

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Suvi Alaranta

KUNNAN TOIMIVALTA ELÄINLÄÄKINTÄHUOLLOSSA

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2014

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

ALARANTA, SUVI: Kunnan toimivalta eläinlääkintähuollossa

Pro gradu –tutkielma, XII + 77 sivua.

Kunnallisoikeus

Marraskuu 2014

Eläinlääkintähuolto on Suomessa yksi monista kuntien lakisääteisistä tehtävistä ja se järjestetään osana kunnan ympäristöterveydenhuoltoa. Eläinlääkintähuollolla tarkoitetaan eläinlääkäripalveluja sekä elintarvikkeiden turvallisuuden ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa. Kuntien tehtävistä eläinlääkintähuollossa säädetään eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009). Lain tarkoituksena on varmistaa kuntien järjestämien eläinlääkäripalveluiden saatavuus ja laatu sekä muiden eläinlääkäripalvelujen valvonta. Lisäksi sillä pyritään varmistamaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta paikallisella tasolla.

Tutkimuksen päätehtävänä on selvittää, millainen on kunnan toimivalta ja toimivaltasuhteet eläinlääkintähuollossa, sekä mitä ovat ne tehtävät, joita kunta on velvoitettu järjestämään eläinlääkintähuoltolain ja siinä säädeltyjen lakien mukaan. Tämän lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on tutkia kunnan eläinlääkintähuollon tehtävien riittävyyttä, saatavuutta ja laatua. Kuntien piti aloittaa toiminta lakiuudistuksen mukaisesti vuoden 2013 alusta lähtien. Tämän vuoksi tutkimuksen yhtenä tehtävänä on myös tutkia, onko lakiuudistuksen tavoitteissa onnistuttu ja onko voimassa oleva lainsäädäntö vieläkin riittävää selkiyttämään eläinlääkintähuollon aiempia ongelmakohtia.

Tutkimus on kunnallisoikeuden alaan sijoittuva lähinnä oikeusdogmaattinen tutkielma. Tutkimuksen pääpaino on eläinlääkäripalveluissa. Eläinlääkintähuollon valvontatehtävien tarkastelussa keskitytään tehtävien järjestämisvelvollisuuden analysointiin kunnan ja valtion toimivaltasuhteiden sekä valvontaeläinlääkäriin aseman kautta. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan kunnan elintarvikevalvonnan tehtävät sekä yksityisten eläinlääkäripalveluiden valvonta.

Kuntien eläinlääkintähuollon tehtävien järjestäminen ei ole ollut ongelmattonta. Eläinlääkintähuoltolain uudistus vuoden 2009 lopussa vaikutti kuitenkin merkittäväällä tavalla kuntien tehtäviin ja niiden järjestämiseen eläinten hyvinvoinnin edistämistehtävässä. Uudistuksella saatiin selkiytettyä kunnan tehtäviä ja lisättyä valtion osuutta kustannusten jaossa. Uudistukset olivat askel parempaan, mutta parannettavaakin vielä on. Tutkimustyön edetessä havaitsin ongelmia erityisesti liittyen kuntien eläinlääkintähuollon tehtäväkentän laajenemiseen, eläinlääkäriavajeseen ja rekrytoinnin ongelmiin sekä raskaaseen hallinto-organisaatioon, etenkin valvontatehtävissä. Eläinlääkintähuollon uudistuksessa painotettiin ennaltaehkäisyn tärkeyttä jälkivalvonnan sijaan. Eläinten hyvinvointi tulisikin ottaa entistä painokkaammin lähtökohdaksi kunnan eläinlääkäripalvelujen ja valvontatehtävien järjestämisessä, unohtamatta kuitenkin ihmisten terveyteen vaikuttavaa elintarviketuotannon sekä eläintautien valvonnan merkitystä.

Asiasanat: kunta, toimivalta, kunnan tehtävät, kunnallinen itsehallinto, eläinlääkintähuolto, ympäristöterveydenhuolto, eläinten hyvinvointi.

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	III
LÄHTEET	V
LYHENTEET	XII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimustehtävä	3
1.3 Tutkimuksen rakenne	3
1.4 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto	6
2 KÄSITTEET	10
2.1 Kunnallinen itsehallinto	10
2.2 Kunnan toimiala ja toimivalta	12
2.3 Kunnan tehtävät	14
2.4 Ympäristöterveydenhuolto	19
3 ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO OSANA YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON HALLINTOJÄRJESTELMÄÄ	21
3.1 Eläinlääkintähuollon sääntelystä Suomessa	21
3.2 Eläinlääkintähuollon ja eläinten hyvinvoinnin kansainväliset vaikutteet	22
3.3 Valtion ympäristöterveydenhuollon viranomaisjärjestelmä ja eläinlääkintähuolto	25
3.3.1 Ympäristöterveydenhuollon hallintojärjestelmä	25
3.3.2 Maa- ja metsätalousministeriön tehtävät	26
3.3.3 Elintarviketurvallisuusviraston tehtävät	27
3.3.4 Aluehallintovirastojen tehtävät	29

4 KUNNAN ELÄINLÄÄKINTÄHUOLLON JÄRJESTÄMISEN OIKEUDELLISET REUNA-EHDOT	31
4.1 Eläinlääkintähuolto - osa kunnan ympäristöterveydenhuoltoa.....	31
4.1.1 Eläinlääkintähuoltolaki kunnan tehtävien säätelijänä	31
4.1.2 Kunnan eläinlääkintähuollon suunnittelu ja valvonta	33
4.1.3 Eläinlääkintähuollon tehtävien hoidon säädöspohja	35
4.2 Kunnan eläinlääkintähuoltoa määrittävät erityislait	39
4.2.1 Kunnan eläinlääkintähuollon suhde eläinsuojelulakiin.....	39
4.2.2 Eläinlääkintähuoltolain soveltamisalaan kuuluvat muut erityislait	40
4.3 Hallintouudistusten vaikutukset kuntien eläinlääkintähuoltoon.....	41
5 ELÄINLÄÄKÄRIPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN OSANA KUNNAN ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTOA	44
5.1 Kunnan eläinlääkäripalveluiden ryhmittely.....	44
5.1.1 Peruseläinlääkäripalvelut	44
5.1.2 Kiireellinen eläinlääkäriapu ja päivystysvelvollisuus.....	49
5.1.3 Eriytetty päivystys.....	52
5.1.4 Keskitetty yhteydenottopalvelu.....	54
5.2 Eläinlääkäripalveluista perittävät maksut ja korvaukset	55
5.3 Eläinlääkäripalveluiden järjestämistavat	58
5.4 Kunnan eläinlääkäripalveluiden saatavuus ja laatu	60
6 ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO SEKÄ ELÄINTEN TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN VALVONTA	64
6.1 Eläinlääkintähuollon valvontatehtävät kunnissa	64
6.2 Kunnaneläinlääkärit eläinten hyvinvoinnin valvojina.....	66
6.3 Eläinlääkintähuollon valvontatehtävien rahoitus.....	68
7 LOPUKSI	72

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Hannus, Arno; Hallberg, Pekka & Niemi, Anne E.: Kuntalaki. 4. uudistettu painos. Juva 2009. (Hannus ym. 2009)

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Jyväskylä 2012.

Haveri, Arto & Stenvall, Jari: Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2009. 37. vuosikerta. s. 224–235.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001. (Heuru ym. 2001)

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2011. (Heuru ym. 2011)

Hirn, Jorma: Päämääränä koottu ja tehokas ympäristöhuolto. Helsinki 2011. Saatavana sähköisenä (pdf):

URL:<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistoterveydenhuolto/Documents/jorma-hirn-ymparistoterveydenhuolto-2011.pdf>, (20.8.2014).

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. Saatavana sähköisenä (pdf):

URL:http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf, (20.9.2014).

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Acta universitatis lapponiensis N:o 4. Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001. (Husa ym. 2001)

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Helsinki 2014.

Kupsala, Saara: Eläinten aseman muuntuminen. Yhteiskuntatieteellinen selvitys maa- ja metsätalousministeriölle eläinsuojelulain kokonaisuudistusta varten 26.10.2011. Itä-Suomen yliopisto 2011. Saatavana sähköisenä (pdf):

URL:http://www.mmm.fi/attachments/elaimet/newfolder_20/64exP1ulA/Elainten_aseman_muuntuminen_Suomessa.pdf, (10.9.2014).

Laakso, Seppo; Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006. (Laakso ym. 2006)

Maatilatilastollinen vuosikirja 2013. Tike. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Saatavana sähköisenä (pdf):

URL:http://www.maataloustilastot.fi/sites/default/files/vuosikirja_2013_etukannella.pdf, (4.9.2014).

Ryynänen ; Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tampere 1999.

Ryynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko; Arto Haveri; Veli Karhu; Aimo Ryynänen & Pentti Siitonen (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, s.32–54. Tampere 2007.

Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Väitöskirja. Tampere 2007. (*Sallinen 2007a*).

Sallinen, Sini: Kunnan tehtävät. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko; Arto Haveri; Veli Karhu; Aimo Ryynänen & Pentti Siitonen (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, s.55–66. Tampere 2007. (*Sallinen 2007b*)

Virallislähteet

Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019. Dnro Evi-ra/7127/0410/2014. Saatavana sähköisenä (pdf): URL: <http://www.evira.fi/portal/fi/tietoa+evirasta/julkaisut/>, (8.10.2014).

Eläinlääkintähuoltoryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2007:15. Helsinki 2007. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/tyoryhmuistiot/2007/5pc3vWhTg/trm2007_15.pdf, (1.10.2014).

Eläinsuojelulain kokonaisuudistus. Maa- ja metsätalousministeriön muistio 11.12.2012. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://www.mmm.fi/attachments/elaimet/newfolder_20/6Fm7ZeMyq/ESL_arviomuistio_11_12_2012.pdf, (18.9.2014).

Eläinten hyvinvointia koskeva strategia vuosiksi 2012-2015. Euroopan komissio 2012. Saatavana sähköisenä (pdf): URL: http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/docs/brochure_aw_strategy_fi.pdf , (28.8.2014).

Esitysluonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=10386860&name=DLFE-31222.pdf, (22.9.2014).

Euroopan komission Elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto (FVO). Tarkastusraportti, Suomi. DG(SANCO)/ 2009-8262 - MR – FINAL. Löydettävissä osoitteessa: URL: http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=2310, (21.9.2014).

Euroopan komission verkkosivut: Lissabonin sopimuksen 13 artiklan merkityksestä politiikanteossa. Löydettävissä osoitteessa: URL:http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/policy/index_en.htm, (8.9.2014).

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja. Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (66/1991).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 (29.4.2004) rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:www.mmm.fi/attachments/elo_elainlaakintolainsaadanto/i-osio/luxP2cq0Z/882_2004_EY_FI_TXT.pdf, (9.9.2014).

EV116/2009 vp – HE 81/2009vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä eläinlääkintähuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 252/1989 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi.

HE 192/1994 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 5/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta sekä elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta.

HE 81/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti. Eläinten hyvinvointikeskus 2012. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:<http://elaintenhyvinvointikeskus.edublogs.org/files/2011/06/Kansallinen-elainten-hyvinvointiraportti-sukv8i.pdf>, (7.9.2014).

KOM(2006) 13 lopullinen

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle eläinten suojelua ja hyvinvointia koskevasta yhteisön toimintasuunnitelmasta vuosiksi 2006–2010. EUVL C 49, 28.2.2006.

KOM (2007) 539 lopullinen

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n uudesta eläinten terveyttä koskevasta strategiasta vuosiksi 2007–2013 ”Mieluummin ennaltaehkäisy kuin hoito”.

KOM(2012) 6 lopullinen/2

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle eläinten suojelua ja hyvinvointia koskevasta Euroopan unionin strategiasta vuosille 2012–2015. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_fi.pdf, (8.9.2014).

Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2012 ja valvontaeläinlääkäritilanne. Eviran raportti 2.10.2013. Dnro 7239/0411/2013. Saatavana sähköisenä (pdf): URL: <http://www.evira.fi/portal/fi/tietoa+evirasta/julkaisut/>, (14.9.2014).

Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne. Eviran raportti 25.8.2014. Dnro Evira/6847/0411/2014. Saatavana sähköisenä (pdf): URL: <http://www.evira.fi/portal/fi/tietoa+evirasta/julkaisut/?a=view&productId=394>, (2.10.2014).

Kuntien laskutus eläinlääkintähuoltolain perusteella suoritettavista valvontatehtävistä. Maa- ja metsätalousministeriön, Eviran ja Kuntaliiton kirje (28.9.2010). Saatavana sähköisenä (pdf): URL:<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2009/y26802009/Laskutusohje%20MMM%20Evira%20KL.pdf>, (19.8.2014).

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. EUVL C 306, 17.12.2007. Löydettävissä osoitteessa: URL: <http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=fi>, (18.9.2014).

Maa- ja metsätalousministeriön muistio 11.12.2012. Eläinsuojelulain kokonaisuudistus. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://www.mmm.fi/attachments/elaimet/newfolder_20/6Fm7ZeMyq/ESL_arviomuistio_11_12_2012.pdf, (3.9.2014).

Maa- ja Metsätalousministeriön periaatepäätös 1.3.2007. Valtioneuvoston periaatepäätös 30.10.2003 annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://www.mmm.fi/attachments/mmm/tiedotteet/5na1h7p5E/VN_periaatepaatos_elintarvikevalvonta.pdf, (1.9.2014).

MmVM 7/2009 vp. – HE 81/2009 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 29.9.2009 hallituksen esityksestä eläinlääkintähuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelma (19.4.2007). Saatavissa sähköisenä (pdf): URL:<http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/fi.jsp>, (15.10.2014).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma (22.6.2011). Saatavissa sähköisenä (pdf): URL: <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/katainen/hallitusohjelma/fi.jsp>, (15.10.2014).

Siilinjärven kunnanhallituksen pöytäkirja 23.6.2008 / Pykälät 190–192. Löydettävissä osoitteessa: URL: <http://dakota.siilinjarvi.fi/D5Web/kokous/KOKOUS-1011.HTM>, (20.10.2014).

Tuotantoeläinten hyvinvointistrategia 2006. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2006:20. Saatavissa sähköisenä (pdf): URL:http://www.mmm.fi/attachments/mmm/tiedotteet/5jwHnH57g/tuotantoelainten_hyvinvointistrategia.pdf, (15.9.2014).

Valtakunnallinen ohjelma eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista 2011–2014. Eviran ohje 15903/3. Saatavana sähköisenä (pdf): URL: <http://www.evira.fi/portal/fi/tietoa+evirasta/julkaisut/?a=view&productId=>, (2.10.2014).

Valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Elintarvike- ja terveysosaston julkaisuja 11/2003. Löydettävissä osoitteessa: URL:http://www.edilex.fi/valtioneuvoston_viikko/2003_44liite, (20.8.2014).

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011–2014. Päivitys vuodelle 2012. Evira, Tukes ja Valvira. Helsinki 2011. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistoterveydenhuolto/tehtavat/Documents/ymparistoterveydenhuollon_yhteinen_valvontaohjelma_paivitys_vuodelle_2012_22062011_lopullinen.pdf, (20.8.2014).

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019. Evira, Tukes ja Valvira. Helsinki 2011. Saatavana sähköisenä (pdf): URL:http://www.valvira.fi/files/valvontaohjelmat/Ymparistoterveydenhuollon_valvontaohjelma.pdf, (8.10.2014).

Muut lähteet

Aluehallinnon verkkosivut: Ympäristöterveys, valvontaviranomaiset. Löydettävissä osoitteessa: URL: https://www.avi.fi/web/avi/ymparistoterveys#.VDT6P2d_uPY, (7.10.2014).

Blomster, Mari: Eläinsuojelun rankka talvi. Eläinten Ystävä -lehti 01/2010 (Suomen Eläinsuojeluliitto) , s.8-10.

Eläinlääkintähuoltolain toimeenpano kunnissa. Eviran uutiskirje ”Saparo” eläinlääkäreille, kesäkuu 2010. Löydettävissä osoitteessa: URL:<http://news.evira.fi/newsletter.php?id=43&uutinen=367>, (22.9.2014).

Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) verkkosivut:

Eläinsuojelun valvonta. 18.9.2014.

URL:<http://www.evira.fi/portal/fi/elaimet/elainsuojelu+ja+elainten+pito/elainsuojelun+valvonta/>, (22.9.2014).

Eläinsuojeluviranomaiset Suomessa. 28.6.2013. Löydettävissä osoitteessa:

URL:<http://www.evira.fi/portal/fi/elaimet/elainsuojelu+ja+elainten+pito/elainsuojelun+valvonta/elainsuojeluviranomaiset+suomessa/>, (18.9.2014).

Husu-Kallio, Jaana: Eläinten hyvinvointi otettava elintarvikkeiden laatukriteeriksi. Mielipide. Helsingin Sanomat 16.12.2009.

Kuntaliiton verkkosivut:

Elintarvikevalvonta. Löydettävissä osoitteessa:

URL:<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistoterveydenhuolto/tehtavat/elintarvikevalvonta/Sivut/default.aspx>, (28.10.2014).

Hartikainen, Tarja: Eläinlääkintähuoltolaki uudistui. Kuntaliiton yleiskirje 26/80/2009. Löydettävissä osoitteessa:

URL:<http://http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2009/Sivut/Elainlaakintahuoltolaki-uudistui.aspx>, (18.8.2014).

Hartikainen, Tarja: Kuntaliiton lausunto Eviralle 19.6.2014, Dnro 2263/90/2014, Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019.

Löydettävissä osoitteessa: URL: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2014/Sivut/2263-90-2014.aspx>, (6.10.2014).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus kunnaneläinlääkärin maksullisista suoritteista.

Lausuntopyyntö 30.9. 2013, Dnro 2930/90/2013. Saatavilla sähköisenä (pdf): URL:

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2013/Sivut/2930-90-2013.aspx>, (20.10.2014).

Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut:

Tuotantoeläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta. Löydettävissä osoitteessa:

URL: <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/elaimet/tehvnk.html>, (21.8.2014).

Kuntien yhteistyötä ympäristöterveydenhuollossa tiivistetään. Helsinki 1.3.2007. Löydettävissä osoitteessa: URL:

http://www.mmm.fi/fi/index/ministerio/tiedotteet/070301_ymparistoterveydenhuolto.html, (18.9.2014).

Kuntien ympäristöterveydenhuolto koottu onnistuneesti yhteen, 31.10.2013. Löydettävissä osoitteessa:

URL:http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/131031_kuntien_ymparistoterveydenhuolto.html, (1.9.2014).

Sari Salmisesta eläinsuojeluasiamies maa- ja metsätalousministeriöön. MMM:n tiedote 18.6.2013. Löydettävissä osoitteessa: URL:

http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/130618_elainsuojeluasiamies.html, (25.10.2014).

Seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta. Löydettävissä osoitteessa:

URL:<http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/elaimet/seura-jaharrastuselaintenhyvinvoinninneuvottelukunta.html>, (15.9.2014).

Nurminen, Antti: Kunnallisen eläinlääkintähuollon resurssit. Suomen Eläinlääkärilehti: 118 (2012): 4, s. 218-221. Saatavilla sähköisenä (pdf): URL:

<http://elektra.helsinki.fi/se/s/elainlaakari/118/4/kunnalli.pdf>, (10.10.2014).

Pieneläinklinikka Univet - verkkosivut: Päivystysmaksut. Löydettävissä osoitteessa:
URL: <http://www.univet.fi/puhelinnumeroiden-hintatiedot>, (20.10.2014).

Renko, Satu: Eläinlääkärivaje vaikeuttaa työtä Tunturilapissa. Suomen Eläinlääkärilehti: 119 (2013): 2, s. 84–85. Saatavilla sähköisenä (pdf): URL:
<http://elektra.helsinki.fi/se/s/elainlaakari/119/2/elainlaa.pdf>, (10.10.2014).

Seppävuori, Annukka: Eläinsuojeluviranomaiset Suomessa, osa 1: Valvontaeläinlääkäri ja valvontaa tekevä läänineläinlääkäri. Eläinten ystävä –lehti 2/2014, s.16.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston verkkosivut: Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontasuunnitelmiin sisällytettävät valvonnan painopisteet vuonna 2014 sekä suunnitelma vuosille 2015–2016. Löydettävissä osoitteessa:
URL:http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/valvontaohjelmat/ymparistoterveydenhuolto, (15.10.2014).

Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut, 24.7.2014: Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen. Löydettävissä osoitteessa:
URL:<http://www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys/vastuut>, (1.9.2014).

Suomen Eläinlääkäriliiton verkkosivut:

Hyvinvoinnin edistäminen vaatii lainsäädännön muutosta. Suomen Eläinlääkäriliiton valtuuskunnan kannanotto 28.11.2009. Saatavana sähköisenä (pdf):
URL:http://www.sell.fi/user_files/files/sivujen%20liitteet/SELL_Hyvinvointilainsaadmuut_1109.pdf., (20.8.2014).

Ympäristöterveydenhuolto mukaan sote-uudistukseen. Suomen Eläinlääkäriliiton esitys sosiaali- ja terveysministeriölle 16.6.2014.
Löydettävissä osoitteessa:
URL:http://www.sell.fi/user_files/files/lausunnot/STM%20SOTE-uudistusehdotus%2020140603.pdf , (19.9.2014).

Uotila, Laura: Vapaaehtoiset eläinsuojeluvalvojat paikkaavat viranomaisten aukkoja. Animalia -lehti 2/2010, s.12–13.

Yleisradion verkkosivut: Kiista pieneläinpäivystyksestä hiertää Seinäjoella – uhkasakko jopa 20 000 euroa. 5.8.2014. Löydettävissä osoitteessa: URL:
http://yle.fi/uutiset/kiista_pienelainpaivystyksesta_hiertaa_seinajoella_-_uhkasakko_jopa_20_000_euroa/7385269, (5.10.2014).

Ylisirniö, Helinä (Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liiton toiminnanjohtaja): Kolmas sektoriko hoitaa eläinvalvonnan? Aamulehti, mielipideosasto. 24.12.2009.

LYHENTEET

AVI	Aluehallintovirasto
EHO	Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma
EL	Elintarvikelaki (23/2006)
ElhL	Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009)
EsL	Eläinsuojelulaki (247/1996)
EtL	Eläintautilaki (441/2013)
EU	Euroopan unioni
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
EY	Euroopan yhteisö
EY-valvonta-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelain säädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta.
FVO	Euroopan komission Elintarvike- ja Eläinlääkintätoimisto
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
KOM	Euroopan unionin komitean mietintö
Komissio	Euroopan yhteisöjen komissio (nyk. Euroopan komissio)
KuntaL	Kuntalaki (365/1995)
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
PARAS-puitelaki	Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SELL	Suomen Eläinlääkäriliitto
SEY	Suomen Eläinsuojeluyhdistys
SOTE-uudistus	Sosiaali- ja terveyspalvelurakennemuutos
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TsL	Terveydensuojelulaki (763/1994)
Yhteistoiminta-aluelaki	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009)
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Valvontaohjelma-asetus	Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (78/2011)
Valvontasuunnitelma-asetus	Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006)

KUVIO:

Kuvio 1 Sosiaali- ja terveysministeriö (23.3.2012): Ympäristöterveydenhuollon organisointi. Löydettävissä osoitteessa:
 URL:<http://www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys/vastuut/organisointi>,
 (28.8.2014).

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Suomessa eläinlääkintähuolto on yksi monista kuntien lakisääteisistä tehtävistä. Kuntien tehtävistä eläinlääkintähuollossa säädetään eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009, jatkossa myös ElhL.). Eläinlääkintähuollon tarkoituksena on varmistaa kuntien järjestämien eläinlääkäripalveluiden saatavuus ja laatu, muiden eläinlääkäripalveluiden valvonta, elintarviketurvallisuus sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin paikallinen valvonta (1§). Lain ensisijaisena tavoitteena on ollut lisätä eläinlääkintähuollon ennalta ehkäisevää toimintaa siirtämällä painopistettä jälkivalvonnasta eläinten terveydenhuoltoon¹. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta konkretisoituu paikallisella tasolla, sillä kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää peruseläinlääkäripalveluja ja kiireellistä eläinlääkäriapua. Myös eläinten terveyden ja hyvinvointiin liittyvät valvontatehtävät ovat suurelta osin nykyään kuntien järjestämisvastuulla.

Koti- ja hyötyeläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi tarvitaan monentasoisia eläinlääkintä- ja hoitopalveluita sekä valvontaa. Näille toimille on tarvetta, sillä vaikka kotieläintilojen määrä on Suomessa laskenut, on tilakoon kasvu tasannut eläinmäärien muutoksia². Vuonna 2012 Suomessa oli hieman alle 60 000 maatilaa, joista noin 30 prosenttia oli keskittynyt tuotantoeläimiin³. Tuotantoeläinten lisäksi Suomessa on paljon harrastus- ja seuraeläimiä, joiden määräästä ei kuitenkaan ole aivan tarkkaa tietoa. Hevosia arvioidaan kuitenkin olevan noin 74 300. Kotieläimistä koirien määrä on noin 600 000 ja kissoja on arvioitu olevan 800 000 tai jopa 1,3 miljoonaa.⁴

Eläinlääkintähuollon järjestäminen kunnissa ei ole ollut ongelmattonta. Ennen eläinlääkintähuollon vuoden 2009 uudistusta ongelmia oli varsinkin eläinlääkäripäivystyksen järjestämisessä ja eläinlääkäripalveluiden alueellisessa saatavuudessa. Myös hyöty- ja kotieläinten erotelu palveluiden saannissa aiheutti paljon keskustelua. Edelleen ongelmana oli eläinlääkärien asema omien asiakkaidensa valvojina.⁵

¹ HE 81/2009 vp, s.1.

² HE 81/2009 vp, s.6.

³ Maatilatilastollinen vuosikirja 2013, s. 27, 48.

⁴ Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti 2012, s. 101.

⁵ HE 81/2009 vp, s.13.

Eläinlääkintähuoltolain uudistuksen yhteydessä kunnan tehtäviä selkiytettiin ja valtion osuutta kustannusten jakoon lisättiin. Uuden lainsäädännön myötä ongelmiin on etsitty ratkaisua, mutta onko lainsäädäntö vieläkään riittävää selkiyttämään ongelmakohtia?

Kunnallisoikeudessa ei ole aiemmin tehty tutkimusta liittyen juuri kunnalliseen eläinlääkintähuoltoon. Eläinlääkintähuolto on kuitenkin osa laajempaa kunnan ympäristöterveydenhuollon⁶ alaa ja eläinlääkintähuollon järjestäminen kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Tässä tutkimuksessa tulee korostumaan kunnan ja valtion toimivaltasuhteiden sekä kunnallisten tehtävien oikeudellinen problematisointi. Tämän vuoksi tutkimukseni aihepiiri sopii hyvin kunnallisoikeudelliseksi tutkimuskohteeksi. Aihe on myös erittäin ajankohtainen ja saa jatkuvasti uusia vaikutteita myös kansainvälisesti. Eläinten hyvinvointi, eläintautien leviäminen ja elintarviketurvallisuus ovat tärkeitä asioita koko Euroopan unionin alueella⁷. Euroopan tasolla Lissabonin julistuksessa tunnustettiin ensimmäistä kertaa eläinten hyvinvointi tärkeäksi asiaksi⁸. Eläinten hyvinvointi on ollut laajalti mukana julkisessa keskustelussa, lähinnä tuotantoeläinten kohtelun takia. Eläinsuojelulakia ollaan myös parhaillaan uudistamassa, joten se tulee vaikuttamaan omalta osaltaan kuntien eläinlääkintähuollon järjestämiseen.

Tutkimusaiheen valintaan on vaikuttanut myös henkilökohtainen kiinnostus eläinsuojeluasioihin. Eläinsuojelujärjestöissä jäsenenä toimimisen kautta olen saanut monipuolista tietoa eläinlääkintähuollon sekä eläinsuojelun tilasta Suomessa. Myös omien seuraeläinten kautta saadut kokemukset kunnallisista sekä yksityisistä eläinlääkäripalveluista ovat innostaneet tutkimusaiheen pariin.

⁶ Kuntien eläinlääkintähuolto toteutetaan osana terveydenhuoltolain (2010/1326) 21 §:n (601/2013) tarkoittamaa ympäristöterveydenhuoltoa.

⁷ Ks. lisää eläinten hyvinvoinnin edistämisestä Euroopan unionissa esim. ”Eläinten hyvinvointia koskeva strategia vuosiksi 2012–2015”.

⁸ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, artikla 13.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimustehtävänä on perehtyä kunnan toimivaltaan eläinlääkintähuollossa. Tässä tutkimuksessa toimivallan selvittäminen sisältää kaksi pääteemaa: kunnan toimivallan sekä kunnan tehtävät. Tutkimuksen päätehtävä voidaankin asettaa kysymyksen muotoon seuraavasti:

Millainen on kunnan toimivalta eläinlääkintähuollossa sekä mitä ovat kunnan eläinlääkintähuollon tehtävät voimassa olevan oikeuden mukaan?

Kunnan toimivallan määrittelyssä keskityn selvittämään kunnan oikeudellista kelpoisuutta eläinlääkintähuollon tehtävien järjestämisessä. Toimivallan käsitteeseen⁹ kuuluu myös olennaisena osana tehtävien jako eri viranomaisten kesken. Tämän vuoksi kunnan toimivallan lisäksi käsitteelen eläinlääkintähuollon toimivaltasuhteita. Toimivaltasuhteiden oikeudellinen problematisointi tulee hyvin esille kunnan eläinlääkintähuollon tehtävien kautta. Kunnilla on paljon eläinlääkintähuollon lakisääteisiä tehtäviä, jotka kunnan täytyy palvelutehtävinä itse hoitaa. Tämän lisäksi eläinlääkintähuollon valvontatehtävissä on valtion kunnalle määräämiä toimeksiantotehtäviä. Toimivallan ohella tutkimustehtävänä onkin selvittää, millaisia ovat kunnan eläinlääkintähuollon tehtävät voimassa olevan oikeuden mukaan ja miten ne on kunnissa järjestetty. Päättökäsitteitä tarkennan tutkimalla kunnallisten eläinlääkintähuolto- palveluiden laatua ja saatavuutta oikeudellisten määrittelyjen kautta. Myös eläinlääkintähuollon rahoitus pohjaa selvitetään hieman sekä eläinlääkäripalveluiden että eläinlääkintähuollon valvontatehtävien osalta.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus sisältää yhteensä seitsemän päälukua. Tutkimuksen johdanto-osio sisältää aluksi tutkimustehtävän määrittelyn sekä lyhyen kuvauksen tutkimuksen rakenteesta. Tämän jälkeen perustellaan tutkimuksen metodologisia valintoja sekä kartoitetaan tutkimuksessa käytettävä lähdemateriaali.

⁹ Määrittelyn toimivallan käsitettä tutkimustehtävän osalta tarkemmin kohdassa 2.2 ”Kunnan toimiala ja toimivalta”.

Tutkimuksen toisessa pääluvussa määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet. Käsitteiden määrittelyn yhteydessä selvitetään taustalla olevia säädöksiä, jotka ovat olennaisia eläinlääkintähuollon järjestämisessä. Määriteltäviä käsitteitä ovat kunnallinen itsehallinto, kunnan toimiala ja toimivalta, kunnan tehtävät sekä ympäristöterveydenhuolto. Ympäristöterveydenhuolto on käsitteenä tärkeää määrittellä tarkkaan, sillä eläinlääkintähuolto on yksi osa kunnan ympäristöterveydenhuoltoa. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon kautta säädellään eläinlääkintähuollon kunnallista järjestämistapaa. Varsinaisen tutkimuskohteen eli eläinlääkintähuollon käsitettä selvitetään lisää tutkimuksen myöhemmissä luvuissa.

Tutkimuksen kolmannessa pääluvussa kartoitetaan eläinlääkintähuollon hallinnollista järjestelmää Suomessa. Tätä ennen selvitetään lyhyesti kuntien eläinlääkintähuollon historiallista sääntelyä, jolloin tarkoituksena on taustoittaa eläinlääkintähuollon järjestämisen kehitystä Suomessa. Eläinlääkintähuollon hallinnollisen järjestelmän tarkastelu aloitetaan kansainvälisestä sääntelypohjasta. Tällöin perehdytään siihen, miten kansainvälinen sääntely vaikuttaa eläinlääkintähuollon järjestämiseen Suomessa. Sen jälkeen kartoitetaan, millainen on eläinlääkintähuollon valtion viranomaisjärjestelmä Suomessa ja mitä ovat ne eri tahot, jotka kuntien ohella ovat niistä vastuussa.

Tutkimuksen neljännessä pääluvussa pääpaino on kunnan toimivallassa. Silloin tarkastellaan, mitä ovat ne säädökset, jotka antavat kunnille oikeudellisen kelpuutuksen, toimivallan, eläinlääkintähuollossa. Tällöin tutkitaan lähinnä tutkimuksen ensimmäistä pääteemaa koskevia asioita. Samassa yhteydessä käsitellään tutkimusaiheeseen liittyen muun muassa kuntalakia (KuntaL 365/1995), lakia ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (Yhteistoiminta-aluelaki 410/2009) ja eläinlääkintähuoltolakia (ElhL 765/2009). Erityisesti kunnaneläinlääkärin oikeudelliseen asemaan ja tehtäviin liittyvät olennaisesti myös eläinsuojelulliset seikat, joten tarkastelen myös jonkin verran eläinsuojelulakia (EsL 247/1996) ja sen suhdetta eläinlääkintähuoltoon. Lisäksi käsittelen lyhyesti myös muita eläinlääkintähuoltolaissa säädeltyjä erityislakeja. Myös hallinnon uudistushankkeita ja niiden vaikutusta eläinlääkintähuoltoon selvitetään.

Tutkimuksen viidennessä sekä kuudennessa pääluvussa keskitytään tutkimuksen toiseen pääteemaan koskien kunnan eläinlääkintähuollon tehtäviä. Tällöin perehdytään siihen, millaisia lakisääteisiä tehtäviä kunnilla on eläinlääkintähuoltolain mukaan. Tutkimuksen pääpaino on viidennessä luvussa, jossa selvitetään kunnan lakisääteisiä eläinlääkäripalveluja ja niiden jär-

jestämistapoja. Lisäksi pohditaan niiden saatavuutta ja laatua. Kuudennessa pääluvussa perehdytään puolestaan kunnan eläinlääkintähuollon valvontatehtäviin. Siihen liittyvät konkreettisella tasolla kunnalliset eläinlääkintähuollon valvontatehtävät ja kunnaneläinlääkärin toiminta. Tässä luvussa selvitetään kunnaneläinlääkärin, etenkin valvontaeläinlääkärin, oikeudellista asemaa ja tehtäviä. Lopuksi selvitetään hieman valvontatehtävien rahoitus pohjaa.

Tutkimuksen viimeisessä pääluvussa kootaan yhteen havaintoja ja etsitään vastauksia tutkimustehtäviin. Samalla pohditaan myös kuntien toimivallan käyttöön liittyviä ongelmia eläinlääkintähuollossa sekä sääntelyn riittävyyttä suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Tarkoituksena on selvittää, onko eläinlääkintähuoltolain vuoden 2009 uudistuksella todella pystytty vastaamaan aiempiin ongelmiin ja onko eläinlääkintähuoltolain hallituksen esityksessä määritellyissä tavoitteissa onnistuttu. Lopuksi pohdittavana eläinlääkintähuollon nykytilaa ja mahdollisia kehittämistarpeita.

Kunnan eläinlääkintähuolto käsittää monen eri toimialan tehtäviä, joten tutkimuksen laajuuden kannalta on tärkeää tehdä riittävät rajaukset tutkimustehtävän määrittelyssä. Tutkimuksessa pääpaino on kunnan lakisääteisissä eläinlääkäripalveluissa. Tämä siksi, että eläinlääkintähuollon valvontatehtävät ovat suurelta osin valtion toimeksiantotehtäviä, joita suorittavat kunnan alueella kunnaneläinlääkärit osana valtion hallinto-organisaatiota. Eläinlääkintähuollon valvontatehtäviä säätelevät myös monet erityislait, joten tutkimus olisi liian laaja, jos näiden lakien sisältöä lähdettäisiin tarkemmin erittelemään. Näistä elintarvikevalvonnan tehtävien sääntelyn tutkiminen rajataan lähes kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle. Tätä perustelen sillä, että elintarvikelain (23/2006) mukaisten tehtävien valvonta on myös ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritelty eläinlääkintähuollosta erilliseksi toimialaksi, vaikka elintarvikkeiden turvallisuuden valvonta onkin osa kunnan eläinlääkintähuoltoa. Rajausta tukee myös se seikka, että tämän tutkimuksen keskiössä ovat eläimet sekä niiden terveys ja hyvinvointi.

Kunnan eläinlääkintähuollon valtion toimeksiantotehtävien tarkastelussa keskitytään tehtävien järjestämisvelvollisuuden analysointiin kunnan ja valtion toimivaltasuhteiden kautta sekä valvontaeläinlääkärin aseman kautta. Kunnan eläinlääkintähuollon valvontatehtävien yksityiskohtainen tarkastelu vaatisi laajempaa tutkimusotetta muilta tieteenaloilta tai jopa monia eri tutkimusaiheita. Tutkimuksesta rajataan pois myös yksityisen eläinlääkintähuollon valvonta, jota on säädelty eläinlääkintähuoltolain 6 luvussa. Yksityistä eläinlääkäripalvelua on kuitenkin

kin tarkoituksenmukaista tarkastella silloin, kun selvitetään kunnan eläinlääkäripalvelujen järjestämistapaa ja järjestämisen oikeudellisia reunaehtoja.

Tutkimuksessa eläinsuojelu ja eläinlääkintähuolto linkittyvät useissa yhteyksissä toisiinsa. Eläinsuojelua sekä eläinsuojelulakia käsitellään vain niiltä osin, kun ne liittyvät eläinlääkintähuoltoon ja sitä kautta kunnan tehtävien järjestämisvelvollisuuteen. Koska tutkimuksessa keskitytään palveluiden järjestämisvelvollisuuteen ja toimivaltasuhteisiin, yksityistä sääteleviä subjektiivisen oikeuden säännöksiä, kuten oikeusturvaa ja muutoksenhakua, ei tutkimuksessa eritellä muutamaa havainnollistavaa esimerkkiä lukuun ottamatta.

1.4 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Tutkimukseni on lähinnä kunnallisoikeuden alaan sijoittuva *oikeusdogmaattinen* eli lainopillinen tutkimus. Oikeusdogmatiikka tarkoittaa voimassa olevien oikeusnormien systematisointia ja tulkintaa¹⁰. Tässä tutkimuksessa tämä tarkoittaa oikeuskäsitteiden ja – normien analysointia ja niiden merkityssisällön tulkitsemista. Tutkimuksessa korostuu tutkimuskohteen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Systematisoimalla oikeutta pyritään luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka kautta oikeutta tulkitaan¹¹. Systematisoinnilla löydetään myös aiheeseen liittyvät oikeat säännökset oikeusjärjestyksestä sekä saadaan muodostettua kokonaiskuva aiheen oikeudellisista järjestelyistä sekä niiden välisistä suhteista¹². Aarnion mukaan oikeustutkimus on kuitenkin liian suppeaa määrittelyltään, jos siihen sisällytetään vain systematisointia ja tulkitsemista. Tämän vuoksi tutkimuksessa tulee huomioida myös oikeussäännösten toiminnan tarkastelu, voimassa olevien säännösten ja instituutioiden arviointi ja lainlaadintaan liittyvien ongelmien tarkastelu.¹³ Tutkimuksessani tämä tulee esille siinä yhteydessä, kun arvioin sekä oikeussäännösten että instituutioiden toimintaa eläinlääkintähuollossa.

Oikeusnormien sisällön määrittämisessä voidaan lainopin avulla oikeusnormeista esittää sekä normikannanottoja sekä tulkintakannanottoja. Hirvonen on todennut, että normikannanotot määrittelevät sitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen, kun taas tulkinta-

¹⁰ Husa & Pohjolainen 2014, s. 37.

¹¹ Husa ym. 2001, s. 13–14.

¹² Husa ym. 2001, s. 14.

¹³ Aarnio 1978, s. 52–53.

kannanotossa väitetään jotain oikeusnormin sisällöstä. Erottelu näiden kannanottojen välillä ei kuitenkaan ole helppoa. Lainopin ydin onkin voimassaolevan oikeuden tutkimisessa ja siinä, mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on.¹⁴ Tutkimuksessani on nähtävissä sekä normikannanottoja että tulkintakannanottoja. Normikannanotot tulevat esille silloin, kun määritetään eläinlääkintähuollon voimassaolevaa säädöspohjaa. Tulkintakannanottoja puolestaan on nähtävissä silloin, kun etsitään tulkinnalle merkitystä lain lisäksi myös muista oikeuslähteistä.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa korostuu Hirvosen mielestä myös metodinen pluralismi. Se merkitsee tutkimuksen metodista moninaisuutta ja moniarvoisuutta.¹⁵ Myös Husa on laajentanut oikeustieteen käsitettä esittämällä kritiikkiä erityisesti oikeuspositivistista oikeusdogmatiikka kohtaan. Hänen mielestään oikeustieteen metodit ovat riittämättömiä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Lisäksi oikeustieteessä korostuu liikaa oikeuden sisäinen näkökulma eikä tutkimuskohteen ei pitäisi rajoittua ainoastaan oikeusnormeihin, vaan ulottua kaikkiin oikeudellisiin ilmiöihin. Oikeustiedettä pitäisikin lähentää muihin yhteiskuntatieteisiin.¹⁶

Metodien moninaisuus näkyy hyvin tässä tutkimuksessa. Lainopin lisäksi tutkimuskohdetta tarkastellaan myös *oikeuspoliittisin keinoin* (de lege ferenda -näkökulma). Oikeuspolitiikan tarkoituksena on tutkia oikeudellisten ilmiöiden takana olevia poliittisia ja yhteiskunnallisia ilmiöitä¹⁷. Lainsäädännön vaikutusten arviointi on myös oikeuspoliittista tutkimusta.¹⁸ Tutkimuksessani oikeuspoliittinen ote näkyy varsinkin silloin, kun arvioidaan eläinlääkintähuoltoon liittyvän lainsäädännön tavoitteita ja keinoja. Oikeuspoliittisten ongelmien ratkaiseminen lainsäätämässä merkitsee tutkimusotteessa myös sitä, miten lainsäädännön tavoitteet tulisi asettaa ja mitä keinoja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi olisi valittava¹⁹. Oikeuspoliittisia ongelmia eläinlääkintähuollon lainsäädännössä pohdiskelen erityisesti tutkimuksen viimeisessä osiossa.

¹⁴ Hirvonen 2011, s. 22–23.

¹⁵ Hirvonen 2011, s. 8-9.

¹⁶ Husa 1995, s. 141–142.

¹⁷ Husa 1995, s. 145.

¹⁸ Husa ym. 2001, s. 13.

¹⁹ Aarnio 1978, s. 55.

Tutkimukseni metodeissa on tunnistettavissa myös jonkin verran *oikeushistoriallista sekä oikeustaloudellista* tutkimusotetta. Oikeushistorian yhtenä tehtävänä on tutkia oikeusnormien kehitystä, joka on nähtävissä useimmissa lainopillisissa tutkimuksissa historiallisina jaksoina²⁰. Oikeushistoriallista tutkimusotetta on käytetty hieman kappaleessa, joka käsittelee eläinlääkintähuollon aiempaa sääntelyä Suomessa. Lisäksi tämä tutkimusote näkyy myös silloin, kun tutkin, millaisia lakimuutoksia uusimmassa eläinlääkintähuoltolaissa on verrattuna aiempaan sääntelyyn. Työssäni käytetään yhtenä metodina myös *oikeustaloustieteellistä* tutkimusotetta. Tämä tutkimusote näkyy silloin, kun tarkastelen hieman kunnan eläinlääkintähuollon eri tehtävien rahoitusta eli tässä tapauksessa lähinnä kuntien lakisääteisten palvelujen rahoitusta, valtionosuuksia sekä eläinlääkintähuollon asiakkaiden maksuja. Taloustieteellinen tutkimusote ei kuitenkaan ole tässä työssä merkittävässä asemassa, vaan sen avulla selvitetään valtion ja kunnan rahoituksen määräytymistä eläinlääkintähuollon eri tehtävissä.

Tutkimuksen viimeisessä luvussa pohdin eläinlääkintähuollon järjestämisen ongelmia ja haasteita, jolloin viitataan myös vaihtoehtoihin malleihin muun muassa Tanskan ja Ison-Britannian eläinlääkintähuollon järjestämistavoista²¹. Täten tutkimukseen voidaan sanoa sisältyvän myös eräänlaista *oikeusvertailua*. Oikeusvertailua käytetään usein avustavana metodina oikeushistoriallisissa ja lainopillisissa tutkimuksissa²². Sen avulla voidaan myös syventää oikeusjärjestyksen tuntemusta sekä auttaa oikeusjärjestyksen kehittämisessä²³. Tässä tutkimuksessa varsinaista eri maiden välistä oikeusvertailua ei lähdetä tekemään, sillä pääpaino on kansallisessa lainsäädännössä.

Tutkimuksessa tarkastellaan pääasiassa kansallista lainsäädäntöä ja oikeuskirjallisuutta ja pyritään niiden avulla löytämään vastauksia siihen, mikä on kunnan toimivalta ja tehtävät eläinlääkintähuollossa. Lisäksi on tärkeää oikeuskirjallisuuden avulla määrittää tutkimuksen kannalta olennaisia käsitteitä liittyen kunnalliseen itsehallintoon, toimivaltaan ja kunnallisiin tehtäviin. Edelleen on merkityksellistä pohtia kunnan ja valtion välistä toimivallanjakoa eläinlää-

²⁰ Husa ym. 2001, s. 14.

²¹ Viitataan näihin maihin siksi, että niissä julkisella sektorilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta eläinlääkäripalveluiden järjestämiseen. Ainoastaan eläinsuojelu- ja valvontatehtävät ovat osittain julkisen sektorin tehtävänä. Velvollisuus eläinlääkäripalvelujen ja –päivystyksen järjestämiseen tulee näissä maissa eläinlääkäriin ammattietiikan kautta.

²² Husa ym. 2001, s. 15.

²³ Emt.

kintähuollossa. Tähän liittyvät eläinlääkintähuollon valvontatehtävät, jolloin on olennaista selvittää kunnaneläinlääkärin oikeudellista asemaa ja tehtäviä.

Työssäni taustalla vaikuttaa myös Euroopan unionin sääntely, jonka kautta määritellään yhteiset eurooppalaiset normit koskien eläinten hyvinvointia. Tätä kautta lainsäädäntöön on tullut myös paljon uusia säädöksiä, koskien etenkin eläinlääkintähuollon valvontatehtäviä. Työssäni tärkeimpiä lähteitä ovat oikeuskirjallisuus, säädökset ja lain esityöt. Perehdyn myös joihinkin aiheita koskeviin tieteellisiin julkaisuihin ja – artikkeleihin. Eläinlääkintähuollon järjestäminen vuoden 2009 lakiuudistuksen mukaisesti tuli järjestää vuoden 2013 alusta, joten tutkimustietoa lain käytännön toimivuudesta on jo jonkin verran saatavilla. Kunnallisten eläinlääkäripalvelujen järjestämisestä on löydettävissä tarkempaa sääntelyä valtakunnan tason ohjelmasta²⁴. Lisäksi Elintarviketurvallisuusvirasto on kartoittanut jo kahtena vuonna kunnalliset eläinlääkäripalvelut ja niiden resurssit, joista selviää hyvin käytännön tilanne kunnissa eläinlääkintähuollon järjestämisessä²⁵.

Eläinlääkintähuollon järjestäminen yhteistoiminta-alueilla ei ole sujunut aivan ongelmitta, ja yksi siihen liittyvä tapaus on jopa tällä hetkellä käsittelyssä riita-asiana hallinto-oikeudessa²⁶. Oikeuskäytännön analyysi jää kuitenkin tässä työssä vähemmälle, sillä tätä erityisalaa koskien sitä ei juuri ole löydettävissä, eikä se muutenkaan muodostu merkittäväksi tekijäksi tutkimuksen luonteen vuoksi. Tutkimuksessa lain esitöiden merkitys on korostunut, sillä yhtenä tutkimustavoitteena on selvittää, onko lainsäätäjän tarkoitus toteutunut viimeisimmän eläinlääkintähuollon lakiuudistuksen myötä.

²⁴ ”Valtakunnallinen ohjelma eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista (EHO) vuosille 2011–2014” sekä ”Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) vuosille 2015–2019”.

²⁵ ”Kunnalliset eläinlääkäripalvelut ja valvontaeläinlääkäritilanne 2012” sekä ”Kunnalliset eläinlääkäripalvelut ja valvontaeläinlääkäritilanne 2013”.

²⁶ Ks. lisää YLE:n verkkosivut 5.8.2014: ”Kiista pieneläinpäivystyksestä hiertää Seinäjoella – uhkasakko jopa 20 000 euroa; Asiaan palataan myös myöhemmin tutkimuksessa, kun käsitellään eläinlääkäripalveluiden eriytettyä päivystystä.

2 KÄSITTEET

2.1 Kunnallinen itsehallinto

Kunnallisesta itsehallinnosta säädettiin jo aiemmassa hallitusmuodossa seuraavasti: ”kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään” (51.2 §). Nykyään kunnallisen itsehallinnon asema määritellään Suomen perustuslaissa (PL 731/1999). Lain 121 § perustaa oikeudellisesti kuntien vallan ja antaa niille valtiokokonaisuudesta erillisen valtiosääntöoikeudellisen statuksen²⁷. Ryynäsen mukaan perustuslain 121 § ei kuitenkaan tuonut kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan olennaista muutosta Suomen Hallitusmuodon (94/1919, kumottu) 51.2 §:n tilalle, sillä siihen sisältyvät edelleenkin samat elementit verotusoikeudesta ja lakiperusteisuudesta. Perustuslain 121.1-2 §:ssä säädetään seuraavasti:

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon” ja edelleen ”kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla”.

Edelleen kunnille taataan samassa pykälässä verotusoikeus (121.3 §). Husa ja Pohjolainen ovat tiivistäneet nämä neljäksi eri osa-alueeksi, jotka muodostavat erillisine elementteineen kunnallisoikeuden valtiosääntöisen perustan: 1) erillisyys valtionhallinnosta, 2) itsehallinnollisuus, 3) omat tehtävät ja 4) taloudellinen itsenäisyys²⁸. Itsehallintoon kuuluu periaate, että hallinnosta vastaavat ne, joita tämä hallinto palvelee. Kunnallista itsehallintoa rajoittaa valtion viranomaisten ohjaus ja valvonta. Laajuus ja tapa määräytyvät asiaa koskevien säännösten mukaan eli valvonta on siis lailla rajattua. Kunnallinen itsehallinto on luonteeltaan yleistä eli itsehallintoon kuuluvat lailla kunnille määrätyt tehtävät sekä sellaiset tehtävät, jotka yleisen edun nimissä kuuluvat kuntien hoidettaviksi. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluukin sekä valta että velvoite hoitaa sille kuuluvat tehtävät.²⁹ Kuntien uusista tehtävistä säädettyessä on huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua näistä tehtävistään. Tästä kuntien rahoituksen riittävydestä puhutaan rahoitusperiaatteesta.³⁰

²⁷ Husa & Pohjolainen 2014, s. 278.

²⁸ Husa & Pohjolainen 2014, s. 278–279.

²⁹ Hannus ym. 2009, s. 39–40.

³⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 50.

Kuntien itsehallinnon oikeudellista asemaa on vahvistanut Suomen sitoutuminen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin (Sops 66/1991). Sopimus on Euroopan neuvostossa laadittu yleisluontoinen kansainvälinen sopimus, jonka 3. artiklassa määritellään paikallinen itsehallinto seuraavasti:

”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisten viranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuulla ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Peruskirjan ydinajatuksena on se, että kunnilla olisi todellista päätösvaltaa ja ne omaisivat yleisen ja laajan toimivallan³¹. Toisin sanoen kunnilla pitää olla oikeus säännellä ja hoitaa isoa osaa julkisista tehtävistä ja omalla vastuullaan. Kunnan toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka eivät ole poissuljettu kunnilta tai jotka eivät kuulu muille viranomaisille. Kunnan toimivaltaa saadaankin rajoittaa vain lain nojalla. Peruskirjan mukaan kuntien on myös voitava itse määrätä hallintonsa organisoinnista. Valtionvalvonnan tulee rajoittua vain niihin asioihin, joista on lailla säädetty. Valtion kunnille delegoiduissa tehtävissä valtioneuvosto sallitaan hallinnon tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä.³² Eläinlääkintähuollossa kuntien itsehallintoon on puututtu muun muassa velvoittamalla kuntia yhteistoimintaan sekä kunnaneläinlääkärin valtion toimeksiantotehtävien osalta. Eläinlääkintähuoltolain esitöiden mukaan kuntien pakolliseen yhteistoimintaan on perustusvaliokunta suhtautunut tulkinnoissaan yleensä sallivasti, mutta kunnaneläinlääkärin asema osana valtion hallinto-organisaatiota on hieman poikkeuksellisesti³³.

Vaikka kuntien itsehallintoa on jo pidempään yritetty korostaa, on toisaalta ollut nähtävissä myös toisensuuntaista kehitystä. Valtio on lainsäädännöllään asettanut kuntien itsehallinnolle rajoja määrittelemällä yksityiskohtaisesti kuntien velvoitteista, mutta näiden velvoitteiden rahoitus on jäänyt vähemmälle huomiolle. Edelleen uusia velvoitteita säädettyä on ongelmana ollut se, millä tavoin kunnat voivat vaikuttaa itseään koskevaan lainsäädäntöön³⁴. Kuntien itsehallinnon yleistä toimialaa ovat rajanneet suppeammaksi varsinkin monet erityisaloja kos-

³¹ Husa & Pohjolainen 2014, s. 279.

³² Hannus ym. 2009, s. 45.

³³ HE 81/2009 vp, s. 48–49. Asiaa käsitellään tutkimuksessa lisää eläinlääkintähuollon valvontatehtävien yhteydessä.

³⁴ Heuru ym. 2001, s. 39–40.

kevan lainsäädännön laajuus ja yksityiskohtaisuus. Rajoituksia on kuitenkin viime aikoina purettu ja kuntien itsehallintoa laajentavia uudistuksia on samalla aloitettu.³⁵

2.2 Kunnan toimiala ja toimivalta

Kunnallisoikeudessa toimialan ja toimivallan käsitteet ovat merkitykseltään osittain päällekkäisiä. Tutkimustehtävän jäsentämisen kannalta on kunnan toimialan ja toimivallan käsitteitä tarkennettava. Kunnan *toimialalla* tarkoitetaan yleensä kunnan tehtäväpiirin kokonaisuutta³⁶. Kuntalain (365/1995) 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Itsehallintoperiaatteelle johdetut tehtävät on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan, kun taas erityiseen toimialaan kuuluvat lailla säädetyt erityistehtävät³⁷. Viime aikoina näiden toimialojen erot ovat kuitenkin hämärtyneet. Tällaisella dualistisella erottelulla ei enää olekaan sellaista perustaa, sillä kuntien tehtäväkenttä on oikeudellisesti yhtenäinen säätämistavasta riippumatta³⁸. Nykyään kunnan itsehallintotehtävillä tarkoitetaan usein näitä molempia tehtäväalueita³⁹. Myös itse toimialan käsite on väistymässä; nykyään puhutaankin yleensä vain kunnan tehtävistä, kun tarkoitetaan kunnan tehtäväpiiriä⁴⁰. Kunnan toiminta käsittää nykyään paljon yksityisoikeudellisia toimia. Siksi kunnan toimiala voidaan jakaa myös julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen toimialaan. Yksityisoikeudellisissa toimissa ei voida tehdä eroa yleisen toimialan ja erityistoimialan välillä, mutta sen on oltava alisteista julkisoikeudelliselle toimialalle. Lisäksi yksityisoikeudellisten toimien on palveltava kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä. Ero on myös siinä, että julkisoikeudelliset toimet tapahtuvat hallintotoimilla, kun taas yksityisoikeudelliset toimet ovat oikeustoimia.⁴¹

³⁵ Hannus ym. 2009, s. 45.

³⁶ Heuru ym. 2011, s. 259.

³⁷ Harjula & Prättälä 2012, s. 115.

³⁸ Ryytänen 2007, s. 38–39 ja Sallinen 2007(b), s. 58–59. Näin myös Heuru ym. 2011, s. 204: ”Kunnan tehtäväpiirin kahtiajaolla ei ole nykyisen käsityksen mukaisesti oikeudellista merkitystä. Kysymys on pelkästään erilaisesta sääntelytavasta. Toiset tehtävät ovat vapaaehtoisesti hoidettavaksi otettuja, toisista on säädetty nimenomaisesti.”. Ks. myös Heuru ym. 2011, s. 260: ”Viimeaikainen lainsäädäntö on hämähäntänyt tätä jakoa. Sillä on kuitenkin yhä edelleen merkitystä eritoten käytännön kunnallishallintoa ajatellen, minkä lisäksi sillä on huomattava historiallinen ulottuvuus. Merkitystä on myös sillä, että valtiota lukuun ottamatta millään muulla oikeushenkilöllä ei ole yleistä toimialaa”.

³⁹ Sallinen 2007(b), s. 65.

⁴⁰ Heuru 2001, s. 53.

⁴¹ Heuru ym. 2011, s. 260.

Toimialan ja toimivallan käsitteitä ei ole aivan yksinkertaista erottaa toisistaan. Heurun mukaan *toimivalta* tarkoittaa sitä kompetenssia eli oikeudellista kelpoisuutta, mikä jollakin taholla on sille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi⁴². Toimivalta voidaan määritellä myös siten, että kun jollakin toimijalla on toimivalta, tarkoittaa se samalla, että asianomaisilla toimenpiteillä on oikeudellisia vaikutuksia⁴³. Toimivallan käsite on erilainen julkisoikeudellisessa sekä yksityisoikeudellisessa merkityksessä. Julkisoikeuden alalla toimivallan on perustuttava johonkin oikeusnormiin tai – päätökseen. Tämä korostuu etenkin käytettäessä kunnan päätösvaltaa tai suoritettaessa viranomaistehtäviä. Yksityisoikeuden alalla puolestaan vallitsee toimintavapaus, joka mahdollistaa lähes kaiken toiminnan, kunhan se ei ole lailla kiellettyä tai muuten luvanvaraista.⁴⁴ Viranomaisen toimivallassa on kyse viranomaisten vallasta huolehtia niille määrätystä tehtävistä sekä tehtävien jaosta eri viranomaisten kesken. Toimivallan käsitteeseen liittyy aina myös lainsäädäntöön perustuva kelpoisuus suorittaa tehtäviä.⁴⁵

Viranomaisen toimivallan määrittelyssä on kelpoisuuden lisäksi kysymys tehtävien jaosta eri viranomaisten kesken. Tällöin voidaan puhua viranomaisen asiallisesta, asteellisesta ja alueellisesta toimivallasta. Kun asiallinen toimivalta koskee eri viranomaisille osoitettujen tehtävien sisältöä, asteellinen toimivalta taas tarkoittaa samaan hallinnonhaaraan kuuluvien, mutta hierarkkisesti eriasteisten viranomaisten toimivallan jakoa. Hierarkkisesti samanasteisten, mutta eri osa-alueilla toimivien viranomaisten toimivallan jako toteutuu taas alueellisen toimivallan jaon kautta.⁴⁶ Nämä toimivallan jakoperiaatteet tulevat esille myös tutkimuksen kohteena olevassa eläinlääkintähuollossa lähinnä tehtävien määrittelyn yhteydessä, mutta myös toimivaltasuhteita selvittäessä. Asiallinen toimivalta eläinlääkintähuollossa tarkoittaa sitä, miten siihen liittyvät asiat jakautuvat eri viranomaisten kesken. Asteellista toimivaltaa määrittäessä perehdytään siihen, miten eläinlääkintähuollon hierarkkisesti eriasteisten eri viranomaisten kesken jako on tehty. Tällöin selvitetään toimivallan jakoa esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön, Elintarviketurvallisuusviraston ja aluehallintovirastojen kesken. Alueellisen toimivallan jaon tutkiminen tässä työssä tarkoittaa esimerkiksi eri alueiden aluehallintovirastojen toiminnan vertailua tai alueellisten ympäristöterveydenhuollon yksiköiden vertailua.

⁴² Heuru ym. 2011, s. 261.

⁴³ Rynnänen 1999, s. 199.

⁴⁴ Heuru ym. 2011, s. 261.

⁴⁵ Laakso ym. 2006, s. 46–47.

⁴⁶ Laakso ym. 2006, s. 46.

Myös kuntalain 16 §:ssä ilmenee toimivallan ja tehtävien käsitteiden välinen suhde⁴⁷. Tässä yhteydessä toimivalta tarkoittaa viranomaistehtäviä sekä tehtävien muita toimia. Näitä muita toimia ovat kaikki täytäntöönpanotoimet samoin kuin yhteiskunnallisen palvelutuotannon ylläpitämiseen liittyvät toimet yleensä sekä lisäksi viranomaistehtäviin liittyvät rutiininomaiset toimet.⁴⁸ Tässä tutkimuksessa toimivallan käsite on olennainen osa tutkimustehtävää, erityisesti, kun määritellään kunnan viranomaistehtäviä. Toimivalta liittyy siis kunnan viranomais-tehtävien suorittamiseen, kun taas toimiala tarkoittaa lähinnä sitä tehtävien piiriä, joka kunnalla on eläinlääkintähuollossa. Toimivallan ja toimialan erottaminen toisistaan on vaikeaa, eikä aivan selvää rajanvetoa pyritä edes tekemään. Tutkimuksen kannalta merkittävää onkin jaotella tarkemmin kunnallisia tehtäviä ja niiden kautta kunnan toimivaltaa tehtävien järjestämisessä.

2.3 Kunnan tehtävät

Kunnan tehtävien säädösperusta löytyy kuntalain 2 §:n 1-3 momenteista, joissa säädetään seuraavasti:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Kunnan perustehtäviä ovat kuntalain 2.1 §:n mukaisesti kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Nämä tehtävät ovat kunnan itsehallintoon kuuluvia julkisoikeudellisia tehtäviä. Tässä jaottelussa näkyy kunnan tehtäväpiirin perinteinen kah-

⁴⁷ Kuntal 16.1 § Hallinnon järjestämisestä ja johtosäännöistä: ”Kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.”

⁴⁸ Heuru ym. 2001, s. 180.

tiajakoisuus, jossa kunnan tehtävät on jaoteltu yleiseen toimialaan eli vapaaehtoiisiin tehtäviin sekä erityistoimialaan eli pakollisiin, lailla säädelyihin tehtäviin. Vapaaehtoiset tehtävät määritellään siis tarkoittamaan kunnan itselleen ottamia tehtäviä. Kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin eivät kuulu kuntalain 2.2 §:ssä säädetyt toimeksiantotehtävät.⁴⁹ Kuntien vapaaehtoisten ja lakisääteisten tehtävien hoidon suhde on mielenkiintoinen. Ryytänen on mm. todennut, että vaikka yleisesti on pyritty vähentämään kunnan erityistoimialaa koskevaa sääntelyä, on lain säätämässä käynyt kuitenkin toisin. Useita kuntien vapaaehtoisesti hoitamia tehtäviä on edelleen siirretty lakisääteisiksi tehtäviksi.⁵⁰

Kuntien erityistoimialaan kuuluvat tehtävät voivat olla säänneltyjä niin tarkasti, että kunnilla ei ole niitä hoitaessaan paljoakaan liikkumavaraa. Toisaalta on erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä, joista kunnat huolehtivat yleisen toimialansa puitteissa. Tällöin säännökset ovat verrattain väljiä. Kunnat hoitavat erityistoimialan tehtäviä yhä enemmissä määrissä itsenäisesti, kunhan vain säädösten tavoitteet saavutetaan. Erityistoimialan ja yleisen toimialan erot ovat kaventuneet. Pääsääntönä on, että erityistoimialaan kuuluvista tehtävien hoidosta kunta saa valtiolta korvausta, toisin kuin yleisen toimialan tehtävistä. Lisäksi erona on se, että erityistoimialaan kuuluvat tehtävät suoritetaan valtion erityisen valvonnan alaisena, kun taas yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät kuuluvat yleiseen valtionvalvonnan piiriin.⁵¹

Sallinen on jaotellut kuntien tehtävät neljään eri ryhmään. Hänen mielestään ei ole enää riittävästi jaotella tehtäviä vain vapaaehtoiisiin ja lakisääteisiin tehtäviin. Nämä neljä ryhmää perustuvatkin järjestämisvelvollisuuden asteeseen, rahoitukseen ja todelliseen harkintavaltaan. Hän jaottelee tehtävät seuraavalla tavalla: 1) erityinen järjestämisvelvollisuus 2) yleinen järjestämisvelvollisuus 3) valtionavusteiset vapaaehtoiset 4) itselleen ottamat tehtävät tai 1) pakolliset tehtävät 2) määrärahasidonnaiset tehtävät 3) valtionavusteiset vapaaehtoiset 4) vapaaehtoiset tehtävät.⁵²

Kuntien lakisääteisten tehtävien luonnetta on syytä tarkastella lisää tutkimuksen tehtävänasettelun kannalta. Lakisääteiset tehtävät voivat olla pakollisia tai vapaaehtoisia. Pakolliset tehtävät kunta on velvoitettu hoitamaan, kun taas vapaaehtoisissa tehtävissä kunnilla on harkinta-

⁴⁹ Sallinen 2007(b), s. 56.

⁵⁰ Ryytänen 1999, s. 204.

⁵¹ Hannus ym. 2009, s. 54–55.

⁵² Sallinen 2007(a), s. 97–98.

valtaa. Vapaaehtoinen tehtävä pitää kuitenkin hoitaa lakien puitteissa.⁵³ Toisaalta lakisääteiset tehtävät voidaan jakaa myös viranomais- ja palvelutehtäviin. Viranomaistehtäviin kunnilla on erityinen velvollisuus. Lisäksi näihin tehtäviin liittyy julkisen vallan käyttö ja hallinnollisten päätösten tekeminen. Viranomaistehtävät ovat pääsääntöisesti viranomaisen hoidettavia tehtäviä, kun taas kunnan palvelutehtävän voi siirtää yksityisen järjestettäväksi. Palvelutehtäviä ovat sellaiset laissa säädetyt asiat, joista kunnan on huolehdittava.⁵⁴ Tätä jaottelua käytetään myös tässä tutkimuksessa, kun selvitetään tarkemmin kuntien tehtäviä eläinlääkintähuollossa. Tällöin eläinlääkäripalvelut kuuluvat kunnan palvelutehtäviin, kun taas eläinlääkintähuollon suojele- ja valvontatehtävät ovat lähinnä viranomaistehtäviä.

Kuntalain 2.2 §:n mukaan kunta voi siis sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Näitä itsehallintoon kuulumattomia tehtäviä on kutsuttu myös toimeksiantotehtäviksi. Näiden tehtävien hoitaminen on lainsäädännössä alun perin osoitettu muun julkisyhteisön tehtäväksi, mutta kunta on sopimuksen nojalla ottanut ne tehtäväkseen. Kunta saa tästä myös korvauksen.⁵⁵ Tehtävän antaminen kunnalle sopimukseen perustuen edellyttää myös säännöstä, jonka mukaan valtiolla tai muulla julkisyhteisöllä on valtuus tehtävien siirtoon⁵⁶.

Kuntien tehtävien maksullisuutta ja niiden rahoitusta voidaan tarkastella monin eri tavoin. Kuntien lakisääteiset tehtävät tuotetaan kunnan asukkaille joko ilmaispalveluina, osittain maksullisina tai kokonaan maksullisina. Kunnille myönnetään myös valtionosuutta palveluiden rahoittamiseen. Valtionosuusjärjestelmä jakaantuu lakisääteiseen sekä harkinnanvaraiseen osaan ja sitä voidaan myöntää joko yleisenä tai tehtäväkohtaisena.⁵⁷ Kuntien perimät maksut voivat olla sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia. Yksityisoikeudellinen maksu perustuu kunnan ja vastasuorituksen saajan väliseen sopimukseen ja sen perustana on kunnan toimivaltaisen viranomaisen vahvistama maksun suuruus. Julkisoikeudellinen maksu puolestaan perustuu aina lakiin sekä lain nojalla valtuuston vahvistamaan taksaan.⁵⁸ Erityistoimialalla lähtökohtana on ilmaisperiaate, jonka mukaan kunnan järjestämä palvelu on maksuton, mikäli lailla ei nimenomaisesti toisin säädetä. Erityistoimialan palveluista perittävistä maksuista

⁵³ Harjula & Prättälä 2012, s. 154.

⁵⁴ Sallinen 2007(b), s.60–61.

⁵⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 155–156.

⁵⁶ Harjula & Prättälä 2012, s. 156; Ks. myös HE 192/1994, kohta ”kunnan toimeksiantotehtävät”.

⁵⁷ Heuru ym. 2001, s. 238.

⁵⁸ Heuru ym. 2001, s. 238.

on usein säädetty lailla, jolloin on kysymyksessä yleensä julkisoikeudellinen maksu.⁵⁹ Eläinlääkintähuollossa eläinlääkäripalveluissa kunta perii maksuja palveluistaan, mutta osallistuu myös palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin. Eläinlääkintähuollon valvontatehtävien suorittamiseen kunnalle myönnetään valtionosuutta tehtävien hoitamisen turvaamiseksi. Näitä rahoitukseen liittyviä seikkoja selvitetään hieman tutkimuksen edetessä.

Kuntalain 2.3 §:ssä säädetään tehtävien hoidon järjestämisestä. Kunta voi hoitaa tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia ne muilta palvelujen tuottajilta. Tehtävien siirtoa sääntelee PL:n 124 §. Lähtökohtana siinä on, että kunta ei voi yksityistää julkista hallintotehtävää, jollei siihen ole lailla tai sen nojalla annettua oikeutta. Harjula ja Prättälä selventävät kuntalain 2.3 §:ää tehtävien hoitamisesta⁶⁰. Heidän mielestään tässä tulisi tehdä ero palvelujen järjestämisvastuun ja palvelujen tuottamisen välillä. Tällöin kunnan järjestämisvastuu tarkoittaa sitä, että palvelut ovat kunnan asukkaiden saatavilla. Myös kuntalaissa ”tehtävän hoitaminen” tarkoittaa Harjulan ja Prättälän mukaan lähinnä järjestämisvastuuta.⁶¹

Kuntien yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalain 10 luvussa. Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa lain 76 § 3 ja 4 momentissa tarkoitetun yhteistoiminta-alueen. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan lain 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi. Tällöin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin tai yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä.

Kuntalain 2.3 § mahdollistaa sangen laajan tehtävien siirron kuntien yhteistoimintaorganisaatioille. Elleivät erityissäännökset estä, kunta voi julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan käyttää hyväkseen kaikkia kuntalaissa säädettyjä kuntien välisiä yhteistoimintamalleja. Kunta voi 2.3 §:n mukaisesti hankkia lakisääteisten tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita ostopalveluina myös muilta palveluiden tuottajilta. Tämä koskee niin julkisyhteisöjä kuin yksityisiä palvelujen tuottajia. Huomionarvoista kuitenkin on, että näillä palveluilla tarkoitetaan säännöksessä muita kuin tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa.⁶² Yhteistoimintaan ei saa kuitenkaan ryhtyä, jos laki edellyttää, että kunkin kunnan täytyy huolehtia asiasta itsenäisesti⁶³. Kuntalain

⁵⁹ Heuru ym. 2001, s. 239.

⁶⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 157.

⁶¹ Harjula & Prättälä 2012, s. 157.

⁶² Harjula & Prättälä 2012, s. 158–160.

⁶³ Harjula & Prättälä 2012, s. 635.

perusteluissa korostetaankin, että kunta säilyttää pääosan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä itsellään, mitä kunnan asema kansalaisten itsehallinnon perusyhteisönä edellyttää⁶⁴.

Kuntien yhteistoiminta palvelujen tuottamisessa on lisääntynyt viime vuosina. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että uusissa tehtävissä edellytetään usein pakollista lakisääteistä yhteistoimintaa. Yksi merkittävä sysäys tässä kehityksessä on ollut kunta- ja palvelurakenneuudistus. Lailla kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) vahvistetaan palvelurakenteita koostamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa (4.1 §). Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö. (1.2 §) Laissa yhteistoiminta-alueen hallinnon järjestäminen tukeutuu kuntalain säädöksiin yhteistoiminnasta⁶⁵.

Kuntien yhteistoiminnan lisäksi myös kuntien tehtäväpiiri on muuttunut viime vuosina. Nähtävissä on ollut kunnallisten tehtävien kasvua ja siirtymistä ylemmän sääntelyn piiriin. Useat paikallisesti kehittyneet tehtäväalueet ovat nykyään kansallisen tai ylikansallisen sääntelyn piirissä. Tähän ovat johtaneet mm. laatuvaatimukset, taloudelliset kehityksen vaateet sekä ekologisten asioiden huomioonotto. Ryynänen onkin todennut, että valtiollisten toimeenpanotehtävien lisääntyminen ei vahvista poliittis-kansanvaltaista elementtiä, vaan hän pelkää, että itsehallinto muuttuu vieraaksi hallinnoksi.⁶⁶

Kunnallishallinnossa on lisäksi ollut jo pidemmän aikaa ongelmana se, miten järjestää resurssit siten, että tehtävien ylikuormasta voidaan selvitä. Kuntien strategioita selviytyä muutos- ja paineissa ovat olleet kuntien välinen yhteistyö ja kuntaliitokset. Yhteistyö merkitsee usein etuisuuksia kunnille ilman, että niiden tarvitsee kokonaan luopua kontrollistaan. Yhteistoiminnan uusilla muodoilla on ratkottu perinteisesti palvelukapasiteetin ongelmia. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksella valtio velvoitti kunnat järjestämään tehtäviään yhteistyössä ja rakenteita uudistaen. Haveri ja Stenvall ovat jakaneet kuntien voimavarojen strategiat kahdeksi eri toimintamalliksi. Uudistamisen perusluonne voidaan jakaa pakottavaan tai yhteisymmärrykseen perustuvaan strategiaan. Organisoitiperiaate voi puolestaan olla aluepohjaista tai

⁶⁴ HE 192/1994 vp, s. 119.

⁶⁵ Ns. ”Puitelain” yhteistoiminta-alueita koskevia velvoitteita laajennettiin tällä tavalla puitelain muutoksella (384/2011), jonka 5 §:ssä säädetään kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamisesta.

⁶⁶ Ryynänen 1999, s. 208.

sektoripohjaista. Kuntien seutuyhteistyö on esimerkki aluepohjaisesta strategiasta. Tällöin oikeansuuruista väestöpohjaa tärkeämpää on se, että asukkailla on optimaalinen palveluiden ja verojen suhde ja palvelutuotanto on tehokasta. Vapaaehtoisuuteen perustuvassa yhteistyössä ongelmana on usein yhteisymmärryksen puute. Pakkoon perustuvassa yhteistyössä kunnat sitoutuvat yhteistyöhön pitkäjänteisemmin.⁶⁷

2.4 Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuolto voidaan määritellä yksilön ja elinympäristön terveydensuojeluksi. Sen tavoitteena on ihmisten ja eläinten suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä.⁶⁸ Kunnat ovat päävastuussa ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön ja valvonnan toimeenpanosta omilla alueillaan. Ympäristöterveydenhuollon järjestämistä kunnissa säätelee laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (Yhteistoiminta-aluelaki 410/2009). Lain 1 §:n mukaisesti sitä sovelletaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 21 §:n 2 momentissa (601/2013) luetelluissa laeissa tarkoitettujen yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevien tehtävien (ympäristöterveydenhuolto) järjestämiseen kunnassa tai kuntien välisenä. Ympäristöterveydenhuollosta säädetään terveydensuojelulaissa (763/1994), elintarvikelaissa (23/2006), tupakkalaissa (693/1976), kuluttajaturvallisuuslaissa (920/2011) ja eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009). Kunnan vastuulla olevia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ovat:

- elintarvikevalvonta,
- terveydensuojelu,
- tupakkavalvonta,
- kemikaalivalvonta,
- kuluttajaturvallisuus,
- *eläinlääkintähuolto*,
- yleinen ympäristöterveyshaittojen arviointi ja
- ympäristöterveyden erityistilanteisiin varautuminen.⁶⁹

⁶⁷ Haveri & Stenvall, s. 224–231.

⁶⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut 24.7.2014, kohta ”Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen”.

⁶⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut 24.7.2014, kohta ”Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen”.

Kunta voi järjestää ympäristöterveydenhuoltonsa itse, jos sillä on tehtävän järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään (yhteistoimintalaki 2.1 §). Edelleen, jos kunnalla ei ole käytettävissä näitä resursseja, on sen muodostettava kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai tehtäviä hoitaa kuntayhtymä (2.2 §). Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaa yksi toimielin, jolla on oltava käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit (2.3 §). Ympäristöterveydenhuollon kunnallista järjestämistä erityisesti eläinlääkintähuollon osalta tulen käsittelemään lisää tutkimuksen kolmannessa pääluvussa.

Ympäristöterveydenhuollon yksiköiden yhdistäminen aloitettiin valtioneuvoston jo vuonna 2003 tekemän periaatepäätöksen pohjalta⁷⁰. Vielä vuonna 2002 yksiköitä oli kunnissa yli 270, kun niitä vuoden 2014 alussa oli noin 65. Yhdistymiset ovat tapahtuneet lähinnä kuntien vapaaehtoisilla päätöksillä. Ympäristöterveydenhuollon yksikkökojen suurentamisella on viime vuosina saavutettu maa- ja metsätalousministeriön mukaan ne tavoitteet, joita periaatepäätöksessä asetettiin. Vähintään kymmenen henkilön minimikoko antaa mahdollisuuden parempaan erikoistumiseen ja työnjakoon ympäristöterveydenhuollon eri sektoreilla. Uusissa, suuremmissa yksiköissä on voitu panostaa myös johtamiseen, joka aiemmin hoidettiin yleensä sivutoimisesti. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan ympäristöterveydenhuollon voimavarat eivät ole kunnissa merkittävästi lisääntyneet, eli palveluja on kehitetty tuottavuutta lisäämällä.⁷¹

⁷⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Elintarvike- ja terveysosaston julkaisu 11/2003.

⁷¹ Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut 31.10.2013, kohta ”Kuntien ympäristöterveydenhuolto koottu onnistuneesti yhteen”.

3 ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO OSANA YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON HALLINTOJÄRJESTELMÄÄ

3.1 Eläinlääkintähuollon sääntelystä Suomessa

Eläinlääkintähuoltolaki on uudistettu viime vuosisadalla useita kertoja. Ensimmäinen eläinlääkintähuoltoa säätelevä laki on vuodelta 1904. Silloinen ”Armollinen Asetus kunnaneläinlääkäriviroista” (55/1904) oli varsin suppea, sisältäen vain 4 pykälää. Se määritteli pääasiassa kunnaneläinlääkärin palkkiota ja eläkettä. Asetuksessa säädettiin myös, että kotieläintautien vastustamiseksi tehtyjen virkatoimien tekemiseksi on kunnaneläinlääkärin annettava vuosikerromus Lääkintöhallitukselle (2 §). Kunnaneläinlääkärin tehtäviksi on asetuksessa määritelty ”ravintoaineiden silmälläpito, eläinlääkintäterveysopilliset ja muut samanlaatuiset tehtävät” (4 §).

Seuraavan kerran eläinlääkintähuoltoa uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1965. Tuolloin säädettiin eläinlääkintähuoltolaki (431/1965), joka määritteli jo paljon enemmän tehtäviä kuntien eläinlääkintähuoltoon. Laissa myös jaoteltiin läänineläinlääkärin sekä kunnan- ja kaupungineläinlääkärin vastuut (2 ja 3 luku). Samassa yhteydessä määriteltiin molempien tehtäviä jo melko kattavasti.

Ennen eläinlääkintähuoltolain vuoden 2009 kokonaisuudistusta voimassa oli vuonna 1990 voimaan tullut eläinlääkintähuoltolaki (685/1990). Siinä säädettiin kunnan tehtävistä eläinlääkintähuollossa ja yksityisen eläinlääkintähuollon valvonnasta. Vuoden 1990 eläinlääkintähuoltolain tavoitteena oli pyrkiä täsmentämään kunnan velvollisuuksia eläinlääkintähuollon järjestämisessä, mutta myös sovittaa lain sisältö yhteen muun ympäristöterveydenhuoltoa ja eläinlääkintähuoltoa koskevan lainsäädännön kanssa. Lisäksi lakiin otettiin mukaan säännökset yksityisestä eläinlääkintähuollosta sekä sitä koskevasta valvonnasta.⁷² Huomionarvoista lakiuudistuksessa oli kunnan eläinlääkintähuollon tehtävien osalta se, että tehtävät säädettiin suurelta osin kunnan hoidettaviksi, kun taas aiemmassa laissa tehtävät oli määrätty kunnan palveluksessa olevalle eläinlääkärille.⁷³

⁷² HE 252/1989, s. 1.

⁷³ HE 252/1989, s. 2.

Vuoden 1990 eläinlääkintähuoltolain yksi suurimmista ongelmista oli kuntien vähäinen yhteistoiminta ja siitä aiheutunut tehottomuus. Lisäksi ongelmia aiheuttivat kunnaneläinlääkäri- en kaksoisrooli eläinlääkäripalveluiden antajana ja valvontatehtävien hoitajana. Myös eläinlääkäripalveluiden järjestämisvelvollisuuden säännöksestä oli erilaisia tulkintoja. Merkitystä oli myös Euroopan unionin suorien maataloustukien ehtojen uusilla vaatimuksilla täydentävien tukien valvonnan yhdenmukaistamisesta. Näiden epäkohtien lisäksi edeltävän lain ongelmana oli valvontatehtäviin liittyvien kunnaneläinlääkärien tehtävien rahoitus, kun kunta vastasi noin 90 prosentista valvontatehtävien todellisista kustannuksista.⁷⁴

Nykyisen eläinlääkintähuoltolain uudistus alkoi, kun maa- ja metsätalousministeriö asetti vuonna 2004 työryhmän eläinlääkintähuollon uudistamista varten. Työryhmän muistio valmistui toukokuussa 2007 ja luonnos viimeistelystä hallituksen esityksestä valmistui joulukuussa 2008.⁷⁵ Tällä hetkellä voimassaoleva eläinlääkintähuoltolaki säädettiin 16.10.2009 ja se tuli voimaan 1.11.2009.

3.2 Eläinlääkintähuollon ja eläinten hyvinvoinnin kansainväliset vaikutteet

EU-jäsenyys on merkinnyt suuria muutoksia Suomen eläinsuojelupolitiikalle ja samalla eläinten hyvinvoinnille. Eläinsuojelupolitiikan merkitys on päätöksenteossa kasvanut sitä mukaa, kun yhteiskunnallinen keskustelu eläinpolitiikasta on voimistunut. Suomen eläinlääkintähuoltolain tavoitteena on ollut parantaa eläinten terveydentilaa ja hyvinvointia lisäämällä ennalta ehkäisevää toimintaa. Eläinten hyvinvoinnin tärkeyttä ilmentää se, että Lissabonin sopimuksessa eläimet on määritelty tunteviksi olennoiksi, joiden hyvinvointi täytyy ottaa täysimääräisesti huomioon laadittaessa ja pantaessa täytäntöön EU:n politiikkaa eräillä aloilla⁷⁶.

''Unioni ja jäsenvaltiot ottavat eläinten, jotka ovat tuntevia olentoja, hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon kunnioittaen samalla erityisesti uskonnollisiin rituaaleihin, kulttuuriperinteeseen ja alueelliseen perintöön liittyviä jäsenvaltioiden lakeja ja hallinnollisia määräyksiä sekä tapoja.'' – Lissabonin sopimus, 13. artikla -.

⁷⁴ HE 81/2009, s. 13, 17.

⁷⁵ HE 81/2009, s. 23–24.

⁷⁶ Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti 2012, s. 90.

Eläinten hyvinvoinnista on tullut Lissabonin toisen osaston yleisesti sovellettavien määräyksien 13 artiklan myötä osa EU:n perussopimusta. Aiemmin se oli vain julistuksellinen lisäosa Amsterdamin vuoden 1997 sopimuksessa, jossa todettiin, että eläimet ovat tuntevia eliöitä. Lissabonin sopimus on merkittävä, sillä se edellyttää EU-instituutioita ottamaan eläinten hyvinvoinnin huomioon ja arvioimaan sen toteutumista politiikanteossa. Eläinten hyvinvointi ulottuu koskemaan maataloutta ja eläinkuljetuksia, mutta myös teknologista kehitystä sekä kalataloutta. Artiklan lopussa painotetaan kuitenkin uskonnollisten ja kansallisten perinteiden huomioimista.⁷⁷

Euroopan unionissa luotiin komission toimesta ensimmäinen eläinten hyvinvointiin ja suojeleluun liittyvä toimintasuunnitelma vuonna 2006⁷⁸. Nykyinen strategia vuosille 2012–2015 painottaa pääkohtinaan eläinten hyvinvointia koskevan puitelain säätämistä EU-tasolle, eläinten hyvinvointia mittaavien indikaattoreiden käyttöön ottamista, eläinten käsittelijöiden pätevyysvaatimuksista säätämistä ja eläinten hyvinvointikeskusten verkon perustamista unioniin.⁷⁹ Eläintensuojelua ja -hyvinvointia koskeva lainsäädäntö koskettaa kaikki EU:n jäsenmaita. Suomen EU-jäsenyys on merkinnyt varsinkin tuotantoeläinten hyvinvoinnille paljon, sillä jäsenyyden myötä Suomi on sitoutunut Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Yksi tärkeä tekijä on ollut täydentävien ehtojen asettaminen maataloustuille vuonna 2007. Niissä säädetään, että maataloustukea nostavien tuottajien on noudatettava eläinten hyvinvoinnille asetettuja vaatimuksia. Tähän liittyy myös sääntöjen noudattamisen valvonta.⁸⁰

Myös Suomen hallitusohjelmissa on nähtävissä eläinten hyvinvointia edellyttämät vaatimukset. Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa, jota Pääministeri Kiviniemen hallitus jatkoi, mainittiin eläinlääkintähuoltolain sekä eläntätilain uudistus tavoitteena eläinlääkintäpalveluiden saatavuuden varmistaminen ja viranomaisvalvonnan yhtäläinen toimivuus koko maassa. Tavoitteena oli tällöin myös eläinlääkintäpalveluiden ja viranomaispalveluiden eriyttäminen.⁸¹ Kataisen hallitusohjelmassa eläinten hyvinvointi korostui entisestään ja tuol-

⁷⁷ Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti 2012, s. 90; Ks. myös lisää Euroopan komission verkkosivut, kohdasta ”Lissabonin sopimuksen 13 artiklan merkityksestä politiikanteossa”.

⁷⁸ KOM (2006) 13 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle eläinten suojelua ja hyvinvointia koskevasta yhteisen toimintasuunnitelmasta vuosiksi 2006–2010.

⁷⁹ KOM (2012) 6 lopullinen/2. 15.2.2012. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle eläinten suojelua ja hyvinvointia koskevasta Euroopan unionin strategiasta vuosille 2012–2015.

⁸⁰ Kupsala 2011, s.46.

⁸¹ Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelma (19.4.2007), s. 35.

loin eläinsuojelujärjestöjen edustajia pääsi myös mukaan hallitusneuvotteluihin. Ohjelmassa painotetaan myös tuotantoeläinten hyvinvointia ja eläinsuojeluvalvonnan vahvistamista. Lisäksi ohjelmassa mainitaan eläinsuojeluasiamiehen viran perustaminen sekä eläinsuojelulainsäädännön uudistaminen.⁸² Maa- ja metsätalousministeriöön saatiinkin perustettua uusi eläinsuojeluasiamiehen virka elokuussa 2013, jonka tehtävänä on parantaa eläinten hyvinvointia yhteiskunnan eri osa-alueilla sekä tukea eri toimijoiden välistä yhteistyötä eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi.⁸³

Euroopan unionin sopimukset, direktiivit ja ohjelmat määrittelevät yhteiset eurooppalaiset normit koskien eläinten hyvinvointia. Useimmat Suomenkin allekirjoittamat sopimukset asettavat eläinten hoidolle vain vähimmäistason, joten yksittäiset EU-maat voivat säätää itse tiukempia lakeja. Sopimukset ulottuvat yksityiskohtaisista eri eläinlajeista laajempiin suojelu- ja valvontatehtäviin. Käytännössä Euroopan unionin säädösten merkitys näkyy hyvin Suomessa esimerkiksi kunnallisessa eläinlääkintähuoltotoiminnan käytännön valvontatehtävissä. Esimerkiksi kunnallisen elintarviketuotannon ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa säätelee oleellisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston antama asetus⁸⁴.

Sopimusten, direktiivien ja toimintasuunnitelmien lisäksi Euroopan unionin eläinasioiden hallintaa ohjaavat yleisen tason toimintastrategiat. Nämä ohjelmat ohjaavat myös Suomen eläinlääkintähuoltopolitiikkaa. Komission tiedonanto ”Eläinten terveyttä koskeva strategia vuosiksi 2007–2013” painottaa mieluummin ennaltaehkäisyä kuin hoitoa. Tämän tiedonannon tarkoituksena on ohjailta kaikkia alan toimijoita toimimaan yhteisön säännösten mukaisesti. Tällä neljän pilarin strategialla on seuraavat tavoitteet: 1) varmistetaan kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuus, 2) tuetaan tuotantoeläinten kasvatusta ja maaseudun taloutta, 3) varmistetaan oikeasuhteiset toimet eläinten siirroissa ja 4) edistetään EU:n kestävä kehitystä⁸⁵. Suomen lainsäädäntö seuraa kansainvälistä linjaa, sillä myös meillä uudistetun eläinlääkintähuoltolain tavoite on ollut ennaltaehkäisyn painottaminen eläinten suojelussa ja hoidossa⁸⁶.

⁸² Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma (22.6.2011), s. 54.

⁸³ Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut 18.6.2013, kohta ”Sari Salmisesta eläinsuojeluasiamies maa- ja metsätalousministeriöön”.

⁸⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta.

⁸⁵ KOM (2007) 539 lopullinen. Eläinten terveyttä koskeva EU:n strategia vuosiksi 2007–2013.

⁸⁶ HE 81/2009 vp, s. 1.

Eläinten hyvinvoinnin edistäminen käytännön tasolla näkyy myös viljelijöille maksettavina tukina. Suomessa on ollut käytössä vuodesta 2008 eläinten hyvinvoinnin tuki, jota voivat hakea sika- ja naudatilalliset. Tuen tarkoituksena on korvata viljelijöille eläinten hyvinvoinnista aiheutuneita lisäkustannuksia. Sillä varmistetaan, että eläinten hyvinvointia edistävät toimenpiteet eivät heikennä tuotannon kannattavuutta. Eläinten hyvinvointituki kuuluu Manner-Suomen kehittämisohjelmaan piiriin.⁸⁷

3.3 Valtion ympäristöterveydenhuollon viranomaisjärjestelmä ja eläinlääkintähuolto

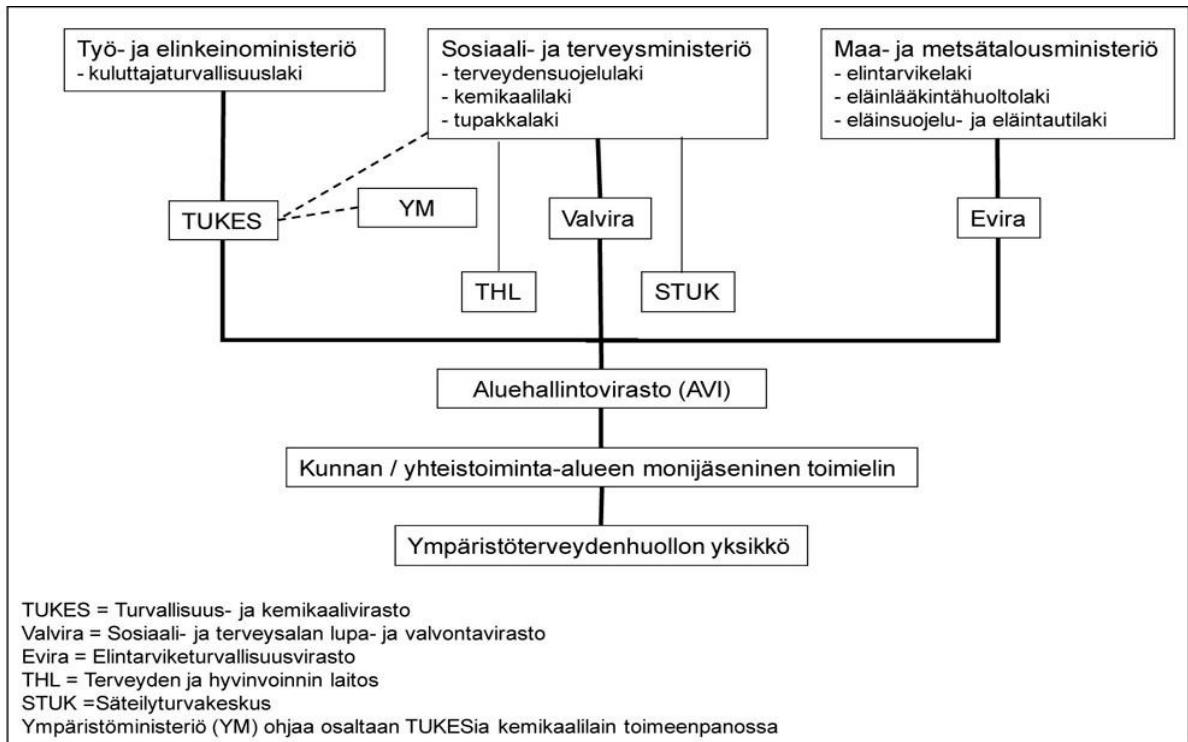
3.3.1 Ympäristöterveydenhuollon hallintojärjestelmä

Suomessa kuntien eläinlääkintähuollon taustalla vaikuttaa laaja viranomaisten hierarkia, joka valvoo ja ohjaa toimintaa. Eläinlääkintähuollon järjestäminen on Suomessa ollut pitkään kuntien tehtävänä. Kuntien eläinlääkintähuollon tehtäväsarka on nykyään laajentunut merkittävästi ja kuntien eläinlääkintähuollosta säädetään monilla erityislaililla, kuten edellä on jo tullut ilmi. Edelleen kuntien eläinlääkintähuollon järjestämisen taustalla vaikuttavat monet kansainväliset sopimukset ja säädökset.

Eläinlääkintähuolto osana ympäristöterveydenhuoltoa on Suomessa organisoitu valtionhallinnon eri tasoille. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät on jaettu eri ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken. Selkeyden vuoksi seuraavalla sivulla (kuviossa 1) on esitettyä tämänhetkinen ympäristöterveydenhuollon organisointi Suomessa. Eläinlääkintähuollon organisoinnin osalta tässä luvussa selvitetään ensin valtion viranomaisjärjestelmää, jolloin perehdytään maa- ja metsätalousministeriön (MMM), Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ja aluehallintovirastojen (AVI) rooliin. Kunnan eläinlääkintähuoltoa ja sen järjestämistä käsitellään laajemmin neljännessä pääluvussa.

⁸⁷ Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti 2012, s. 41. Ks. lisää eläinten hyvinvoinnin tuesta tarkemmin: valtioneuvoston asetus eläinten hyvinvoinnin tuesta vuosina 2008–2013 (130/2008) sekä valtioneuvoston asetus eläinten hyvinvoinnin tuen valvonnasta vuosina 2008–2013 (418/2008).

Kuvio 1



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö (23.3.2012): Ympäristöterveydenhuollon organisointi.

Löydettävissä osoitteessa: <http://www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys/vastuut/organisointi>. (28.8.2014).

3.3.2 Maa- ja metsätalousministeriön tehtävät

Ympäristöterveydenhuolto käsittää julkishallinnon harjoittaman valvonnan, jossa valvotaan ihmisten terveyteen vaikuttavaa elinympäristöä. Ihmisten terveyttä varmistetaan terveysuojelun lisäksi huolehtimalla elintarvikkeiden, kemikaalien, tupakoinnin, kuluttajaturvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin riittävästä valvonnasta. Valvonnan ylimmästä johdosta eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa vastaa maa- ja metsätalousministeriö (MMM).⁸⁸ Sen tehtävistä eläinlääkintähuollossa säädetään ElhL:n 2 luvussa, joka käsittelee eläinlääkintähuollon toimivaltaisia viranomaisia. Ministeriön tehtävänä on ohjata ja valvoa eläinlääkintähuoltolain ja sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanoa ja noudattamista (ElhL 4 §).

⁸⁸ Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011–2014, s. 5.

Maa- ja metsätalousministeriön yhteyteen on perustettu vuoden 2009 lopussa tuotantoeläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta. Sen tehtävänä on avustaa ministeriötä tuotantoeläinten hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä ja linjauksissa sekä antaa ehdotuksia ja lausuntoja tuotantoeläinten hyvinvointiin liittyvistä aloitteista ja ehdotuksista. Neuvottelukunnan toiminnalla halutaan nostaa tuotantoeläinten hyvinvoinnin merkitystä ja eläinten arvostusta yhteiskunnassa sekä lisätä eettistä keskustelua.⁸⁹ Tämä neuvottelukunta muodostuu neuvonnan, tutkimuksen, tuottajien, teollisuuden, kaupan, eläinsuojelujärjestöjen, viranomaisten ja kuluttajien edustajista. Apunaan se käyttää asiantuntijaryhmiä, jotka ovat erikoistuneet eri eläinlajien erityistarpeisiin.⁹⁰ Vuonna 2011 on maa- ja metsätalousministeriön yhteyteen perustettu myös seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta. Se toimii samalla periaatteella kuin tuotantoeläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta olemalla maa- ja metsätalousministeriön apuna seura- ja harrastuseläinten hyvinvointia koskevissa kysymyksissä ja linjauksissa.⁹¹

3.3.3 Elintarviketurvallisuusviraston tehtävät

Keskushallinnon viranomaisena eläinlääkintähuollossa toimii Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira). Sen tehtävänä on ohjata ja valvoa eläinlääkintähuoltolain sekä sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanoa ja noudattamista (ElhL 5 §). Tehtävien hoitamisessa Elintarviketurvallisuusvirasto käyttää apunaan ElhL:n 8 §:ssä säädettyä valtakunnallista ohjelmaa. Tämä säännös tuli uutena tehtävänä eläinlääkintähuoltolain uudistuksen yhteydessä. Elintarviketurvallisuusviraston velvollisuutena on lain 8.1 §:n mukaan laatia koko valtakunnan kattava ohjelma kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista sekä laissa tarkoitettusta eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä. Ohjelman tulee sisältää eläinlääkäripalveluiden saatavuutta ja laatua koskevat yleiset tavoitteet. Ohjelma tulee tarkistaa kolmen vuoden välein tai tarpeen mukaan. Tällä hetkellä on voimassa oleva ohjelma kattaa vuodet 2011-2014⁹².

Eläinlääkintähuoltolain 8.1 §:ssä säädetään edelleen, että eläinlääkintähuollon valvontaa koskeva ohjelma on osa ympäristöterveydenhuollon valtakunnallista valvontaohjelmaa ja samalla se toteuttaa myös Euroopan neuvoston ja parlamentin asetuksen mukaista kansallista valvontasuunnitelmaa (EY-valvonta-asetus 882/2004). Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen

⁸⁹ Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut, kohta ”Tuotantoeläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta”.

⁹⁰ Tuotantoeläinten hyvinvointistrategia 2006, s. 49.

⁹¹ Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut, kohta ”Seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta”.

⁹² Valtakunnallinen ohjelma eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista 2011–2014 (EHO).

ohjelma poikkeaa aiemmista ohjelmista siten, että toimialakohtaisten valvontaohjelmien yleiset, kaikille samat osat on nivottu yhteen ja yhteistä toimintaohjelmaa päivitetään vuosittain tarpeen mukaan. Lisäksi ohjelma sisältää erikseen eri toimialakohtaiset ohjelmat. Toimialakohtaisia valvontaohjelmia ovat ohjelmat, joista säädetään kansanterveyslaissa määritellyissä ympäristöterveydenhuollon laeissa. Valtakunnallisen ohjelman tavoitteena on mm. yhtenäistää keskusvirastojen ohjausta kunnille ja sitä kautta yhdenmukaistaa valvontakäytäntöjä koko maassa.⁹³

Ympäristöterveydenhuollon valtakunnalliseen valvontaohjelmaan tulee velvoite valtioneuvoksen asetuksella ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (Valvontaohjelma-asetus 78/2011). Asetusta sovelletaan ympäristöterveydenhuollon yhteiseen valtakunnalliseen valvontaohjelmaan ja ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tarkoitettuun toimialakohtaiseen valtakunnalliseen valvontaohjelmaan (1.1 §). Asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tarkoitettujen kunnallisten valvontaviranomaisten suorittaman valvonnan ohjausta (1.2 §).

Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen valvontaohjelma on laadittu Eviran toimesta. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valtakunnallisen valvontaohjelma (EHO) koskee siis tällä hetkellä vuosia 2011 – 2014. Sen tarkoituksena on tehostaa ja yhdenmukaistaa Eviran ohjaamaa valvontaviranomaisten toimintaa. Ohjelmassa on määriteltynä tarkemmin myös eläinlääkäripalveluiden saatavuutta ja laatua koskevat yleiset tavoitteet sekä valvontaan liittyviä toimenpiteitä. Ohjelman tavoitteena on varmistaa, että valvontatehtävistä ja eläinlääkäripalveluista vastaavat tahot ovat varanneet toimille riittävät resurssit. Valvontaohjelman lisäksi Evira laatii eläinten hyvinvoinnin toimenpideohjelmaa. Niiden tarkoituksena on ennaltaehkäistä eläintiloilla ilmeneviä eläinsuojeluongelmia. Toimenpideohjelmien kohde vaihtuu vuosittain ja siinä tarkastellaan eläinsuojelutarkastuksissa havaittuja yleisimpiä ongelmia ja laiminlyöntejä eläinten pidossa.⁹⁴

Tämän tutkimuksenteon aikana on ilmestynyt uusi eläinlääkintähuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019. Kuntaliitto on lausunnossaan kritisoinut sitä, että siinä ohjataan liian yksityiskohtaisesti sekä kuntien valvontaa että kuntien eläinlääkäripalvelujen jär-

⁹³ Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen ohjelma vuosille 2011–2014, s. 11.

⁹⁴ Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti 2011, s. 46.

jestämistä. Osa eläinlääkintähuollon valvontasuunnitelmissa edellytetyistä yksityiskohdista kuuluisi Kuntaliiton mukaan enemmän toimintaohjeisiin kuin valvontasuunnitelmaan. Lisäksi Kuntaliitosta todetaan, että ohjelmassa ohjataan kuntia tarjoamaan lainvaatimukset ylittäviä palveluja, mikä lisää kuntien eläinlääkintähuollon kustannuksia.⁹⁵

Eviran tehtäviin kuuluu lisäksi elintarvikelain mukaisia tehtäviä. ElhL:n 8.3 §:n mukaan Eviran tehtävänä on laatia myös valtakunnallinen elintarvikeohjelma ja sen valvontaa koskeva valvontasuunnitelma. Tästä velvollisuudesta säädetään lisää elintarvikelaissa.

3.3.4 Aluehallintovirastojen tehtävät

Aluehallinnon uudistus toteutettiin Suomessa vuonna 2010. Tuolloin valtion lukuisat aluehallintoviranomaiset koottiin kahteen monialaiseen viranomaiseen, joita ovat aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Niiden pääasiallisena tehtävänä on hoitaa lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueellaan. Taustalla on alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen.⁹⁶ Aluehallintovirastojen toimintaa säätelee laki aluehallintovirastosta (896/2009). Aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin kuuluu yhtenä osana ympäristöterveydenhuolto. Lain 4.1 §:n 2 kohdassa säädetään, että aluehallintovirastojen hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä ympäristöterveydenhuollossa.

Aluehallintovirastoilla on merkittävä rooli kunnan eläinlääkintähuollon valvonnassa. ElhL:n (765/2009) 6 §:ssä (1596/2009)⁹⁷ määritellään aluehallintovirastojen tehtävät eläinlääkintähuollossa. Sen mukaisesti aluehallintovirastojen pääasiallisena tehtävänä on valvoa eläinlääkintähuoltolain sekä sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanoa ja noudattamista toimialueelleen. Edelleen samassa säädetään, että aluehallintovirasto huolehtii Euroopan unionin suorien maataloustukien ehtojen elintarvikkeisiin, eläintautien ilmoittamiseen ja eläinten hyvinvointiin liittyvän sekä Euroopan unionin eläinten hyvinvointia koskevien säädösten edellyttämän otantaan perustuvan säännöllisen valvonnan järjestämisestä. Tämän lisäksi aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu osallistua eläinsuojelulain mukaiseen valvontaan oma-

⁹⁵ Kuntaliiton verkkosivut, Kuntaliiton lausunto Eviralle 19.6.2014 eläinlääkintähuollon valvontasuunnitelman vuosille 2015–2019.

⁹⁶ Husa & Pohjolainen 2014, s. 221–222.

⁹⁷ Lain 6 §:n muutoksella (1596/2009) säädettiin lähinnä siitä, aluehallintovirastot korvasivat entiset lääninhallitukset ja niiden tehtävät.

aloitteisesti tai paikallisen eläinsuojeluviranomaisen pyydettyä tehtävien siirtoa aluehallintovirastolle (ElhL 6 §).

Tehtäviensä hoitamisessa aluehallintovirasto käyttää apunaan eläinlääkintähuollon eri tason suunnitelmia⁹⁸. Eläinlääkintähuoltolain 9 § koskee eläinlääkintähuollon alueellisia suunnitelmia. Sen mukaisesti aluehallintovirastoilla on velvollisuus laatia alueellinen suunnitelma kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista sekä laissa tarkoitettusta eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä. Suunnitelmassa on huomioitava valtakunnallinen suunnitelma. Kuten valtakunnan tasoinen ohjelma, on tämäkin säädös tullut uutena vuoden 2009 lakiuudistuksen myötä. Suunnitelman tulee sisältää eläinlääkäripalveluiden saatavuutta ja laatua koskevat yleiset alueelliset tavoitteet. Myös tämä ohjelma tulee uudistaa vähintään kolmen vuoden välein. Lisäksi laissa on viittaussäännös elintarvikelakiin, jossa säädetään, että aluehallintovirastoilla on velvollisuus laatia elintarvikelain mukainen elintarvikevalvontaa koskeva suunnitelma.⁹⁹

Aluehallintovirastoissa ympäristöterveydenhuollon valvontaa suorittavat ympäristöterveydenhuollon ylitarkastajat ja läänineläinlääkärit. Heidän tehtävänä on pääasiassa huolehtia lainsäädännön täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta toimialueellaan. He ohjaavat ja valvovat paikallistasolla tehtävää eläinsuojeluvalvontatyötä.¹⁰⁰ Läänineläinlääkäreiden tehtäviä määritellään erikseen muun muassa eläinsuojelulaissa ja eläintautilaissa. Läänineläinlääkäreiden määrää on lisätty lakiuudistuksen myötä. Eläinlääkintähuoltolain esitöissä tavoitteena mainittiin 15 uutta läänineläinlääkäriä virkaa¹⁰¹.

Aluehallintovirasto suorittaa eläinlääkintähuollonvalvontaa myös suorittamalla otantaan perustuvia eläinsuojelutarkastuksia, täydentävien ehtojen valvontaa, lääkitsemislainsäädännön valvontaa sekä omaehtoisesti tai kunnan pyynnöstä kriittisiä eläinsuojelutehtäviä. Lisäksi aluehallintovirasto ohjaa kunnaneläinlääkäreitä eläintautien torjunnassa, vastaa alueen eläintautivalmiudesta sekä osallistuu tautitilanteiden hoitoon vakavissa eläintautitapauksissa. Apunaan aluehallintovirastoilla on tässä erityiskoulutuksen saaneet valmiuseläinlääkärit.¹⁰²

⁹⁸ HE 81/2009 vp. s. 31.

⁹⁹ Eläinlääkintähuoltolaki 9 § 1-3 mom.

¹⁰⁰ Aluehallinnon verkkosivut, kohta ”Ympäristöterveys, valvontaviranomaiset”.

¹⁰¹ HE 81/2009 vp, s. 30.

¹⁰² Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 5.

4 KUNNAN ELÄINLÄÄKINTÄHUOLLON JÄRJESTÄMISEN OIKEUDELLISET REUNA-EHDOT

4.1 Eläinlääkintähuolto - osa kunnan ympäristöterveydenhuoltoa

4.1.1 Eläinlääkintähuoltolaki kunnan tehtävien säätelijänä

Eläinlääkintähuolto on yksi merkittävä osa kuntien ympäristöterveydenhuoltoa. Eläinlääkintähuoltoa säätelee tarkemmin eläinlääkintähuoltolaki (795/2009). Eläinlääkintähuoltolaissa säädetään siitä, mikä osa eläinlääkintähuollosta kuuluu kuntien järjestämisvastuulle. ElhL:n 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on varmistaa kuntien järjestämien eläinlääkäripalveluiden saatavuus ja laatu sekä muiden eläinlääkäripalvelujen valvonta. Edelleen lain tarkoituksena on varmistaa elintarvikkeiden turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta. Laki koskee kunnallista ja yksityistä eläinlääkintähuoltoa sekä eläinlääkintähuoltoon liittyvää valvontaa ja hallintoa¹⁰³.

Eläinlääkintähuoltolakia sovelletaan eläinlääkäripalveluihin sekä eläimistä saatavien elintarvikkeiden alkutuotannon terveydelliseen valvontaan, muuhun elintarvikkeiden turvallisuuden valvontaan, eläintenpidon terveydelliseen valvontaan, eläintautien vastustamiseen ja ennalta ehkäisemiseen sekä eläinsuojeluun (ElhL 2.1 §). Eläinlääkintähuollon soveltamisalaan kuuluvasta valvonnasta säädetään ElhL:n (765/2009) 2.2 §:n (198/2013) mukaan seuraavissa erityislaissa:

- Elintarvikelaki (23/2006),
- Eläintautilaki (441/2013),
- Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annettu laki (488/1960),
- Eläinsuojelulaki (247/1996),
- Eläinten kuljetuksesta annettu laki (1429/2006),
- Eläinten lääkitsemisestä annettu laki (617/1997) sekä
- maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013).

¹⁰³ HE 81/2009 vp, s. 28.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi eläinlääkintähuoltolaissa säädetään myös kunnaneläinlääkärin viran kelpoisuusehdoista (16 §), eläinlääkäripalveluiden maksuista ja korvauksista (19–25 §) sekä yksityisen eläinlääkintähuollon valvonnasta ja siihen liittyvästä palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuudesta (26–33 §).

Kunnan eläinlääkäripalvelut määritellään eläinlääkintähuoltolain 3 §:ssä, jossa käsitteen määritellään tarkoittavan eläinlääkintähuoltolaissa seuraavaa:

”Eläinlääkäripalvelulla tarkoitetaan eläimen terveydentilan sekä sairauksien toteamista ja todistamista, eläinlääkärinavun antamista ja eläinlääkinnällisten todistusten antamista, eläimen pitämistä hoidettavana eläinlääkärinavun antamista taikka siihen liittyvää tutkimusta varten, toimenpiteitä eläimen terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämiseksi, ennalta ehkäisevää terveydenhuoltotyötä sekä eläimen lopettamista.” (Elhl 3 §, kohta 3).

Eläinlääkäripalvelut ovat merkittävä osa eläinlääkintähuollon käsitettä, ja siksi siihen liittyvien tehtävien määrittely on tärkeää. Eläinlääkäripalvelujen käsitteen määrittely tuli uutena säännöksenä vuoden 2009 eläinlääkintähuoltolakiin. Se kattaa sekä palveluiden tuottajan tarjoamat eläinlääkäripalvelut että kunnan tehtäväksi säädetyt eläinlääkäripalvelut¹⁰⁴.

Eläinlääkäripalvelut voidaan eritellä ElhL:n 3 §:n 4 ja 5 kohdan mukaisesti peruseläinlääkäripalveluihin sekä kiireelliseen eläinlääkäriapuun. Eläinlääkäripalvelujen jaottelu on oleellista siksi, että se vaikuttaa kunnalle säädettyjen tehtävien rajaamiseen. Lain esitöiden mukaan peruseläinlääkäripalvelulla tarkoitetaan eläinlääkäripalvelua, jota annetaan eläinlääketieteelliseen yleistutkimukseen tai kliiniseen tutkimukseen perustuen tavanomaisissa vastaanottotiloissa tai eläinsuojissa. Kiireellisellä eläinlääkärinavulla tarkoitetaan puolestaan äkillisesti ja vakavasti sairastuneen tai vahingoittuneen eläimen eläinlääketieteellistä yleistutkimusta tai kliinistä tutkimusta, ensiavun luonteisia hoitotoimenpiteitä sekä eläimen lopettamista eläinsuojelullisin perustein.¹⁰⁵

¹⁰⁴ HE 81/2009 vp, s. 28.

¹⁰⁵ HE 81/2009 vp, s. 29.

Kunnalle säädettyjen eläinlääkintähuoltotehtävien rajaamiseen vaikuttaa myös se, määritelläänkö eläin koti- vai hyötyeläimeksi. Kotieläimet ovat sellaisia kesyjä eläimiä, joita ihminen pitää tai hoitaa hyödyn, seuran tai harrastuksen vuoksi. Kotieläimen käsite koskee myös poroja tarhattua nisäkästä, lintua ja mehiläistä sekä viljeltyä vesieläintä. Hyötyeläimillä puolestaan tarkoitetaan kotieläintä, jota pidetään maatalouteen tai muuhun elinkeinotoimintaan kuuluvana taikka ihmiselle tarpeellista työsuoritusta varten. (ElhL 3 §, kohdat 1-2)

Eläinlääkintähuoltolaki koskee myös yksityistä eläinlääkintähuoltoa, joten laissa on tarkennettu yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan määritelmää. Eläinlääkintähuoltolaissa säädetään, että yksityisellä eläinlääkäripalvelun tuottajalla tarkoitetaan eläinlääkäripalvelua tarjoavaa luonnollista henkilöä, yksityisoikeudellista oikeushenkilöä tai oppilaitosta (ElhL:n 3 §, kohta 6). Yksityisoikeudellisella oikeushenkilöllä tarkoitetaan eläinlääkäripalveluiden tuottajana yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai säätiötä. Oppilaitos voi puolestaan tarkoittaa myös yliopistoa. Kuntaa ei pidetä lainvalmistelutöiden mukaan tässä yhteydessä lain tarkoittamana palveluiden tuottajana.¹⁰⁶ Aiemmassa eläinlääkintähuoltolaissa määriteltiin erikseen itsenäinen ammatinharjoittaja ja palveluiden tuottaja¹⁰⁷. Voimassa olevassa eläinlääkintähuoltolaissa tätä jakoa ei enää tehdä.

4.1.2 Kunnan eläinlääkintähuollon suunnittelu ja valvonta

Kunnilla on päävastuu ympäristöterveydenhuollon valvonnasta ja ne toteuttavat itsenäisesti valvontaohjelmien mukaisia valvontasuunnitelmia. Kuntien ympäristöterveydenhuollon valvontaa säätelee tarkemmin valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (Valvontasuunnitelma-asetus 665/2006). Asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tarkoitettujen kunnallisten valvontaviranomaisten tehtäväksi säädettyä valvontaa (1.2 §). Asetuksen 3 §:n mukaan kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman tulee sisältää vähintään tarkastuksen sisältö, valvontakohteiden tai valvontakohdetyyppien tarkastustiheys, tarkastukseen käytettävä aika, kunnan toimesta tapahtuva näytteidenotto ja näytteiden tutkiminen sekä valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi. Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmalla tarkoitetaan asetuksessa yhtä valvontasuunnitelmaa, johon on koottu toimialakohtaiset asiat eri ympä-

¹⁰⁶ HE 81/2009 vp, s. 30.

¹⁰⁷ HE 252/1989 vp., s. 17–18.

ristöterveydenhuollon laeista.¹⁰⁸ Tähän suunnitelmaan tulee sisällyttää myös kunnan eläinlääkintähuollon eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontasuunnitelma. Lain esitöissä todetaan, että vaikka nämä kunnaneläinlääkärin tehtävät ovat valtion tehtäviä, kunnilla on silti velvollisuus suunnitella näiden tehtävien järjestäminen alueellaan¹⁰⁹.

Eläinlääkintähuoltolain 10.1 §:n mukaan kunnilla on siis velvollisuus laatia suunnitelma järjestämistään eläinlääkäripalveluista sekä laissa tarkoitettua eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä alueellaan. Suunnitelman tulee sisältää tiedot eläinlääkäripalvelun tuottamistavasta, saatavuudesta, laadusta ja mitoituksesta sekä valvontaan kuuluvista tarkastuksista, näytteenotoista ja muista toimenpiteistä. Lisäksi 10.1 §:ssä säädetään, että kunnan on ennen palveluiden mitoituksen suunnittelua otettava huomioon alueen yksityisiä eläinlääkäripalveluja tuottavat toimijat. Tällöin kunnan velvollisuus järjestää omaa palvelutuotantoa vähenee, jos alueella on muutenkin runsaasti tarjolla yksityisiä palveluntuottajia, kuten esimerkiksi seura- ja harrastuseläinten hoitamista varten¹¹⁰.

Kunnan oma suunnitelma on kytköksissä tiiviisti myös ylemmän tason suunnitelmiin. Eläinlääkintähuoltolain 10.2 §:n mukaisesti kunnan on huomioitava suunnitelman laadinnassa valtakunnallinen ja alueellinen suunnitelma. Kunnan suunnitelma on tarkastettava vähintään kolmen vuoden välein, kuten muutkin ylemmän tason suunnitelmat. Edelleen säädetään, että kunnan suunnitelman laatimista ohjaa aluehallintovirasto, joka myös valvoo ja arvioi sen toteutumista (ElhL 10.2 §). Lain esitöiden mukaan eläinlääkintähuollon valtakunnallisen, alueellisen ja kunnallisen tason suunnitelmat muodostavat kokonaisuuden, jossa kaikki vaikuttavat toisiinsa. Tarkoituksenmukaista olisi resurssien käytön suunnittelun kannalta, että ylemmän tason suunnitelmia tarkastettaisiin uudelleen kuntien tekemien suunnitelmien pohjalta.¹¹¹ Eläinlääkintähuoltolaissa säädetään myös kuntien velvollisuudesta laatia elintarvikelain mukainen elintarvikevalvontaa koskeva suunnitelma (ElhL 10.3 §).

¹⁰⁸ Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen ohjelma vuosille 2011–2014, s.19.

¹⁰⁹ HE 81/2009 vp, s. 33.

¹¹⁰ HE 81/2009 vp, s. 33.

¹¹¹ HE 81/2009 vp, s. 33.

4.1.3 Eläinlääkintähuollon tehtävien hoidon säädöspohja

Kuntien tehtävien järjestämisen taustalla on kuntalain 2 §¹¹². Kuntien tehtävien hoidossa on eroteltavissa kolme eri muotoa. Ensisijainen kunnan tehtävien hoidon järjestelymuoto on se, että kunnan oma organisaatio hoitaa tehtävät. Tämä pätee sekä erikseen säädetyjen että vapaaehtoisten tehtävien hoitoon. Toiseksi kunta voi tehtävien hoidossa käyttää hyväkseen kuntien julkisoikeudellista yhteistoimintaa. Tämä koskee sekä vapaaehtoisia tehtäviä että erikseen säädettyjä. Kuntien yhteistoiminta voi usein olla myös pakollista. Kolmas tehtävien hoidon tapa on antaa niiden hoito ulkopuoliselle organisaatiolle, joka voi olla julkis- tai yksityisoikeudellinen.¹¹³ Eläinlääkintähuollossa kuntien yhteistoiminta on jo käytännössäkin pakollista, sillä kuntien resurssit yksistään ovat liian pieniä hoitamaan eläinlääkintähuollon tehtäviä¹¹⁴.

Kuntien tehtävät eläinlääkintähuollossa voidaan erottaa aiemmin tutkimuksessa jaoteltuihin käsitteisiin palvelu- ja viranomaistehtävistä. Eläinlääkintähuoltolain 7 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta tehtävien järjestämiseen sekä tehtävien hoidon järjestämistavoista seuraavasti:

”Kunta järjestää alueellaan peruseläinlääkäripalvelut ja kiireellisen eläinlääkärinavun sekä elintarvikkeiden turvallisuuden valvonnan ja kunnaneläinlääkärille säädetyjen tehtävien hoidon siten kuin tässä laissa säädetään.

Kunnassa näistä tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009) tarkoitettua yhteistoiminta-aluetta.”(1 mom.)

”Kunta voi sopia toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, että kunnalle tässä laissa säädetyn tehtävä, jossa toimivalta kuuluu tai voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi.

¹¹² Kuntalaki 2.1 §: säätelee tehtävien järjestämistä seuraavasti: ” Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

¹¹³ Hannus ym. 2009, s. 72.

¹¹⁴ Tätä perustelen sillä, että eläinlääkintähuolto kuuluu kuntien ympäristöterveydenhuoltoon (Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 21.1 §) ja ympäristöterveydenhuolto tulee järjestää siten, että yhdellä siitä vastaavasta toimieliemestä on oltava käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat resurssit (Yhteistoiminta-aluelaki 410/2009, 2.3 §).

Kuntayhtymä voi tehdä edellä tarkoitetun sopimuksen, jos siihen on kuntayhtymän jäsenkuntien suostumus.” (2 mom.)

Kuntalaissa säädetään, että valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisen perusteista (13 §, 2 mom, 2 kohta). Tähän kuuluu myös tehtävien hoitotavasta päättäminen¹¹⁵. Tällöin pitää päättää siitä, hoitaako kunta tehtävän itse vai yhteistoiminnassa toisten kuntien kanssa tai perustetaanko tehtävän hoitamiseksi esim. kuntayhtymä. Tehtävän ulkoistaminenkin voi tulla kyseeseen, riippuen tehtävän laadusta.

Kuntien yhteistoiminnan perussäännökset ovat kuntalaissa (76–77 §), mutta sen lisäksi erityislainsäädännöllä säädetään eri aloja koskevasta yhteistoiminnasta. Kunta voi ensinnäkin hoitaa tehtävää yhden tai useamman muun kunnan puolesta (KuntaL 76.2 §). Tällaisesta yhteistoimintamuodosta käytetään usein nimitystä sopimuksenvarainen yhteistoiminta tai sopimusyhteistyö. Silloin kuntien välinen yhteistoimintasopimus voi koskea yhteisen viran perustamista ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamista, viranomaistehtävien hoitamista ostopalveluina (KuntaL 76.3 §) tai yhteisen toimielimen asettamista (KuntaL 77 §). Näissä kaikissa tapauksissa isäntäkunta tai vastuukunta hoitaa tehtävät muiden sopijakuntien puolesta. Tehtävän hoitamiseksi kunnat voivat perustaa myös kuntayhtymän, joka perustetaan perussopimuksella.¹¹⁶ Kuntien alueellinen yhteistoiminta on viime aikoina lisääntynyt, sillä usein kuntien uusissa tehtävissä edellytetään pakollista lakisääteistä toimintaa.¹¹⁷ Näin on myös eläinlääkintähuollossa, jossa järjestämistä säätelevä laki ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä edellyttää, että kaikki ympäristöterveydenhuoltoon kuuluva lainsäädäntö on keskitettävä samalle toimielimelle.

Tehtävän hoitaminen toisen kunnan puolesta järjestetään usein sopimusyhteistoimintana isäntäkuntamallin, nyttemmin vastuukuntamallin, mukaisesti. Siinä sovitaan, että isäntäkunta hoitaa muiden kuntien puolesta sovitut tehtävät. Muiden kuntien tehtävänä on valita edustajansa yhteisen toimielimen hallintoon sekä osallistua toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Sopimuksella pyritään turvaamaan palveluiden tasapuolisuus kaikissa yhteistoiminta-alueen kunnissa.¹¹⁸ Yhteistoimintaa on myös kuntien yhteinen virka, jolloin viranhaltija hoitaa tehtäviään

¹¹⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 208.

¹¹⁶ Harjula & Prättälä 2012, s. 630–633.

¹¹⁷ Harjula & Prättälä 2012, s. 634.

¹¹⁸ Harjula & Prättälä 2012, s. 636.

kahdessa tai useammassa kunnassa. Kunnat tekevät yhdessä päätöksen viran perustamisesta, jolloin viranhaltija on virkasuhteessa näihin kuntiin. Työnantajan velvollisuudet kuuluvat kuitenkin vain yhdelle kunnalle. Viranhaltijan kustannukset määräytyvät sopimuksen mukaisesti. Vaikka yhteistä virkaa tai toimielintä ei perustettaisi, voivat kunnat tehdä sopimuksia myös palvelujen ostamisesta toiselta kunnalta. Tällöin ongelmaksi voi muodostua toimivaltakysymykset. Lähtökohtaisesti kuntien on perustettava yhteisten tehtävien hoitamiseksi yhteinen virka, jos viranhaltijan tehtäviin sisältyy esimerkiksi esittely toisen kunnan toimielimessä sekä itsenäistä päätösvaltaa.¹¹⁹ Lisäksi kunnat voivat sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivallan siirto viranhaltijalle on mahdollista, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi (KuntaL 76.3 §). Virkavastuulla tarkoitetaan tällöin vastuuta toiminnan lainmukaisuudesta¹²⁰.

Kuntalain 77 §:ssä säädetään kunnan yhteisestä toimielimestä. Sillä tarkoitetaan isäntäkunnan toimielintä, joka hoitaa myös muiden yhteistoiminnasta sopineiden kuntien puolesta niille säädettyt tehtävät. Yhteiset toimielimet voivat olla lautakuntia, kuten yleensä, mutta myös johtokuntia, toimikuntia tai lautakunnan jaostoja. Osa toimielimen jäsenistä valitaan muista sopijakunnista. Sopimukseen perustuva kuntien yhteistoiminta ei ole täysin ongelmaton. Sopimusriitoja voi tulla usein siksi, että muilla sopijakunnilla isäntäkunnan lisäksi on suhteellisen rajatut mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon.¹²¹

Kuntien ympäristöterveydenhuoltoa alettiin tiivistää osana kunta- ja palvelurakennemuutoksesta vuodesta 2007 alkaen. Samana vuonna kuntien tuli antaa valtioneuvostolle selvitys, miten kunnat aikovat ympäristöterveydenhuoltonsa järjestää. Vuonna 2009 valtioneuvostolla oli oikeus tarvittaessa päättää yksittäisen kunnan liittymisestä yhteistoiminta-alueeseen. Uusien ympäristöterveydenhuollon yksiköiden tuli olla toiminnassa vuoden 2013 alusta lähtien.¹²²

Kunnan eläinlääkintähuollon tehtävät on siis organisoitu kunnallisiin ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköihin, jotka toimivat kuntien muodostamalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Lain esitöissä selvennetään, että yhteistoiminnassa kunnan tulee huolehtia sille laissa säädettyistä tehtävistä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tehtävien tar-

¹¹⁹ Harjula & Prättälä 2012, s. 637.

¹²⁰ Harjula & Prättälä 2012, s.637.

¹²¹ Harjula & Prättälä 2012, s. 638–639.

¹²² Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut 1.3.2007, kohta ”Kuntien yhteistyötä ympäristöterveydenhuollossa tiivistetään”.

koituksenmukaisen järjestämisen kannalta riittävän laajalla alueella¹²³. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueain 2 §:ssä todetaan, että kunnalla on oltava ympäristöterveydenhuollon järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit. Edelleen, jos kunta ei yksin pysty täyttämään näitä velvollisuuksia, on tehtävien hoitamista varten perustettava yhteistoiminta-alueen yhteinen toimielin taikka yhteistoiminta-alueen tehtäviä hoitava kuntayhtymä. Tämä tarkoittaa kuntalain 77 §:n mukaista toimintaa¹²⁴. Yhteistoiminta-alueen muodostamisessa perussäädöksenä toimii kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki (169/2007).

Eläinlääkintähuoltolain 7.2 §:n nojalla määritetään säädöspohja kuntien yhteistoiminnalle ja tehtävien siirrolle eläinlääkintähuollossa. Tehtävän tulee kuitenkin olla sellainen, jossa toimivallan siirto on mahdollista toiselle viranomaiselle. Tämä säädös ei kovinkaan paljon muuttanut tilannetta lakiuudistusta edeltävään tilaan, mutta nyt asiasta on säädetty selkeämmin aiempaan lainsäädäntöön verrattuna.¹²⁵ Kunnan eläinlääkintähuollon palveluista säädetään tarkemmin ElhL:n 4 luvussa kunnan eläinlääkintähuollosta. Tässä tutkimuksessa ElhL:n 4 luvun säätelemiä kunnallisia eläinlääkintähuoltotehtäviä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavissa pääluvuissa.

Tällä hetkellä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita on yhteensä 64. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä eläinlääkäripalvelut ovat iso osa kuntien ympäristöterveydenhuollon resursseja. Niihin käytetäänkin kunnissa yhteensä noin puolet kaikista ympäristöterveydenhuoltoon suunnatuista noin tuhannesta henkilötyövuodesta.¹²⁶

¹²³ HE 81/2009 vp, s.31.

¹²⁴ Kuntal 77.1 §:ssä todetaan yhteisestä toimielimestä seuraavasti: ”Kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianosaiset muut kunnat”.

¹²⁵ HE 81/2009 vp, s. 31; Vrt. kumotun eläinlääkintähuoltolain (685/1990) 6 §: ”Kunnan tehtäväksi tässä laissa säädetystä eläinlääkintähuollon toimeenpanosta ja valvonnasta huolehtii terveyslautakunta, jollei kunnanvaltuusto ole antanut tehtävää muulle lautakunnalle tai viranomaiselle”.

¹²⁶ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 6.

4.2 Kunnan eläinlääkintähuoltoa määrittävät erityislait

4.2.1 Kunnan eläinlääkintähuollon suhde eläinsuojelulakiin

Eläinlääkintähuollon yhtenä tavoitteena on varmistaa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta. Sen soveltamisalaan kuuluvasta valvonnasta säädetään lisäksi eläinsuojelulaissa (EsL 247/1996). Eläinsuojelulain tarkoituksena on suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua (EsL 1 § 1-2 mom.). Lain noudattamista kunnan alueella valvovat paikallisviranomaisina kunnan eläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija sekä poliisi (EsL 36 §, muutettu lailla 584/2013). Alueellisten ja paikallisten eläinsuojeluviranomaisten tehtävänä on valvoa, että eläimiä kohdellaan eläinsuojelusäädösten mukaisesti. Eläinsuojelutarkastuksilla seurataan, onko eläinsuojelulakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä noudatettu.¹²⁷ Kunnan alueella kunnaneläinlääkäri sekä poliisi valvovat eläinsuojelulain, eläinkuljetuslain ja eläinkuljetusasetuksen sekä niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Tämän lisäksi kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, terveystarkastaja, valvoo eläinsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.¹²⁸

Eläinsuojelulain kokonaisuudistus on aloitettu. Voimassaoleva eläinsuojelulaki on valmisteltu jo 1990-alkupuolella ja tänä aikana eläinten hyvinvoinnin arvostus ja merkitys yhteiskunnassa on muuttunut. Myös tekniikka on edistynyt eläinten pitoon liittyvissä asioissa. Lisäksi kuluttajien kiinnostus tuotantoeläinten kohtelua kohtaan on lisääntynyt ja eläinten hyvinvoinnista on tullut osa elintarvikkeiden eettistä laatua. Myös seura- ja harrastuseläinten määrän kasvu on lisännyt eläinten hyvinvoinnin merkitystä. Eläinsuojelulain muuttamisen tavoitteena onkin uudistaa lakia eläinten hyvinvoinnin tilan parantamiseksi sekä tehostaa eläinsuojeluvalvontaa. Myös lain suhdetta tutkimuksen kohteena olevaan eläinlääkintähuoltolakiin on tällöin tarkoitus tarkastella.¹²⁹

¹²⁷ Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) verkkosivut, kohta ”Eläinsuojelun valvonta”.

¹²⁸ Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) verkkosivut 28.6.2013, kohta ”Eläinsuojeluviranomaiset Suomessa”.

¹²⁹ Eläinsuojelulain kokonaisuudistus. Maa- ja metsätalousministeriön muistio 11.12.2012, s. 3, 5-6.

4.2.2 Eläinlääkintähuoltolain soveltamisalaan kuuluvat muut erityislait

Eläinlääkintähuoltolain soveltamisalaan kuuluvasta valvonnasta säädetään ElhL:n 2.2 §:n (muutettu lailla 198/2013) mukaisesti lisäksi muutamissa muissa erityislaeissa eläinsuojelulain lisäksi. Tarkastelen näitä lakeja tässä yhteydessä lyhyesti, jotta niiden merkitys selkiytyisi kunnan tehtävien järjestelyn kannalta. Joitakin näistä laeista käsittelen lisää seuraavassa pääluvussa, kun tarkastellaan lähemmin kunnallisia eläinlääkintähuollon tehtäviä.

Elintarvikelain (EL 23/2006) 32 §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava alueellaan elintarvikevalvonnasta. Kunnan tehtävänä on laatia säännöllistä valvontaa koskeva kunnan elintarvikevalvontasuunnitelma. Valvonnan on oltava yleisten valvontaa koskevien vaatimusten mukaista. Lisäksi valvonnan tulee ehkäistä terveysvaaroja ja suojata kuluttajia taloudellisilta tappioilta. Kunnan valvontaviranomaisen tulee myös ylläpitää Eviran pitämää rekisteriä valvomistaan elintarvikehuoneistoista ja päivittää Eviran alkutuotantopaikkarekisteriä.¹³⁰

Eläintautilaissa (EtL 441/2013) säädetään eläintautien ennaltaehkäisystä, eläinten terveydentilan ja eläintautien esiintymisen seurannasta sekä eläintautien hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä (2.1 §). Siinä määritetään kunnaneläinlääkärin valvontatehtävistä eläintautilain soveltamisalalla. Eläintautilain 86.1 §:ssä säädetään myös, että kunnaneläinlääkäri vastaa toimivaltaisena viranomaisena niistä tällä lailla täytäntöön pantavien Euroopan unionin säädösten mukaisista tehtävistä, jotka tämän eläintautilain mukaan kuuluvat sen tehtäviin. Edelleen säädetään tietyistä eläintautitapauksista, joissa aluehallintovirasto voi tarvittaessa määrätä kunnaneläinlääkärin suorittamaan eräitä tiettyjä tehtäviä toimialueensa ulkopuolella, jos kyseessä on helposti leviävä, vaarallinen tai uusi vakava eläintauti taikka jos valvottavaa eläintautia esiintyy poikkeuksellisen laajasti. *Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetussa laissa* (488/1960) säädetään myös eläinlääkärien ja muiden viranomaisten toiminnasta tällaisessa tilanteessa, jotta eläintauti ei leviäisi.

Eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) tarkoituksena on suojella eläviä eläimiä kuljetuksessa ja sen yhteydessä vahingoittumiselta ja sairastumiselta sekä kaikelta vältettävissä olevalta kivulta, tuskalta ja kärsimykseltä (1 §). Kunnaneläinlääkärin ja poliisin tehtävänä on

¹³⁰ Kuntaliiton verkkosivut, kohta ”Elintarvikevalvonta”.

valvoa eläinkuljetusasetuksen sekä eläinten kuljetuksesta annetun lain nojalla annettujen säännösten noudattamista toimialueellaan (26 §).

Eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014) 29 §:ssä säädetään, että kunnaneläinlääkäri huolehtii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta aluehallintoviraston määräyksen mukaisesti eläinten pitopaikoissa. Lisäksi aluehallintovirasto voi esteellisyden välttämiseksi määrätä kunnaneläinlääkäriin suorittamaan näitä tehtäviä toimialueensa ulkopuolella. Lain tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää eläinten lääkitsemisestä ihmisille, eläimille ja ympäristölle aiheutuvia haittoja sekä edistää tarkoituksenmukaista lääkkeiden käyttöä eläinlääkinnässä (1 §). Maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) säädellään kuntien päätöksentekoa koskien maatalouden suorien tukien ja kansallisten tukien myöntämistä (11 §).

4.3 Hallintouudistusten vaikutukset kuntien eläinlääkintähuoltoon

Kuntien eläinlääkintähuollon järjestäminen yhteistyönä alkoi laajemmin vuonna 2003. Tällöin valtioneuvosto antoi elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen. Sen mukaisesti elintarvikevalvonta ja samalla myös muu ympäristöterveydenhuolto, eläinlääkintähuolto mukaan lukien, pitäisi järjestää siten, että aiemmin kuntien tai kuntayhtymien vastuulla olevasta valvonnasta vastaisi yhteisesti seudullinen valvontayksikkö. Järjestäytyminen perustui lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen, mutta tarvittaessa aluerajoista tulisi säätää lailla, jos yhteistoimintayksiköitä ei kolmen vuoden kuluessa muodostuisi koko maahan.¹³¹

Vuonna 2007 tuli voimaan laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (PARAS-puitelaki, 169/2007). Sen mukaisesti kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen, jonka tehtävät annetaan yhteiselle toimielimelle tai kuntayhtymälle (5.2 §). PARAS-puitelain voimaantulon jälkeen valtioneuvosto muutti myös elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevaa periaatepäätöstä. Periaatepäätöksen muutoksen mukaisesti kuntien vastuulla oleva elintarvikevalvonta ja muu ympäristöterveydenhuoltoa koskeva valvonta piti järjestää puitelain mukaisesti ja kansanterveyslaissa säädettyjä periaatteita noudattaen muodostettavalla yhteistoiminta-alueella. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-

¹³¹HE 81/2009vp, s. 10. Ks. myös valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä 30.10.2003.

alueita tuli muodostaa koko maahan 50–85 kappaletta. Yhteistoimintayksiköiden tuli koostua kuntien ja kuntayhtymien silloisista valvontayksiköistä muodostetusta yhdestä organisaatiosta. Samalla määrättiin valvontayksikön minimikooksi koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla 10–15 henkilötyövuotta, paikalliset erityisolosuhteet huomioiden. Kuntien tuli tehdä päätös viimeistään 1.6.2009 johonkin yhteistoiminta-alueeseen liittymisestä, muuten valtioneuvosto päättäisi asiasta. Yhteistoiminta-alueiden tuli aloittaa toimintansa vuoden 2013 alusta. Huomionarvoista päätöksessä oli se, että yhteistoiminta-alueita muodostettaessa tuli ottaa huomioon muu kuntien välinen yhteistyö, ensisijaisesti kuitenkin perusterveydenhuollossa.¹³²

Kesäkuussa 2009 voimaan tullut laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009) vahvisti ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintaa. Siinä säädetään, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaa yksi toimielin, jolla on oltava käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit (2.3 §). Lain tavoitteena on ollut varmistaa, että kaikki kansanterveyslain 1 §:ssä luetelluissa ympäristöterveydenhuollon laeissa tarkoitettut tehtävät järjestetään tällä tavoin kunnissa tai yhteistoimintayksiköissä¹³³. Esimerkiksi Evira on perustellut tätä muutosta sillä, että suuremmat yksiköt lisäävät tehokkuutta ja mahdollistavat muun muassa henkilöstön erikoistumisen ja mielekkään työnjaon. Eläinlääkintähuollossa tämä tarkoitti erityisesti valvontatehtävien eriyttämistä eläinlääkäripalveluista.¹³⁴

Ympäristöterveydenhuolto ei ainakaan tämän tutkimuksen teon aikana ole tulossa osaksi SOTE-uudistusta. Luonnos uudesta laista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi on parhaillaan lausuntokierroksella kunnissa. Lakiluonnoksessa todetaan erikseen lain soveltamisalasta, että sitä ei sovelleta ympäristöterveydenhuoltoon. Tätä perustellaan sillä, että ympäristöterveydenhuollon hallinto on vastikään uudistettu ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista annetulla lailla vuonna 2009.¹³⁵

Ympäristöterveydenhuollon liittämistä SOTE-uudistukseen on kuitenkin vaatinut muun muassa Suomen Eläinlääkäriliitto ry. Se on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että ympä-

¹³² Maa- ja metsätalousministeriön periaatepäätös 1.3.2007: Valtioneuvoston periaatepäätös 30.10.2003 annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta.

¹³³ HE 51/2009 vp, s. 15.

¹³⁴ Eläinlääkintähuoltolain toimeenpano kunnissa. Eviran uutiskirje ”Saparo” eläinlääkäreille, kesäkuu 2010.

¹³⁵ Esitysluonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista, s.57.

ristöterveydenhuolto sisällytetään osaksi sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamista. Tätä liitto perustelee sillä, että ympäristöterveydenhuolto on osa perusterveydenhuoltoa, jolloin se tulisi organisoida yhdessä perusterveydenhuollon kanssa. Eläinlääkäriliitto katsoo myös, että tällaisen järjestelyn etuja olisivat moniammatillisuuden lisäksi isojen yksiköiden tehokkaammat, yhtenäisemmät ja laadukkaammat palvelut ja valvonta. Myös toiminnan keskitetty ohjaus turvaisi yhtenäisen ja vertailtavan viranomaistyön.¹³⁶

¹³⁶ Suomen Eläinlääkäriliiton verkkosivut, kohta ”Ympäristöterveydenhuolto mukaan sote-uudistukseen. Suomen Eläinlääkäriliiton esitys sosiaali- ja terveysministeriölle 16.6.2014”.

5 ELÄINLÄÄKÄRIPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN OSANA KUNNAN ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTOA

5.1 Kunnan eläinlääkäripalveluiden ryhmittely

5.1.1 Peruseläinlääkäripalvelut

Kuntien eläinlääkintähuollon perustehtäviin kuuluu erilaajuisten eläinlääkäripalvelujen järjestäminen. Nämä tehtävät voidaan jakaa edelleen peruseläinlääkäripalveluihin sekä kiireelliseen eläinlääkäriapuun. Peruseläinlääkäripalveluja käsiteltiin jo aiemmin tässä tutkimuksessa käsitteiden määrittelyn yhteydessä. Tässä yhteydessä *peruseläinlääkäripalvelulla tarkoitetaan eläinlääkäripalvelua, jota annetaan eläinlääketieteelliseen yleistutkimukseen tai kliiniseen tutkimukseen perustuen tavanomaisissa vastaanottoiloissa tai suojissa (ElhL 3.4 §)*. Käsitettä rajataan samassa momentissa edelleen siten, että *peruseläinlääkäripalvelulla ei tarkoiteta eläimen pitämistä hoidettavana eläinlääkäriavun antamista tai siihen liittyvää tutkimusta varten*.

Eläinlääkintähuoltolain esitöissä on tarkennettu peruseläinlääkäripalvelun käsitettä. Peruseläinlääkäripalveluja ovat sen mukaan eläimistä ihmisiin tarttuvien tautien ennaltaehkäisemiseksi tarpeelliset sekä tuotantotaloudellisesti, epidemiologisesti ja eläinsuojelullisesti perusteltavissa olevat eläinlääkintäpalvelut. Siihen sisältyy eläinlääkäriavun antaminen, eläimen terveydentilan ja sairauksien toteaminen ja todistaminen, toimenpiteet eläimen terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämiseksi sekä eläimen lopettaminen. Aiemman lainsäädännön mukaisesti siihen liittyvää eläinlääkäriapua on myös kliinisesti sairaiden eläinten perustutkimus, hoitotarpeen arviointi ja hoito tai jatkohoitoon lähettäminen sekä synnytysapu. Muita siihen liittyviä toimenpiteitä ovat rokotukset, steriloinnit, kastroidit sekä muut tavalliset leikkaukset, keisarinleikkaus mukaan lukien. Muita leikkauksia suoritetaan mahdollisuuksien mukaan riippuen eläinlajista, tapauksen luonteesta ja eläinlääkäriin perehtyneisyydestä.¹³⁷

Ennen vuoden 2009 lakiuudistusta peruseläinlääkäripalvelun sisältö oli määritelty lähinnä eläinlääkäriin tarvitseman koulutuksen avulla.¹³⁸ Tällöin peruseläinlääkäripalveluilla tarkoitettiin palveluja, joita eläinlääkäri voi antaa eläinlääketieteellisen perustutkimuksen mukaisten tie-

¹³⁷ HE 81/2009 vp, s. 29.

¹³⁸ HE 81/2009 vp, s. 28.

tojen ja taitojen perusteella sekä tarvittavalla varustuksella vallitsevat olosuhteet huomioiden¹³⁹. Ongelmana tässä määrittelyssä oli kuitenkin se, että eri aikoina valmistuneilla eläinlääkäreillä oli opintojen sisällöt ja painotukset olleet hyvinkin erilaisia mm. eläinlääketieteen kehityksen sekä eläinten pidossa tapahtuneiden muutosten vuoksi¹⁴⁰. Uudistetussa eläinlääkintähuoltolaissa on tähän verrattuna tapahtunut muutosta siten, että peruseläinlääkäripalvelut on nyt määritelty palveluiden sisällön avulla ilman, että peruseläinlääkäripalvelun käsitteen sisältöä olisi aiemmasta laajennettu¹⁴¹.

Peruseläinlääkäripalvelun määrittelyssä huomioitiin myös se, missä palveluja voidaan antaa. Tavanomaisten vastaanottotilojen lisäksi eläinlääkäri joutuu usein myös menemään paikan päälle antamaan eläinlääkäripalvelua. Näin on esimerkiksi hyötyeläinten kohdalla, joita hoidetaan eläinsuojissa. Eläimen pitäminen hoidettavana peruseläinlääkäripalvelua varten on rajattu lain ulkopuolelle. Laki ei siis velvoita kuntaa säilytystilojen järjestämiseen osana eläinlääkäripalvelua.¹⁴²

Kuntien veloitteesta peruseläinlääkäripalvelujen järjestämiseen on säädetty tarkemmin eläinlääkintähuoltolain 4 luvussa koskien kunnallista eläinlääkintähuoltoa. Lain 11 §:ssä säädetään seuraavasti:

”Kunnan on järjestettävä arkipäivisin virka-aikana saatavilla oleva peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä kotieläimiä varten sekä sellaisten yhteisöjen pitämiä kotieläimiä varten, joilla on kotipaikka sen alueella. Muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten tämä palvelu on kuitenkin järjestettävä vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella.”

”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, kunnan on järjestettävä eläinlääkärikäynnin eläintenpitopaikassa arkipäivisin virka-aikana mahdollistava peruseläinlääkäripalvelu alueellaan pidettäviä hyötyeläimiä varten.”

¹³⁹ Eläinlääkintähuoltolaki (685/1990), kumottu, 3 §.

¹⁴⁰ HE 81/2009 vp, s. 28.

¹⁴¹ HE 81/2009 vp, s. 28-29.

¹⁴² HE 81/2009 vp, s. 29.

Peruseläinlääkäripalvelun kunnallinen järjestäminen on rajattu ensinnäkin ajallisesti arkipäiviin ja virka-aikaan. Lain esitöissä tämä määritellään kiireellisen eläinlääkäriavun yhteydessä, jolloin virka-ajalla tarkoitetaan aikaa arkipäivänä kello 08.00 - 16.15.¹⁴³

Eläinlääkintähuollon 11 §:ään liittyy myös määrittely siitä, ketkä ovat oikeutettuja peruseläinlääkäripalvelujen käyttäjiksi. Pääperiaate siis lain mukaan on, että järjestämisvastuu on rajattu kunnan asukkaiden kotieläimiin sekä sellaisten yhteisöjen, joiden kotipaikka on kunnan alueella. Kunnan jäsen määritellään kuntalain 4 §:ssä. Kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (KuntaL 4.1 §). Lisäksi kunnan jäseniä ovat yhteisöt, laitokset ja säätiöt, jonka kotipaikka on kunnassa (KuntaL 4.2 §) sekä sellainen, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa (KuntaL 4.3 §).

Eläinlääkintähuoltolain esitöissä painotetaan, että henkilöllä voi olla vain yksi kotikunta, joka määräytymisen sääntönä pidetään asumiseen, perhesuhteisiin, toimeentuloon ja muihin vastaaviin seikkoihin perustuvaa kiinteää suhdetta kuntaan. Näin ollen vapaa-ajan asunnon omistaminen ei ole peruste kunnan asukkaana asemalle.¹⁴⁴ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnalla ei ole velvollisuutta mitoitaa palvelujaan esimerkiksi loma-asukkaiden lemmikkieläimien määrän perusteella¹⁴⁵. Laki ei kuitenkaan estä antamasta näitä palveluja myös muille, jos resursseja on riittävästi eivätkä muille annetut palvelut heikennä oman kunnan asukkaiden palvelujen saatavuutta¹⁴⁶. Lain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden lisäksi peruseläinlääkäripalveluja voivat saada myös sellaiset yhteisöt, joiden kotipaikka kyseisessä kunnassa on.¹⁴⁷

Heurun mukaan kunnan peruspalvelut on tarkoitettu yleensä vain asukkaiden oikeuksiksi ja sitä myötä kunnan jäsenyys tuo mukanaan sekä oikeuksia että velvollisuuksia.¹⁴⁸ Oikeus kunnan palveluiden käyttöön ei ole kuitenkaan sidottu lakiteknisesti kunnan jäsenyyteen edes erityislainsäädännössä. Tästä esimerkkinä ovat kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka on useimmiten järjestettävä kunnan asukkaille. Joissain tapauksissa velvollisuus palvelujen järjestämiseen tulee kuitenkin asuinkunnan sijaan oleskelukunnasta. Tämä koskee usein

¹⁴³ HE 81/2009 vp, s. 35.

¹⁴⁴ HE 81/2009 vp, 33–44.

¹⁴⁵ Kuntaliiton verkkosivut, Hartikainen: Kuntaliiton yleiskirje 26/80/2009, s. 2.

¹⁴⁶ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 40.

¹⁴⁷ HE 81/2009 vp, s. 34.

¹⁴⁸ Heuru 2001, s. 105.

kiireellisiä tapauksia, jolloin palveluja on järjestettävä muillekin kunnassa oleskeleville kuin omille asukkailleen.¹⁴⁹ Näin on myös eläinlääkintähuollossa, jossa kiireelliseen eläinlääkärinapuun on oikeus myös muilla kuin kunnan asukkailla, toisin kun peruseläinlääkäripalveluissa¹⁵⁰.

Kunnan asukkaan mukainen oikeus peruseläinlääkäripalveluihin on kriteerinä silloin, kun on kyse lähinnä pienistä eläimistä, jotka on mahdollista kuljettaa vastaanotolle. Isompien eläinten, esimerkiksi tuotantoeläinten ja hevosten, on lain esitöiden mukaan tarkoituksenmukaista kuulua kunnan palveluiden piiriin pitopaikan sijainnin perusteella. Tämä siksi, että näille eläinlääkärinapua annetaan eläimen pitopaikassa, mutta myös siksi, että näitä eläimiä pidetään usein myös muualla kuin omistajan tai haltijan asuinkunnassa.¹⁵¹ Tämä on helpottanut varsinkin hevostaloutta, jossa hevosen omistaja usein asuu eri paikkakunnalla kuin siellä, missä hevonen on hoidettavana. Myös valtakunnallisessa eläinlääkintähuollon ohjelmassa on puututtu hevosten eläinlääkäripalveluihin. Siinä suositellaan, että kunnan on syytä varautua tuottamaan peruseläinlääkäripalvelu kaikille alueensa hevosille, jos varmuutta yksityisestä palvelutarjonnasta ei ole¹⁵².

Kuntien velvollisuutena on siis järjestää alueellaan peruseläinlääkäripalvelut kaikille kotieläimille, mikäli palveluita ei yhteistoiminta-alueella ole muutoin saatavilla (ElhL 11.1 §). Hyötyeläimille järjestettäviin palveluihin on kiinnitetty erityistä huomiota maa- ja metsätalousministeriön valiokunnan mietinnössä. Siinä todetaan, että kunnan tulee järjestää hyötyeläimille arkipäivisin peruseläinlääkäripalvelut. Myös ennaltaehkäisevä terveydenhuolto sisällytetään mukaan kunnaneläinlääkärin tehtäviin, jos tuottajat itse pyytävät tätä palvelua. Tämä palvelu rajataan kuitenkin vain valtakunnallisiin terveydenhuolto-ohjelmiin kuuluville eläimille. Valiokunta tällä tavalla kannustaa valtakunnallisten terveydenhuolto-ohjelmien laatimiseen sekä mahdollistaa ennalta ehkäisevän hoidon kehittämisen.¹⁵³ Valtakunnallisesta eläinten terveydenhuolto-ohjelmasta säädetään eläinlääkintähuoltolain 12 §:ssä. Sen mukaisesti tällaisen ohjelmat voivat laatia vain elintarvikelain tarkoittamat elintarvikealan toimijat sekä näitä edustavat yhdistykset. Tällä säädöksellä täsmennetään, miltä osin hyötyeläimiä koskevien ter-

¹⁴⁹ Harjula & Prättälä 2012, s. 162.

¹⁵⁰ ElhL 13.1 §; Ks. lisää myös tutkimuksen kohdasta 5.1.2 kiireellisestä eläinlääkärinavusta.

¹⁵¹ HE 81/2009 vp, s. 34.

¹⁵² Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 40.

¹⁵³ MmVM 7/2009 vp, s. 4.

veydenhuolto-ohjelmien mukaiset palvelut sisältyvät peruseläinlääkäripalveluun¹⁵⁴. Säännös toimii siis kunnan tehtäviä rajaavana säännöksenä.

Muilla kotieläimille kuin hyötyeläimille kunnan ei siis tarvitse järjestää peruseläinlääkäripalveluja, mikäli seudulla on yksityisiä palveluntarjoajia. Palvelujen mitoittamista suunniteltaessa on kuitenkin otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalvelujen tuottajien kunnan alueella tarjoamat palvelut¹⁵⁵. Seura- ja harrastuseläinten hoito tapahtuu nykyisin suurilta osin yksityisellä palvelusektorilla. Siksi kuntaa ei lain mukaisesti ole siten perusteltua velvoittaa järjestämään palveluja näille eläimille kuin niiltä osin, kun yksityinen sektori ei pysty siihen. Syrjäseuduilla yksityistä palvelua on saatavilla huonommin, joten kuntien rooli seura- ja harrastuseläinten hoitoon liittyvistä peruspalveluista on siellä suurempaa.¹⁵⁶ Jos kunta ei järjestä itse eläinlääkäripalveluja alueensa kaikille eläimille, on sen omassa eläinlääkintähuollon suunnitelmassa osoitettava, että yksityisiä eläinlääkäripalveluja on määrällisesti ja laadullisesti riittävästi. Lisäksi kunnan on varauduttava hoitamaan muitakin kuin hyötyeläimiä, jos yksityinen palveluntarjonta jostain syystä yhtäkkiä lakkaa tai keskeytyy.¹⁵⁷

Peruseläinlääkäripalvelujen tuottamista varten kunnan on järjestettävä tarpeelliset toimitilat ja työvälineet. Eläinlääkintähuoltolain 18.1 §:n mukaan kunnan on huolehdittava näistä asioista sekä peruseläinlääkäripalvelujen että kiireellisen eläinlääkäriavun osalta. Tämä velvollisuus koskee kuitenkin kuntaa vain silloin, jos se itse tuottaa nämä palvelut. Tällöin kunnan on myös otettava huomioon lain 10 §:ssä tarkoitettu kunnan suunnitelma sekä kunnan alueella pidettävien kotieläinten lajit ja lukumäärät. Eläinlääkintähuoltolain esitöissä säädetään tarkemmin tarpeellisista toimitiloista ja työvälineistä. Niiden tarpeen määrittelyssä täytyy kiinnittää huomiota siihen, annetaanko eläinlääkäriapua pääsääntöisesti eläinlääkäriin vastaanotolla vai maatiloilla eläinsuojissa.¹⁵⁸

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää perustason ylittäviä eläinlääkäripalveluja, mutta kunta voi niin halutessaan tarjota myös erikoiseläinlääkäritason palveluja. Valtakunnallisessa ohjelmassa tähän seikkaan kiinnitetään huomiota etenkin hevosten ja pieneläinten hoi-

¹⁵⁴ HE 81/2009 vp, s. 33.

¹⁵⁵ Tätä edellytetään jo eläinlääkintähuoltolain 10 §:ssä, jossa määritellään kunnan eläinlääkintähuollon suunnitelma.

¹⁵⁶ HE 81/2009 vp, s. 35.

¹⁵⁷ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 40.

¹⁵⁸ HE 81/2009 vp, s. 40.

dossa. Tällöin jatkohoitoa tarvitsevien potilaiden erikoiseläinlääkäritasoisten palveluiden saatavuus pitäisi turvata sopimalla lähetemenettelystä yksityisten hevos- ja pieneläinklinikoiden kanssa.¹⁵⁹ Vuoden 2013 kunnallisten eläinlääkäripalveluiden kartoituksesta selviää, että suurin osa kunnallisista eläinlääkäripalveluista on peruseläinlääkäritasoista palvelua. Vain muutamalla kunnalla oli sopimus yksityisen palveluntuottajan kanssa erityiseläinlääkäripalveluiden turvaamisesta, kun taas 65 prosenttia kunnista ilmoitti, että perustason ylittävää palvelua on muutoin saatavilla tarpeeksi kunnan alueella.¹⁶⁰

5.1.2 Kiireellinen eläinlääkäriapu ja päivystysvelvollisuus

Peruseläinlääkäripalvelujen lisäksi kunnan tehtävänä on järjestää kiireellistä eläinlääkäriapua. Kiireellistä eläinlääkäriapua ovat akuutisti sairaiden eläinten perustutkimus sekä vähintään ensiapuluonteiset toimenpiteet¹⁶¹. Kiireellisestä eläinlääkäriavusta säädetään eläinlääkintähuoltolain 13.1 §:ssä seuraavasti:

”Kunnan on järjestettävä kiireellistä eläinlääkäriapua alueellaan olevia kotieläimiä varten kaikkina vuorokaudenaikoina”

Kiireellisen eläinlääkäriavun järjestämisvelvollisuus tuli uutena säännöksenä voimassa olevaan eläinlääkintähuoltolakiin. Kunnan tehtävänä on järjestää kiireellistä eläinlääkäriapua kaikille kunnan alueella oleville kotieläimille. Tämä tarkoittaa sitä, että myös alueella olevien matkailijoiden kotieläimet kuuluvat palvelun piiriin.¹⁶² Kiireellinen eläinlääkäriapu poikkeaa siis tässä suhteessa peruseläinlääkäripalveluista, joka rajattiin vain kunnan asukkaiden oikeudeksi.

Aiemmassa eläinlääkintähuoltolaissa (685/1990, kumottu) ei ollut erityisiä säännöksiä eläinlääkäripäivystyksestä. Kumotun lain 8 §:n 1 momentin kohdan 1 mukaan kunnan oli huolehdittava peruseläinlääkäripalvelujen järjestämisestä hyötyeläinten terveyden ja sairauksien hoitamiseksi. Kuitenkin kunnan velvollisuuksiin katsottiin jo silloin kuuluvan kiireellisten eläin-

¹⁵⁹ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 49.

¹⁶⁰ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 10–11.

¹⁶¹ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 44.

¹⁶² HE 81/2009 vp, s. 35.

lääkäripalvelujen järjestäminen myös virka-ajan ulkopuolella¹⁶³. Tämä tuli esille jo aiemman eläinlääkintähuoltolain perusteluissa, jossa todettiin, että eläinlääkintähuoltoon kuuluvana velvollisuutena kunnan olisi järjestettävä kotieläimiä koskeva eläinlääkäripäivystys¹⁶⁴. Myös Korkein hallinto-oikeus on hiukan myöhemmin antamassaan päätöksessä tulkinnut asiaa samalla tavoin¹⁶⁵.

Voimassa olevan eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaan kuntien on siis järjestettävä virka-ajan ulkopuolinen päivystyspalvelu kiireellisen eläinlääkäriavun antamista varten. Eläinlääkintähuoltolaissa tästä säädetään seuraavasti (13.2 §):

”Kunnan on järjestettävä päivystyspalvelu virka-ajan ulkopuolella tarvittavaa kiireellistä eläinlääkäriapua varten yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella”.

Eläinlääkintähuoltolain esitöissä tarkennetaan virka-ajan ulkopuolinen aika muuksi ajaksi kuin virka-aika eli iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja pyhäpäivisin annettavaksi palveluksi. Päivystys on järjestettävä niin, että kunnan on sovittava päivystyksen järjestämisestä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella. Säännöksellä varmistetaan, että päivystyksen organisoinnista sovittaisiin riittävän laajalla alueella.¹⁶⁶ Muodostamalla suurempia päivystysalueita, vähenee myös samanaikaisesti päivystävien eläinlääkäreiden määrä¹⁶⁷. Päivystyksen järjestämisestä on sovittava yhden seutu- tai maakunnan kaikkien kuntien kesken. Jos palvelun järjestämisessä on mukana useampia seutu- tai maakuntia, sovitaan tällöin päivystyksestä näiden seutu- tai maakuntien kuntien tai kuntayhtymien kesken. Ne voivat myös sopia, että päivystysalueen sisällä toimii useampia päivystyspiirejä. Tällä tavoin voidaan huomioida paremmin paikalliset ja alueelliset tarpeet.¹⁶⁸

¹⁶³ HE 81/2009, vp, s. 13.

¹⁶⁴ HE 252/1989 vp, s. 11.

¹⁶⁵ KHO 21.9.1994 T 4286; KHO otti ratkaisussa kantaa kunnan päätökseen lakkauttaa eläinlääkäripäivystys viikonloppuisin ja katsoi, että kunnalla on eläinlääkintähuoltolain mukaan velvollisuus järjestää laissa tarkoitetut eläinlääkäripalvelut myös viikonloppuna. Ks. lisää myös ”Eläinlääkintähuoltoryhmän loppuraportti. MMM:n työryhmämuistio 2007:15, s. 25–26.

¹⁶⁶ HE 81/2009 vp, s. 35.

¹⁶⁷ Kuntaliiton verkkosivut, Hartikainen: Kuntaliiton yleiskirje 26/80/2009, s. 3.

¹⁶⁸ HE 81/2009 vp, s. 35.

Päivystyksen puuttuminen eli järjestämisvastuun laiminlyönti voi aiheuttaa kunnalle myös vahingonkorvausvelvollisuuden. Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n mukaisesti julkisyhteisöllä on velvollisuus korvata julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutunut vahinko. Vahingonkorvausvastuu on sovittu yleensä kuntien välisessä sopimuksessa eläinlääkäripalvelujen järjestämisestä¹⁶⁹.

Päivystysalueisiin kuuluminen on siis kunnille pakollista. Uusimman valtakunnallisen eläinlääkintähuollon ohjelman tavoitteena on pyrkiä siihen, että päivystys organisoidaan vähintään maakunnan kokoisella alueella. Päivystyksen organisointia seutukuntatasolla ohjelmassa pidetään vain välivaiheena matkalla maakunnan tasoiseen päivystykseen tai poikkeuksellisissa olosuhteissa.¹⁷⁰ Eläinlääkintähuollon valtakunnallisilla ohjelmilla päivystysalueen tavoitteellista kokoa on siis tällä tavoin laajennettu hallituksen esityksen hieman varovaisemmista tavoitteista¹⁷¹.

Eläinlääkintähuoltolain esitöissä todetaan, että päivystyksen organisointitavan sääntely on perusteltua, sillä aiemmin päivystykseen on sidottu liikaa voimavaroja. Sääntelyllä voidaan myös helpottaa kuntia organisoimaan päivystys tarkoituksenmukaisemmin. Lisäksi pelättiin, että päivystyksen kannalta riittävän laajoja alueita ei käytännössä saataisi perustettua vapaaehtoisuuteen perustuen.¹⁷² Vuonna 2013 päivystysalueita oli kaikkiaan 49 ja päivystyspiirejä 76. Lisäksi päivystysalueista 19 kuului useampaan kuin yhteen päivystyspiiriin. Maakunnan kokoisia päivystysalueita ovat Kainuu, Keski-Suomi, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Päijät-Häme ja Varsinais-Suomi. Tämän lisäksi seutukunnan kokoisia päivystysalueita on 27 ja näitä vielä pienempiä 17.¹⁷³

¹⁶⁹ Ks. esimerkiksi Siilinjärven kunnanhallituksen kokouspöytäkirja 23.6.2008, pykälä 190. Tapauksessa kunta (Siilinjärvi) maksoi kuolleen lehmän omistajalle vahingonkorvausta, kun suurelänpäivystystä varten ei ollut järjestetty tällöin virka-ajan ulkopuolista päivystystä. Myöhemmin Siilinjärven kunta peri vahingonkorvaussumman Kuopion kaupungilta kuntien väliseen eläinlääkäripäivystyssopimukseen perustuen.

¹⁷⁰ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 45.

¹⁷¹ Ks. myös aiempi eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma vuosille 2009–2014, s. 45., jossa on jo nähtävissä samat tavoitteet.

¹⁷² HE 81/2009 vp, s. 35–36.

¹⁷³ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut ja valvontaeläinlääkäritilanne 2013, s. 7.

5.1.3 Eriytetty päivystys

Eläinlääkintähuoltolaissa on otettu huomioon myös erikokoisten kotieläinten erityistarpeet. Lain 13.3 §:ssä säädetään eläinlääkäripäivystyksen eriyttämisestä pienten ja suurten eläinten kesken sekä keskitetystä yhteydenottopalvelusta seuraavasti:

”Kiireellinen eläinlääkäriin on järjestettävä päivystysalueella siten, että kotieläimiä, jotka ovat pienikokoisia ja voidaan siten vaikeuksitta kuljettaa eläinlääkäriin vastaanotolle, ja kotieläimiä, jolle annettava eläinlääkäriin edellyttää eläinlääkäriin käyntiä eläimenpitopaikassa, hoitaa pääasiassa eri henkilökunta. Tästä vaatimuksesta voidaan kuitenkin poiketa päivystysalueella, jonka eläintiheys on pieni tai jossa sellaisten kotieläinten, jotka ovat pienikokoisia ja voidaan siten vaikeuksitta kuljettaa eläinlääkäriin vastaanotolle, osuus kaikista päivystysalueella pidettävistä kotieläimistä on vähäinen tai se on muusta erityisestä syystä perustelua. Päivystysaluetta varten on järjestettävä keskitetty palvelu yhteydenottoja varten”.

Säännöksen tarkoituksena on eriyttää pienikokoisten kotieläinten (esim. kuten koirat ja kissat) sekä tuotantoeläinten hoito. Samalla näitä eläinryhmiä varten pitäisi olla erillinen hoitohenkilökunta. Tästä järjestelystä hyötyvät sekä eläinlääkärit että asiakkaat. Eläinlääkärien erikoistumisella haetaan ammattitaidon paranemista sekä asiakastyytyväisyyden kasvua. Tämä tilanne on kuitenkin lain esitöiden mukaan vain lähtökohta eli olosuhteiden niin vaatiessa, voidaan henkilökuntaa käyttää joustavasti. Myös päivystyspalvelujen tarve vaihtelee eläinryhmien mukaan. Lukumääräisesti eniten päivystyspalveluja tarvitaan seura- ja harrastuseläimille, kun taas hyötyeläinten palvelut vievät pidemmän ajan välimatkojen vuoksi.¹⁷⁴

Päivystysten eriyttämisestä poikkeaminen on perusteltava aluehallintovirastolle, joka ratkaisee, onko poikkeaminen mahdollista. Päivystysten eriyttäminen on mahdollista tehdä myös osa-aikaisesti kysynnän perusteella tai remissiotyyppisesti¹⁷⁵. Silloin eläimiä voidaan lähettää hoidettavaksi eriytettyyn pieneläinpäivystyspisteeseen, jos sekapäivystyksessä niitä ei ehditä tai pystytä hoitamaan.¹⁷⁶

¹⁷⁴ HE 81/2009 vp, s. 36.

¹⁷⁵ Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että kunnalla on sopimus kiireellisten potilaiden lähettämisestä pieneläinvastaanotolle.

¹⁷⁶ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 45.

Myös Kuntaliitto on ollut palvelujen eriyttämisen kannalla. Sen yleiskirjeessä kunnille eläinlääkintähuoltolain uudistuksesta todetaan, että tavoitteena on ollut keskittää pieneläinten päivystys maakunnallisesti yhdelle vastaanotolle. Edelleen samassa yhteydessä tarkennetaan, että henkilökunnan osoittaminen joko pienikokoisia tai suurikokoisia eläimiä varten on suositeltavaa, mutta se ei ole ehdoton vaatimus.¹⁷⁷ Tätä korostetaan myös lain esitöissä, joissa todetaan, että erillistä päivystysjärjestelmää ei ole pakko toteuttaa, jos sille ei ole tarvetta. Jos alueella on esimerkiksi hyvin vähän pienikokoisia eläimiä, ei niille ole aina järkevää järjestää erillistä päivystystä. Lisäksi alueella voi yksityisillä palveluntuottajilla olla oma, vakiintunut päivystysjärjestelmä, jolloin erillinen päivystysjärjestelmä pienikokoisille eläimille ei ole tarpeen.¹⁷⁸

Varsinkin suurten kaupunkien pieneläinpäivestyksissä on todella suuri työsarka, joten palveluja mitoittaessa on huomioitava riittävä eläinlääkäreiden ja avustavan henkilökunnan määrä. Kun maakunnan kaikki kunnat osallistuvat pieneläinpäivystykseen, on tällöin helpompaa järjestää tarvittavat resurssit toiminnalle. Silloin myös tilojen ja välineiden minivaatimuksia voidaan ylittää.¹⁷⁹ Suurelänpäivestyksessä puolestaan olennaista on, että päivystyspiirin sekä maakunnan alueella on päivystämässä useampi eläinlääkäri. Tämä siksi, että jos yksi päivystäjä joutuu sitoutumaan yhteen tehtävään pidemmäksi aikaa, voi toinen päivystäjä suorittaa hänen muita työtehtäviään. Tämä mahdollistaa myös konsultoinnin toisen eläinlääkärin kanssa sekä vaativat toimenpiteet, joissa tarvitaan useampaa eläinlääkärinä yhtä aikaa.¹⁸⁰

Vuonna 2013 eriytetty päivystys oli järjestetty 18 päivystysalueista (37 %). Päivystys saattoi olla näissä joko kokonaan eriytettyä tai joillakin alueilla osittain.¹⁸¹ Eriytetty päivystys on siis eläinlääkintähuollon järjestämisessä yksi ongelmakohta, jossa eläinlääkintähuoltolain vaatimukset eivät ole vielä täyttyneet. Siksi vuoden 2014 eläinlääkintähuollon valtakunnallisen ohjelman painopiste onkin päivystyksen järjestämisessä¹⁸². Eriytetty päivystys voidaan ratkaista monilla eri tavoilla, joten sen järjestämisessä onkin parasta miettiä, mikä on juuri oman kunnan ja päivystyspiirin kannalta paras mahdollinen toimintamalli. Tämä ei ole aina helppoa, kun sovitetaan yhteen yksityisiä ja julkisia palvelun tuottajia. Tästä esimerkkinä on tällä het-

¹⁷⁷ Kuntaliiton verkkosivut, Hartikainen: Kuntaliiton yleiskirje 26/80/2009, s. 3.

¹⁷⁸ HE 81/2009 vp, s. 36

¹⁷⁹ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 45.

¹⁸⁰ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 45.

¹⁸¹ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut ja valvontaeläinlääkäritilanne 2013, s. 7.

¹⁸² Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) verkkosivut, kohta ”Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontasuunnitelmiin sisällytettävät valvonnan painopisteet vuonna 2014 sekä suunnitelma vuosille 2015 – 2016.

kellä Seinäjoen yhteistoiminta-alue, jossa eriytettyä päivystystä ei tämän tutkimuksenteon aikana ole saatu järjestettyä sopimusriitojen vuoksi ja asia on edennyt käsiteltäväksi Vaasan hallinto-oikeuteen riita-asiana¹⁸³.

5.1.4 Keskitetty yhteydenottopalvelu

Eläinlääkintähuoltolain 13.3 §:n lopussa säädetään myös päivystysaluetta varten järjestettävästä keskitetystä yhteydenottopalvelusta. Sen tarkoituksena on tehostaa toimintaa ohjaamalla yhteydenotot yhteen paikkaan. Siitä asiakkaita voidaan sitten ohjata eteenpäin joko päivystävälle vastaanotolle tai tilata eläinlääkäri kotikäynnille. Yhteydenottopalvelussa voidaan myös antaa neuvontaa ja ohjata asiakkaita virka-aikana annettaviin palveluihin, jos asia ei ole kiireellinen. Olennaista on, että asiakkaiden yhteydenotot päivystysalueella keskitetään eli palvelua ei ole rajattu vain yhtä seutu- tai maakuntaa koskevaksi, vaan siihen voi kuulua useita päivystysalueita. Käytännössä yhteydenottopalveluun tulee sisältyä ainakin keskitetty puhelinpalvelu.¹⁸⁴

Keskitetyssä yhteydenottopalvelussa vastaajalla täytyy olla riittävä asiantuntemus. Tämä tarkoittaa sitä, että eläinlääkärin lisäksi vastaajana voi olla myös koulutettu pieneläinhoitaja.¹⁸⁵ Vuoden 2013 tietojen mukaan keskitetty yhteydenottopalvelu oli järjestetty 35 päivystysalueella eli 78 prosentissa päivystysalueista.¹⁸⁶ Keskitetty yhteydenottopalvelu onkin järjestetty jo aika hyvin kunnissa, verrattuna eriytettyyn pieneläinpäivystykseen.

Eläinlääkintähuoltolain mukainen päivystysvelvollisuus koskee vain kunnan järjestämiä eläinlääkäripalveluja, joten virkatehtäviä koskeva päivystys on eläintautilain mukaisesti läänineläinlääkärien vastuulla. Kunnaneläinlääkärit voivat joskus joutua hoitamaan virkatehtäviä, kuten kiireellisiä eläinsuojelutapauksia, mutta tarve on satunnaista.¹⁸⁷ Jos kunnassa ei ole päi-

¹⁸³ Yleisradion verkkosivut: ”Kiista pieneläinpäivystyksestä hiertää Seinäjoella – uhkasakko jopa 20 000 euroa. 5.8.2014”; Seinäjoen pieneläinpäivystyksen aloittamisen ongelmana on ollut, että eläinlääkärit eivät ole suostuneet kaupungin asettamiin työskentelyehtoihin. Kunnallinen pieneläinpäivystys olisi pitänyt jo aloittaa uudessa eläinsairaalassa, jonka tiloissa toimii myös yksityinen eläinklinikka. Kaupungin yksityisen klinikan kanssa tekemä vuokrasopimus kieltää järjestämästä tiloissa kilpailevaa toimintaa. Näin ollen kunnallisessa päivystyksessä saisi hoitaa vain kiireellisiä päivystystapauksia. Jos sopimusta rikotaan, on seurauksena 20 000 euron uhkasakko.

¹⁸⁴ HE 81/2009 vp, s.36.

¹⁸⁵ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 46.

¹⁸⁶ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut ja valvontaeläinlääkäritilanne 2013, s. 7.

¹⁸⁷ HE 81/2009 vp, s. 37.

vystävää virkaeläinlääkärinä, on tällöin eläinsuojelulain nojalla toimivaltainen viranomaisen poliisi¹⁸⁸.

5.2 Eläinlääkäripalveluista perittävät maksut ja korvaukset

Eläinlääkintähuoltolain 5 luvussa säädetään kunnan eläinlääkäripalveluiden maksuista ja korvauksista. Kunnaneläinlääkärillä on oikeus periä eläinlääkäripalveluista ja kiireellisestä eläinlääkäriavusta kotieläimen omistajalta tai haltijalta virkaehtosopimuksessa määrätty palkkio, matkakustannusten korvaus ja korvaus omistamiensa laitteiden käytöstä sekä korvaus käyttämistään lääkkeistä ja tarvikkeista aiheutuneista kustannuksista (ElhL 19 §). Kunta järjestää kunnaneläinlääkärille tarvittavat työvälineet ElhL:n 18.1 §:n mukaisesti, mutta tämän lisäksi eläinlääkäri voi käyttää apunaan myös muuta, omaa, välineistöä, jos eläimen omistaja siihen suostuu. Kunnan eläinlääkintähuollon suunnitelmasta tulee selvittää mahdollisesti perittävät klinikkamaksut sekä keskitetystä yhteydenottopalvelusta perittävät maksut, jotka kunnan monijäseninen lautakunta on vahvistanut¹⁸⁹.

Eläinlääkintähuoltolain 20 §:ssä säädetään eläinlääkäripalveluiden maksuista silloin, kun peruseläinlääkäripalvelut ja kiireellinen eläinlääkäriapu on järjestetty yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi. Sen mukaisesti yksityinen palveluiden tuottaja saa periä sopimuksen mukaisesti tarjoamistaan palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta enintään maksun, joka ilmenee sopimukseen johtaneista tarjousasiakirjoista. Edelleen se voi periä korvauksen matkakustannuksistaan. Lisäksi 20 §:ssä säädetään, että yksityinen eläinlääkäripalvelun tuottaja saa periä myös korvauksen käyttämistään lääkkeistä ja tarvikkeista aiheutuneista kustannuksista.

Lain esitöissä korostetaan, että kuntien järjestämillä eläinlääkäripalveluilla ja niiden maksuilla pitää olla kunnan kannalta yhtenäiset perusteet, vaikka ne olisi järjestetty ostopalveluina. Sopimusta tehtäessä yksityinen eläinlääkäripalveluiden tuottaja on sitoutunut esittämässään tarjouksessa ilmeneviin maksuihin, joita asiakkailta palvelusta peritään. Tämän tarkoituksena on edistää asiakkaiden tasapuolista kohtelua riippumatta siitä, miten palvelut on tuotettu. Maksujen ei tarvitse olla samansuuruisia kaikissa kunnissa jo maantieteellisten erojen vuoksi. Kunti-

¹⁸⁸ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 46.

¹⁸⁹ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 11.

en eläinlääkäripalveluiden maksujen tulee kuitenkin olla kunnan päätösvaltaan kuuluvia maksuja, samalla tavoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollonkin maksut ovat.¹⁹⁰

Kunnan perimistä maksuista säädetään ElhL:n 21 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan kunta voi periä eläimen omistajalta tai haltijalta järjestämästään eläinlääkäripalvelusta tai kiireellisestä eläinlääkäriavusta maksun, jos kotieläintä hoidetaan vastaanotolla ja jos kunta on järjestänyt toimitilat ja välineet näiden palveluiden järjestämistä varten. Maksun tarkoituksena on kattaa kustannuksia, joita kunnalle aiheutuu tilojen ja välineiden hankinnasta ja ylläpidosta sekä avustavan henkilökunnan palkkaamisesta vastaanotolle. Tällaisesta vastaanottokäynnin maksusta käytetään myös ilmaisua klinikkamaksu.¹⁹¹ Klinikkamaksua perittiin vuonna 2013 noin puolessa Suomen kunnista ja sen suuruus vaihteli 5 – 16 euron välillä.¹⁹²

Kunnalla on oikeus myös periä maksua keskitetystä yhteydenottopalvelusta (ElhL 21.2 §), josta säädetään kiireellisen eläinlääkäriavun yhteydessä (ElhL 13.3 §). Tämän säädöksen tarkoituksena oli keskittää päivystysaikaiset puhelut sekä mahdollisesti myös muut yhteydenotot päivystysalueen sisällä yhteen pisteeseen. Sen kautta voidaan antaa myös neuvontaa.¹⁹³ Eläinlääkintähuoltolain valmistelussa todettiin, että maksun suuruus vaihtelee 1 – 6 euron/minuutti välillä ja se on usein korkeampi öisin. Joissain kunnissa yhteydenottopalvelumaksu on lemmikkieläimiltä korkeampi kuin tuotantoeläimiltä.¹⁹⁴

Maksullinen yhteydenottopalvelu on jossain määrin ristiriidassa hallintolain säädösten kanssa. Lisäksi varsinkin virka-ajan ulkopuolella soitto päivystysnumeroon on monissa kunnissa todella kallista¹⁹⁵. Hallintolaissa (HL 434/2003) säädetään hyvän hallinnon periaatteista. Tähän liittyen viranomaisen on annettava hallintoasian hoitamisen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Edelleen todetaan, että tällaisen neuvonnan on oltava maksutonta (HL 8 §). Hallintolain valmistelutöissä neuvontavelvollisuuden on katsottu koskevan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä, eli lähinnä menettelyllistä neuvontavelvollisuutta. Asiointilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä

¹⁹⁰ HE 81/2009 vp, s. 41.

¹⁹¹ HE 81/2009 vp, s. 42.

¹⁹² Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 11.

¹⁹³ HE 81/2009 vp, s. 42.

¹⁹⁴ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 11.

¹⁹⁵ Esimerkkinä Tampereen pieneläinten puhelinpäivystyksen (Pieneläinklinikka Univet)

hintatiedot (20.10.2014): 5,01 €/puhelu + 2,00 €/min. klo 8 - 20 ja 10,10 €/puhelu +3,02 €/min. klo 20 - 08.

hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista että myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.¹⁹⁶

Eläinlääkintähuoltolain esitöissä on myös todettu, että yhteydenottopalvelun maksullisuus on ristiriidassa HL:n 8 §:n kanssa ainakin silloin, kun on kyseessä esimerkiksi päivystävän eläinlääkärin yhteystietojen antaminen sekä muu vastaava asiointia koskeva neuvonta. Maksullisuuden oikeutusta perustellaan kuitenkin sillä, että kunnille aiheutuu palvelun ylläpitämisestä kustannuksia sekä henkilökunnan palkkaamisesta että viestintäteknisestä toteuttamisesta. Yhteydenottopalvelun ei myöskään ole katsottu liittyvän hallintoasian hoitamiseen, jos tarkoituksena on saada kiireellistä eläinlääkärinapua. Lisäksi jos eläinlääkäri toimii vastaajana, antaa hän myös samalla hoitotarpeen arviointia.¹⁹⁷ Myös Suomen perustuslaissa (PL 731/1999) säädetään siitä, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (21.2 §). Voimassa olevan eläinlääkintähuoltolain perusteluissa todetaan kuitenkin, että hyvän hallinnon vaatimuksen toteutuminen ei edellytä oikeutta saada maksutonta neuvontaa kaikkina vuorokauden aikoina. Virka-aikana eläinten omistajien on mahdollista saada maksutonta neuvontaa. Siksi lain esitöissä todetaankin, että kiireelliseen eläinlääkärinapuun liittyvän virka-ajan ulkopuolisen maksullisen neuvonnan ei katsota olevan ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden ja perustuslain kanssa.¹⁹⁸

ElhL:n 22 §:ssä säädetään, että kunta voi osallistua myös eläinlääkäripalvelusta kotieläimen omistajalle tai haltijalle aiheutuneisiin kustannuksiin. Myös tämä säännös koskee sekä eläinlääkäripalvelua sekä kiireellistä eläinlääkärinapua. Näin kunta voi tasata eläinlääkäripalveluiden kustannusten eroja, jotka aiheutuvat maantieteellisten etäisyyksien vuoksi¹⁹⁹. Vuonna 2013 eläinlääkäripalvelujen kustannuksiin osallistui 64 prosenttia kunnista.²⁰⁰

¹⁹⁶ HE 72/2002 vp, s. 57.

¹⁹⁷ HE 81/2009 vp, s. 42.

¹⁹⁸ HE 81/2009 vp, s. 49.

¹⁹⁹ HE 81/2009 vp, s. 42.

²⁰⁰ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 12.

5.3 Eläinlääkäripalveluiden järjestämistavat

Kunta voi itse tai yhteistoiminnassa järjestää eläinlääkäripalvelut palkkaamalla kunnaneläinlääkäreitä tai ostamalla palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Eläinlääkintähuoltolain 17 §:ssä säädetään, että kunta voi tehdä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan kanssa sopimuksen lain 11 §:ssä ja 13 §:ssä säädettyjen palveluiden tuottamisesta. Sopimus voidaan siis tehdä koskemaan vain peruseläinlääkäripalveluita ja kiireellistä eläinlääkäriapua. Tämän lisäksi päivystyspalvelut voidaan ostaa yksityiseltä palveluntuottajalta ²⁰¹.

Kuntien yhteistoiminnasta eläinlääkintähuoltopalveluiden järjestämisessä säädetään eläinlääkintähuoltolain 7 §:ssä. Siinä kunnat veloitetaan sopimaan eläinlääkintähuollon tehtävien järjestämisestä yhteistoiminta-alueella. Säännöksellä on yhteys valtioneuvoston periaatepäätökseen elintarvikevalvonnan kehittämisestä.²⁰² Periaatepäätöstä sovelletaan myös muussa ympäristöterveydenhuollon piiriin kuuluvassa paikallisen viranomaisen toiminnassa. Eläinlääkintähuollon tehtävät tulee sen mukaisesti järjestää yhteistoiminta-alueella yhdessä muiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien kanssa.²⁰³ Yhteistoiminta-alueen muodostamisessa on sovellettu lakia ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009)²⁰⁴.

Kunta voi siis ostaa eläinlääkäripalvelut sekä päivystyspalvelun myös yksityisiltä palveluntuottajilta. Eläinlääkintähuoltolain 3 §:ssä määritellään yksityinen eläinlääkäripalvelun tuottaja eläinlääkäripalvelua tuottavaksi luonnolliseksi henkilöksi, yksityisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi tai oppilaitokseksi. Kunta ja yksityinen palvelun tuottaja tekevät palveluiden tuottamisesta sopimuksen (ElhL 17 §). Eläinlääkäripalvelujen hankkimisessa yksityiseltä on kunnan otettava huomioon myös hankintalainsäädäntö. Sen mukaisesti kansallisen kynnsarvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava.²⁰⁵

Kunnan tulee suunnitella oma eläinlääkäripalvelujen mitoitus huomioiden alueen yksityisten palvelutarjoajien toiminta. Jos kunta ei itse järjestä eläinlääkäripalveluja muille kotieläimille

²⁰¹ HE 81/2009 vp, s. 37.

²⁰² Valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä 30.10.2003; Seudullista yhteistyötä koskevaa periaatepäätöksen kohtaa muutettiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä 1.3.2007.

²⁰³ HE 81/2009 vp, s. 32.

²⁰⁴ Yhteistoiminta-alueen muodostamisesta ja palveluiden järjestämisen perusteista on kerrottu aiemmin tämän tutkimuksen kohdassa 2.4 ”Ympäristöterveydenhuolto” sekä kohdassa 4.1.3 ”Eläinlääkintähuollon tehtävien hoidon säädöspohja”.

²⁰⁵ Kuntaliiton verkkosivut, Hartikainen: Kuntaliiton yleiskirje 26/80/2009, s. 3-4.

kuin hyötyeläimille, on sen suunnitelmassaan varmistettava, että palveluita on saatavissa riittävästi ja keskeytyksettä yksityisiltä palveluntarjoajilta.²⁰⁶ Kunnan tulee myös valvoa ostamiensa eläinlääkäripalvelujen laatua. Ostopalveluita käyttävistä kunnista vain 73 prosenttia kertoi valvovansa systemaattisesti kyseisten palveluiden laatua. Muut kunnat olivat jättäneet laadun arvioinnin tarjousasiakirjasta ilmenevien laatuksien varaan. Myös pelkästään kantelujen perusteella tarkkailtiin palvelun laatua.²⁰⁷ Nämä luvut paljastavat, että kuntien tulisi kiinnittää enemmän huomiota ostopalveluiden systemaattiseen laadun valvontaan.

Kuntien yksityisten palveluntarjoajien kartoituksesta vuodelta 2013 selviää, että yksityisiä eläinlääkäripalveluita on tarjolla kunnan alueella usein paljon tai kohtuullisesti. Kunnissa 14 prosentissa on vain yksi palveluntarjoaja ja 13 prosentissa kunnista ei ole lainkaan. Pohjois-Suomessa ja Lapin alueella yksityistä palveluntarjontaa on vähän tarjolla, kun taas suurissa kaupungeissa paljon. Kunnista noin 40 prosenttia ostaa eläinlääkäripalveluita yksityisiltä palveluntuottajilta. Tavallisinta on ostaa pieneläinten päivystyspalvelut kokonaan yksityisiltä tai täydentääkseen kunnan omaa palvelua. Suurimmalla osalla kunnista on eläinlääkäripalvelua omana toimintana (käsittäen myös kuntien väliset sopimukset). Vain Turku, Tampere ja Helsinki ovat ulkoistaneet eläinlääkäripalvelut kokonaisuudessaan.²⁰⁸ Yksityinen palveluntarjonta jakaantuu Suomessa todella epätasaisesti. Kuntien velvollisuus arvioida yksityisen palvelutuotannon määrää alueellaan toteutuu kyllä hyvin, mutta tilastoista selviää, että useat kunnat eivät ole raportoineet tai arvioineet lainkaan yksityisen palvelutuotannon vaikutusta oman palvelun mitoitukseen²⁰⁹.

Kuten aiemmin on jo todettu, valvontatehtäviä ei voi siirtää yksityisille palveluntuottajille. Tällä varmistetaan, että jokaisella yhteistoiminta-alueella toimii kunnaneläinlääkäreitä, jotka vastaavat julkisen vallan käytöstä viranomais- ja valvontatehtävissä²¹⁰. Lisäksi näiden tehtävien hoidolla voi olla merkitystä sekä kansanterveydelle että -taloudelle, esimerkiksi laajoissa eläintautitilanteissa. Tällöin korostuu myös tehtävässä vaadittava erityisosaaminen. Lisäksi valvontatehtäviin voi liittyä merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolloin vain viranomaisilla on oikeus hoitaa näitä tehtäviä.²¹¹

²⁰⁶ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 44.

²⁰⁷ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 10.

²⁰⁸ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 9

²⁰⁹ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 10

²¹⁰ HE 81/2009 vp, s. 39.

²¹¹ HE 81/2009 vp, s. 39.

5.4 Kunnan eläinlääkäripalveluiden saatavuus ja laatu

Kunnalle säädettyjen tehtävien järjestämisessä yksi olennainen kriteeri on palveluiden saatavuus. Eläinlääkintähuoltolain 14 §:ssä säädetään peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkäriavun saatavuudesta. Näiden palvelujen pitää olla saatavilla palveluiden käyttäjien kannalta kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisella etäisyydellä maantieteelliset olosuhteet huomioon ottaen. Lain esitöissä tähdennetään, että säännös täytyy huomioida erityisesti silloin, kun arvioidaan tarvetta jakaa päivystysalue useampiin päivystyspiireihin²¹².

Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) määrittelee eläinlääkäripalveluiden saatavuutta ja laatua koskevat yleiset tavoitteet²¹³. Ohjelmassa määritellään myös eläinlääkintähuoltopalveluiden saatavuutta koskevat tarkemmat kriteerit. Huomionarvoista on, että vastuu palveluiden laadusta ja saatavuudesta säilyy kunnalla, vaikka kunta ostaisi eläinlääkäripalvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnan onkin suunniteltava, miten se valvoo ostopalvelujen laatua. Sitä voidaan valvoa esimerkiksi asiakastyytyväisyyskyselyillä ja asiakaspalautteilla. Myös jo palveluja hankittaessa on kilpailutusvaiheessa kiinnitettävä huomiota tarjouspyynnössä esitettyihin laatukriteereihin.²¹⁴

Eläinlääkäripalveluiden järjestämisessä tulisi huomioida myös hallintolain vaateet hyvän hallinnon perusteista. Lain 6 §:ssä mainitut muut hyvän hallinnon perusteet asettavat viranomais-toiminnalle laatuvaatimuksia tai yhteistyövelvoitteita. Näitä perusteita ovat palveluperiaate, palvelun asianmukaisuuden vaatimus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite.²¹⁵

Eläinlääkintähuollon valtakunnallisessa ohjelmassa todetaan, että eläimen omistajan tai haltijan pitää pystyä varaamaan aika vastaanotokäyntiä varten sekä mahdollisuuksien mukaan antaa vapaus valita hoitava eläinlääkäri. Ajanvaraus tulee yhteistoiminta-alueella keskittää yhteen paikkaan. Lisäksi toiminta tulee järjestää siten, että osa eläinlääkäreistä hoitaa kiireisiä tapauksia, kun taas pääosa keskittyy ajanvarausperusteiseen praktiikan hoitoon. Eläinlääkäreille on varattava myös aikaa puhelinneuvontaan, kuten asiakkaiden soittopyyntöihin vas-

²¹² HE 81/2009 vp, s. 37.

²¹³ Uusin ohjelma vuosille 2015–2019 on tätä tutkimustyötä tehdessä juuri valmistunut.

²¹⁴ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 49.

²¹⁵ Laakso ym. 2006, s. 352–354.

taamiseen. Kunnan onkin jo omassa eläinlääkintähuollon suunnitelmassaan kuvattava, miten työnjako on arkisin eläinlääkintäpalveluissa järjestetty ajanvarausperusteisen palvelun ja kiireavun kesken.²¹⁶

Kiireettömissä sairastapauksissa vastaanottoaika on järjestettävä viikon sisällä tilauksesta, kun taas kiireettömät terveydenhuoltokäynnit ja leikkaukset on voitava varata alle kolmen viikon sisällä yhteydenotosta. Lomakaudella viimeksi mainitut tulee järjestää alle kuuden viikon sisällä yhteydenotosta. Jonotusaika voi kuitenkin olla pidempi, jos asiakas haluaa palvelun tietyltä eläinlääkäriltä. Peruseläinlääkäripalvelun järjestämisessä hyvänä palvelutasona pidetään ohjelmassa sitä, että väestötiheillä alueilla suurin osa asiakkaista saa palvelun alle 50 kilometrin etäisyydeltä.²¹⁷

Kiireellistä eläinlääkäriapua on puolestaan oltava saatavilla kaikkina vuorokauden aikoina kolmen tunnin sisällä tilauksesta 90 prosentissa tapauksista. Tämä tarkoittaa myös sitä, että päivystysalueet on mitoitettava siten, että 90 prosentissa tapauksista päivystävän eläimen omistajan matka vastaanotolle (tai päivystävän eläinlääkärin matka eläimen pitopaikkaan) on alle 100 kilometriä. Tästä voidaan kuitenkin poiketa Kainuun ja Lapin maakunnissa sekä saaristokunnissa. Kuntalaisten yhdenvertaisuuden ja eläinsuojelullisten syiden takia eläinlääkintähuollon valtakunnallisessa ohjelmassa suositellaan, että kunnat subventoisivat matkoista johtuvia kustannuksia ElhL:n 22 §:n mukaisesti.²¹⁸

Kunnat ovat vuoden 2013 raporteissaan itse ilmoittaneet, että niiden eläinlääkäripalvelut ovat riittäviä ja suunnitellun mukaisia. Lisäksi moni kunta on ilmoittanut, että kaikki tilatut käynnit on pystytty suorittamaan. Kunnista 71 prosenttia on järjestänyt työt siten, että ajanvarausperusteinen työ on erotettu akuutista hoitotyöstä järjestämällä useampia eläinlääkäreitä praktiikalle. Vajaassa kolmanneksessa kunnista eläinlääkäri joutuu jakamaan työaikansa edelleen akuutin ja ajanvarausperusteisen työn kesken. Myös eläinlääkärien rekrytointi on kuntien mukaan helpottunut vuonna 2013. Kunnallisia eläinlääkärin vastaanottoja oli vuonna 2013 noin 240 kappaletta, joista yhteisvastaanottoja oli 67 kappaletta.²¹⁹

²¹⁶ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 46–47.

²¹⁷ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 47.

²¹⁸ Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019, s. 47.

²¹⁹ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 5.

Kunnallisten eläinlääkäripalvelujen käyttö on koottu yhteen ensimmäistä kertaa valtakunnallisesti vuonna 2013. Raportista selviää, että eläinlääkäripalveluiden käyntimäärissä pieneläinten osuus on lähes kaksinkertainen verrattuna tuotantoeläimiin. Yhden tilakäynnin hoito kestää kuitenkin kauan, sillä samalla tarkkaillaan koko karjan terveystilannetta. Lisäksi matkat tilalle vievät paljon eläinlääkäriä aikaa. Tämän vuoksi voidaan sanoa, että kuntien eläinlääkäripalveluiden resursseista iso osa kohdistuu tuotantoeläinten hoitoon.²²⁰

Eläinlääkintähuollon vuoden 2009 uudistuksella pyrittiin parantamaan eläinlääkintähuoltopalveluiden saatavuutta eri kunnissa. Saatavuuteen liittyy olennaisella tavalla yhdenvertaisuuden periaate. Perustuslain 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen. Lisäksi se sisältää syrjinnän kiellon. Myös hallintolaissa on ilmaistu yleinen yhdenvertaisuuden periaate, joka sisältää kaksi eri elementtiä: vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta sekä vaatimuksen johdonmukaisesta käytännöstä. Tasapuolisen kohtelun vaatimus tarkoittaa sitä, että viranomaisen on kohdeltava samantapaisia tapauksia samalla tavoin ja erilaisia eri tavoin. Tämä ilmenee kuitenkin lähinnä ns. rutiiniratkaisuissa; erilainen menettely on sallittua, jos se voidaan objektiivisesti perustella ja sitä kautta oikeuttaa.²²¹ Johdonmukaisen käytännön vaatimus voidaan puolestaan ulottaa yhden viranomaisen toimintaa laajemmalle. Tällöin edellytetään, että myös eri viranomaiset keskenään käsitellessään samantyyppisiä asioita soveltavat lakia samalla tavoin. Yhtenäiseen käytäntöön mm. eri keskusviranomaisten kesken pyritäänkin erilaisilla tulkinta- ja soveltamisohjeilla sekä suosituksilla.²²² Eläinlääkintähuollossa yhtenäiset ohjeet tulevat eläinlääkintähuollon valtakunnallisen ohjelman kautta Eviralta. Lisäksi kunta- ja aluekohtaiset suunnitelmat ja raportoinnit auttavat eläinlääkintähuollon yhdenvertaisempien palveluiden järjestämisessä.

Eläinlääkintähuollossa ongelmana on ollut se, että eläinlääkäripalveluiden kysynnän ja valvontatehtävien painopisteet ovat vaihdelleet suuresti riippuen siitä, missä päin Suomea ollaan. Myös palveluiden saatavuus vaihtelee maan eri osissa. Etenkin suurissa asutuskeskuksissa yksityiset eläinlääkäripalvelut tyydyttävät valtaosan palveluiden kysynnästä ja kiireellisiä palveluitakin on saatavilla nopeasti ja suhteellisen läheltä. Pohjoisemmassa osassa Suomea tilanne

²²⁰ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 6.

²²¹ Laakso ym. 2006, s. 316–317.

²²² Laakso ym. 2006, s. 323.

on huonompi ja palveluiden saanti on hidasta.²²³ Palveluiden saatavuuteen kiinnitti huomiota myös maa- ja metsätalousvaliokunta eläinlääkintähuoltolain uudistusta koskevassa mietinnössään. Valiokunta piti tällöin tärkeänä sitä, että päivystysalueiden koon määrittelyssä otetaan aidosti huomioon päivystysmatkojen pysyminen kohtuullisina, etenkin haja-asutusalueilla. Lisäksi se korosti, että kunnallisten eläinlääkäripalveluiden saatavuus ja laadun korkea taso pitää turvata maan kaikissa osissa.²²⁴

²²³ HE 81/2009 vp, s. 7.; Ks. myös Renko 2013, s. 84–85, Suomen Eläinlääkärilehdessä eläinlääkärivajeesta Tunturilapissa.

²²⁴ MmVM 7/2009 vp, s. 5.

6 ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO SEKÄ ELÄINTEN TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN VALVONTA

6.1 Eläinlääkintähuollon valvontatehtävät kunnissa

Kunnan tehtävänä on eläinlääkäripalvelujen järjestämisen lisäksi huolehtia eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontatehtävien järjestämisestä eläinlääkintähuoltolain mukaisesti. ElhL:n 1 §:n mukaan lain tavoitteena on varmistaa elintarvikkeiden turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä muiden eläinlääkäripalveluiden valvonta. Kuten aiemmin on jo todettu, eläinlääkintähuoltolain soveltamisalaan kuuluvasta valvonnasta säädetään monissa muissa erityislaeissa²²⁵. Eläintautien ja eläinten hyvinvoinnin valvonta ovat pääasiassa valtion tehtäviä, jotka paikallistasolla on säädetty kunnaneläinlääkärin tehtäviksi.

Kunnat hoitavat valvonnan toimeenpanotehtäviä sekä elintarviketurvallisuuden että eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osalta. Kansallisen elintarvikeketjun lainsäädännön taustalla vaikuttaa valvonta-asetus²²⁶, jonka valvonta muun muassa perustuu elintarvikelakiin ja eläinlääkintähuoltolakiin. Eläinlääkintähuoltolain uudistuksen yhteydessä arvioitiin, että aluehallintovirastoihin tarvitaan perustettavaksi 15 uutta valvontaeläinlääkärin virkaa näiden tehtävien hoitamiseksi. Heidän tehtävänä on valvoa Euroopan unionin suorien maataloustukien edellytyksenä olevien täydentävien ehtojen valvontaan liittyvien tehtävien hoitoa sekä elintarvikkeisiin, eläintaudeista ilmoittamiseen ja eläinten hyvinvointiin liittyvää valvontaa. Heidän tehtäviinsä kuuluu myös huolehtia Euroopan unionin eläinten hyvinvointia koskevien säädösten edellyttämistä eläinsuojelutarkastuksista. Lisäksi he hoitavat paikallisen eläinsuojeluviranomaisen, eli kunnaneläinlääkärin, terveystarkastajan tai poliisin pyynnöstä myös vaikeita eläinsuojelutehtäviä. Näihin valvontatehtäviin liittyy yleensä pakkotoimia.²²⁷

Aluehallintovirastoihin onkin perustettu eläinten hyvinvoinnin ja elintarviketurvallisuuden valvontatehtäviin paljon uusia valvontavirkoja eläinlääkintähuoltolain uudistuksen jälkeen. Myös kuntiin on perustettu uusia valvontaeläinlääkärin virkoja.²²⁸ Jo voimassaolevasta eläin-

²²⁵ ElhL 2.2 §: Tämän lain soveltamisalaan kuuluvasta valvonnasta säädetään lisäksi elintarvikelaissa, eläintautilaissa, helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetussa laissa, eläinsuojelulaissa, eläinten kuljetuksesta annetussa laissa, eläinten lääkitsemisestä annetussa laissa ja maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa.

²²⁶ Euroopan yhteisöjen asetus N:o 882/2004

²²⁷ HE 81/2009 vp, s. 18–19.

²²⁸ Hirn 2011, s. 6-7.

lääkintähuoltolaista päätettäessä eduskunta kiinnitti huomiota eläinlääkärien riittävyteen. Siinä yhteydessä eduskunta antoi lausuman, että eläinlääkinnän eläinlääkäritarve sekä mahdollinen tarve lisätä koulutettavien eläinlääkäreiden määrää tulee arvioida pikaisesti.²²⁹ Vuosina 2011 ja 2012 suoritettujen kyselyiden ja kartoituksen pohjalta voidaan kuitenkin todeta, että etenkin eläinten hyvinvoinnin valvontaresursseissa on vajetta ja valvontatyötä on ollut enemmän kuin mitä valvontaeläinlääkäriin virkoja perustettaessa arvioitiin²³⁰.

Vuonna 2009 uudistetun eläinlääkintähuoltolain mukaisesti kunnaneläinlääkärille säädettyjen valtiontehtävien hoitamiseksi kunnalla tai yhteistoiminta-alueella tulee olla eläinlääkäri virka valtion valvontatehtävien suorittamista varten. Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) 15 §:ssä (353/2011²³¹) säädetään kunnan valvontatehtävien järjestämisestä. ElhL:n 15. 1 - 2 §:ssä säädetään ensin kunnan elintarvikelain mukaisista valvontatehtävistä, jonka jälkeen 15.3 §:ssä säädetään kunnan muista valvontatehtävistä seuraavasti:

”Kunnan on huolehdittava muissa 2 §:n 2 momentissa mainituissa laeissa kunnaneläinlääkärille säädettyjen tai näiden lakien nojalla määrättyjen valvontatehtävien hoidon edellytysten järjestämisestä alueellisen suunnitelman ja valtakunnallisen ohjelman mukaisesti.”

Eläinlääkintähuoltolain 15.3 §:ssä säädetään kunnan siis muista kuin elintarvikevalvonnan tehtävistä eläinlääkintähuollon valvonnassa. Tässä momentissa viitataan eläinlääkintähuoltolain 2 §:n 2 momenteissa mainittuihin eläintautilakiin, helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annettuun lakiin, eläinsuojelulakiin, eläinten kuljetuksesta annettuun lakiin, eläinten lääkitsemisestä annettuun lakiin sekä tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Eläintautilakia (441/2013) sovelletaan useiden eläintautien vastustamista koskevien säädösten täytäntöönpanossa, jotka on annettu Euroopan unionin säädösten nojalla²³². Eläintautilaissa säädellään kunnaneläinlääkäriin tehtäväkenttää eläintautien valvonnassa. Kunnaneläinlääkäriin lukuisista yksittäisistä eläinlääkintähuollon tehtävistä voidaan mainita muun muassa pakollinen terveystarkastus eläinten pitopaikoissa (8 §), ilmoitusvelvollisuus eläintautitapauksissa (16

²²⁹ EV 116/2009 vp, s. 1.

²³⁰ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2012 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 10.

²³¹ Tällä lakimuutoksella lisättiin ElhL:n 15 §:ään yksi momentti lisää (2 mom.), joka koski elintarvikelainsäädäntöä. Samalla myös momenttien numerointi muuttui.

²³² Ks. lisää Euroopan unionin säädöksistä eläintautilain 3 §.

§) sekä toimenpiteet taudinpurkauksissa (4 luku) ja eläintautien leviämisen estämisessä (5 luku). Yksityiskohtaisten tehtävämäärittelyjen lisäksi kunnaneläinlääkärin tehtävistä säädetään myös lain 86 §:ssä. Siinä todetaan, että toimivaltaisena viranomaisena kunnaneläinlääkäri vastaa eläintautilaissa määritellyistä lailla täytäntöön pantavien Euroopan unionin säädösten mukaisista tehtävistä (86.1 §). Lisäksi aluehallintovirasto voi määrätä kunnaneläinlääkärille muitakin tehtäviä, jos kyseessä on vakava eläintauti tai jos eläintautia esiintyy laajalla alueella. Tehtävään määrätään ensisijaisesti valmiuskoulutuksen saanut eläinlääkäri ja määräystä annettaessa on huomioitava kunnan resurssit muista lakisääteisistä tehtävistä suoriutumiseen. (86.2 §).

Myös eläinsuojelulain (247/96) mukaisesti kunnaneläinlääkäri on yksi viranomaisista, jonka tehtävänä on eläinten hyvinvoinnin valvonta paikallisella tasolla. EsL:n 36 §:ssä (584/2013) säädetään eläinsuojelulain paikallisista viranomaisista. Sen mukaan kunnaneläinlääkäri, kunnanterveys- ja eläinlääkärinvalvontaa hoitava viranhaltija sekä poliisi valvovat eläinsuojelulain noudattamista kunnan alueella. Eläinsuojelulain säädösten toteutumista paikallisesti valvovat myös tarkastuseläinlääkäri, lihantarkastaja ja rajaeläinlääkäri (37 §) sekä eläinsuojeluvalvojat (38 §).

Eläinten kuljetuksesta annetun lain (Eläinkuljetuslaki 1429/2006) noudattamista kunnaneläinlääkärin tehtävien osalta säädellään lain 26 §:n mukaisesti. Kunnaneläinlääkärin ja poliisin tehtävinä on sen mukaan paikallisviranomaisina valvoa eläinkuljetuslain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Lisäksi kunnan tehtävänä on maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) mukaan valvoa Euroopan unionin suorien maataloustukien edellytyksenä olevien täydentävien ehtojen noudattamista siltä osin, kun ehdot liittyvät elintarvikelain, eläintautilain, eläinsuojelulain tai eläinten kuljetuksesta annetun lain noudattamiseen.

6.2 Kunnaneläinlääkärit eläinten hyvinvoinnin valvojina

Kunta hoitaa valvontatehtäviä ensisijaisesti perustamalla yhteistoiminta-alueelle valvontaeläinlääkärin virkoja. Valvontaeläinlääkärit ovat kunnaneläinlääkäreitä, joiden pääsääntöisenä tehtävänä ovat valvontatehtävät eläinlääkäripalvelujen sijaan. Valtio huolehtii näistä valvontatehtävistä aiheutuneista kustannuksista maksamalla niistä kunnille korvauksen.

Kunnaneläinlääkäriin virasta säädetään eläinlääkintähuoltolain 16 §:ssä. Kunnissa pitää olla tehtävien hoitamista varten tarpeellinen määrä kunnaneläinlääkäriin virkoja. Virka voidaan perustaa useamman kunnan tai kuntayhtymän kesken yhteisenä virkana. Edelleen säädetään, että jos kunnassa on useampi kuin yksi kunnaneläinlääkäriin virka, on kunnan määrättävä heidän keskinäisestä työnjaostaan. (ElhL 16.1 §)

Eläinlääkintähuoltolain 16.2 §:ssä säädetään, että kunnaneläinlääkäriin tulee olla laillistettu eläinlääkäri ja perehtynyt virkaan kuuluviin tehtäviin. Lisäksi samassa momentissa säädetään, että kelpoisuusvaatimuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella²³³. Tämä siksi, että perehtyneisyyttä koskevat vaatimukset vaihtelevat riippuen virkaan kuuluvien eri tehtävien vuoksi sekä eläinlääkärikoulutuksen suorittamiseen vuoksi²³⁴.

Kunnaneläinlääkäriin asema oli ennen eläinlääkintähuollon uudistusta poikkeuksellinen, sillä kunnaneläinlääkäriin annettiin tehtäviä kahdelta eri taholta. Kunnaneläinlääkäri hoiti kunnalle säädettyjen tehtävien lisäksi valtion viranomaisen tehtäviä, joita ei ollut lailla säädetty kunnan tehtäviksi. Näistä tehtävistä kunnaneläinlääkäri sai myös valtiolta korvauksen. Tämä tilanne aiheutti ongelmia tehtävien hallinnan ja voimavarojen suunnittelun kannalta. Usein kunnissa ei tiedetty tarpeeksi näistä tehtävistä tai niitä ei otettu huomioon muiden tehtävien mitoituksessa. Ongelmia syntyi myös silloin, kun pohdittiin kunnan ja valtion roolia eri tilanteissa.²³⁵

Lain esitöissä on myös puututtu kunnaneläinlääkäriin esteellisyyden näkökulmaan. Tällöin viitataan myös hallintolain (434/2003) 28 §:n säädöksiin virkamiehen esteellisyydestä. Eläinlääkintähuoltolain esitöissä korostetaan, että esteellisyyttä pitää pohtia joka kerta erikseen, mutta pelkkä kunnaneläinlääkäriin asema eläinlääkäripalvelujen tuottajana ja valvontatehtävien suorittajana ei suoraan aiheuta esteellisyyttä. Valvontatehtävät tuleekin järjestää siten, ettei valvova kunnaneläinlääkäri vastaa sellaisten kohteiden valvonnasta, joihin hänellä on kiinteä

²³³ Valtioneuvoston asetus eläinlääkintähuollosta (1031/2009) 2 §: ”Kunnaneläinlääkäriin, joka on laillistettu eläinlääkäriksi eläinlääkäriinammattin harjoittamisesta annetun lain (29/200) 4 §:n mukaisesti ja jonka virkaan kuuluu eläintautilain (55/1980) täytäntöönpanoon, elintarvikkeiden turvallisuuden valvontaan tai eläinten hyvinvoinnin valvontaan liittyviä tehtäviä, on kunnan vaadittava, että hän osoittaa tutustuneensa Elintarviketurvallisuuksivirasto hyväksymällä tavalla Suomen asianomaisen alan lainsäädäntöön.”

²³⁴ HE 81/2009 vp, s. 39.

²³⁵ HE 81/2009 vp, s. 17.

asiakassuhde. Satunnainen eläinlääkärisuhde ei siis aiheuta esteellisyyttä. Kiireellisissä tapauksissa asiakassuhteella ei saa olla vaikutusta tehtävien hoitamiseen.²³⁶

Kesäkuuhun 2014 mennessä kuntiin oli perustettu yhteensä 60 valvontaeläinlääkäri virkaa ja vain neljästä valvontayksiköstä puuttui virka. Näistä valvontaeläinlääkäreistä 22 teki ainoastaan valtion vastuulle kuuluvia valvontatehtäviä, muut suorittivat lisäksi elintarvikevalvontaa, lihantarkastusta ja hallinnollisia tehtäviä. Varsinkin eläinsuojeluvalvonnan tehtävien määrä on lisääntynyt.²³⁷ Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan ovat kaivanneet lisäresursseja useat eri tahot, myös eläinlääkärit itse. Uusia virkoja perustamalla saataisiin valvontaan lisäresursseja, mutta samalla myös praktikkoeläinlääkäreiden aikaa vapautuisi terveydenhuoltoon, joka useilla alueilla on ainakin laadullisesti aliresursoitua.²³⁸ Valvontaeläinlääkärien toimenkuva on laaja, ja se sisältää paljon muutakin kuin pelkkää eläinsuojeluvalvontaa. Tämä onkin koettu turhauttavaksi, sillä aikaa ei aina riitä tarpeeksi eläinsuojelutapausten käsittelyyn.²³⁹

Jo voimassa olevan eläinlääkintähuoltolain valmistelussa korostettiin sitä, että eläimen omistajille tarkoitetut eläinlääkäripalvelut erotetaan selkeämmin eläinlääkintähuollon viranomaisien valvontatehtävistä. Tätä korosti myös lainvalmistelun yhteydessä maa- ja metsätalousvaliokunta, joka tällöin totesi, että uudessa eläinlääkintähuoltolaissa valtio korvaa eläintauti- ja eläinsuojeluvalvonnan palkkaus- ja muut välittömät kustannukset kunnille nykyistä kattavammin, jolloin valvontatehtävien erottaminen muista eläinlääkäripalveluista on mahdollista²⁴⁰.

6.3 Eläinlääkintähuollon valvontatehtävien rahoitus

Eläinlääkintähuoltolain uudistus toi muutoksia kunnaneläinlääkärijärjestelmän rahoitukseen. Aiemmin kunnaneläinlääkäreille maksettiin valtion taholta palkkiota vain tehtävistä, jotka edellyttivät käyntiä tilalla tai muussa valvontakohteessa. Muusta työstä ei lähtökohtaisesti maksettu palkkiota, jolloin kunta vastasi käytännössä noin 90 prosenttisesti valvontatehtävien todellisista kustannuksista maksamalla eläinlääkäripalveluja antavan kunnaneläinlääkäriin pe-

²³⁶ HE 81/2009 vp. s. 38.

²³⁷ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 12.

²³⁸ Nurminen 2012, s.221.

²³⁹ Seppävuori 2014, s. 16.

²⁴⁰ MmVM 7/2009 vp, s. 3-4.

ruspalkan. Ongelmia oli myös kunnaneläinlääkäriin jatkuvasti käyttämien työvälineiden ja teknisen avun kustannusten selvittämisessä, kun valtio maksoi vain valtionehtäviä varten tarvittavat välineet ja kunta puolestaan eläinlääkäripalveluissa käytettävät välineet. Myös tapaturmavahingot ja muut vahingonkorvausasiat olivat epäselviä, kun valtio vastasi näistä vain valvontatehtävien osalta.²⁴¹

Uudistetussa eläinlääkintähuoltolaissa on puututtu joihinkin näistä edellä mainituista ongelmista. ElhL:n 18 §:ssä on tarkennettu toimitilojen ja työvälineiden järjestämisvastuuta. Kunnan on sen mukaisesti huolehdittava näistä, jos palvelut järjestetään itse. Uutena säännöksenä tuli kunnan velvollisuudeksi vastata valvontatehtävien hoidossa jatkuvasti tarvittavien toimitilojen ja työvälineiden järjestämisestä sekä työvälineiden käytössä tarvittavasta osaamisesta (ElhL 18.2 §). Lain perusteluissa selvennetään, että kunnalla on vastuu niistä valvontatehtävien kustannuksista, joita ei voida kohdistaa yksittäisiin valvontatehtäviin²⁴². Lisäksi kunnan on työnantajana vastattava työsuojelusta²⁴³.

Valvontatehtävät ovat siis valtion vastuulla, mutta ne on säädetty paikallisella tasolla kunnallisen viranhaltijan tehtäviksi. Uutta lakiuudistuksessa oli, että valtio korvaa kunnalle niiden suorittamisesta aiheutuneet kustannukset. Aiemmin korvaus suoritettiin suoraan kunnaneläinlääkärille, jolloin kunta ei saanut korvausta eläinlääkäriin palkkauksesta aiheutuneista kuluista. Lain esitöissä painotetaan, että kunnaneläinlääkäriin tehtäviä tulisi jatkossa tarkastella valtion toimeksiantotehtävinä kunnille. Tämän pohjalta uuden lainsäädännön myötä selkiytettiin kustannusten ja vastuun jakoa. Tärkeää on, että kunnat itse huolehtivat voimavarojen mitoituksella sillä tavoin, että valvontatehtävät hoituvat säädösten mukaisesti.²⁴⁴ Valvontatehtävien korvauksesta kunnille säädetään eläinlääkintähuoltolain 23 §:ssä sekä valtioneuvoston asetuksella eläinlääkintähuollosta (1031/2009) 3 §:ssä. Eläintautilain mukaisia kunnaneläinlääkäriin maksullisia suoritteita säätelee eläintautilain 101 § sekä MMM:n asetus kunnaneläinlääkäriin maksullisista suoritteista (1012/2013). Lisäksi tarkempaa sääntelyä kuntien korvauksista ja laskutuksesta löytyy myös maa- ja metsätalousministeriön, Eviran ja Kuntaliiton ohjeista²⁴⁵.

²⁴¹ HE 81/2009 vp, s. 21–22.

²⁴² HE 81/2009 vp, s. 40: Tällaisia valvontatehtävien kustannuksia aiheuttavat kunnille toimitilat, jatkuvassa käytössä olevat työvälineet ja työvälineitä koskeva koulutus.

²⁴³ HE 81/2009 vp, s. 40.

²⁴⁴ HE 81/2009 vp, s. 19, 37–38.

²⁴⁵ Valvontatehtävistä maksettavista korvauksista on MMM:n, Kuntaliiton ja Eviran ohje 6182/0405/2010 sekä Eviran ohje 15901/2010. Myös aluehallintovirastot antavat tarkempia ohjeita kuntien eläinlääkintähuoltolain sekä eläintautilain nojalla tapahtuvasta laskutuksesta.

Eläinlääkintähuoltolain 23 §:ssä säädetään valtion valvontatehtävien suorittamisesta aiheutuvista korvauksesta kunnille. Valtiolla on sen mukaisesti velvollisuus maksaa kunnille korvausta eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyvien valvontatehtävien kustannuksista. Valtio maksaa kunnille korvausta ElhL 15 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitamisesta (ElhL 23.1 §). Valtio maksaa siis kunnille korvauksen valvontatehtävien hoitamisesta, kun taas kuntien tehtävänä on maksaa eläinlääkäreille palkkaa valvontatehtävistä. Uudistuksen myötä valtion vastuu rahoituksesta on kasvanut.²⁴⁶

Eläinlääkintähuoltolain 23 §:ssä säädetään edelleen, että korvausten perusteena ovat kunnille aiheutuneet välittömät kustannukset (ElhL 23.1 §). Lain esitöissä nämä kustannukset on eritelty palkkauskustannuksiin, tehtäviin liittyviin matkojen kustannuksiin sekä tehtävissä käytettyihin tarvikkeisiin. Korvauksen perusteena on toteutunut työajan käyttö.²⁴⁷ Korvaus ei saa kuitenkaan ylittää tehtävistä kunnalle aiheutuneiden todellisten kustannusten määrää (ElhL 23.1 §). Kunnalle maksettavan korvauksen perusteista sekä maksamisessa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (ElhL 23.2 §). Lisäksi ElhL:n 24 §:ssä säädetään, että valtion viranomaisen suoritteista peritään valtiolle maksuja valtion maksuperustelain (150/1992) säädösten mukaisesti.

Kuntaliitto on kritisoinut valtion ja kuntien välistä laskutuskäytäntöä vuoden 2013 eläintautilakiuudistuksen yhteydessä. Kuntaliiton mielestä valtion toimeksiantotehtävien monimutkainen käytäntö lisää hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia. Kuntaliiton mielestä tarkastustoiminta olisi kustannustehokkaampaa, jos eläinsuojelu- ja eläintautivalvonta keskitettäisiin kokonaan aluehallintovirastoon. Tämä vähentäisi myös byrokratiaa sekä auttaisi kuntien tehtävien ja velvoitteiden keventämistä.²⁴⁸

Eläinlääkintähuollon valvontatehtävien järjestämiseen on haettu uudenlaisia malleja myös maa- ja metsätalousministeriön tilaamalla selvityksellä, joka valmistui selvitysasiainmies *Jorma Hirnin* toimesta vuonna 2011. Raportin tarkoituksena oli toimia esiselvityksenä elintarviketurvallisuuteen liittyvän valvonnan toteuttamisesta yhden hallintoportaan mallina. Sen kohteena oli elintarvikelain, eläintautilain, eläinsuojelulain, eläinlääkintälain sekä eläinten lääkit-

²⁴⁶ HE 81/2009 vp, s. 43

²⁴⁷ HE 81/2009 vp, s. 43.

²⁴⁸ Kuntaliiton verkkosivut, kohta ”Maa- ja metsätalousministeriön asetuksesta kunnaneläinlääkärin maksullisista suoritteista”. Lausuntopyyntö 30.9.2013, s. 2.

semisestä annetun lain mukainen kuntatasolla tehtävä valvonta. Vaihtoehtoisina malleina raportissa arvioidaan nykyisen järjestelmän lisäksi kahta erilaista valtiollistamiseen perustuvaa mallia. Ensimmäisessä mallissa aluehallintovirastojen ja kuntien valvonta keskitettäisiin Evi-ran organisaation ja toisessa mallissa kuntien valvonta keskitettäisiin kuuden aluehallintovi-raston organisaatioon.²⁴⁹ Hirn päätyi raportissaan ehdottamaan, että koko ympäristöterveydenhuolto tulisi keskittää yhdelle ministeriölle ja yhdelle keskusviranomaiselle, aluehallinto mukaan lukien. Erityisesti valvontaa koskevat paikallishallinnon tehtävät tulisi Hirnin mukaan valtiollistaa ja lisäksi seurata myös muun terveydenhuollon kehitystä.²⁵⁰

²⁴⁹ Hirn 2011, s. 1, 7, 11.

²⁵⁰ Hirn 2011, s. 19.

7 LOPUKSI

Suomessa kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää eläinlääkäripalveluita sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa. Tässä tutkimuksessa on keskitytty selvittämään, millainen on kunnan toimivalta eläinlääkintähuollossa ja mitä ovat ne tehtävät, joita kunta on velvoitettu järjestämään eläinlääkintähuoltolain ja siinä määriteltyjen lakien mukaan. Lisäksi tutkimuksessa on selvitetty näiden tehtävien järjestämistapaa.

Eläinlääkintähuolto on yksi merkittävä osa kunnan ympäristöterveydenhuoltoa. Siksi tutkimustehtävässä rajatut kunnan eläinlääkintähuollon tehtävät ja niiden järjestäminen on määriteltävä ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden kautta. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintavaatteet ovat vaikuttaneet merkittävästi yhteistoiminnan lisääntymiseen kuntien eläinlääkintähuollon järjestämisessä. Suomen sosiaali- ja terveystieteiden strategian ja jo pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman yhtenä painopisteenä sosiaali- ja terveystieteissä on ollut se, että kuntien välistä yhteistyötä ympäristöterveydenhuollossa tiivistetään edelleen²⁵¹. SOTE-uudistus ei tällä hetkellä ole vaikuttamassa ympäristöterveydenhuollon järjestämiseen, vaikka sitä ovat eräät tahot vaatineet. Erilaisia vaihtoehtoja ympäristöterveydenhuollon ja sitä kautta etenkin eläinlääkintähuollon valvontatehtävien järjestämiselle on kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön toimesta selvitetty.

Eläinlääkintähuoltolain uudistus vuoden 2009 lopussa vaikutti merkittäväällä tavalla kunnan eläinlääkintähuollon tehtäviin ja tehtävien järjestelyihin eläinten hyvinvoinnin parantamisessa. Uudistuksella saatiin selkiytettyä kunnan tehtäviä sekä lisättyä valtion osuutta kustannusten jaossa. Uudistukset ovat askel parempaan, mutta ne eivät ole vielä riittäviä. Varsinkin eläinsuojelullisiin asioihin tarvitaan vielä muutoksia. Lisäksi tutkimusta tehdessä olen havainnut ongelmia liittyen erityisesti kuntien tehtäväkentän laajenemiseen, eläinlääkärien resurssipulaan ja raskaaseen hallinto-organisaatioon, etenkin valvontatehtävissä.

Tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena oli siis selvittää *kunnan eläinlääkintähuollon tehtävät sekä niiden riittävyys, laatu ja saatavuus*. Eläinlääkintähuoltolain mukaan kunnat ovat vastuussa alueensa eläinlääkäripalvelujen järjestämisestä. Peruseläinlääkäripalveluja kunnan

²⁵¹ Sosiaali- ja Terveystieteiden ministeriön verkkosivut 24.7.2014, kohta ”Ympäristöterveys”.

ei tarvitse itse järjestää muille kuin hyötyeläimille, jos alueella on saatavilla näitä palveluja muutoin. Useissa kunnissa näitä palveluja onkin hyvin saatavilla yksityiseltä sektorilta, syrjäisiä alueita lukuun ottamatta. Kiireellinen eläinlääkäriapu on kuntien järjestettävä kuitenkin kaikille kotieläimille. Tämä eri eläinryhmien täsmentäminen palvelujen saannissa on huomattava parannus aiempaan lainsäädäntöön.

Eläinten kiireelliseen hoitoon osana kunnan eläinlääkäripalveluja liittyy virka-ajan ulkopuolinen päivystysvelvollisuus. Vuonna 2013 tehtyjen kartoitusten mukaan eläinlääkäripäivystys oli vielä monin paikoin järjestämättä eläinlääkintähuoltolain edellyttämällä tavalla. Parhaiten oli toteutettu keskitetty yhteydenottopalvelu, joka tuli uutena säädöksenä voimassa olevaan eläinlääkintähuoltolakiin. Erikoiseläinlääkäripalveluita kunnalla ei ole velvollisuus järjestää lain mukaan, ellei kunta itse tahdo niitä järjestää. Mielestäni erikoiseläinlääkäripalveluita on saatavilla yksityisiltä toiminnanharjoittajilta niin hyvin, että jatkossakaan tätä velvoitetta ei ole kunnille syytä ohjata. Yksityisten eläinlääkäripalveluiden määrä ja valikoima kasvaa edelleen sekä huomattava osa eläinlääkäripalveluista on yksityisen sektorin tuottamia. Yksityisten palveluntuottajien ja kuntien roolia tulisikin jatkossa arvioida lisää eläinlääkäripalveluiden järjestämistarpeen mitoittamiseksi.

Eläinlääkäripalveluiden järjestäminen on kokonaan yksityisen sektorin vastuulla Tanskassa ja Isossa-Britanniassa. Näissä maissa eläinlääkäripäivystyksen järjestämisvelvollisuus tulee jo eläinlääkäriin ammattietiikan kautta eli eläinlääkärillä on velvollisuus huolehtia asiakkaistaan. Siellä päivystys onkin järjestetty yksityisten eläinlääkärien päivystysrinkinä. Valvontatehtävät ovat kuitenkin näissä maissa suurelta osin valtion vastuulla.²⁵² Eläinlääkäripalveluiden järjestämistä täysin yksityisellä sektorilla en näe tulevaisuudessakaan Suomen mallina, sillä pelkääntään maantieteelliset etäisyydet ja yksityisten eläinlääkäripalveluiden riittämätön saatavuus syrjäseuduilla ovat Suomessa jo rajoittavia tekijöitä.

Voimassa olevassa eläinlääkintähuoltolaissa tarkennetaan myös keillä on oikeus eläinlääkäripalveluiden käyttöön. Eläinlääkäripalvelut on järjestettävä sekä kunnan asukkaiden eläimiä varten että kunnan alueella pidettäviä eläimiä varten. Tämä on ollut tärkeä muutos etenkin alati kasvavalle hevosharrastukselle. Kiireellistä eläinlääkäriapua on kuitenkin annettava kaikille alueen eläimille, myös esimerkiksi matkailijoiden lemmikkieläimille. Huomionar-

²⁵² HE 81/2009, s. 12.

voista on tässä yhteydessä mainittava, että eläinlääkärillä on jo ammatin kautta säädetty velvoite antaa eläinsuojelullisista syistä apua eläimelle, joka tarvitsee kiireellistä hoitoa²⁵³.

Voimassa olevaan eläinlääkintähuoltolakiin tuli uutena säännöksenä kunnan velvollisuus järjestää keskitetty yhteydenottopalvelu. Kunnalla on myös oikeus periä palvelusta maksua. Lain perusteluissa on pohdittu maksullisuuden suhdetta hyvän hallinnon vaatimukseen ja PL:n 21 §:n säädöksiin. Hyvä hallintotapa ei sen mukaisesti edellytä sitä, että neuvonnan tulisi olla maksutonta kaikkina vuorokauden aikoina.²⁵⁴ Yhteydenottomaksujen kohtuullisuutta pitäisi kuitenkin pohtia valtakunnallisesti. Useilla paikkakunnilla soitto puhelinpäivystykseen on huomattavan kallista, myös virka-ajalla soitettaessa.

Kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuuteen on jatkossakin panostettava. Vaarana voi olla, että yhteistoiminta-alueen sisällä etäisyydet muodostuvat palveluiden saannissa niin pitkiksi, että palvelut on hankala saavuttaa ilman omaa autoa. Tätä ongelmaa tietysti helpottaa hie-man kuntien oikeus subventioihin eli kunnilla on mahdollisuus osallistua eläinlääkärinavusta aiheutuneisiin kustannuksiin eläimen omistajalle. Maa- ja metsätalousministeriön valiokunta on myös painottanut, että kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuus ja korkea laatu on turvattava maan kaikissa osissa²⁵⁵.

Tämän tutkimuksen tehtävänä oli myös selvittää *kunnan toimivaltaa sekä kunnan ja valtion välisiä suhteita eläinlääkintähuollossa*. Tässä yhteydessä on tarpeellista tarkastella myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista kuntien eläinlääkintähuoltotehtävissä. Kunnan ja valtion toimivalta eläinlääkintähuollon toteuttamisessa vaihtelee riippuen tehtävien laadusta. Kuten aiemmin on jo todettu, peruseläinlääkäripalvelut sekä kiireellinen eläinlääkäriapu ovat kunnille lailla säädettyjä tehtäviä. Niiden järjestämiseksi kunnilla on velvoite yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa. Tällaiseen pakolliseen yhteistoimintaan on eduskunnan perustuslakivaliokunta suhtautunut mietinnöissään useasti sallivasti²⁵⁶. Eläinlääkintähuolto on järjestetty jo ennen lakiuudistusta pääosin kuntien yhteistyönä, joten se ei ole uusi toimintatapa. Lain perusteluissa todetaan, että yhteistoiminta-alueen perustaminen lakisääteisten velvoitteiden jär-

²⁵³ Laki eläinlääkärin ammatista 29/2000, 13 ja 14 §.

²⁵⁴ HE 81/2009 vp, s.49.

²⁵⁵ MmVM 7/2009 vp, s. 5.

²⁵⁶ Hallituksen esityksessä 81/2009 vp. mainitaan esimerkkeinä seuraavat perustusvaliokunnan kannanotot, joissa kuntien pakolliseen yhteistoimintaan suhtaudutaan sallivasti: PeVL 11/1984 vp, 42/1996 vp, 42/1998 vp, 32/2001 vp ja 65/2002 vp.

jestämiseksi ei myöskään supista merkittävästi kunnan toimialaa. Yhteistoiminnalla varmistetaan voimavarojen riittävyys ja kohdentaminen, joka puolestaan auttaa palveluiden laadun ja saatavuuden turvaamisessa. Paikallisen tason valvontatehtäviä elintarviketurvallisuudessa ja eläintautien vastustamisessa perustellaan myös PL:n 19 ja 20 §:llä. Näiden pykälien mukaisesti julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.²⁵⁷

Eläintauti- ja eläinsuojeluvalvontaan liittyviä kunnallisia tehtäviä on syytä pohtia kunta – valtio – suhteen näkökulmasta hieman tarkemmin. Kuten aiemmin on tullut esille, nämä tehtävät ovat kunnille lailla määrättyjä ns. valtion toimeksiantotehtäviä, joita voi hoitaa vain kunnan valvontaeläinlääkäri. Näitä tehtäviä hoitaessaan kunnaneläinlääkäri on osa valtion hallintoorganisaatiota. Kuntalain 2 §:n mukaisesti kunta voi hoitaa toimeksiantotehtävinä myös muita kuin itsehallintoonsa kuuluvia tai sille laissa säädettyjä tehtäviä sopimukseen perustuen. Eläinlääkintähuollon toimeksiantotehtävät ovat tämän vuoksi osittain ristiriidassa kuntalain kanssa. Siinä rikotaan myös jossain määrin kunnan oikeutta päättää itse omista hallinnollisista rakenteistaan, kun tehtävät on osoitettu laissa kunnan sijaan suoraan tietyille viranhaltijalle. Lain esitöissä tätä tilannetta on kuitenkin perusteltu sillä, että eläintauti- ja eläinsuojeluvalvonta on valtakunnallisesti merkittäviä tehtäviä ja ne vaikuttavat koko maan turvallisuuteen ja valmiuteen eläintautien osalta. Lisäksi valtion ohjausvaltaa on perusteltu kunnaneläinlääkärien suorittamien EU-lainsäädännön edellyttämällä tarkastuksilla.

Hirn on ympäristöterveydenhuollon selvitysraportissaan maa- ja metsätalousministeriölle tullut siihen tulokseen, että kunnan elintarvikevalvonta sekä osa eläinlääkintähuoltoa tulisi järjestää uudelleen. Hän on todennut, että nämä edellä mainitut tehtävät ovat osa ympäristöterveydenhuoltoa, jonka valvontatehtävät eivät luonteeltaan näyttäisi soveltuvan kunnan toimialaan (itsensä valvominen). Hän kritisoi myös koko ympäristöterveydenhuollon organisointia liian moniportaiseksi, jolloin raskaaksi muodostuva organisaatio aiheuttaa raskaan sopimusjärjestelmän, epäselvyyksiä toimivallassa sekä alueellista ja paikallista epätasa-arvoisuutta.²⁵⁸

²⁵⁷ HE 81/2009 vp, s.48.

²⁵⁸ *Hirn* 2011, s. 18.

Myös itselleni on tutkimustyön aikana muodostunut samankaltainen vaikutelma eläinlääkintähuollon valvontatehtävien organisoinnista. Kuntien tehtäviä säädellään paljon myös yksityiskohtaisesti lakia alemmantasoisilla ohjeilla ja määräyksillä, jolloin kuntien tehtäväkenttä on jatkuvasti laajentunut²⁵⁹. Tämän vuoksi kunnilla on enää vähän mahdollisuuksia vaikuttaa itse siihen, miten ja missä laajuudessa palveluitaan järjestää. Eläinlääkintähuollon valvontatehtävien järjestämistä kunnissa on kuitenkin jonkin verran selkiyttänyt kustannusten jakoon liittyvien epäkohtien korjaaminen eläinlääkintähuollon uudistuksen yhteydessä, kun valtio siirtyi maksamaan kunnille suoraan korvauksen valvontatehtävistä.

Eläinlääkintähuoltolain uudistus oli tarpeellinen ja se auttoi ratkaisemaan osan eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvistä ongelmista. Kunnilla on kuitenkin ollut ongelmia varsinkin eläinsuojeluvalvonnan järjestämisessä. Suunnitelmallista valvontaa ei ehditä kunnolla tehdä, kun työaika kuluu epäilyyn perustuvaan valvontaan. Eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi tarvitaankin lisää lainsäädännön uudistamista. Erityisesti eläinsuojelulain osalta tarvitaan muutoksia. Suomen eläinsuojelulain uudistamista on vaadittu jo pitkään monelta eri taholta. Sitä on ponnekkaasti vaatinut eläinsuojelujärjestöjen ohella myös Suomen Eläinlääkäriliitto²⁶⁰. Eläinsuojelulain kokonaisuudistus onkin parhaillaan meneillään tätä tutkimusta tehtäessä. Uudistuksessa tullaan ottamaan myös huomioon eläinsuojelulain suhde eläinlääkintähuoltoon ja sen järjestämiseen.²⁶¹

Eläinsuojelun paikallisilla viranomaisvalvojilla, kunnaneläinlääkärillä, poliisilla ja terveystarkastajilla, on todella suuri työsarka. Tässä työssä korvaamattomana apuna ovatkin toimintaan koulutetut vapaaehtoiset eläinsuojeluvalvojat. Heillä ei ole viranomaisoikeuksia, mutta he voivat neuvoa ja opastaa eläinten oikeanlaisessa hoidossa ja tarvittaessa viedä asiaa eteenpäin viranomaisten hoidettavaksi. Suomen Eläinsuojeluyhdistyksen (SEY) viestintäpäällikkö on todennut, että vapaaehtoiset valvojat haluaisivat keskittyä ennaltaehkäisevään eläinsuojelutyöhön, mutta aika menee eläinsuojeluilmoitusten tarkastamisessa. Tämä olisi kuitenkin ensisijaisesti viranomaisten tehtävä, mutta liian usein ongelmana on se, että viranomaisilla ei ole riittävästi aikaa.²⁶² Monet vapaaehtoiset eläinsuojeluvalvojat ovatkin raportoineet viranomaisten hitaudesta toimia. Viranomaisten määräyksille annetaan pitkiä määräaikoja ja viranomais-

²⁵⁹ Näin esim. Hartikainen (Kuntaliiton verkkosivut) ”Kuntaliiton lausunnossa Eviralle 19.6.2014”

²⁶⁰ Suomen eläinlääkäriliiton verkkosivut, ”Hyvinvoinnin edistäminen vaatii lainsäädännön muutosta”. Suomen Eläinlääkäriliiton valtuuskunnan kannanotto 28.11.2009..

²⁶¹ Eläinsuojelun kokonaisuudistus. MMM:n muistio 11.12.2012, s.6, kohta ”suuntaviivat”.

²⁶² Uotila 2010. *Animalia* -lehti nro 2/2010, s.12–13.

ten tulkinnat vaihtelevat alueittain ja yksittäisten viranomaisten mukaan.²⁶³ Myös Euroopan komission Elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto (FVO) on ollut huolissaan Suomen eläinsuojelutarkastuksista. Vuonna 2009 tehtyjen tuotantoeläintarkastuksien yhteydessä selvisi, että Suomessa uusintatarkastusten teko on puutteellista.²⁶⁴ Jatkossa olisikin mielestäni tärkeää panostaa enemmän viranomaisten yhteistyöhön ja virka-avun aktiivisempaan käyttöön. Lisäksi kolmannen sektorin (eläinsuojeluvalvojat) panos eläinsuojelutyön valvontatyössä tulisi ottaa laajemmin huomioon tehtävien kokonaisuutta hahmotettaessa.

Eläinlääkintähuoltolain uudistus toi ainakin jonkin verran helpotusta eläinsuojelun valvontaan, kun valvontaeläinlääkärien määrää lisättiin ja kunnaneläinlääkärien valvonta- ja peruseläinlääkäritehtäviä alettiin eriyttää mahdollisuuksien mukaan. On kuitenkin syytä pohtia, ovatko muutokset riittäviä sellaisenaan, jos valvontatehtäviä ei ole lain mukaan varsinaisesti pakko erottaa peruseläinlääkärintehtävistä. Valvontaeläinlääkäreiden työ on raskasta verrattuna praktikkoeläinlääkäriin työhön, joten se näkyy myös vaikeutena rekrytoida uusia valvontaeläinlääkäreitä. Kesällä 2014 tilanne oli sellainen, että kuntien valvontaeläinlääkäreiden viroista oli täyttämättä kaikkiaan 9 virkaa.²⁶⁵ Eläinten hyvinvointia ei voi enää sivuuttaa, kun puhutaan myös tuotantoeläinten hoidosta. Tätä painotti jo EVIRA:n aiempi pääjohtaja Jaana Husu-Kallio. Hän vaati heti eläinlääkintähuoltolain uudistuksen toteuduttua, että eläinten hyvinvointi on otettava myös osaksi elintarvikkeiden laadun määrittelyä. Lisäksi hän painotti, että Suomen eläinsuojelulaki tulisi pikaisesti saattaa ajan tasalle.²⁶⁶

Eläinlääkintähuoltolain uudistuksen taustalla oleva ajatus ”jälkivalvonnasta ennaltaehkäisyyn” on jo sinänsä huomattava parannus aiemman lain henkeen. Eläinten hyvinvointi tulisikin ottaa entistä painokkaammin lähtökohdaksi kunnan eläinlääkäripalvelujen ja valvontatehtävien järjestämisessä, unohtamatta kuitenkaan ihmisten terveyteen vaikuttavaa elintarviketuotannon sekä eläintautien valvonnan merkitystä.

²⁶³ Valvontaviranomaisten hitaudesta toimia on ollut lehdissä useita kirjoituksia ElhL:n uudistuksen tultua voimaan: ks. lisää esim. Blomster 2010, Eläinten Ystävä 1/2010, s.9 sekä Ylisirniö 2009: Kolmas sektoriko hoitaa eläinvalvonnan? Aamulehti 24.12.2009.

²⁶⁴ Euroopan komission Elintarvike – ja eläinlääkintätoimisto (FVO). Tarkastusraportti, Suomi 2009–8262.

²⁶⁵ Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne, s. 12 – 13.

²⁶⁶ Husu-Kallio 2009: Eläinten hyvinvointi otettava elintarvikkeiden laatukriteeriksi. Helsingin Sanomat 16.12.2009.