

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämistäsiirrästä maakunnalta kunnalle

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämistäsiirrästä maakunnalta kunnalle. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joilla maakunta voi sopimuksella siirtää eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämistäsiirrästä kunnalle tai kunnille.

Esityksen mukaan järjestämistäsiirrästä siirtoa koskeva sopimus koskisi terveydensuojelulaissa, tupakkalaissa, elintarvikelaissa, maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain 58 c §:ssä sekä lääkelain 54 a – 54 e §:ssä maakunnalle säädetyt tehtävät. Sopimuksen tulisi kattaa edellä mainitut tehtävät kokonaisuutena. Lisäksi sopimus voisi koskea eläinlääkintähuolto-laissa säädettyä eläinlääkäripalvelujen järjestämistäsiirrästä sekä eläinsuojelulaissa tarkoitettuja, irrallaan tavattujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten talteenottoon ja tilapäisen hoidon järjestämistäsiirrästä liittyviä tehtäviä.

Järjestämistäsiirrästä siirron edellytyksenä olisi, että järjestämistäsiirrästä vastaanottavalla kunnalla tai kunnilla sekä siirron jälkeen myös maakunnalla on käytettävissään vähintään 30 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit elintarvikelain, terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaisten viranomaistehtävien suorittamiseen.

Sopimus järjestämistäsiirrästä olisi tehtävä viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2019 ja se tulisi voimaan vuoden 2020 alusta lukien. Järjestämistäsiirrästä vastaanottavan kunnan tai kuntien henkilökunta ei siirtyisi välillä maakuntaan, vaan he pysyisivät koko ajan kunnan työntekijöinä. Henkilöstösiirrot tapahtuisivat kuntien välillä, jos järjestämistäsiirrästä siirrytään useaan kuntaan.

Maakuntaa koskevia maakuntalain ja edellä mainittujen lakien säännöksiä sovellettaisiin kuntaan siltä osin kuin järjestämistäsiirrästä on siirretty kunnalle. Maakunta vastaisi kuitenkin tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämistäsiirrästä olisi siirretty kunnalle tai kunnille.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Nykytilan arviointi.....	4
2.3 Maakuntauudistus.....	5
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	6
3.1 Tavoitteet.....	6
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	6
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	6
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	6
<i>Yritystaloudelliset vaikutukset.....</i>	6
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	7
4.3 Ympäristö- ja terveysvaikutukset.....	8
4.4 Organisaatoriset vaikutukset.....	8
4.5 Henkilöstövaikutukset.....	9
5 ASIAN VALMISTELU.....	9
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	9
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	9
<i>Yleisiä näkökohtia.....</i>	9
<i>Tehtävärajaukset - eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta.....</i>	11
<i>Järjestämisvastuun siirron vaikutus henkilöstön asemaan.....</i>	12
<i>Yksityiskohtaiset muutosehdotukset pykäliin.....</i>	12
<i>Muita lausunnoissa esille nousseita asioita.....</i>	13
<i>Eläinlääkäripalvelut.....</i>	13
<i>Löytöeläimet.....</i>	14
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	14
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	15
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	15
2 VOIMAANTULO.....	17
LAKIEHDOTUS.....	18
Laki eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle.....	18

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Ympäristöterveydenhuolto on ympäristöperäisten, joko ihmisen toiminnasta tai luonnonilmiöistä johtuvien terveysriskien vähentämiseen, poistamiseen ja ehkäisemiseen tähtäävää toimintaa. Tavoitteena on terveyden suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä.

Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon tehtävät on järjestetty nykyisin kuntien välisenä yhteistoimintana 62 yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) mukaisesti.

Hallitus linjasi 5 päivänä huhtikuuta 2016, että monien muiden tehtävien ohella maakunnan tehtäväksi siirtyvät ympäristöterveydenhuollon järjestäminen ja elintarvikevalvonnan, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja sen valvonnan tehtävät kunnista, aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista. Linjauksen mukaan riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voi kuitenkin laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämistä tältä osin kunnalle.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ympäristöterveydenhuollon lakeja ovat erityisesti terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), tupakkalaki (549/2016) ja eläinlääkintähuoltolaki (765/2009). Viimeksi mainittu laki kattaa eläinlääkäripalvelut sekä valtion toimeksiantotehtävänä kunnan ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden hoitamat eläintautilain (441/2013) eläinsuojelulain (247/1996), eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015), eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014) ja eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) mukaiset tehtävät. Mainituissa ympäristöterveydenhuollon laeissa merkittävää toimeenpanovaltaa käyttää kunnan viranomainen. Tupakkalain valvonnan ohessa kuntien ympäristöterveydenhuolto valvoo myös nikotiinivalmisteiden myyntiä lääkelain (395/1987) nojalla. Elintarvikkeiden kaupan pitämistä koskevien vaatimusten valvonnan osalta kunnalle osoitettuja ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä on myös maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012).

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät myös ne eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan tehtävät, joita valtion viranomaiset hoitavat edellä mainittujen lakien sekä eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (238/2010), eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetun lain (1192/1996) ja tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetun lain (497/2013) nojalla. Ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä sisältyy myös maataloustuotteiden toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) säädettyyn maataloustuotteiden täydentävien ehtojen valvontaan.

Kuntien vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon tehostamiseksi ja toimintojen kehittämiseksi säädetty laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta tuli voimaan 15 päivänä kesäkuuta 2009. Lain tavoitteena oli tehostaa ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämistä. Uudistuksella pyrittiin myös viranhaltijoiden erikoistumiseen ja valvonnan johtamisen selkeyttämiseen. Laki mahdollistaa parempien palvelujen tarjoamisen kustannusten kuitenkin nousematta. Ympäristöterveydenhuollon palvelujen järjestäminen tulee olla yhdessä toimielimessä. Kunnan, joka ei kykene suoriutumaan ympäristöterveydenhuollon

tehtävistä yksin (ei täytä edellä mainittuja minivaatimuksia), on kuuluttava yhteistoiminta-alueeseen. Yhteistoiminta-alueella tarkoitetaan kahden tai useamman kunnan muodostamaa aluetta. Tehtävien hoitamista varten on perustettu kuntalain (365/1995) 77 §:ssä tarkoitettuja yhteistoiminta-alueen kuntien yhteisiä toimielimiä, tai yhteistoiminta-alueen tehtäviä hoitaa kuntayhtymä.

Osa kunnista huolehtii ympäristöterveydenhuollosta itsenäisesti ja osa on järjestänyt ympäristöterveydenhuollon kuntien välisenä yhteistyönä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain mukaisesti. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita on nykyisin 62.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain 2 §:n mukaan silloin, jos kunta huolehtii ympäristöterveydenhuollosta itse, sillä on oltava tehtävän järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään. Lain 3 §:n mukaan yhteistoiminta-alueita muodostettaessa voidaan poiketa 10 henkilötyövuotta vastaavien henkilöresurssien vaatimuksesta, jos:

- toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole mahdollista;
- se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi;
- se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi; tai
- ympäristöterveydenhuollon tehtävien riittävä ja laadukas järjestäminen kunnassa tai yhteistoiminta-alueella voidaan muutoin turvata.

2.2 Nykytilan arviointi

Ympäristöterveydenhuoltoon sisältyvä valvonta sekä eläinlääkintähuolto ovat toimineet tehokkaammin ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain mukaisissa valvontayksiköissä verrattuna tilanteeseen, jossa tehtävät olisi järjestetty jokaisessa kunnassa erikseen. Yhteistoiminta-alueiden kokoa on kuitenkin tarve yhä kasvattaa.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annettua lakia valmisteltaessa riittäväksi resurssiksi ympäristöterveydenhuollon erikoisosaamisen ja erikoistumisen kannalta on määriteltä 10 henkilötyövuotta. Selvitysten perusteella optimaaliseksi henkilömääräksi on kuitenkin todettu kuitenkin vähintään 20 henkilötyövuotta, mutta pienemmätkin alueet on katsottu joissakin tapauksissa mahdolliseksi.

Yhteistoiminta-alueilla resursointi on pitänyt suunnitella siten, että kaikille valvonnan osa-alueille on riittävät resurssit, mutta tässä ei ole täysin onnistuttu. Kokemukset ja selvitykset ovat osoittaneet, että pienempien valvontayksiköiden nykyiset resurssimäärät ovat olleet erikoistumisen kannalta riittämättömiä. Erikoisosaamisen kannalta riittävän asiantuntemuksen takaavan resurssin tulisi olla nykyiseen verrattuna vähintään kolminkertainen. Tämä mahdollistaisi myös sen, että erikoistuminen ei rajoittuisi vain yksittäisiin viranhaltijoihin, vaan myös sijaistaminen esimerkiksi loma-aikoina olisi mahdollista. Erityisen haasteelliseksi nykyinen 10 henkilötyövuoden edellytys on havaittu alueilla, joissa praktiikkaa tekevien eläinlääkäreiden osuus kaikista viranhaltijoista on ollut merkittävä. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että valvontatyössä (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu ja tupakkavalvonta) erikoistumista ei juuri ole voitu toteuttaa, vaikka kokonaishenkilöstöresurssi on ylittänyt vaaditun 10 henkilötyövuotta. Edellisestä johtuen ministeriöt ovat informaatio-ohjauksella pyrkineet edistämään yhteistoiminta-alueiden laajenemista ainakin niiltä osin, kun alueiden henkilöstöresurssi on ollut vain vähän yli 10 henkilötyövuotta. Tällä hetkellä on jo muutamia alueita, jotka toimivat

hyvin ja joilla on riittävä osaaminen ympäristöterveydenhuollon tehokkaaseen toimeenpanoon. Usein näilläkin alueilla tehtävien toimeenpanoa olisi edelleen mahdollista tehostaa yhdistämällä alueita niin, että erikoistuminen olisi nykyistä laajamittaisempaa ja mahdollistaisi laadukkaan valvonnan ympäri vuoden.

Kaupungeissa ja yhteistoiminta-alueilla, jotka ovat voineet järjestää riittävän henkilöresurssin johdosta ympäristöterveydenhuollon itsenäisesti, ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan tehtävät on voitu järjestää samassa organisaatiossa ja jopa yhdistelmävirkoina tehtävien rajapinnoissa. Näitä ovat olleet esimerkiksi melukysymykset, asumisterveyskysymykset ja ympäristölupien valmistelu. Hyvin toimivat yhteistyöverkostot eri viranomaisten kesken ovat edistäneet tehtävien hoitamista.

Viranomaistoimintojen organisointia päätöksenteon tueksi selvitettiin Kuntaliiton toteuttamassa TEAS-hankkeessa (Virva-hanke) vuonna 2016. Hankkeessa selvitettiin ympäristöterveydenhuollon, ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan optimaalista organisoitumista. Tehtävälähtöisessä tarkastelussa ympäristöterveydenhuollon sisällä terveydensuojelun yhteydet kunnan muihin toimialoihin nousivat vaikuttavuuden kannalta merkittäväksi, kun taas eläinlääkintähuollolla ei ollut yhteyttä kunnan muihin toimialoihin. Erittäin vaikuttavaksi tavoitteiden toteutumisen kannalta nousi toimialojen (ympäristöterveys, ympäristönsuojelu ja rakennusvalvonta) keskinäinen yhteistyö sekä toimivat yhteydet kunnan maankäytön suunnitteluun.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkisti vuonna 2014 tuloksellisuuskertomuksen ympäristöterveydenhuollosta. Tarkastus kohdistui ensisijaisesti ympäristöterveydenhuollon hallintoon, mikä kuvattiin kertomuksessa laajaksi kokonaisuudeksi. Tarkastusvirasto antoi kertomuksessaan yhteensä kuusi suositusta. Eräänä suosituksena tarkastusvirasto edellytti, että ympäristöterveydenhuollon organisoinnin ja järjestämistä vastuu kysymykset tulee kytkeä tiiviisti kuntarakenteen sekä valtion keskus- ja aluehallinnon uudistuslinjauksiin. Valtioneuvoston tulee olla aloitteellinen asiassa ja vastuuministeriöiden (sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö) tulee aktiivisesti tukea tätä tavoitetta.

2.3 Maakuntauudistus

Hallitus linjasi 5 päivänä huhtikuuta 2016, että monien muiden tehtävien ohella maakunnan tehtäväksi siirtyvät ympäristöterveydenhuollon järjestäminen ja elintarvikevalvonnan, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja sen valvonnan tehtävät kunnista, aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista. Linjauksen mukaan riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voi kuitenkin laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopia maakunnan kanssa järjestämistä vastuu siirtämisestä tältä osin kunnalle.

Maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 15/ 2017 vp) 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat kuuluvat terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut siten kuin niistä lailla säädetään.

Maakuntalakiesityksen 7 §:n 2 momentissa säädetään, että maakunta voi siten kuin laissa erikseen säädetään, sopia tehtävänsä järjestämistä vastuu siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen.

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta kumotaan maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaantulon annettavalla lailla.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa ympäristöterveydenhuollon järjestäminen pääosin maakunnallisena tai vastaavasti ympäristöterveydenhuollon tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi riittävän suuressa kunnassa tai kunnissa.

Esityksen tavoitteena on määritellä resursseihin perustuvat edellytykset kunnalle tai kunnille, joille maakunta voi siirtää sopimuksella järjestämisvastuun kyseisen kunnan tai kuntien ympäristöterveydenhuollosta tässä laissa määriteltävien tehtävien osalta. Tavoitteena on myös määritellä ne resurssit, jotka järjestämisvastuun siirron jälkeen tulee maakunnassa olla sille jäävien ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamista varten.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla määritellään resursseihin perustuvat edellytykset kunnalle tai kunnille, joille maakunta voi sopimuksella siirtää laissa tarkemmin määriteltävien ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun sopimuskuntaa tai -kuntia koskeville osin. Sopimuksella tapahtuva tehtävien siirto voisi koskea terveydensuojelutehtäviä, elintarvikevalvontaa ja tupakkavalvontaa, joiden tulisi siirtyä tehtävät vastaanottavalle kunnalle tai kunnille kokonaisuutena. Sopimuksella olisi mahdollista siirtää myös eläinlääkäripalveluja koskeva järjestämisvastuu sekä eläinsuojelulakiin perustuva löytöeläimistä huolehtimiseen liittyvä tehtävä.

Lakiehdotuksen mukaan järjestämisvastuun siirron edellytyksenä olisi, että järjestämisvastuun vastaanottavalla kunnalla tai kunnilla tulisi olla käytävissään vähintään 30 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit elintarvikelain, terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaisten viranomais tehtävien suorittamiseen. Samankokoinen resurssi tulisi olla myös tehtävän siirtävässä maakunnassa sille sen muun kuin sopimuskunnat kattavan alueen osalta jäävien ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseksi.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Yritystaloudelliset vaikutukset

Ympäristöterveydenhuollon laeissa tarkoitettu säännöllinen valvonta on maksullista toiminnanharjoittajalle.

Esityksen seurauksena ympäristöterveydenhuollon tehtävät hoidettaisiin tässä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä maakuntien sijaan kunnallisessa valvontayksikössä. Tehtävät hoidettaisiin nykyistä vastaavilla henkilöresursseilla ja valvontakäytännöillä. Muutoksella ei katsota olevan voimassaolevaan lainsäädäntöön nähden erityisiä vaikutuksia yritysten taloudelliseen tilanteeseen, koska maksullisuuteen liittyviä säännöksiä ei muutettaisi.

Vaikutukset kuntatalouteen

Maakuntaudistuksessa tehtävien siirtäminen kunnista ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilta maakuntaan pienentäisi kuntien kustannuksia noin 74 miljoonaa euroa vuodessa. Kyseinen summa kuitenkin vähennettäisiin osin valtionosuuksista ja verotusta muutettaisiin, joten esityksellä ei olisi tältä osin vaikutusta kuntatalouteen. Terveysturvallisuuslain, elintarvikelain, tupakkalain ja lääkelain nojalla perittävät valvontamaksut päättyisivät jatkossa maakunnille, mikä vähentäisi kuntien maksukertymää.

Erityisesti terveysturvallisuusvalvonnassa kunnan sisäisen laskutuksen osuus on arviolta noin 50 prosenttia. Suuri osa nimenomaan terveysturvallisuuslain mukaisista valvontakohteista on kunnan omaa toimintaa, jolloin valvontamaksut ovat olleet käytännössä rahansiirtoa momentilta toiselle, eivätkä ne varsinaisesti ole lisänneet kunnan tuloja. Tehtävien siirtyessä kunnista maakuntiin kunnista tulisi terveysturvallisuusvalvonnassa laskutettavia toimijoita.

Jos tässä laissa säädetty edellytykset täyttävä maakunta siirtää sopimuksella järjestämisvastuun kunnalle tai kunnille, vaikutukset kuntatalouteen olisivat käytännössä samat kuin edellä tapauksessa, jossa tehtäviä hoidettaisiin maakunnallisena, koska rahoitus tehtävien hoitamiseen tulisi maakunnalta.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Edellä nykytilan arviointia koskevassa jaksossa on kuvattu, kuinka pienimmissä ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä resurssit eivät ole riittäneet erikoistumiseen valvonnan eri sektoreille. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen kunnista maakuntiin mahdollistaa nykyistä laajemman erikoistumisen ja parantaa siten viranomaisten toimintaa.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtyminen kunnasta maakuntaan mahdollistaa myös nykyistä tiiviimmän yhteistyön maakuntaan siirtyvien muiden toimintojen, kuten alkoholilupahallinnon, terveydenhuollon, maataloustuki- ja maaseutuhallinnon, maakunnallisen maankäytön suunnittelun, pelastustoimen, vesihallinnon ja aluehallinnosta siirtyvien ympäristöterveydenhuollon tehtävien kanssa. Vastaavasti tehtävien siirtyminen pois kuntien organisaatioista edellyttää yhteistyön varmistamista maakuntien ja kuntien välillä vastaavalla tavalla kuin tähän asti ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden ja kuntien välillä. Ympäristöterveydenhuollon näkökulmasta tärkeimpiä kuntiin jääviä yhteistyökumppaneita ovat rakennusvalvontaviranomaiset, ympäristönsuojeluviranomaiset ja kunnan maankäytön suunnittelu.

Esityksen mukaisen järjestämisvastuun siirtäminen maakunnasta kuntaan tuo ympäristöterveydenhuollon järjestämiseen yhden toimijatason lisää. Se lisää valvonnan ohjaustarvetta ja toisi myös jonkin verran lisätyötä valvontaan verrattuna siihen, että ympäristöterveydenhuolto järjestettäisiin vain maakunnassa. Järjestämisvastuun siirtäminen maakunnasta kuntaan olisi otettava erikseen huomioon myös paikallisessa, alueellisessa ja valtakunnallisessa varautumisen suunnittelussa, jotta häiriötilanteissa toimivaltajako ja viranomaisten yhteistoiminta olisi selvää ja sujuvaa.

Eläinlääkäripalvelujen siirtäminen terveysturvallisuus-, tupakka- ja elintarvikevalvonnan kanssa kuntaan vähentää mahdollisuuksia käyttää eläinlääkäripalveluja tarjoavia eläinlääkäreitä maakunnan vastuulla olevissa eläintautien torjuntatehtävissä ja eräissä muissa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontatehtävissä, mutta tällaisen käytön määrä on vähentynyt muutoinkin viime vuosina valvontaan keskittyneiden eläinlääkäreiden rekrytoinnin lisääntyttyä. Löytöeläinten talteenottoon ja tilapäisen hoidon järjestämiseen liittyvien tehtävien siirrolla maakun-

nasta kuntaan ei ole juurikaan vaikutuksia viranomaisten toimintaan, sillä palvelua ostetaan ulkopuolisilta toimijoilta. Siirto kuitenkin mahdollistaa kuntien ja yritysten välisten sopimusten jatkumisen.

Maakunnan siirtäessä ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuun takaisin kunnalle, vaikeutuisi ympäristöterveydenhuollon yhteistyö maakuntaan siirtyvien toimijoiden kanssa verrattuna siihen, että ympäristöterveydenhuolto järjestettäisiin maakunnassa. Vastaavasti yhteistyön järjestäminen kunnan toimijoiden kanssa olisi helpompi toteuttaa, mikäli ympäristöterveydenhuolto sijoitettaisiin esimerkiksi samoihin tiloihin rakennusvalvontaviranomaisen, ympäristönsuojelun tai kunnan maankäytön suunnittelun kanssa.

Koska esityksessä järjestämisvastuun siirron mahdollistavat henkilöstöressurssiedellytykset ovat kuitenkin riittävän suuret, esitys turvaisi laadukkaan ja tehokkaan valvonnan sekä riittävän osaamisen ja erikoistumisen mahdollisuuden sekä vastaanottavassa kunnassa että järjestämisvastuun siirtävässä maakunnassa. Esitys mahdollistaisi ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden säilymisen selkeänä, kun ympäristöterveydenhuollon järjestäminen olisi pääosin maakunnissa ja vain poikkeustapauksissa kunnissa. Valvonnan valtakunnallinen ohjaus olisi selkeää ja helpompaa kuin tapauksessa, jossa järjestämisvastuu olisi mahdollista siirtää laajasti kunnille. Suuri henkilömäärä mahdollistaisi resurssien joustavan käytön ja asiantuntijuuden varmistamisen järjestämisvastuun saavissa kunnissa myös loma-aikoina.

4.3 Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden siirtyminen kunnista maakuntien tehtäväksi ei muuta merkittävästi viranomaisten valvontakäytäntöjä eikä resursseja nykyisestä, joten lainmuutoksella ei ole nähtävissä erityisiä ympäristö- ja terveysvaikutuksia nykyiseen verrattuna. Terveydensuojelun osalta siirtyminen kunnasta maakuntaa saattaa heikentää terveydensuojelun vaikutusmahdollisuuksia erityisesti kunnan maankäytön suunnittelussa ja sillä saattaa olla välillisiä negatiivisia terveysvaikutuksia. Valvontayksiköiden koon kasvaminen nykyisestä mahdollistaa viranhaltijoiden erikoistumisen valvonnan eri osa-alueille nykyistä laajemmin, ja sen voidaan olettaa johtavan pitkällä tähtäimellä positiivisiin ympäristö- ja terveysvaikutuksiin.

Esityksen mukaisen järjestämisvastuun siirtäminen maakunnasta kuntaan olisi mahdollista vain niin suurille valvontayksiköille, että niillä olisi itsellään riittävät resurssit valvonnan eri osa-alueisiin. Siirto mahdollistasi myös sen, että terveydensuojelu ja kunnan maankäytön suunnittelu ovat molemmat kunnassa, millä saattaa olla jonkin verran positiivista vaikutusta väestön terveyteen. Siirrolla ei ole siten nähtävissä merkittäviä ympäristö- ja terveysvaikutuksia.

4.4 Organisaatoriset vaikutukset

Käytännössä esitys tarkoittaisi sitä, että vain Uudenmaan maakunnalla olisi halutessaan mahdollisuus sopia ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä jonkin alueensa kunnan tai joidenkin yhteistoiminnassa olevien kuntien kanssa ehdotettavassa laissa tarkoitettulla tavalla.

Ehdotettu 30 henkilötyövuotta ei toteudu kaikissa maakunnissa (muun muassa Keski-Pohjanmaa, Etelä-Karjala ja Kainuu), mutta ympäristöterveydenhuolto olisi siitä huolimatta mahdollista järjestää maakunnallisesti hallituksen linjauksen mukaisesti. Näissä maakunnissa olisi mietittävä mahdollisuutta tehdä maakuntien välistä yhteistyötä erityisesti vaikeiden ja laajojen sekä harvoin tapahtuvien valvontatoimenpiteiden sekä häiriötilanteisiin varautumisen osalta.

4.5 Henkilöstövaikutukset

Henkilöstön kannalta sopimus järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnilta kunnille tarkoittaa sitä, että henkilöstö ei siirry missään vaiheessa maakunnan palvelukseen, vaan pysyy kunnan palveluksessa työntekijöinä tai viranhaltijoina. Mahdolliset henkilöstösiirrot tapahtuvat kuntien välillä, jos järjestämisvastuu siirtyy kunnasta toiseen kuntaan. Kuntien väliset henkilöstösiirrot toteutettaisiin kunnallisista viranhaltijoista annetun lain (304/2003) ja työsopimuslain (55/2001) mukaisina liikkeenluovutuksina mikäli liikkeenluovutukselle säädetyt edellytykset täyttyvät järjestämisvastuun siirrosta. Henkilöstöä koskevat järjestelyt toteutetaan työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetun lain (304/2003) mukaisesti. Työntantajan ja henkilöstön välisessä yhteistoiminnassa käsitellään ainakin sellaiset asiat, jotka koskevat henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoimisessa, kunnan palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien välisessä yhteistyössä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: Oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), aluehallintovirastot, Suomen Kuntaliitto ry, ympäristöterveydenhuollon yksiköt, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Espoon kaupunki, Turun kaupunki, Tampereen kaupunki, Oulun kaupunki, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Porin kaupunki, Vaasan kaupunki, Mikkelin kaupunki, maakunnan liitot, Eläinlääkäriliitto, Eläinlääkärihygienikkojen yhdistys ry, KTK Tekniikan asiantuntijat ry ja Ympäristöterveydenhuollon asiantuntijat ry.

Lausuntoja saatiin määräaikaan mennessä lausuntopyyynnön vastaanottajilta yhteensä 44 kappaletta.

Yleisiä näkökohtia

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen mukaisessa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudessa on kyse pikemminkin kokonaisesta tehtäväalasta kuin tehtävästä. Käytännössä esitysluonnoksen mukainen sopimus kattaisi koko maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun tehtäväalan, kun taas maakuntalakiesityksen 7 §:n 2 momentti mahdollistaa tehtävän siirtämisen maakunnalta kunnalle tai kunnille. Maakuntalakiesityksessä olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan pikemminkin kyse yksittäisten tehtävien siirtämisestä kuin kokonaisesta tehtäväalasta luopumisesta. Esitystä ei ole muutettu oikeusministeriön esityksen mukaisesti. Esityksessä ei ole kyse koko maakuntalakiesityksen 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesta tehtäväalan järjestämisvastuun siirtämisestä vaan vain sen osasta. Kohdassa mainittua eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisvastuuta maakunta ei voisi siirtää kunnalle tai kunnille. Tämän lisäksi maakuntalain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 7 §:n 2 momentin mukaan maakunta voisi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien

hoitamiseen. Erityislainsäädännössä tulisi määritellä siirrettävät tehtävät ja tehtävien siirron edellytykset. Perusteluissa siis todetaan, että järjestämisvastuun siirto maakunnalta kunnille voidaan mahdollistaa myös useiden tehtävien osalta, kunhan tehtävät ja siirron edellytykset määritellään selkeästi.

Osa lausunnonantajista otti kantaa yleensä järjestämisvastuun siirron tarpeellisuuteen sekä suurin osa siihen, ovatko esityksen 2 §:n 3 momentissa ehdotetut järjestämisvastuun siirron edellytykset tarkoituksenmukaisia. Kolme lausunnonantajaa totesi, että ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei tulisi siirtää maakuntiin ollenkaan vaan sen pitäisi olla jatkossakin kunnallista toimintaa. 65 prosenttia niistä lausunnonantajista, jotka ottivat kantaa siirron edellytyksiin, pitivät ehdotettuja edellytyksiä tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina ja 35 prosenttia vastusti niitä. Vastustajat pitivät edellytyksiä liian tiukkoina ja esittivät niiden lieventämistä 10, 15 tai 20 henkilötyövuoteen. Vastustajat totesivat yleisesti, että ympäristöterveydenhuollossa toiminnan tehokkuus saavutetaan 30 henkilötyövuotta pienemmällä resurssilla ja ehdotuilla tiukoilla edellytyksillä evätään mahdollisuus ympäristöterveydenhuollon, ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan tehokkaaseen yhteistyöhön erityisesti suurissa kaupungeissa. Tiukkojen edellytysten kannattajat totesivat lausunnoissaan, että järjestämisvastuun siirtäminen maakunnasta kuntaan tuo ympäristöterveydenhuollon järjestämiseen yhden toimijatasoa lisää, mikä ei edistä hallinnon sujuvoittamisen tavoitetta. Tämän takia on tärkeää, että järjestämisvastuun siirtäminen on mahdollista vain esityksen mukaisessa poikkeustapauksessa. Kymmenen lausunnonantajaa oli sitä mieltä, että järjestämisvastuun tulisi olla koko maassa maakunnissa eikä järjestämisvastuun siirtoa tulisi ollenkaan sallia. Kaikki edellä mainitut totesivat kuitenkin, että jos järjestämisvastuun edellytyksistä säädetään, tulisi edellytysten olla ehdotetun mukaisia. Esityksen 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuja järjestämisvastuun siirron kriteereitä ei muuteta lausuntokierroksen perusteella. Enemmistö kriteereihin kantaa ottaneista lausunnonantajista kannatti esitettyjä kriteereitä eivätkä esityksen vastustajat esittäneet lausunnoissaan sellaisia uusia perusteluja kriteereiden muuttamiselle, jotka eivät olisi olleet tiedossa jo valmistelun aikaisemmassa vaiheessa.

Esitysluonnos ei oikeusministeriön käsityksen mukaan sisältänyt maakuntalain 7 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla siirron edellytyksiä koskevaa sääntelyä, vaan se koskee pikemminkin sopimuskumppaneiden kelpoisuutta. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, mitkä olisivat maakuntalakiesityksen 7 §:n 2 momentin edellyttämät siirron edellytykset. Laissa tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan olla riittävän tiukat ja rajatut reunaehdot tehtävien, ei tehtävälajien, siirrolle (esimerkiksi erityisiä syitä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi johtuen paikallisista olosuhteista). Esityksessä ei ole kyse siitä, että jollakin maakunnalla ei olisi esimerkiksi paikallisiin olosuhteisiin liittyen mahdollisuutta järjestää esityksessä mainittujen tehtävien toimeenpanoa. Kyseessä on erityisesti hallituksen linjaus, joka mukaan maakunnalla tulee olla mahdollisuus siirtää tehtäviä kunnan tai kuntien järjestämisvastuulle, jos nämä ovat osaamisen tai muutoin resurssien pohjata kykeneviä järjestämisvastuun ottamaan. Lähtökohta on siis, että maakunta pystyy kaikissa tapauksissa hoitamaan esitetyt tehtävät itsekin, mutta jos kunnat jostain erityisestä syystä haluavat järjestämisvastuun esityksessä mainituilta osin säilyttää ja kriteerit täyttyvät, järjestämisvastuun siirto mahdollistetaan tällä esityksellä. Kyseessä siis on oikeusministeriön tulkinnankin mukaisesti sopimuskumppaneiden kelpoisuuden määrittely, joka on perusteltu esityksen 2 §:n 3 momentin perusteluista. Edelliseen viitaten oikeusministeriön kanta ei aiheuttanut muutoksia esitykseen.

Pienet maakunnat pitivät lausunnoissaan tärkeänä myös, että maakunnilla on mahdollisuus ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestäminen yhden maakunnan toimintona, vaikka 30 henkilötyövuoden laajuus terveydensuojelu-, tupakka- ja elintarvikelain mukaisiin tehtäviin ei maakunnan sisällä toteutuisikaan.

Muutammat lausunnonantajat Uudeltamaalta (Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Keski-Uudenmaan ympäristölautakunta ja Hyvinkään ympäristölautakunta) katsovat, että jos ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnille, tulee rahoituksesta sopia suoraan valtion kanssa. Mikäli maakunta vastaisi rahoituksesta ja tulosohjauksesta, tulisi ympäristöterveydenhuollon järjestelmästä jälleen kolmiportainen. Maakuntauudistuksen lähtökohtana on ollut, että maakuntalailla määritellään tehtäväalueet ja tehtävät, jotka maakunta järjestää itsehallinnon periaatteita noudattaen. Maakuntalaissa määritellyt tehtävät rahoitetaan suoraan valtion talousarviosta, joten maakunnalla on viimekädessä vastuu siitä, miten itsehallintoalueen sisällä rahoitusta jaetaan eri tehtäviin. Jos valtio rahoittaisi suoraan kuntia, jotka saavat järjestämisvastuun sopimuksella maakunnalta, se olisi vastoin maakunnan itsehallinnon periaatteita. Tällöin maakunta ei itse saisi päättää sille maakuntalaissa lähtökohtaisesti määriteltyjen tehtävien rahoituksesta ja rahoituksen jaosta maakunnan sisällä. Edellisestä johtuen lausunnoissa esitetty näkemys rahoituksesta ei ole aiheuttanut muutoksia esitykseen.

Tehtävärajaukset - eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta

Espoon kaupungin kanta on, että eläinsuojelu- ja eläintautivalvonta tulee säilyttää eläinlääkärivalvelujen kanssa samassa organisaatiossa, osana ympäristöterveydenhuoltoa.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta hoituu tehokkaimmin kaupungin omana toimintana tai pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyönä.

Suomen Eläinlääkäriliitto ry:n ja Eläinlääkärihygienikkojen yhdistys ry:n kanta on, että mikäli maakunta ehdotetun lakiesityksen mukaisesti kuitenkin voisi siirtää ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun kunnalle (mitä kumpikaan ei kannata), tulisi siirto voida tehdä kaikkien ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta, mukaan lukien eläinten terveyden- ja hyvinvoinnin valvonta. Tällä turvattaisiin toiminnasta ja henkilöstön eri osaamisalueista saavutettava synergiaetu.

Evira näkee siirtomahdollisuuden huonona puolena elintarvikevalvonnan ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin tehtävien jakautumisen niin, että ensin mainittu jäisi kuntaan ja jälkimmäinen siirtyisi maakuntaan. Näillä tehtävillä on keskinäistä synergiaa ja näitä hoitavat nykyisissä kunnissa ja aluehallintovirastoissa samat viranhaltijat.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää lakiesityksen tehtäväaluerajauksia tarkoituksenmukaisina ja välttämättöminä. On olennaista, että eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ei voi kuulua järjestämisvastuun siirron piiriin. Maakuntauudistuksen keskeisenä tavoitteena on vähentää hallinnon portaita ja saada synergiahyötyjä ja kustannussäästöjä niukkojen resurssien yhdistymisestä. Olisi ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa, jos kunta voisi maakuntauudistuksen jälkeen hoitaa sellaisia tehtäviä, joista se ei vastaa tälläkään hetkellä.

Ehdotusta ei ole muutettu eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan siirtomahdollisuuden osalta. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyviä tehtäviä on tarkoitus siirtää maakuntiin myös aluehallintovirastoilta. Maakunnan tehtäviin tulisi ”Maakunta II” -pakettiin sisältyvien alustavien esitysten mukaan kuulumaan virkaeläinlääkäripäivystys kaikkina vuorokauden aikoina, jota tehtävää esimerkiksi Espoossa ja Helsingissä ei nykyään ole. Tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen edellyttäisi riittäviä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan perehtyneitä henkilöstöresursseja, joita voidaan järjestää vain maakuntien tasolla.

Järjestämisvastuun siirron vaikutus henkilöstön asemaan

Valtiovarainministeriön kanta on, että koska liikkeenluovutusta ja yhteistoimintaa koskevat säädökset ovat jo olemassa voimassa olevissa työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa sekä lisäksi maakuntalakiesityksessä, ei ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista säätää voimassa olevien lakien noudattamisesta erikseen, kuten lakiehdotuksen 4 §:ssä tehdään. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että perustelut ovat jossain määrin epätasälliset ja ristiriidassa voimassa olevan yhteistoimintaa ja liikkeenluovutusta koskevien säädösten kanssa. Valtiovarainministeriö on laatinut lausuntoonsa korjausehdotuksen lakiesityksen perusteluihin. Lausunnon perusteella esityksestä on poistettu säädökset koskien henkilöstön asemaa ja lisätty asiaa koskeva kohta esityksen vaikutuksiin valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaisesti.

Yksityiskohtaiset muutosehdotukset pykälään

Maa- ja metsätalousministeriö esittää, että lakiehdotukseen lisätään voimaantulosäännöksen edelle uusi pykälä seuraavasti:

5 § Maakuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntaan

Mitä 2 §:n 1 momentissa mainituissa säädöksissä säädetään maakunnasta, koskee kuntaa silloin, kun tämä hoitaa sille sopimuksella siirrettyjä tehtäviä.

Maakuntauudistuksen II vaiheen hallituksen esitysluonnoksen mukaan siirrettyjä tehtäviä koskevien lakien kuten elintarvikelain toimivaltapykälissä kuntaa koskevat maininnat muutettaisiin koskemaan maakuntaa. Ehdotettu säännös olisi tarpeen, jotta mainittuja säännöksiä voitaisiin 1.1.2019 jälkeen soveltaa myös kunnan viranomaisiin niiden hoitaessa sopimuksella siirrettyjä tehtäviä ilman että vastaavaa säännöstä tarvitaan kaikkiin mainittuihin lakeihin.

Oikeusministeriö toteaa myös, että luonnoksen tarkoittaman sopimuksen jälkeen toimivalta ei ilmenisi asiakkaalle selkeästi maakuntalaista, luonnoksen laista eikä substansseista, mikä voi olla ongelmallista etenkin, jos kyse on valvontatehtävistä. Kokonaisuuteen liittyvät myös muutoksenhakua koskevat kysymykset: Onko mahdollista, että sopimuksella siirrettävät tehtävät ovat sellaisia, joista muutoksenhakutie olisikin tehtävien siirron jälkeen kunnallisvalitus eikä maakuntavalitus?

Maa- ja metsätalousministeriön ehdotus maakuntaa koskevien säännösten soveltamisesta kuntaan on lisätty esitykseen uudeksi 4 §:ksi. Uudella pykälällä selkeytetään myös maakunnan ja kunnan välistä toimivaltaa, mihin epäkohtaan oikeusministeriökin lausunnossaan puuttui.

Evira esittää, että pitäisikö hallituksen esityksen 3 §:ssä mainita, keiden välillä sopimus tehdään ja mitä tehdään jos sopijaosapuolet eivät ole yksimielisiä asiasta. Esityksen 3 §:ää on tarkennettu Eviran ehdotuksen mukaisesti.

Valtiovarainministeriö esittää, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin lisättäisiin valtiovarainministeriö. Maakuntalain 10 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä johtaa lain 13 §:n mukaan valtion ja maakuntien välistä neuvottelua. Lakiesitystä on täydennetty valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaisesti.

Esitysluonnoksen 3 §:n mukaan sopimukseen olisi otettava tarpeelliset määräykset rahoituksesta sekä toiminnan ohjauksen sopimisesta. Luonnoksen 2 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että maakunta vastaa tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty kunnalle tai kunnille. samansisältöinen säännös on maakuntalakiesityksen 7 §:n 4 momentissa, joten oikeusministeriön kanta on, että luonnoksen 3 § vaikuttaa päällekkäiseltä sääntelyltä. Maakuntalakiesityksen 7 §:n 4 momentissa säädetään rahoituksesta vain silloin, kun tehtäviä hoitaa maakunnan puolesta lain perusteella toinen maakunta - ei siis kunta tai kunnat. Maakuntalakiesityksessä ei ole säännöksiä rahoituksesta silloin kun maakunta siirtää järjestämisvasuun kunnalle tai kunnille, joten kyseessä ei ole päällekkäinen säätely.

Oikeusministeriö korostaa, että käytännön järjestelyistä rahoituksen ja ohjauksen osalta on mahdollista sopia, mutta on huomioitava, ettei maakunnan ja kunnan välisellä sopimuksella voi pätevästi sopia laista poiketen. Täsmällisyyden vuoksi laissa olisi hyvä säätää sopimuksen irtisanomisen ja purkamisen edellytyksistä sekä siitä, onko sopimus määräaikainen vai toistaiseksi voimassa oleva. Edelleen tulee huomioida, että sopimuksen myötä kunta tai kunnat vastaavat maakuntalakiesityksen 7 §:n 3 momentin seikoista. Esityksen 3 §:ää on tarkennettu oikeusministeriön esityksen mukaisesti.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto näkee ongelmallisena sen, ettei nikotiinivalmisteiden valvontaa ole mainittu laissa (2 §), jolloin nikotiinivalmisteiden valvonta jäisi maakunnalle silloinkin kun tupakkavalvonta siirtyisi kunnalle. Esityksen 2 §:ään on lisätty tehtäviksi, joita järjestämisvastuun siirto koskee, myös lääkelain nikotiinivalmisteiden valvontaa koskevat säännökset.

Muita lausunnoissa esille nousseita asioita

Oikeusministeriö huomauttaa, että lakiehdotuksen 1 §:ssä oleva viittaus maakuntalakiin tulisi olla maakuntalain 7 §:n 2 momenttiin, ei 1 momenttiin. Lisäksi 1 §:n mukainen lain soveltamisala vaikuttaa liian suppealta. Ennen esityksen antamista tulee vielä arvioida, pitäisikö siihen sisällyttää osio Riippuvuus muista esityksistä, mikäli myöhemmin esitystä annettaessa näitä on.

Joidenkin lausunnonantajien (Kuntaliitto, Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Jyväskylän kaupunki ja Lappeenrannan seudun kuntayhtymä) kanta on, että mahdollisuus järjestämisvastuun siirtoon kunnalle myös myöhemmin tulisi sisällyttää lakiin.

Eläinlääkäripalvelut

Porvoon terveydensuojelujaosto ja Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymä katsovat, että eläinlääkäripalvelujen siirtäminen terveydensuojelu-, tupakka- ja elintarvikkevalvonnan kanssa kuntaan vähentää mahdollisuuksia käyttää eläinlääkäripalveluja tarjoavia eläinlääkäreitä maakunnan vastuulla olevissa eläintautien torjuntatehtävissä ja eräissä muissa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontatehtävissä.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että eläinlääkäripalvelut ja löytöeläintoiminta on mahdollista siirtää kunnalle.

Jyväskylän kaupungin kanta on, että on hyvä, että kunnilla on mahdollisuus sopia myös eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuusta ja löytöeläinten säilyttämisvelvollisuudesta, mutta on

myös tarkoituksenmukaista, ettei näitä tehtäviä ole kytketty kunnan ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä katsoo, että eläintautipäivystyksen tulisi selkeästi olla maakunnan vastuulla, koska sen järjestäminen edellyttää maakuntien välistä yhteistyötä. Myös eläinsuojeluvalvonta, varsinkin päivystysaikana, vaatii erikoisjärjestelyjä, mikäli osa eläinlääkäreistä tekee virkatehtäviä (maakunnan eläinlääkärit) ja osa ei (kunnan eläinlääkärit). Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä katsoo, että eläinlääkäreiden velvollisuudesta osallistua eläintauti- ja eläinsuojelupäivystykseen tulisi sopia sopimuksella siinä tapauksessa, että päivystykseen osallistuvat maakunnan- ja kunnaneläinlääkärit ovat eri työnantajien, kunnan ja maakunnan, palveluksessa.

Löytöeläimet

Löytöeläinten talteenottoon ja tilapäisen hoidon järjestämiseen liittyvien tehtävien siirrolla maakunnasta kuntaan ei ole esitysluonnoksen mukaan juurikaan vaikutuksia viranomaisten toimintaan, sillä palvelua ostetaan ulkopuolisilta toimijoilta.

Lappeenrannan seudun ympäristölautakunta näkee, että on hyvä, että lakiehdotus mahdollistaa eläinsuojelulaissa tarkoitettujen irrallaan tavattujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten talteenoton ja tilapäisen hoidon järjestämiseen liittyvien tehtävien järjestämisen maakunnan rahoituksella kunnille. Erityisesti mahdollisuus tämän tehtävän järjestämisen siirtoon tulisi olla mahdollista myös myöhemmin.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp).

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisala. Lakia sovellettaisiin järjestämisvastuun siirtoon sopimuksella eräiden niiden tehtävien osalta, jotka on määritelty maakunnan tehtäviksi maakuntalain (/2017) 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa. Tehtävät, jotka voisivat kuulua sopimuksen piiriin, määriteltäisiin tarkemmin lain 2 §:ssä.

2 §. *Järjestämisvastuun siirron edellytykset.* Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tehtävät, joiden järjestämisvastuun maakunta saisi sopimuksella siirtää. Näitä olisivat terveydensuojelulaissa, tupakkalaissa ja elintarvikelaissa maakunnalle säädetyt tehtävät sekä elintarvikevalvontaan kuuluva maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain (999/2012) 58 c §:ssä tarkoitettu kaupanormivalvonta. Lisäksi siirto koskisi lääkelain 54 a — 54 e §:ssä säädettyä nikotiini tuotteiden myynnin valvontaa. Momentissa säädettäisiin myös, että jos sopimus järjestämisvastuun siirrosta tehdään, sen tulisi koskea kaikkia edellä mainittuja tehtäviä, eli kunta ei esimerkiksi voisi hoitaa ainoastaan terveydensuojelutehtäviä ja tupakkavalvontaa mutta ei elintarvikevalvontaa. Sen sijaan eläinlääkintähuoltolaissa säädetty eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuu samoin kuin eläinsuojelulaissa tarkoitettujen löytöeläinten talteenottoon ja tilapäisen hoidon järjestämiseen liittyvät tehtävät voisivat sopijaosapuolten tahdosta riippuen joko sisältyä sopimuksen piiriin tai jäädä maakunnan järjestämisvastuulle.

Sopimus ei sen sijaan koskisi eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa, vaikka tehtävä on mainittu maakuntalain 6 §:n 5 kohdassa. Tätä valvontaa ei ole tarkoituksenmukaista eikä kustannustehokasta siirtää kuntaan, sillä valvonta kuuluu nykyisin valtion vastuulle, vaikka kunnaneläinlääkärit suorittavat osan siitä valtion toimeksiantotehtävänä. Loppuosan valvonnasta hoitavat nykyisin aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, ja aluehallintovirasto myös vastaa kunnaneläinlääkäreiden työn ohjauksesta. Valtion tehtävien siirtäminen kunnille ei olisi tehtävissä vaadittavan asiantuntemuksen näkökulmasta järkevää, kun sen sijaan kokonaisuuden hoitaminen maakunnallisena mahdollistaisi tehokkaan ja laadukkaan valvonnan. Aluehallinnon ja paikallishallinnon niukkojen resurssien yhdistymisestä maakunnissa odotettaisiin saatavan synergiahyötyjä ja resurssisäästöjä. Myös eläintautivalmiuden ja valmiusvarastojen ylläpito ja taudintorjunta sekä pätevyyden järjestäminen kiireellisten eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnan tehtävien varalta onnistuisivat maakunnallisena toimintana. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen suorittama otantavalvonta hoidetaan yhdistettynä maataloustukien ja niiden täydentävien ehtojen valvontaan, eikä näitä valvontoja voisi eriyttää ilman että lopputuloksena on epätarkoituksenmukainen ja kallis kaksinkertainen valvonta.

Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin, että järjestämisvastuun voisi sopimuksen perusteella vastaanottaa joko yksittäinen kunta alueensa osalta tai useampi kunta yhdessä silloin, kun kunnat ovat sopineet tehtävien hoitamisesta kuntalain (410/2015) 8 luvussa tarkoitettussa yhteistoiminnassa.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin edellytykset, joilla maakunta voisi siirtää ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuun yhden tai useamman kunnan alueen osalta sopimuksella kunnalle tai kunnille 1 momentissa mainittujen tehtävien osalta. Samalla momentissa säädettäisiin siitä, millaiset edellytykset järjestämisvastuun siirron jälkeen maakunnalla tulisi olla edellä mainittujen tehtävien hoitamiseen niiden alueensa kuntien osalta, jotka eivät tee tehtävien siirtoa koskevaa sopimusta. Järjestämisvastuun siirron edellytyksenä olisi, että järjestämisvastuun vastaanottavalla kunnalla tai kunnilla sekä siirron jälkeen myös maakunnalla olisi käytettävissään vähintään 30 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit elintarvikelain, ter-

veydensuojelulain, tupakkalain ja maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain 58 c §:n sekä lääkelain 54 a- 54 e §:n mukaisten viranomaistehtävien suorittamiseen. Vaikka järjestämismääräyksen siirto voitaisiin toteuttaa myös eläinlääkäripalveluiden ja löytöeläimiin liittyvien tehtävien osalta, edellytykset arvioitaisiin elintarvikelain, terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaisten viranomaistehtävien käytettävissä olevien resurssien perusteella. Valvontaresursseihin ei siis laskettaisi henkilöitä, joiden pääasiallinen tehtävä on eläinlääkäripalvelujen tarjoaminen eikä myöskään löytöeläinten talteenottoon ja tilapäisen hoidon järjestämiseen tarvittavia resursseja.

Esityksen mukaiset henkilöstöresurssiedellytykset turvaisivat laadukkaan ja tehokkaan valvonnan sekä riittävän osaamisen ja erikoistumisen mahdollisuuden sekä vastaanottavassa kunnassa että järjestämismääräyksen siirtävässä maakunnassa. Esitys mahdollistaisi ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden säilymisen selkeänä, kun ympäristöterveydenhuollon järjestäminen olisi pääosin maakunnissa ja vain poikkeustapauksissa kunnissa. Suuri henkilömäärä mahdollistaisi resurssien joustavan käytön ja asiantuntijuuden varmistamisen järjestämismääräyksen saavissa kunnissa myös loma-aikoina.

Ympäristöterveydenhuollossa ei ole määritelty eikä pystytä määrittelemään tarkasti laadullisia kriteereitä riittävän laadukkaalle toimeenpanolle. On erittäin vaikeaa määrittää kuinka monta viranhaltijaa ja minkälaisen osaamisen omaavaa viranhaltijaa pitää olla esimerkiksi tekemässä asuntojen tai elintarvikehuoneistojen tarkastuksia, kun tilanne ja valvonnan tarve vaihtelevat kentällä jatkuvasti. Samoin on erittäin vaikeaa määrittellä, millaisia ympäristöterveydenhuollon prosessien tulee olla, että ne olisivat toimivia. Kokemus on osoittanut, että hyvin erilaisilla prosesseilla päästään hyvään lopputulokseen, kunhan käytettävissä on riittävät kokonaisresurssit. Hallituksen linjauksessa todetaan, että riittävän osaamisen ja resurssit omaava kunta voi kuitenkin laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopia maakunnan kanssa järjestämismääräyksen siirtämisestä tältä osin kunnalle. Edellisestä johtuen ympäristöterveydenhuollon edellytyksiä on mahdollista määrittellä vain valvontaa tekevien viranhaltijoiden kokonaishenkilöresurssien perusteella. Riittävät henkilöresurssit mahdollistavat parhaiten myös osaamisen kehittämisen ja resurssien joustavan käytön valvonnan painopisteen muuttuessa valvonnan osaluokalta toiselle.

3 §. *Sopimus järjestämismääräyksen siirtämisestä.* Lain 3 §:ssä säädettäisiin järjestämismääräyksen siirtoa koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä, sen irtisanomisesta ja siitä tehtävistä ilmoituksista. Pykälän 1 momentissa sopijatahoiksi määritettäisiin maakunta ja kunta. Sopimuksen tulisi sisältää vähintään tarpeelliset määräykset toiminnan ohjauksesta, seurannasta ja siirrettävien tehtävien rahoituksesta sekä sopimuksen voimassaolosta, irtisanomisesta ja purkamisesta. Sopimuksessa voitaisiin sopia laajemminkin maakunnan ja järjestämismääräyksen saavan kunnan yhteistoiminnasta, mutta se arvioitaisiin tapauskohtaisesti sopijaosapuolten välillä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sopimuksen irtisanomisesta ja sen perusteista. Sopimus olisi toistaiseksi voimassa oleva ja se voitaisiin irtisanoa yhden vuoden irtisanomisajalla. Sopimuspuolet voisivat irtisanoa sopimuksen, jos kunta ei pysty vastaamaan sille sopimuksen perusteella siirrettyistä tehtävistä tai maakuntalain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetuista velvoitteista. Ennen sopimuksen irtisanomista sopimuspuolten tulee käydä neuvottelut ja pyrkiä korjaamaan esille nousseet epäkohdat.

Pykälän 3 momentin mukaan järjestämismääräyksen siirtoa koskeva sopimus olisi annettava tiedoksi maa- ja metsätalousministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valtiovarainministeriölle. Tieto olisi annettava myös sopimuksen mahdollisesta irtisanomisesta tai purkamisesta. Edellä maa- ja metsätalous- ja sosiaali- ja terveysministeriöt johtavat tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa Suomessa. Jotta ministeriöt voisivat toteuttaa johtotehtävää te-

hokkaasti ja tasapuolisesti, niillä tulisi olla tieto niistä kunnista, joilla on tämän lain soveltamisalaan liittyvä tehtävien järjestämisvastuu. Tiedon tarve korostuu erityisesti laajamittaisissa häiriötilanteissa. Maakuntalakiesityksen 10 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä johtaa lain 13 §:n mukaan valtion ja maakuntien välistä neuvottelua.

Lain 2 §:n 2 momentissa määriteltyjen edellytysten täytyessä maakunta voi niin halutessaan siirtää sopimuksella järjestämisvastuun kunnalle tai kunnille. Järjestämisvastuun siirto voitaisiin tehdä ainoastaan siten, että toiminta siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joille järjestämisvastuu siirtyy, käynnistyisi vuoden 2020 alusta lähtien. Jotta toiminta edellä mainituissa kunnissa voisi käynnistyä vuoden 2020 alusta lähtien, pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että järjestämisvastuun siirtoa koskeva sopimus tulisi tehdä viimeistään 31.7.2019. Tämä jälkeen edellä mainittua sopimusta ei voitaisi tehdä. Tavoitteena säännöksellä olisi, että järjestämisvastuun siirtoa koskevat hallinnolliset toimenpiteet tehtäisiin samassa yhteydessä kuin tehtävät maakuntalain mukaisesti siirretään kunnista maakuntaan. Tämä estäisi sen, että tehtävät siirrettäisiin vuoden 2020 alusta kunnista ensin maakuntiin ja tämän jälkeen mahdollisesti takaisin kuntaa tai kuntiin. Tällä menettelyllä varmistetaan, että järjestämisvastuun siirrosta ei muodostu ylimääräisiä hallinnollisia kuluja maakunnalle ja kunnalle tai kunnille. Järjestely varmistaa myös sen, että Suomessa on vuoden 2020 alusta lähtien tiedossa alueet, joilla on tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuu.

4 §. Maakuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntaan

Ehdotetun maakuntalain tultua hyväksytyksi terveydensuojelulakiin, tupakkalakiin, elintarvikelakiin, maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annettuun lakiin, lääkelakiin, eläinlääkintähuoltolakiin ja eläinsuojelulakiin säädettäisiin maakunnan toimivaltaa koskevat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan säädettävän maakuntalain ja 2 §:n 1 momentissa mainittujen lakien maakuntaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuntaan ja kuntiin siltä osin kuin maakunnan tehtävät on siirretty niille. Maakunta vastaisi kuitenkin tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty kunnalle tai kunnille.

5 §. Voimaantulo. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2019. Jotta tämän lain mukaiset järjestämisvastuun siirtämiseen liittyvät valmistelut ehditään tekemään lain edellyttämällä tavalla, tulisi lain tulla voimaan vuotta ennen siirron käytännön toteutumista.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala (/)

Tässä laissa säädetään eräiden maakuntalain (/) 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä sopimuksella maakunnalta kunnalle maakuntalain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

2 §

Järjestämisvastuun siirron edellytykset

Maakunta saa sopia sille terveydensuojelulaissa (763/1994), tupakkalaissa (549/2016), elintarvikelaissa (23/2006), maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain (999/2012) 58 c §:ssä sekä lääkelain (395/1987) 54 a – 54 e §:ssä säädettyjen tehtävien siirrosta yhdelle tai useammalle kunnalle. Sopimuksen tulee kattaa mainitut tehtävät kokonaisuutena. Lisäksi sopimuksella saadaan siirtää eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009) tarkoitettu eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuu sekä eläinsuojelulaissa (247/1996) tarkoitetut irrallaan tavattujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten talteenottoon ja tilapäisen hoidon järjestämiseen liittyvät tehtävät.

Järjestämisvastuun voi sopimuksen perusteella vastaanottaa joko yksittäinen kunta alueensa osalta tai useampi kunta yhdessä silloin, kun kunnat ovat sopineet tehtävien hoitamisesta kuntalain (410/2015) 8 luvussa tarkoitetussa yhteistoiminnassa.

Järjestämisvastuun siirron edellytyksenä on, että järjestämisvastuun vastaanottavalla kunnalla tai kunnilla sekä siirron jälkeen myös maakunnalla on käytettävissään vähintään 30 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit elintarvikelain, terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaisten viranomaistehtävien suorittamiseen.

3 §

Sopimus järjestämisvastuun siirtämisestä

Maakunnan ja kunnan tai kuntien väliseen sopimukseen on otettava tarpeelliset määräykset ainakin toiminnan ohjauksesta, seurannasta ja siirrettävien tehtävien rahoituksesta sekä sopimuksen voimassaolosta, irtisanomisesta ja purkamisesta.

Sopimus on toistaiseksi voimassa oleva ja se voidaan irtisanoa yhden vuoden irtisanomisajalla. Sopimuspuolet voivat irtisanoa sopimuksen, jos kunta ei pysty tai kunnat eivät pysty

HE 148/2017 vp

vastaamaan sille sopimuksen perusteella siirretyistä tehtävistä tai maakuntalain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetuista velvoitteista. Ennen sopimuksen irtisanomista sopimuspuolten tulee käydä neuvottelut ja pyrkiä korjaamaan esille nousseet epäkohdat.

Järjestämismääräyksen siirtoa koskeva sopimus on annettava tiedoksi maa- ja metsätalousministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valtiovarainministeriölle. Ministeriöille on ilmoitettava myös välittömästi sopimuksen irtisanomisesta tai purkamisesta.

Sopimus järjestämismääräyksen siirtämisestä on tehtävä viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2019 ja se tulee voimaan vuoden 2020 alusta lukien.

4 §

Maakuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntaan

Mitä maakuntalaissa ja 2 §:n 1 momentissa mainituissa laeissa säädetään maakunnasta, koskee kuntaa tai yhteistoiminnassa toimivia kuntia silloin, kun ne hoitavat niille sopimuksella siirrettyjä tehtäviä. Maakunta vastaa kuitenkin tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämismääräyksen on siirretty kunnalle tai kunnille.

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ .

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko