

Hallituksen esitys laiksi eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki edellytyksistä, joilla maakunta voi sopimuksella siirtää järjestämisvastuun kunnalle tai kunnille eräiden ympäristöterveydenhuollon lakien osalta.

Esityksen mukaan järjestämisvastuun siirtoa koskeva sopimus koskisi terveydensuojelulaissa, tupakkalaissa, elintarvikelaissa ja maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain 58 c §:ssä maakunnalle säädettyjä tehtäviä. Sopimuksen tulisi kattaa edellä mainitut tehtävät kokonaisuutena. Lisäksi sopimus voisi koskea eläinlääkintähuoltolaissa säädettyä eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuuta sekä eläinsuojelulaissa tarkoitettuja, irrallaan tavattujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten talteenottoon ja tilapäisen hoidon järjestämiseen liittyviä tehtäviä.

Järjestämisvastuun siirron edellytyksenä olisi, 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.

Sopimus järjestämisvastuun siirtämisestä olisi tehtävä viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2018 ja se tulisi voimaan vuoden 2019 alusta lukien. Järjestämisvastuun vastaanottavan kunnan tai kuntien henkilökunta ei siirtyisi välillä maakuntaan, vaan he pysyisivät koko ajan kunnan työntekijöinä. Henkilöstösiirrot tapahtuisivat kuntien välillä, jos järjestämisvastuu siirtyy useaan kuntaan.

Maakunta vastaisi tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty kunnalle tai kunnille.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2018.

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 5.4.2016, 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 siirtämisestä 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 maataloustukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) säädettyyn maataloustukien täydentävien ehtojen valvontaan.

Kuntien vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon tehostamiseksi ja toimintojen kehittämiseksi säädetty laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta tuli voimaan 15.6.2009. 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 saamelaiden 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 määritelty 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 hallintointiin, mikä kuvattiin kertomuksessa laajaksi kokonaisuudeksi. Tarkastusvirasto antoi kertomuksessaan yhteensä kuusi suositusta. Eräänä suosituksena tarkastusvirasto edellytti, että ympäristöterveydenhuollon organisoiminnin 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 5.4.2016, 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.

Maakuntalain (XX/ 2017) 6 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat kuuluvat terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut siten kuin niistä lailla säädetään.

Maakuntalain 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 voimaansaattamista 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 määrittellä resursseihin perustuvat edellytykset kunnalle tai kunnille, joille maakunta voi siirtää sopimuksella järjestämistä vastuu kyseisen kunnan tai kuntien ympäristöterveydenhuollosta tässä laissa määriteltävien tehtävien osalta. Tavoitteena on myös määrittellä ne resurssit, jotka järjestämistä vastuu 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 järjestämistä vastuu sopimuskuntaa tai -kuntia koskevilta 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 käytettävissään vähintään 30 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit elintarvikelain, terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaisten viranomaistehtävien 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

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

Erityisesti terveydensuojeluvalvonnassa kunnan sisäisen laskutuksen osuus on arviolta noin 50 prosenttia. Suuri osa nimenomaan terveydensuojelulain 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 terveydensuojeluvalvonnassa 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 lisäisi 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 terveydensuojelu-, 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 maakunnasta 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 maakunnassa ja vain poikkeustapauksissa kunnassa. 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. Terveysturvajärjestelmän 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 Organisatoriset 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.

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.....

6 Riippuvuus muista esityksistä

Tämän hallituksen esityksen kanssa eduskunnassa on samanaikaisesti käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (/2017). Mainittu hallituksen esitys sisältää ehdotukset maakunnille valtiolta ja kunnilta siirrettäviä ympäristöterveydenhuollon tehtäviä koskevien erityislakien muuttamiseksi. Lisäksi esitys sisältää ehdotukset lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien siirtymisestä liittyen uuden valtion lupa- ja valvontaviraston perustamiseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Laki eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle

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

2 §. Järjestämisvastuun siirron edellytykset. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tehtävät, joita järjestämisvastuun siirto koskeva sopimus koskisi. Näitä olisivat terveydensuojelulaissa, tupakkalaissa ja elintarvikelaissa maakunnalle säädetyt tehtävät sekä elintarvikevalvontaan kuuluva maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain (999/2912) 58 c §:ssä tarkoitettu kaupanormivalvonta. 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 tarkoitetut 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 olisi 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 päivystyksen 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. Järjestämismääräysten siirron edellytyksenä olisi, että järjestämismääräysten vastaanottavalla kunnalla tai kunnilla sekä siirron jälkeen myös maakunnalla olisi käytettävissään vähintään 30 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit elintarvikelain, terveydensuojelulain ja tupakkalain sekä maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain 58 c §:n mukaisten viranomaistehtävien suorittamiseen. Vaikka järjestämismääräysten 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.

Ympäristöterveydenhuollossa ei ole määritelty eikä pystytä määrittelemään tarkasti laadullisia kriteereitä riittävän laadukkaalle toimeenpanolle. On erittäin vaikeaa määrittää kuinka monta viranhaltijaa ja minkälaisen osaamisen omaava 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 järjestämismääräysten 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 osa-alueelta toiselle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että maakunta vastaa tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämismääräysten siirto on siirretty kunnalle tai kunnille.

3 §. *Sopimus järjestämismääräysten siirtämisestä.* Lain 3 §:ssä säädettäisiin järjestämismääräysten siirtoa koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä ja siitä tehtävistä ilmoituksista. Pykälän 1 momentissa tarkoitettuna sopimuksena tulisi sisältää vähintään tarpeelliset määräykset toiminnan ohjauksesta, seurannasta ja rahoituksesta sekä sopimuksen voimassaolosta, irtisanomisesta ja purkamisesta. Sopimuksessa voitaisiin sopia laajemminkin maakunnan ja järjestämismääräysten siirtävän kunnan yhteistoiminnasta, mutta se arvioitaisiin tapauskohtaisesti sopijaosapuolten välillä.

Pykälän 2 momentin mukaan järjestämismääräysten siirtoa koskeva sopimus olisi annettava tiedoksi maa- ja metsätalousministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Tieto olisi annettava myös sopimuksen mahdollisesta irtisanomisesta tai purkamisesta. Edellä mainitut ministeriöt johtavat tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa Suomessa. Jotta ministeriöt voisivat toteuttaa johtotehtävää tehokkaasti ja tasapuolisesti, niillä tulisi olla tieto niistä kunnista, joilla on tämän lain soveltamisalaan liittyvä tehtävien järjestämismääräysten siirto. Tiedon tarve korostuu erityisesti laajamittaisissa häiriötilanteissa.

Lain 2 §:n 2 momentissa määriteltyjen edellytysten täytyessä maakunta voi niin halutessaan siirtää sopimuksella järjestämismääräysten siirtoa kunnalle tai kunnille. Järjestämismääräysten siirto voitaisiin tehdä ainoastaan siten, että toiminta siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joille järjestämismääräysten siirto, käynnistyisi vuoden 2019 alusta lähtien. Jotta toiminta edellä mainituissa kunnissa voisi käynnistyä vuoden 2019 alusta lähtien, pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että järjestämismääräysten siirtoa koskeva sopimus tulisi tehdä viimeistään 31.7.2018. Tämä jälkeen edellä mainittua sopimusta ei voitaisi tehdä. Tavoitteena säännöksellä olisi, että järjestämismääräysten siirtoa koskevat hallinnolliset

toimenpiteet tehtäisiin samassa yhteydessä kuin tehtävät maakuntalain mukaisesti siirretään kunnista maakuntaan. Tämä estäisi sen, että tehtävät siirrettäisiin vuoden 2019 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 2019 alusta lähtien tiedossa alueet, joilla on tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuu.

4 §. Henkilöstön asema. Lain 4 §:ssä säädettäisiin henkilöstön asemasta. Lain 3 §:n 2 momentissa todetaan, että järjestämisvastuun siirtoa koskeva sopimus tulisi tehdä 31.7.2018 mennessä ja järjestämisvastuu siirtyisi maakunnalta kunnalle tai kunnille heti vuoden 2019 alusta lähtien. Tämä tarkoittasi sitä, että järjestämisvastuun siirron tapahtuessa edellä kuvatusti kunnan tai kuntien työntekijät eivät siirtyisi välillä maakunnan palvelukseen vaan jäisivät kunnan palvelukseen tai siirtyisivät esimerkiksi toisesta kunnasta isäntäkunnan roolin ottavan toisen kunnan palvelukseen. Jos maakunta siirtää järjestämisvastuun useammalle kunnalle yhteisesti hoidettavaksi, tulee kuntien yhteistoiminta toteuttaa kuntalain 77 §:n mukaisesti perustamalla ko. kuntien yhteinen toimielin tai tehtäviä hoitamisesta vastaa ko. kuntien sopima kuntayhtymä.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan järjestämisvastuun liittyen toiminnan uudelleenjärjestelyt tulisi tehdä yhteistoiminnassa työnantajien ja henkilöstön edustajien välillä sen mukaan, mitä laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa (449/2007) säädetään. Työnantajan ja henkilöstön välisessä yhteistoiminnassa käsitellään ainakin sellaiset asiat, jotka koskevat henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoimisessa, kunnan palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien välisessä yhteistyössä. Järjestämisvastuun siirtyessä useamman kunnan yhteistoimintana toimeenpantavaksi, yhteistoiminta tulee toteuttaa yhteisneuvotteluissa tai muussa yhteisessä valmistelussa asianomaisten kuntien ja niiden henkilöstön välillä. Liikkeen luovutuksen yhteydessä yhteistoiminnan osapuolena voi olla myös luovutuksensaaja. Tämän lain tarkoittamissa uudelleenjärjestelyissä olisi kysymys henkilöstöä koskevista merkittävistä muutoksista. Kuntien valmistellessa ja suunnitellessa yhteistyössä uudelleenjärjestelyjä, tulisi myös henkilöstön ja työnantajan välinen yhteistoiminta toteuttaa ylikunnallisella tasolla.

Pykälän 4 toisen momentin mukaan 2 §:n 1 momentin mukaiset uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin työsopimuslain (55/2001) ja kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain (302/2003) mukaiseksi liikkeen luovutukseksi. Kunnalla tai kuntayhtymällä ei olisi siten oikeutta irtisanoa työ- tai virkasuhdetta sillä perusteella, että tehtävän hoitaminen siirtyy kuntien yhteiselle toimielimelle tai uudelle kuntayhtymälle. Henkilöstön erääntyneet palkkaetuudet ja muut etuudet esimerkiksi oikeus vuosilomaan sitoisivat uutta työnantajaa työnantajan vaihtumisesta huolimatta

5 §. Voimaantulo. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2018. Jotta tämän lain mukaiset järjestämisvastuun siirtämiseen liittyvät valmistelut ehditään tekemään lain edellyttämällä tavalla, tulisi lain tulla voimaan vuotta ennen siirron käytännön toteutumista.

LAKIEHDOTUKSET

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Laki eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle

1 § Soveltamisala

Tässä laissa säädetään eräiden maakuntalain (/2017) 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä sopimuksella maakunnalta kunnalle maakuntalain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

2 § Järjestämisvastuun siirron edellytykset

Järjestämisvastuun siirtoa koskeva sopimus koskee terveydensuojelulaissa (763/1994), tupakkalaissa (549/2016), elintarvikelaissa (23/2006) ja maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain (999/2012) 58 c §:ssä maakunnalle säädettyjä tehtäviä. Sopimuksen tulee kattaa mainitut tehtävät kokonaisuutena. Lisäksi sopimuksella voidaan siirtää eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009) säädetty 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.

Maakunta vastaa tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty kunnalle tai kunnille.

3 § Sopimus järjestämisvastuun siirtämisestä

Sopimukseen on otettava tarpeelliset määräykset ainakin toiminnan ohjauksesta, seurannasta ja rahoituksesta sekä sopimuksen voimassaolosta, irtisanomisesta ja purkamisesta.

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

Sopimus järjestämisvastuun siirtämisestä on tehtävä viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2018 ja se tulee voimaan vuoden 2019 alusta lukien.

4 § Henkilöstön asema

Tämän lain mukaiset järjestämisvastuun siirtoon liittyvät, henkilöstöä koskevat järjestelyt toteutetaan sen mukaisesti, mitä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut järjestelyt ovat työsopimuslaissa (55/2001) ja kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) tarkoitettuja liikkeen luovutuksia.

5 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .