja. Paikallistuntemuksen säilymisen vuoksi tulisi ylläpitää säännöllisiä työkokouksia ja muutakin yhteydenpitoa kunnaneläinlääkärien ja aluehallintovirastojen eläinlääkärien kesken.

Valvontaeläinlääkärien rekrytointi voisi myös vaikeutua työnkuvan yksipuolisuudessa, ajomatkojen pidentyessä ja palkkausjärjestelmän muuttuessa. Useamman valvontaeläinlääkäriin työyhteisö ja mahdollisuus töiden kierrätykseen sekä erikoistumiseen (esim. pieneläimet, tuotantoeläimet), erityislainsäädännön tunteva juristiapu omasta organisaatiosta ym. seikat voisivat tosin vaikuttaa myös päinvastaiseen suuntaan.

Laajempi kysymys on ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden rikkoutuminen. Kokonaisuudella on merkittävä itseisarvo osana kansanterveystyötä ja eläinten hyvinvoinnin valvonta kuuluu saumattomasti elintarviketurvallisuuteen.

Ongelmia aiheuttaisi kunnallisten valvontaeläinlääkärien tehtävien jako. Monet tekevät eläinsuojeluvalvonnan lisäksi eläinten terveyden valvontaa sekä kunnan omia valvontatehtäviä kuten elintarvikevalvontaa. Jos siirretään pelkästään eläinsuojeluvalvonta, siirrettävää olisi nykyisten resurssien mukaan teoriassa vain 44 htv.

Kaikkia vaihtoehtoisia malleja pohdittaessa kannattaa muistaa uuden tekniikan tuomat mahdollisuudet. Nykyisin jo aluehallintovirastojen ja Eviran väliset kokoukset ja koulutustilaisuudet toimivat pitkälti videoyhteyksien avulla. Sama koskee yhteyksiä aluehallintovirastojen suurempien toimipaikkojen välillä. Tänä päivänä on kenen tahansa mahdollista ottaa kuva- ja ääniyhteys työtovereihinsa tai esimieheensä kannettavalla tietokoneella, tabletilla tai älypuhelimella käyttäen kaikkien saatavilla olevia kaupallisia videoyhteysspalveluja. Teknisesti on helppo myös lähettää kuvaa kohteesta ja kysyä neuvoja tai mielipiteitä. Viranomaistehtävien suhteen on tietysti selvítettävä voiko tämä tapahtua avoimessa verkossa, ja minkälaisia tietosuojakäytäntöjä tarvitaan. Tekniikka on myös huomattavasti parantanut etätöön edellytyksiä. Edellä mainitut viestiyhteydet eivät tietenkään korvaa työyhteisöä ja ihmisten välistä välitöntä vuorovaikutusta, mutta tosiasia on, että eläinten hyvinvoinnin valvontakaan ei voi tältä osin jäädä erilleen muun työelämän kehityksestä. Eläinten hyvinvoinnin valvontahenkilöstön toimitiloja on syytä tarkastella osana valtion toimitilastrategiaa, johon liittyen on Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa käynnissä toimitilapilotti, jossa tunnistetaan ja varaudutaan ennakoivasti tekniikan aiheuttamiin muutoksiin.

Olisi myös teknisesti mahdollista järjestää kansalaisille eläinsuojeluasioita varten oma valtakunnallinen palvelunumero ja sähköpostiosoite, joista yhteydenotot ohjautuisivat lähimpään aluehallintovirastoon.

Selvitykseen liittyvässä kyselytutkimuksessa AVI-Evira –mallia kannatti 33% (14/43) vastaajista.

## **9.5. Muut mahdolliset mallit**

Kyselytutkimuksessa pyydettiin vastaajia esittämään vaihtoehtoisia malleja, jotka heidän mielestään olisivat käyttökelpoisia eläinsuojeluvalvonnan organisoimiseksi. Esiin tuotiin seuraavia ratkaisuja:

- Nykyinen malli muutettuna niin, että kahdella valvontaeläinlääkärillä on yhteinen työalue.
- Nykyinen malli muutettuna niin, että aluehallintovirastojen operatiiviset tehtävät ja niihin liittyvät virat on siirretty kuntiin.
- Nykyinen malli muutettuna niin, että täydentävien ehtojen valvonta (kaikki osa-alueet ja tasot) on keskitetty yhteen virastoon (ELY tai AVI).
- Maataloustukien valvonnan ja otantoihin perustuvan eläinsuojeluvalvonnan yhdistäminen. Muu eläinsuojeluvalvonta erikseen. Eläinsuojeluviranomaisina toimisivat myös soveltuvan koulutuksen omaavat pätevät henkilöt (esim. ELY-keskusten tarkastajat).

- Eläinsuojeluvalvonta siirretty ELY-keskuksiin tai AVI:n ja ELY-keskusten yhteistoiminnaksi.
- Kunta–Evira –malli. Aluehallintovirastojen tehtävät siirretty Eviraan.
- SOTE–Evira –malli. Liha-, maito- ja kalalaitosten valvonta sekä pienteurastamoiden lihantarkastus ja laitosvalvonta yhdistettynä.
- Valtio–”Kolmas sektori” –malli.
- Asiantuntijaeläinlääkärijärjestelmä poliisiorganisaatiossa. Tutkinta, hallinnolliset pakkokeinot ja lievät sanktiot samassa organisaatiossa.
- Erillinen Eläinsuojeluvirasto, mahdollisesti poliisin yhteydessä
- Eläinsuojeluvalvonta valtion tehtäväksi (AVI tai Evira), virkojen sijoittuminen poliisilaitosten yhteyteen.

Vaihtoehtoisista malleista erityistä mielenkiintoa herättävät ehdotukset, joissa viitataan maataloustukivalvontojen ja eläinsuojeluvalvonnan tai sen tiettyjen osien yhdistämiseen. Kommenteissa viitataan mahdollisuuksiin siirtää täydentävien ehtojen hyvinvoinnin tarkastukset ja EU:n edellyttämät otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset ELY-keskusten tarkastajien suoritettaviksi samalla käynnillä eläinpalkkio- ja hyvinvointikorvausvalvontojen ja/tai merkinnän ja rekisteröinnin valvontojen kanssa.

Aluehallintovirastoissa on resurssivajetta erityisesti suunnitelmallisessa valvonnassa. Otantaan perustuvista eläinsuojelutarkastuksista toteutui vuonna 2013 84%. ELY-keskuksissa on resurssivajetta maataloustukien valvonnassa. Maataloustukien maksatus vuonna 2015 uhkaa viivästyä – osittain siksi, että valvontoja ei ehditä tekemään. Molempien virastojen osalta taustalla voidaan nähdä aluehallinnon säästötoimia.

Jos otantoja pystyttäisiin yhdistämään, toisi se selvää synergiaetua ja säästäisi resursseja – myös keskushallinnon tasolla, missä otantoja tehdään. Useiden eri valvontojen tekeminen samalla tarkastuskäynnillä olisi kohtuullisempaa myös valvonnan kohteita ajatellen.

ELY-keskusten tarkastajat omaavat pääsääntöisesti AMK agrologin koulutuksen ja tekevät jo nyt suoranaista eläinten hyvinvoinnin valvontaa hyvinvointituen ehtojen täyttymistä valvoessaan. Kohtuullisella lisäkoulutuksella heidän olisi todennäköisesti mahdollista tehdä eläinsuojeluvalvontaa siltä osin, kun tehtävässä ei tarvita vaativampaa eläimen tilan arviointia tai pakkokeinojen käyttöä. Viimemainituissa tapauksissa valvonnan loppuun saattaminen siirtyisi valvontaeläinlääkärille tai läänineläinlääkärille. Kyse olisi siis valvonnasta siltä osin, kun sitä voidaan tehdä esim. mittaamalla ja eläimen elinympäristöä tarkastamalla. Todettakoon, että ELY-keskusten nykyisillä resursseilla edellä kuvattu toiminta ei olisi mahdollista, vaan vaatisi lisätövoiman hankintaa ja perehdyttämistä.

Eläinsuojeluvalvonnan ja tukivalvonnan osittaisen yhdistämisen voisi toteuttaa nykyisen mallin yhteydessä. Silloin niitä läänineläinlääkäriresursseja, joita nyt käytetään suunnitelmalliseen eläinsuojeluvalvontaan, voitaisiin vapauttaa paikallistasolla tehtävään eläinsuojeluvalvontaan.

Jos kuitenkin päädytään eläinsuojeluvalvonnan valtiollistamiseen, voisi valvontojen yhdistämisestä tulevaa synergiaetua ja mahdollista kustannussäästöä hyödyntää myös AVI-Evira –mallissa.

## **10. VALTIOLLISTAMISEN VAIKUTUS ELÄINSUOJELUVALVONNAN KUSTANNUKSIIN**

Haluttaessa siirtää eläinsuojeluvalvonta kokonaisuudessaan valtion virkamiesten tehtäväksi, on toteutettavissa olevaksi vaihtoehdoksi osoittautunut AVI-Evira –malli.

AVI-Evira –malliin siirtymisen kokonaistaloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Selvää on, että kunnilta kustannukset poistuisivat kokonaan. Siinä tapauksessa, että eläinten terveyden valvonta jäisi edelleen ostettavaksi kunnilta praktikkoeläinlääkärien tekemänä, jäisi vielä laskutustyö (toivottavasti nykyistä yksinkertaisempaan), mutta eläinsuojeluasetuksen mukainen kompensatio todennäköisesti riittäisi sen kattamaan.

Eviran kustannukset säilyisivät ennallaan.

Jos valvontaeläinlääkärit onnistuttaisiin sijoittamaan aluehallintovirastojen nykyisiin työtiloihin, eivät valtion kiinteistökulut sanottavasti nousisi. Virka-autojen hankinta ja ylläpito olisi uusi menoerä, joka pitemmässä juoksussa kuitenkin tasoittuisi yksityisautoista maksettavien kilometrikorvausten jäädessä pois. Tarkastusmatkojen pidentyessä matkakulut kuitenkin lisääntyisivät nykyisestä.

Palkkauskustannukset todennäköisesti jonkin verran alenisivat pitemmän päälle. Valtion palkkausjärjestelmissä paikallisen sopimisen vaikutus on pienempi ja palkkojen harmonisoitumista luultavasti tapahtuisi. Tämä vaikeuttaisi tietysti valvontaeläinlääkärien rekrytointia.

Jos osa tarkastustehtävistä siirrettäisiin esim. agrologin koulutuksen omaaville tarkastajille, alentaisi se kokonaiskustannuksia jonkin verran. Vaikutus ei välttämättä olisi kovin merkittävä. Vuonna 2013 kunnille maksetut korvaukset olivat eläinsuojeluvalvonnan osalta 60 000 €/htv. ELY-keskusten mukaan eläinvalvojien vuosittaiset toimintakulut ovat 53 000 – 55 000 €/htv. Lisäksi on huomioitava, että osa tarkastuksista pitäisi kuitenkin siirtää eläinlääkäriin loppuunsaattaviksi, jolloin tarvittaisiin useampia käyntejä samaan kohteeseen. Nykyisessä mallissa kustannuksia tosin alentaa se, että osan valvonnasta tekevät praktikkoeläinlääkärit. Pohjois- Suomen aluehallintoviraston pitämän tarkan seurannan perusteella suoritekohtainen hinta on selvästi alhaisempi praktikon kuin valvontaeläinlääkäriin tekemänä.

Jos valvontamaksut otettaisiin käyttöön, voisi olettaa että aluehallintovirastoille olisi maksujen määrääminen helpompaa ja periminen tehokkaampaa kuin kunnallisissa valvontayksiköissä.

## **11. ELÄINLÄÄKÄRI VAI EI-ELÄINLÄÄKÄRI?**

Jotta voidaan arvioida voiko eläin hyvin, pitää tuntea eläimen anatomia ja fysiologia, terveyden ja sairauden dynamiikka, syy-seuraussuhteet elinympäristön, taudinaiheuttajien

ja ravinnon kesken sekä eläimen luontaiset käyttäytymistarpeet. Eläinsuojeluvalvontaa on hyvin vaikea erottaa eläinten terveyden valvonnasta. Raja on aina jollakin tavoin väkisin piirretty. Tuotantoeläimistä puhuttaessa pelloilta pöytään elintarviketurvallisuusajattelua ja elintarvikevalvontaa on vaikea erottaa eläinten hyvinvoinnin ja terveyden valvonnasta. Ja kaikkia edellä mainittuja on vaikea erottaa muusta kansanterveystyöstä.

Eläinsuojeluvalvontaa virkatyönä tekevän on lisäksi perusteellisesti tunnettava alan lainsäädäntö, osattava soveltaa sitä käytäntöön ja osattava tehdä hallinnollisia päätöksiä.

Tämän vuoksi on vaikea kuvitella koulutuksensa puolesta eläinlääkäriä parempaa ammattilaista suorittamaan eläinten hyvinvoinnin valvontaa. Näin siinä tapauksessa, että yksi ammattilainen hoitaa kokonaisuuden alusta loppuun. Meillä on viime aikoina saatu viitteitä eläinlääkäripulan helpottamisesta. Viimeisten kahden vuoden aikana on Suomen työmarkkinoille tullut noin 300 uutta eläinlääkäriä. Oletettavissa on, että eläinlääkäreitä löytyy tulevaisuudessa entistä paremmin myös eläinten hyvinvoinnin valvonnan tehtäviin.

Eläinten hyvinvoinnin valvontaan sisältyy kuitenkin tehtäviä, joissa lainsäädännön vaatimusten täyttymisen voi todentaa mittaamalla tai eläimen elinympäristöä arvioimalla. Tarvittaessa tämän tyyppisiä tehtäviä voivat suorittaa muutkin soveltuvan koulutuksen saaneet pätevät henkilöt kuin eläinlääkärit, jos asia lainsäädännöllä tehdään mahdolliseksi. Suunnitelmallisessa valvonnassa olisi mahdollista tällä tavoin ”esiseuloa” kohteet, joissa asiat ovat kunnossa. Virkaeläinlääkärit voisivat siten keskittyä enemmän ohjaukseen ja ongelmallisempiin kohteisiin

Tässä yhteydessä kannattaa nostaa esiin Welfare Quality –hanke, jossa on koulutettu myös ei-eläinlääkäreitä arvioimaan eläimen hyvinvointia katsomalla ja havainnoimalla nimenomaan eläintä eikä niinkään ympäristöä. Tulevaisuudessa myös eläinsuojelulainsäädäntöä kehitettäneen tähän suuntaan. WQ –koulutuksesta on varmasti hyötyä jo tämän päivän eläinsuojeluvalvonnassa teki sitä sitten eläinlääkäri tai joku muu.

Eläinsuojeluvalvonnassa on resurssipulaa erityisesti aluehallintovirastojen suunnitelmallisessa valvonnassa (täydentävien ehtojen valvonta, otantatarkastukset) ja kuntapuolella ilmoituksenvaraisten kohteiden (esim. eläinkaupat, eläinhoitolat, hevostallit) valvonnassa. Nämä ovat juuri sellaisia tehtäviä, joissa työtä voitaisiin jakaa virkaeläinlääkärien ja muiden ammattilaisten kesken..

Työnjaolla voitaisiin todennäköisesti saavuttaa kustannussäästöjä. Ne hupenisivat kuitenkin nopeasti, jos kovin suuressa osassa valvontakohteista pitäisi käydä kahden eri koulutuksen saaneen ammattilaisen. Tämä lisäisi tarpeettomasti myös valvontakohteiden kokemaa hallinnollista taakkaa. Tämän vuoksi tarvittaisiin yhteistä koulutusta ja selkeät pelisäännöt.

Ruotsissa eläinten hyvinvoinnin valvonnan ovat perinteisesti hoitaneet muut kuin eläinlääkärit. Perinteen syntymisen syynä pidetään eläinlääkäripulaa. Valvojilta vaaditaan kuitenkin yliopisto- tai korkeakoulutasoinen alalle soveltuva koulutus ja soveltuvimpana pidetään Ruotsin Maatalousyliopistoon rakennettua kolmevuotista ”Etologia ja eläinsuojelu” –koulutuslinjaa. Kyseiseltä linjalta valmistuneiden lisäksi tarkastajien joukossa on muun muassa kotieläinagronomin, agrologin sekä ympäristö- ja terveystarkastajan peruskoulutuksen omaavia. Tästä huolimatta melko suuressa osassa tapauksista joudutaan pyytämään hallinnollista apua läänineläinlääkäreiltä tai eläinlääketieteellistä apua praktikkoeläinlääkäreiltä.

Valvonta-asetus (EY) N:o 882/2004 antaa raamit virallista valvontaa suorittavan henkilöstön pätevyydelle. Asetuksen 6 artiklan mukaan ”toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että kaikki sen virallista valvontaa harjoittava henkilöstö saa toimivaltansa alalla soveltuvan koulutuksen, jonka perusteella se pystyy hoitamaan velvollisuutensa pätevästi ja harjoittamaan virallista valvontaa johdonmukaisella tavalla.” Lisäksi on varmistettava, että henkilöstö ”pysyy ajan tasalla toimivaltansa alalla ja saa säännöllistä lisäkoulutusta tarvittaessa.” Asetuksen Liite II:n luvussa I on lueteltu virallista valvontaa suorittavan henkilöstön koulutuksessa käsiteltävät aiheet, joukossa myös eläinten terveys ja hyvinvointi. Todettakoon, että valvonta-asetus ei välttämättä edellytä eläinsuojeluvalvontaa suorittavalta henkilöltä eläinlääkärin koulutusta. Valvonta-asetus on parhaillaan uudistettavana.

Kyselyssä 49% vastaajista oli sitä mieltä, että eläinsuojeluvalvontaa voi suorittaa vain eläinlääkärin koulutuksella. Muunkinlaisen koulutuksen hyväksymistä kannatti 35%. Monissa kommentteissa tuotiin esille, että valvonnasta kuitenkin löytyy tiettyjä osa-alueita, joita voi hoitaa ”soveltuvalla” koulutuksella.

## 12. KYSELYTUTKIMUS

Selvitykseen liittyy kyselytutkimus, jossa lähetettiin kyselykaavake 65 henkilölle. Kyselyyn vastasi 43 henkilöä. Kysely oli lähetetty viidelle Eviran virkamiehelle, jotka edustivat yleisjohtoa sekä Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin yksikköä. Eviran sisällä linjattiin kuitenkin, että sieltä annetaan yksi yhteinen vastaus. Kun Eviraa käsitellään yhtenä kokonaisuutena oli kyselyn saajia 61 kpl ja vastausprosentiksi muodostui 70.

Vastaajat valittiin satunnaisesti pyrkien maantieteelliseen hajautukseen. Suuri osa vastauksista edustaa useamman kuin yhden henkilön mielipidettä, kun vastaajat ovat kartoittaneet mielipiteitä omissa työyhteisöissään ennen vastauksen lähettämistä.

Vastaajat jakaantuivat seuraavasti:

Asema	Pyydetty kpl	Vastannut kpl

Kunnaneläinlääkärit (praktikko)	11	6
Valvontaeläinlääkärit	12	9
Läänineläinlääkärit	12	11
Terveysvalvonnan johtajat Ympäristöterveydenhuollon johtajat	13	10
Evira	1	1
Sidosryhmät Asiantuntijat	12	6

Taulukko 7. Kyselyn saaneet ja siihen vastanneet ammattiaseman mukaan jaoteltuina

Kaavakkeessa esiteltiin kolme vaihtoehtoista mallia eläinsuojeluvalvonnan järjestämiseksi. Vastajia pyydettiin kommentoimaan kunkin mallin etuja ja haittoja sekä valitsemaan malleista sen, jota pitivät parhaana.

#### **A. KUNTA – AVI – EVIRA – MALLI**

Nykyinen malli. Valtio ostaa paikallistason eläinsuojeluvalvonnan ja eläintautivalvonnan kunnallisilta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilta. Valvontaeläinlääkärien mahdollisesta lisätarpeesta tehdään perusteellinen analyysi. Kaikki kunnaneläinlääkärit säilyvät eläinsuojeluviranomaisina. Laskutusta yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Aluehallintovirastoilla ja Eviralla nykyiset roolinsa. Kaikki läänineläinlääkärien virat pidetään täysaikaisesti täytettyinä.

#### **B. AVI – EVIRA – MALLI**

”Ruotsin malli”. Eläinsuojeluvalvonta valtiollistetaan ja kunnalliset valvontaeläinlääkärien virat (60 htv ks. Liite 1.) siirretään aluehallintovirastoihin. Sijoituspaikkoina hyödynnetään kaikkia aluehallintovirastojen toimipisteitä (26 kpl Manner-Suomessa ks. Liite 2.) jolloin saadaan kohtuullinen alueellinen kattavuus. Työyhteisön sisäisessä yhteydenpidossa hyödynnetään uusinta video- ym. tekniikkaa. Läänineläinlääkärien operatiiviset tehtävät (eläinlääkintähuoltolain myötä tulleet 15 htv) jaetaan uudelleen 75 htv:n kesken. Evira suunnittelee ja ohjaa eläinsuojeluvalvontaa keskushallinnon viranomaisena kuten nykyisinkin. Eläintautivalvonnasta päätetään erikseen.

#### **C. EVIRA – MALLI**

Eläinsuojeluvalvonta valtiollistetaan ja annetaan kokonaisuudessaan Eviran tehtäväksi. Evirassa on kaksi erillistä yksikköä, joista toinen vastaa valvonnan suunnittelusta ja ohjauksesta ja toinen valvonnan suorittamisesta. Kunnalliset valvontaeläinlääkärien virat siirretään Eviraan, mutta sijoitetaan edelleen paikallistasolle josta etsitään sopivat työtilat. Läänineläinlääkärit siirretään Eviraan, operatiiviset toimijat paikallistasolle ja ohjaustehtävissä toimivat keskushallinnon tasolle (edellyttää uudelleenorganisointia ja lainsäädännön muutoksia muidenkin tehtävien kuin eläinsuojeluvalvonnan osalta).

Työyhteisön sisäisessä yhteydenpidossa hyödynnetään uusinta video- ym. tekniikkaa. Eläintautivalvonnasta päätetään erikseen.

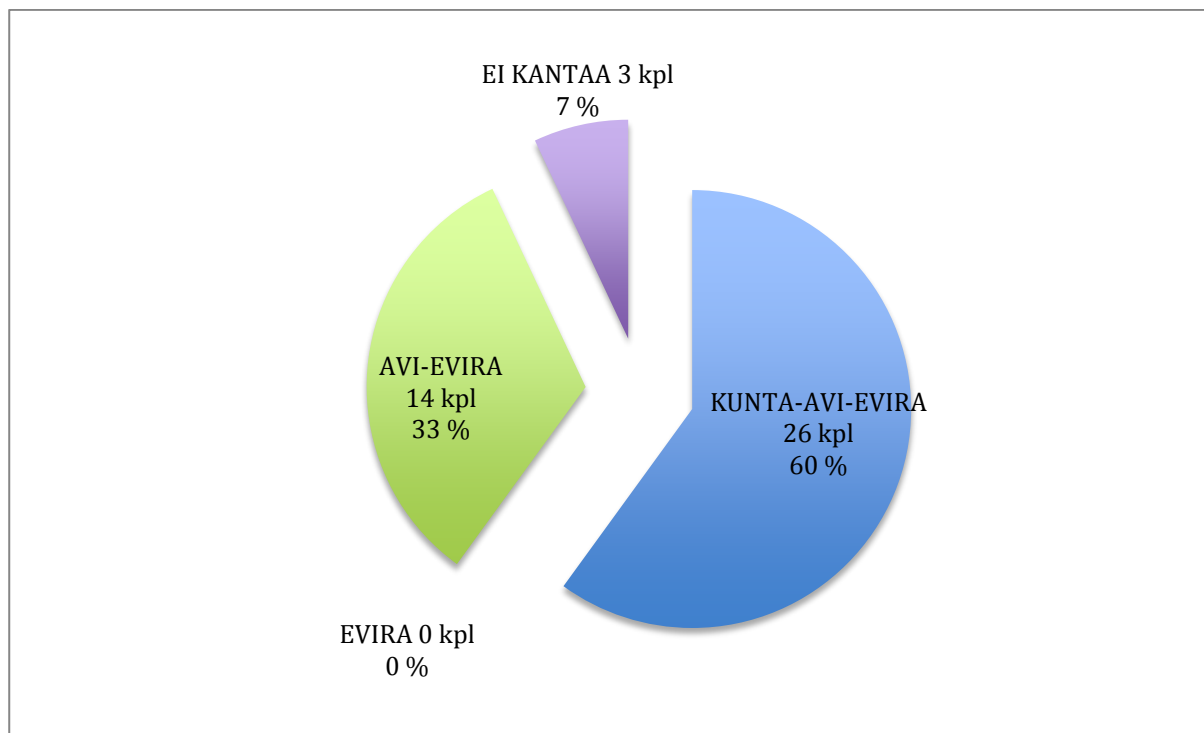
### Kyselyn tulokset

Eniten kannatusta sai hieman korjailtu nykyinen kolmiportainen malli (**Kunta-AVI-Evira**). Mallia kannatti 26 vastaajaa 43:sta (60%).

Kolmasosa vastaajista (14 kpl, 33%) kannatti kaksiportaista **AVI-Evira** –mallia.

Yksiportaista **Evira** –mallia ei kannattanut ainutkaan vastaaja.

Kolme vastaajaa (7%) ei ilmaissut kantaansa.



Kuva 1. Eri mallien kannatus eläinsuojeluvalvonnan järjestämisessä

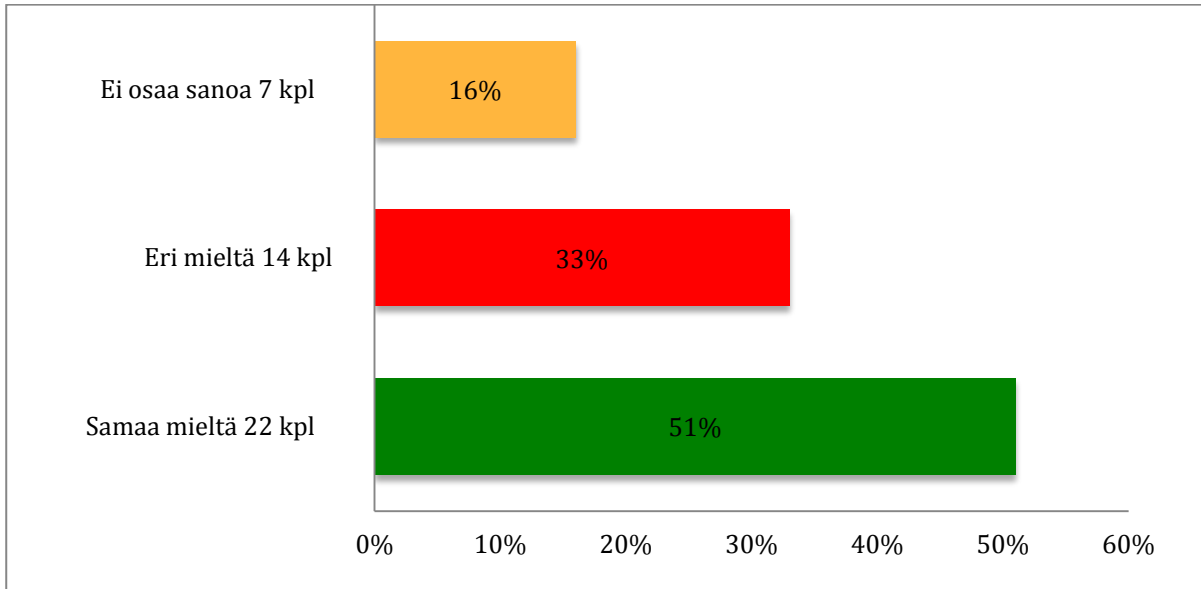
Lisäksi kyselykaavakkeessa esitettiin seitsemän väittämää, joista vastaajia pyydettiin kertomaan olivatko he samaa vai eri mieltä.

#### **1. jos eläinsuojeluvalvonta valtiollistetaan pitää myös eläintautivalvonta**



## valtiollistaa

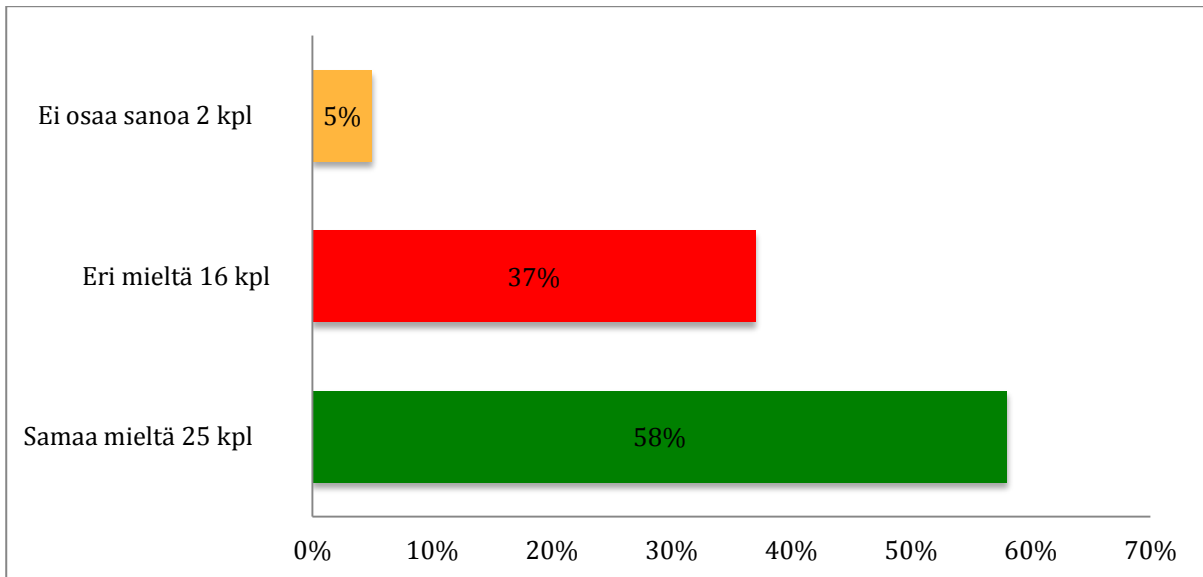
Puolet vastaajista oli samaa mieltä ja kolmasosa eri mieltä.



Kuva 2. Väite: "Jos eläinsuojeluvalvonta valtiollistetaan pitää myös eläintautivalvonta valtiollistaa."

- Riippumatta eläinsuojeluvalvonnan toteuttamistavasta valtio voi ostaa eläintautivalvonnan kunnilta praktikkoeläinlääkärien tekemänä.**

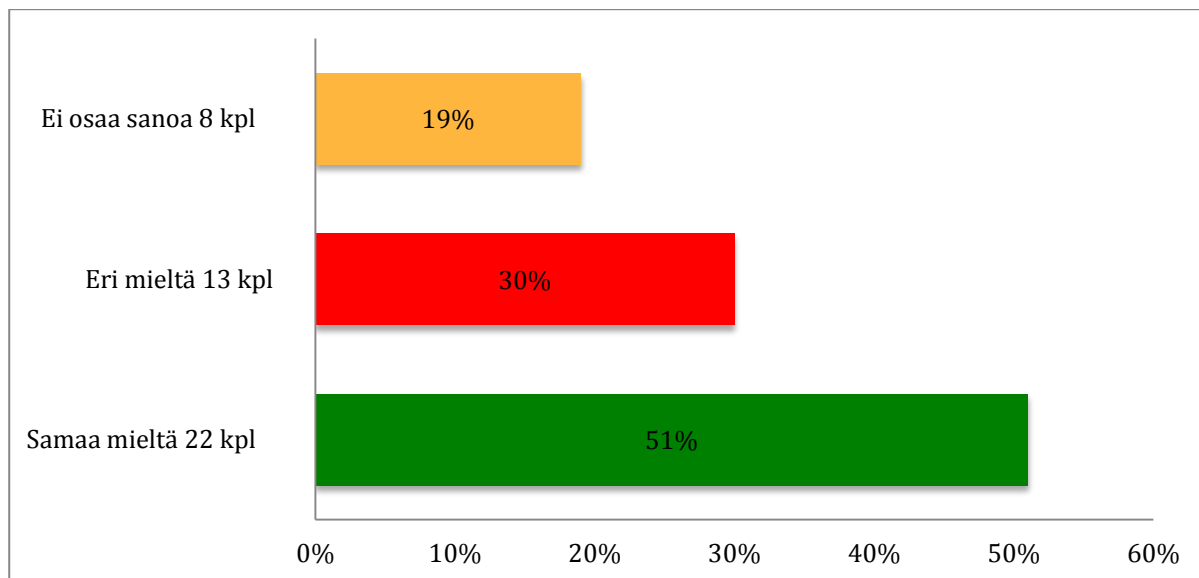
Vastaukset jakaantuivat 1. väittämän tavoin. Kannastaan epävarmojen vastaajien osuus oli pienempi. Arvioitaessa kokonaisuutena väittämiä 1. ja 2. voidaan kyselyn tuloksia pitää jossain määrin ristiriitaisina.



Kuva 3. Väite:” Riippumatta eläinsuojeluvalvonnan toteuttamistavasta valtio voi ostaa eläintautivalvonnan kunnilta praktikkoeläinlääkärien tekemänä.”

### 3. Eläinsuojeluvalvonnan valtiollistaminen heikentää kunnallisen eläinlääkintähuollon toimintaedellytyksiä.

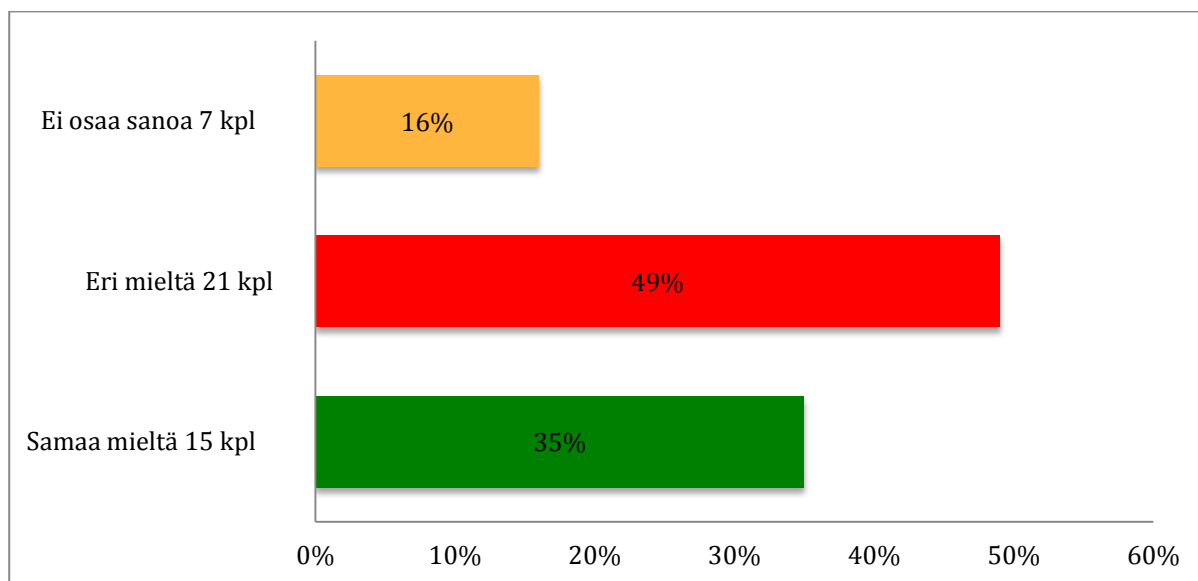
Puolet vastaajista oli samaa mieltä ja vajaa kolmasosa eri mieltä. Viidesosa ei osannut määrittellä kantaansa.



Kuva 4. Väite: "Eläinsuojeluvalvonnan valtiollistaminen heikentää kunnallisen eläinlääkintähuollon toimintaedellytyksiä."

- 4. Eläinsuojeluvalvontaa voi suorittaa myös muulla kuin eläinlääkärin koulutuksella jos koulutus täyttää EU:n valvonta-asetuksen (nyk. 882/2004) vaatimukset.**

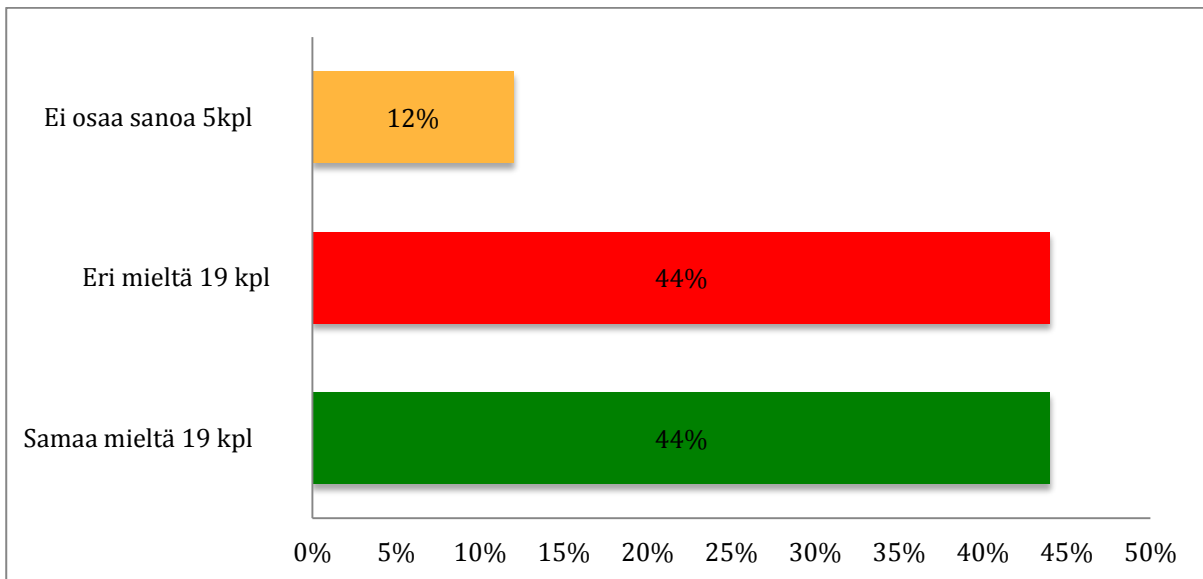
Puolet vastaajista oli eri mieltä. Reilu kolmannes oli samaa mieltä.



Kuva 5. Väite: ”Eläinsuojeluvalvontaa voi suorittaa myös muulla kuin eläinlääkärin koulutuksella jos koulutus täyttää EU:n valvonta-asetuksen (nyk. 882/2004) vaatimukset.”

## 5. Vapaaehtoisia eläinsuojeluneuvoja ja –valvoja voidaan käyttää apuna viranomaisvalvonnassa.

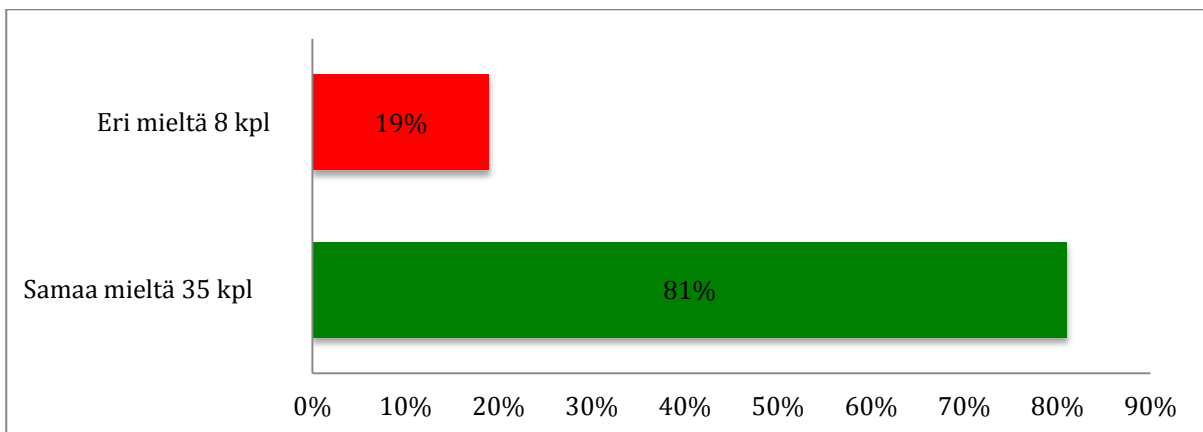
Sekä kannattajia että vastustajia oli täsmälleen yhtä paljon.



Kuva 6. Väite: ”Vapaaehtoisia eläinsuojeluneuvojia ja –valvoja voidaan käyttää apuna viranomaisvalvonnassa.”

**6. Eläinsuojeluvalvonta voi olla osittain maksullista elintarvikevalvonnan tapaan (esim. suunnitelmallisen valvonnan uusintatarkastukset, jos puutteita ei ole korjattu).**

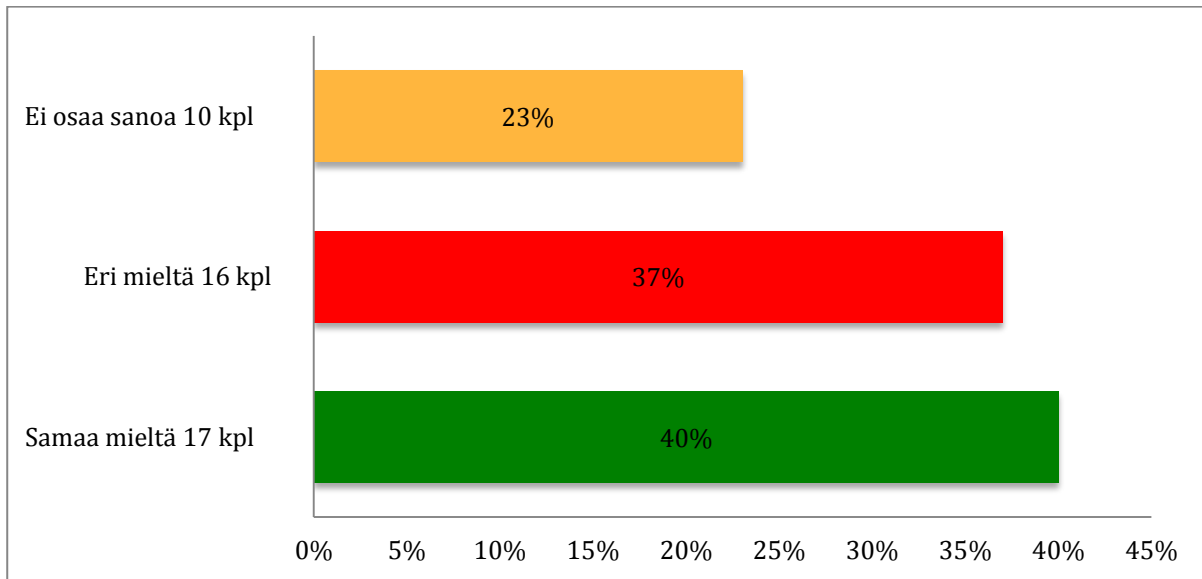
Tässä väittämässä vastaajat olivat eniten yksimielisiä. Samaa mieltä oli 81% vastaajista eikä kannastaan epävarmoja ollut lainkaan.



Kuva 7. Väite: ”Eläinsuojeluvalvonta voi olla osittain maksullista elintarvikevalvonnan tapaan.

**7. Eläinsuojeluvalvontaa suorittavien viranhaltijoiden tehtäviin voidaan liittää myös pienempien teurastamoiden lihantarkastus.**

Kannattajia ja vastustajia oli lähes yhtä paljon. Kannastaan epävarmoja oli lähes neljäsosa vastaajista.



Kuva 8. Väite: "Eläinsuojeluvalvontaa suorittavien viranhaltijoiden tehtäviin voidaan liittää myös pienempien teurastamoiden lihantarkastus."

### 13. ELÄINSUOJELUVALVONTA JA ELÄINTAUTIVALVONTA – YHDESSÄ VAI ERIKSEEN?

Käsitteillä "eläintautivalvonta" ja "eläinten terveyden valvonta" tarkoitetaan tässä selvityksessä kaikkia valtion toimeksiantotehtävinä kunnilta ostamia eläinlääkintähuoltoon liittyviä valvontatehtäviä lukuun ottamatta eläinsuojeluvalvontaa ja tiettyjä elintarvikevalvonnan tehtäviä. Tehtäviin kuuluvat eläintautien ennaltaehkäisy ja torjunta, eläinten rekisteröinnin ja merkitsemisen valvonta, eläinten lääkitsemisen valvonta, eläinten ja niistä saatavien muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden sisämarkkinakaupan, tuonnin ja viennin valvonta sekä eläimistä saatavien muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden (sivutuotteiden) valvonta.

Monissa yhteyksissä eläinsuojeluvalvontaa ja eläintautivalvontaa käsitellään yhtenäisenä kokonaisuutena, ja esimerkiksi kustannusten selvittäminen kummastakin erikseen on vaikeaa. Jos eläinsuojeluvalvonta annettaisiin valtion virkamiesten tehtäväksi pitäisikö eläintautivalvonnan seurata mukana? Tämä on vaikea kysymys, joka jakaa mielipiteitä. Arviointia vaikeuttaa se, että kokonaisuuteen sisältyvät tautiepäilyjen selvittäminen sekä helposti leviävien ja muiden lakisääteisesti vastustettavien eläintautien torjuntatoimet, joita varten on organisoitu ja koulutettu pääasiassa praktisoivista kunnaneläinlääkäreistä koostuva maan kattava valmiuseläinlääkäriverkosto.

Eläintautivalvonnan tehtäviä kuuluu monien valvontaeläinlääkärien toimenkuvaan ja sitä pidetään perusteltuna resurssien tehokkaan hyödyntämisen sekä työssä jaksamista edesauttavan työtehtävien vaihtelun kannalta. Eläinten terveyden valvontaa tehdään kuntatasolla arviolta 16 henkilötyövuotta josta valvontaeläinlääkärit tekevät 10 htv ja praktikkoeläinlääkärit 6 htv. Praktikkoeläinlääkärien osallistumista eläinsuojeluvalvontaan

rajoittaa asiakassuhteista johtuva mahdollinen esteellisyys, mutta eläintautivalvonnan on kansainvälisesti katsottu soveltuvan hyvin praktisoiville eläinlääkäreille eikä esteellisyysongelmaa ole nostettu esille.

Jos valvontaeläinlääkärit valtiollistetaan ja heidän tehtäväkseen jää pelkästään eläinsuojeluvalvonta, aiheuttaa se huomattavia vaikeuksia resurssien jaossa, koska monien työnkuvaan kuuluu myös eläintautivalvontaa sekä kunnan omia valvontatehtäviä kuten alkutuotannon valvontaa ja elintarvikevalvontaa. Voidaan myös kysyä, että jos pääosa toimeksiantotehtävistä siirretään valtion virkamiehille, kannattaako pienäkään osaa jättää kunnilta ostettavaksi. Monessa tapauksessa olisi ongelmallista, jos virka häviäisi, mutta valtion tehtäviä jäisi silti kuntaan. Toisaalta on selvää, että helposti leviävien ja vaarallisten sekä muuten lakisääteisesti vastustettavien eläintautien torjunnassa praktisoivat kunnaneläinlääkärit ovat tulevaisuudessakin korvaamattomia, vaikka lainsäädäntö mahdollistaa ns. valtuutettujen tarkastajien (jotka voivat olla esim. yksityisiä eläinlääkäreitä) käyttämisen kunnaneläinlääkäriin sijasta tai apuna taudinvastustustehtävissä. Suomen valmiussuunnitelma helposti leviävien ja vaarallisten eläintautien vastustamiseksi ja organisaatio suunnitelman toteuttamiseksi on saanut Euroopan tasolla kiitosta yhtenä parhaista, eikä tasoa pidä tippaakaan laskea.

Paljon korostetaan myös sitä, että sekä eläinten terveyden että hyvinvoinnin valvonta liittyvät elintarvikevalvonnan kanssa kiinteästi elintarviketurvallisuuden kokonaisuuteen eli pelloilta pöytään –valvontaketjuun, jota ei pitäisi pilkkoa. Nykyisen valvontajärjestelmämme rakentamisessa on korostettu ympäristöterveydenhuollon yhtenäisyyden merkitystä.

Suoritetussa kyselytutkimuksessa mielipiteet jakautuivat. Osa vastaajista katsoi, että eläintautivalvonta sopii parhaiten praktikoille, koska (suoria lainauksia):

- valvontaeläinlääkäreillä ei välttämättä osaamista esim. siipikarjan verinäytteiden ottamiseen eikä tarvittavia välineitä
- praktikoilla paras paikallistuntemus, eläintenpitoyksikön taustatietojen tuntemus sekä lyhyet matkat akuuteissa tilanteissa
- tarvittava epidemiologinen näkemys on praktikoilla
- valvontaeläinlääkärijärjestelmä yksinään on liian harva
- eläintautivalvonnassa tarvitaan päivistysaikana virkatehtävissä toimivia
- tautiepäilyjen ilmoituskynnys on matalampi tutun kunnaneläinlääkäriin kanssa

Eläintautivalvonnan sisällyttämistä (mahdollisesti valtiollistetun) valvontaeläinlääkäriin työnkuvaan puolsivat muun muassa seuraavat kommentit (suoria lainauksia):

- eläintautivalvonta ei asiakassuhteiden vuoksi sovi praktikoille
- eläintautivalvonta tuo tarvittavaa vaihtelua valvontaeläinlääkäriin työhön
- eläinsuojelulain laiminlyöntitapauksiin liittyy usein myös laiminlyöntejä merkintä- ja sivutuoteasioissa
- valvontaeläinlääkäreille on jo kehittynyt erityisosaamista eläintautivalvonnassa
- valvontaeläinlääkärit ovat tuoneet ryhtiä ja jämäkkyyttä eläintautivalvontaankin
- kunnissa, joissa salmonellavalvonta on siirretty praktikoilta valvontaeläinlääkäreille on valvonnan laatu parantunut selkeästi
- suurissa kaupunkiyksiköissä ei välttämättä tuotantoeläinpraktikoita
- eläintautivalvonnassa nykyisin elementtejä, jotka eivät sovellu praktikon tehtäväksi (esim. salmonellavalvonta, terveysvalvontaohjelmat, sivutuotevalvonta, eläinten

lääkitsemisen valvonta) ja ennen valvontaeläinlääkäreitä näitä tehtäviä jäi paljon tekemättä

#### **14. VALTIOLLISTAMISEN VAIKUTUS KUNNALLISEEN ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTOON**

Ympäristöterveydenhuollon järjestämisen siirryttyä seudullisille valvontayksiköille on myös kunnallinen eläinlääkintähuolto kehittynyt ja tehostunut. Isommat yksiköt ovat mahdollistaneet yhteisvastaanotot ja mielekkään työnjaon eläinlääkärien kesken. Kunnaneläinlääkärijärjestelmä on edelleen toimiva ja kustannustehokas tapa järjestää kaikkina vuorokaudenaikoina toimivat kattavat eläinlääkäripalvelut koko harvaanasutun maan kaikkiin osiin, vaikka suuremmissa kaupungeissa yksityinen tarjonta pieneläinten eläinlääkintäpalveluissa onkin lisääntynyt.

Dynaaminen kokonaisuus toimii sitä tehokkaammin, mitä enemmän monipuolisia osajia kokonaisuuteen sisältyy. Valvontaeläinlääkärit kuuluvat nyt olennaisena osana kunnalliseen eläinlääkintähuoltoon eikä päivittäisen praktikkojen kanssa tehtävän yhteistyön loppuminen ainakaan vahvistaisi kokonaisuutta, jos eläinsuojeluvalvonta siirtyisi valtion virkamiesten tehtäväksi. Todella suuri muutos olisi, jos kunnaneläinlääkärit eivät enää olisi eläinsuojeluviranomaisia. Kaikkein suurin muutos tapahtuisi, jos kunnaneläinlääkäreiltä poistettaisiin viranomaisasema tarttuvien eläintautien vastustuksessa.

Kyselytutkimuksessa 51 prosenttia vastaajista katsoi, että eläinsuojeluvalvonnan valtiollistaminen heikentäisi kunnallisen eläinlääkintähuollon toimintaedellytyksiä. Kommenteissa epäiltiin ennen kaikkea kuntien halukkuutta ylläpitää pelkkiä praktikkoeläinlääkärien virkoja mikäli virkatehtävät siirrettäisiin valtion viranomaisille. Virkojen vähentäminen heikentäisi erityisesti harvaan asuttujen alueiden eläinlääkintähuoltoa. Muutoksen arveltiin heikentävän myös elintarviketurvallisuutta, johon eläinten hyvinvointi ja terveys kiinteästi linkittyvät.

”Ainakin harvaanasuttujen alueiden eläinlääkintähuolto heikkenee, jos lakisääteisiä tehtäviä nakerretaan pala palalta.”

”Mikäli kiistattomia virkatehtäviä poistetaan kunnallisesta eläinlääkintähuollosta, on pakko miettiä koko eläinlääkintähuollon uudelleenorganisointia.”

Yhtä lailla katsottiin valtiollistamisen heikentävän eläinsuojeluvalvonnan toimintaedellytyksiä.

”Synergiaetu poistuu. Paikallisesti valvontaeläinlääkäri ja praktikko voivat pohtia yhteisiä ongelmatapauksia; johtaa yhteistyön heikkenemiseen. Akuuteissa tapauksissa kunnaneläinlääkäreillä on tärkeä rooli mm. kliinisenä asiantuntijana ja lopetuksien avustajana.”

Toisaalta oli myös useita kommentteja, joissa katsottiin eläinsuojeluvalvonnan valtiollistamisen parantavan kunnallisen eläinlääkintähuollon toimintaedellytyksiä, kun kunnaneläinlääkäreille jää enemmän aikaa terveydenhuoltoon ja muuhun praktiikkaan.

#### **15. PIENTEURASTAMOIDEN LIHANTARKASTUS**

Pienteurastamoiden ja riistankäsittelylaitosten lihantarkastus ja valvonta siirrettiin valtion tehtäväksi vuonna 2011. Eviralla on ollut vaikeuksia tarkastuseläinlääkärien rekrytoinnissa



pienteurastamoihin ja osittain myös isomuotoisiin teurastamoihin, joissa työtehtävät eivät ole kokoaikaisia. Kun tarkastuseläinlääkärien tehtäviin kuuluu myös eläinsuojeluvalvonta, on virinnyt keskustelua synergiaetujen hakemisesta yhdistämällä ko. laitosten lihan tarkastus laajemminkin eläinsuojeluvalvontaan. Eläinsuojeluvalvonnan mahdollista valtiollistamista pohdittaessa on mietitty Eviran lihan tarkastusorganisaation aluejohtajaverkoston hyödyntämistä myös eläinsuojeluvalvonnan järjestämisessä. Tässä yhteydessä on tultu siihen lopputulokseen, että neljä aluejohtajan luotsaamat alueet eivät riitä eläinsuojeluvalvonnan alueorganisaatioksi.

Toiminnan tehokkuuden ja resurssien tarkoituksenmukaisen hyödyntämisen kannalta lihan tarkastuksen yhdistämistä joidenkin valvontaeläinlääkärien tehtäviin voisi harkita – ovat valvontaeläinlääkärit sitten kunnallisia tai valtiollisia. Näin voitaisiin perustaa lisävirkoja alueille, joilla yksin valvontatehtävät tai yksin lihan tarkastustehtävät eivät edellyttäisi kokopäivätoimista eläinlääkäriä.

Kyselytutkimuksessa 40% kaikista vastaajista ja kolmasosa vastanneista valvontaeläinlääkäreistä kannatti pienempien teurastamoiden lihan tarkastuksen yhdistämistä valvontaeläinlääkärien tehtäviin. Yhdistämistä puoltavana näkökohtana pidettiin ennen kaikkea työnkuvaan saatavaa vaihtelua, joka edesauttaa jaksamista. Monessa vastauksessa kuitenkin todettiin, että nykyiset resurssit eivät riitä työnkuvan hajottamiseen.

Yhdistämistä vastustavia näkökohtia olivat muun muassa:

”Teurastamolla on oltava yleensä tiettyyn kellonaikaan suorittamassa ante mortem-, ja post mortem –tarkastuksia, ja toiminta häiritsee akuuttien eläinsuojelutehtävien hoitamista.”

”Elintarvikevalvonnassa toimitaan täysin eri lainsäädännön pohjalta kuin eläinsuojeluvalvonnassa ja muutos edellyttäisi lisäkoulutusta.”

”Lihan tarkastuksen yhdistäminen eläinsuojeluvalvontaan vaikeuttaisi todennäköisesti valvontaeläinlääkärien rekrytointia.”

## **16. JOHTOPÄÄTÖKSET**

Nykyistä eläinlääkintähuoltojärjestelmää, johon eläinten hyvinvoinnin valvonta oleellisena osana sisältyy, on rakennettu vajaat viisi vuotta. Järjestelmä ei vielä ole kaikilta osiltaan valmis, mutta on jo osoittanut toimivuutensa. Valvontaa on tehty huomattavasti aikaisempaa enemmän ja laadullisesti paremmin.

Selvityksessä ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella järjestelmää olisi välttämätöntä lähteä muuttamaan.

Vaihtoehtoisen mallin tulisi olla selvästi toimivampi ja/tai kustannustehokkaampi. Muutosta muutoksen vuoksi ei kannata tehdä. Monet seikat puhuvat sen puolesta, että kannattaisi paneutua nykyisessä järjestelmässä esiin tulleisiin kehitystarpeisiin koko järjestelmän muuttamisen sijasta. Muutokseen ryhtyminen ennen kuin edellinen järjestelmä on edes valmis näyttäisi varsin lyhytnäköiseltä hallinnon käytöltä.

Eläinten hyvinvoinnin valvonnan asemaa on syytä arvioida myös osana ympäristöterveydenhuollon ja sen myötä kansanterveystyön kokonaisuutta, pelloilta

pöytään –valvontaketjua ja elintarviketurvallisuuksia sekä kunta- ja SOTE-uudistusta. Tuotantoeläimistä puhuttaessa valvonnan painopisteen siirtäminen omavalvontaan ja elinkeinon sisäiseen laatuvalvontaan päin kannattaa myös pitää mielessä valvonnan tarvetta ja valvontakustannuksia toivottavasti alentavina tekijöinä.

Sidosryhmistä eläinsuojeluvalvonnan valtiollistamista kannattavat yksiselitteisesti Suomen Kuntaliitto sekä Ympäristö- ja terveysalan tekniset. Valtiollistamista vastustavat Suomen Eläinlääkäriliitto, Suomen Kunnaneläinlääkäriliitto sekä Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto. Selvityksen yhteydessä suoritetussa suppeassa kyselytutkimuksessa oli vastaajia 43 kpl. Heistä 33% kannatti valtiollistamista ja 60% vastusti. Vastanneista eläinlääkäreistä 30% kannatti valtiollistamista.

Jos valtiollistaminen tai hallintoportaiden vähentäminen ovat itseisarvoja, muutokseen voidaan ryhtyä. Valtiollistamisen vaihtoehtoja kartoitettaessa on tullut selväksi, että Eviralla ei ole mahdollisuuksia ottaa kokonaisvastuuta eläinsuojeluvalvonnan järjestämisestä. Käyttökelpoiseksi vaihtoehdoksi jää operatiivisen eläinsuojeluvalvonnan siirtäminen kokonaisuudessaan aluehallintovirastojen tehtäväksi Eviran vastatessa valvonnan suunnittelusta ja ohjauksesta. Tällöin päästään selväpiirteiseen kahden hallintoportaahan malliin, joka on käytössä myös Ruotsissa. Ennen päätöksentekoa on kuitenkin saatava selville mihin suuntaan aluehallinnon uudistus etenee.

Jos kunnalliset valvontaeläinlääkärit siirretään aluehallintovirastojen palvelukseen ja heidän sijoittelussaan pystytään hyödyntämään kaikkia aluehallintovirastojen 26 toimipistettä, pystytään eläinsuojeluvalvonta todennäköisesti hoitamaan nykyistä vastaavalla tavalla suunnilleen samoin valtion kustannuksella kuin nyt. Kunnilta kustannukset poistuvat kokonaan.

Aluehallintovirastojen pienemmät toimipisteet ovat suurelta osin työsuojelun vastuualueen käytössä entisten työsuojelupiirien pohjalta. Eläinsuojeluvalvontaa suorittavien virkamiesten työskennellessä samoissa tiloissa voitaisiin hieman kevennettynä puhua ”ihmisten ja eläinten työsuojelun yhdistämisestä”. Pohjimmiltaanhan kysymys on samasta asiasta. Onhan runsaasti yrityksiä, joissa eläimet ovat tärkeän työntekijän asemassa (hevoset, koirat). Laajasti ottaen koko tuotantoeläinsektori voidaan lukea tähän kategoriaan. Jotain synergiaetua saattaisi oikeasti löytyä, kun työyhteisössä keskustellaan tarkastusten metodiikasta, uhkaaviin tilanteisiin varautumisesta jne. Ja tavallaan olisi kyse myös paluusta entiseen, sillä työsuojelutarkastajat kuuluivat kunnalliseen ympäristöterveydenhuollon työyhteisöön ennen kuin heidät valtiollistettiin.

Valvontaeläinlääkärin työnantajaa ja toimipaikkaa suurempi muutos nykyiseen vakiintuneeseen toimintakulttuuriin olisi se, että kaikki kunnaneläinlääkärit eivät enää olisi eläinsuojeluviranomaisia. Ehkä vaikein ratkaistava ongelma olisi eläinten terveyden valvonnan kohtalo.

Riippumatta eläinsuojeluvalvonnan järjestämistavasta on mahdollista hakea synergiaetua ja mahdollisia kustannussäästöjä yhdistämällä otantoja maataloustukien valvonnassa ja eläinsuojeluvalvonnassa sekä mahdollistamalla myös muun kuin eläinlääkärin koulutuksen omaavien pätevien ammattilaisten käyttö tietyissä eläinsuojeluvalvonnan tehtävissä.

Riippumatta eläinsuojeluvalvonnan järjestämistavasta kannattaa ottaa käyttöön valvontamaksut myös eläinsuojeluvalvonnassa. Perusteluina kannattaa mainita, että kyseessä ei ole rangaistus, vaan lasku ylimääräisestä työstä. Ruotsissa kyseiset maksut

auttavat valvonnan rahoituksessa noin miljoonalla eurolla vuodessa.

Riippumatta eläinsuojeluvalvonnan järjestämistavasta tulee poliisin rooli, toimivalta ja resurssit eläinsuojeluvalvonnassa määritellä yhteistyössä poliisiorganisaation kanssa.

## 17. KUULEMISET

Selvitystä varten haastateltiin seuraavia henkilöitä:

- Pääjohtaja Matti Aho, Evira
- Neuvotteleva virkamies Sanna Hellström, Evira
- Eläinsuojeluasiamies Sari Salminen,
- Läänineläinlääkäri Hanna Lounela, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Hallitusneuvos Tarja Hyvönen, Valtiovarainministeriö
- Neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen, Valtiovarainministeriö
- Ylitarkastaja Mikko Saarinen, Valtiovarainministeriö
- Erityisasiantuntija Tarja Hartikainen, Suomen Kuntaliitto
- Asiantuntija Leena Suojala, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto
- Puheenjohtaja Kirsi Sario, Suomen Eläinlääkäriliitto
- Puheenjohtaja Teemu Holmen, Ympäristö- ja terveysalan tekniset
- Toiminnanjohtaja Kati Pulli, Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto
- Eläinlääkintäasiantuntija emeritus Sakari Heinänen
- Yksikön päällikkö Timo Lehtiniemi, Pohjois-Suomen ELY-keskus
- Viestintäpäällikkö Johan Beck-Friis, Sveriges Veterinärförbundet
- Puheenjohtaja Fredrik Holm, Länsveterinärföreningen

Lisäksi Suomen Kunnaneläinlääkäriliitto toimitti kannanottonsa kirjallisena maa- ja metsätalousministeriölle.

Kyselyyn vastanneet:

- Läänineläinlääkäri Pirkko Pirinen, Lapin aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Hanna Lounela, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Mari-Erika Leinonen, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Paula Junnilainen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Pauli Sorvisto, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Tapani Parviainen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Anne Lintilä, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Taina-Riitta Seppälä, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Jani Soini, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Matti Nyberg, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- Läänineläinlääkäri Kirsi Henttu, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- Praktikkoeläinlääkäri Maija Penttilä, Uudenkaupungin kaupungin ympäristöterveydenhuolto
- Praktikkoeläinlääkäri Saana-Maaria Manninen, Meri-Lapin ympäristöpalvelut
- Praktikkoeläinlääkäri Jouko Jakala, Valkeakosken kaupungin ympäristöpalvelut
- Praktikkoeläinlääkäri Kirsti Sipponen, Jyväskylän kaupunki
- Praktikkoeläinlääkäri Ari Sainio, Kangasalan kunta
- Praktikkoeläinlääkäri Jaana Häyhä, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä

- Kaupungineläinlääkäri Kirsi Hiltunen, Vantaan kaupungin ympäristökeskus
- Valvontaeläinlääkäri Erkki Koskinen, Uudenkaupungin kaupungin ympäristöterveydenhuolto
- Valvontaeläinlääkäri Marjut Hämäläinen, Lappeenrannan seudun ympäristötoimi
- Valvontaeläinlääkäri Iiris Kasanen, Keski-Savon ympäristötoimi
- Valvontaeläinlääkäri Miia Sneck, Forssan seudun terveydenhuollon ky.
- Hyvinvointieläinlääkäri Aila Rauatmaa, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon ky.
- Valvontaeläinlääkäri Mirjami Mattila, Helsingin kaupungin ympäristökeskus
- Valvontaeläinlääkäri Helena Koskentalo, Seinäjoen kaupunki
- Valvontaeläinlääkäri Mikael Nylund, Pietarsaaren kaupunki
- Valvontaeläinlääkäri Tiia Haukka, Pohjois-Karjalan ympäristöterveys
- Terveysvalvonnan johtaja Laura Juhantalo, Pohjois-Satakunnan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä
- Terveysvalvonnan johtaja Merja Voutilainen, Keski-Savon ympäristötoimi
- Terveysvalvonnan johtaja Päivi Roine, Lappeenrannan seudun ympäristötoimi
- Ympäristöterveydenhuollon johtaja Meeri Rinta-Jouppi, Peruspalvelukuntayhtymä Kallio
- Ympäristöterveydenhuollon johtaja Kaisa Hemminki, Espoon seudun ympäristöterveys
- Ympäristöterveydenhuollon johtaja Liisa Palmu, Turun kaupunki
- Ympäristöterveysjohtaja Kari Lampivuo, Jyväskylän kaupunki
- Ympäristöterveyspäällikkö Anne Vornanen, Keurusselän ympäristön- ja terveydensuojelutoimisto
- Ympäristöterveysjohtaja Emilia Savolainen, Siilinjärven kunta, Ympäristöterveyspalvelut
- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- Eläinlääkäri Maarit Kyrö, Itä-Suomen Huoltorykmentti
- Toiminnanjohtaja Kati Pulli, Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto
- Johtaja Sanna Hellström, Korkeasaaren eläintarha
- Vt. Ympäristöterveyspäällikkö Kirsi Sario, Pirkkalan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkö
- Aluejohtaja Elisa Pitkänen, Evira, Pohjois-Suomen teurastamoalue
- Eläinsuojeluasiamies Sari Salminen

## 18. KIRJALLISUUTTA

1. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2014. Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2013.<sup>5</sup>
2. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2014. Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne.<sup>1</sup>
3. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2012. Kunnallisen eläinlääkintähuollon resurssit Suomessa 2011.
4. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2014. Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015-2019.<sup>6</sup>
5. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014. Tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014 Ympäristöterveydenhuolto.<sup>3</sup>
6. Maa- ja metsätalousministeriö 2007. Eläinlääkintähuoltotyöryhmän loppuraportti.
7. Maa- ja metsätalousministeriö 2011. Päämääränä koottu ja tehokas ympäristöterveydenhuolto.<sup>2</sup>
8. Statskontoret 2011. Djurskyddskontrollens utveckling.<sup>4</sup>

9. Valtiovarainministeriö 2014. Valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän muistio.<sup>7</sup>