

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta sekä elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta. Esityksen mukaan kunnan, joka ei kykene suoriutumaan ympäristöterveydenhuollon tehtävistä yksin, tulisi kuulua ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella tulisi olla käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit, joilla tulisi järjestää ympäristöterveydenhuollon palvelut.

Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi kuntaa ja asianomaista lääninhallitusta sekä yhteistoiminta-aluetta kuultuaan kunnan kuulumisesta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen, jos kunta ei itse tee päätöstä vuoden 2009 loppuun mennessä. Valtioneuvosto tekisi tarvittavat päätökset kuntien kuulumisesta yhteistoiminta-alueisiin

viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2011.

Valtioneuvosto voisi päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen sekä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista on voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat sopivat toisin. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden olisi aloitettava toimintansa viimeistään vuoden alusta 2013.

Elintarvikelaissa ei säädettäisi enää elintarvikevalvonnan yhteistoiminnasta, vaan sen sijaan sovellettaisiin nyt ehdotettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2009.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto	4
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö ja valvonta	4
Kansanterveyslaki	4
Kuntalaki.....	4
Terveysturvallisuuslaki	5
Elintarvikkelaki	5
Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta	5
Eläinlääkintähuoltolaki.....	6
Kemikaalilaki.....	6
Tupakkalaki	6
Valtion hallinto	6
Kunnat.....	7
Kunnan valvontaviranomainen ja sen alaiset viranhaltijat.....	8
Valtioneuvoston periaatepäätös	8
Ympäristöterveydenhuollon alueelliset kokeiluhankkeet	9
Ympäristöterveydenhuollon nykyiset yksiköt.....	9
2.2. Tilanne eräissä muissa maissa	11
Ruotsi.....	11
Terveysturvallisuus.....	12
Elintarvikkeet ja juomavesi.....	12
Eläinlääkintähuolto	12
Tuoteturvallisuus	12
Kemikaalivalvonta.....	12
Tupakkavalvonta.....	12
Iso-Britannia	13
Talousvesi	13
Elintarvikkeet	13
Eläinlääkintähuolto	13
Tuoteturvallisuus.....	13
Kemikaalivalvonta.....	13
Tupakkavalvonta	13
Australia	14
Terveysturvallisuus.....	14
Elintarvikkeet	14
Talousvesi	14
Tupakkavalvonta	14
Tuoteturvallisuus.....	14
2.3. Nykytilan arviointi.....	15

3.	Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	15
4.	Esityksen vaikutukset.....	16
4.1.	Taloudelliset vaikutukset	16
4.2.	Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset.....	17
5.	Asian valmistelu	18
6.	Riippuvuus muista esityksistä	21
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....		21
1.	Lakiehdotuksen perustelu.....	21
1.1.	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta.....	21
1.2.	Laki elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta	25
2.	Voimaantulo	26
3.	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	26
LAKIEHDOTUKSET		28
Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta.....		28
Laki elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta.....		30
LIITE		31
RINNAKKAISTEKSTI.....		31
Laki elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta.....		31

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kunnan yleisenä tehtävänä on huolehtia, että ympäristöterveydenhuollon lakien velvoitteita noudatetaan kunnan alueella. Valtioneuvosto on tehnyt 30 päivänä lokakuuta 2003 periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan kehittämistä ja tarkentanut tätä päätöstä 1 päivänä maaliskuuta 2007, jäljempänä *periaatepäätös*. Periaatepäätös koskee kuntien yhteistoimintaa elintarvikevalvonnassa ja myös kunnan muussa ympäristöterveydenhuollossa. Periaatepäätöksen mukaan kunnilla on kesäkuun 2009 alkuun mennessä aikaa vapaaehtoisin järjestelyin muodostaa 50—85 seudullista ympäristöterveydenhuollon yksikköä.

Periaatepäätöksen mukaan tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi valvontayksikön vähimmäiskoko ympäristöterveydenhuollon toimialalla olisi viimeistään vuoden 2013 alusta toimintansa aloittavilla yhteistoiminta-alueilla 10—15 henkilötyövuotta ottaen kuitenkin huomioon paikalliset erityistekijät. Koko henkilöstön ei välttämätöntä tarvitse olla sijoitettuna valvontayksikön keskuspaikalle. Tätä tarkoitusta varten kuntien tulisi muodostaa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet. Ellei kunta olisi tehnyt määräaikaan mennessä päätöstä kuulumisesta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen, päätöksen tekovaiktuus siirtyisi valtioneuvostolle. Merkittävä osa kunnista on jo vapaaehtoisesti muodostanut keskenään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, ja osassa kunnista yhteistoimintaa koskevat suunnitelmat ovat jo pitkällä.

Elintarvikelain 32 §:n mukaan kuntien tulee pyrkiä vapaaehtoisin toimin yhteistoimintaan elintarvikevalvonnan järjestämiseksi valvonnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta riittävän laajalla alueella. Säännöstä muutettaisiin periaatepäätöstä vastavaksi.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja valvonta

Kansanterveyslaki

Kansanterveyslaissa (66/1972) säädetään ympäristöterveydenhuollon yleisestä järjestämisestä ja sen sisällöstä. Kansanterveyslain määritelmän mukaan ympäristöterveydenhuolto on yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua. Kansanterveyslain 1 §:n 2 momentin mukaan ympäristöterveydenhuollon lakeja ovat terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), kuluttajavarojen ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettu laki (75/2004), eläinlääkintähuoltolaki (685/1990), kemikaalilaki (744/1989) sekä toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annettu laki (693/1976), jäljempänä *tupakkalaki*. Kaikissa ympäristöterveydenhuollon laeissa merkittävää toimeenpanovaltaa käyttää kunnan viranomaisena. Valtion toimeksiantotehtävänä kunnan ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden tehtäviin kuuluvat yleensä myös eläintautilain (55/1980), eläinsuojelulain (247/1996) sekä Euroopan yhteisen yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (1100/1994) mukaiset tehtävät.

Kansanterveyslain 5 §:n mukaan kunnat voivat yhdessä huolehtia kansanterveystyöstä perustamalla tätä tehtävää varten kuntayhtymän. Kansanterveyslain 5 §:n 3 momentin mukaan ympäristöterveydenhuolto voidaan kuitenkin järjestää paikallisesti erillään muusta kansanterveystyöstä (perusterveydenhuollosta).

Kuntalaki

Kuntalain (365/1995) yhteistoimintaa ja sen järjestämistä koskevat säännökset koskevat myös kuntien ympäristöterveydenhuoltoa, mistä johtuen ympäristöterveydenhuol-

lon erityislaeissa ei ole varsinaisia kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä.

Kuntalain nojalla kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Kunnat voivat perustaa yhteisen toimielimen tai kuntayhtymän hoitamaan tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta.

Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulain tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennaltaehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Terveydensuojelulain mukaisesta valvonnasta kunnissa vastaa kunnan terveydensuojeluviranomainen.

Kunnissa terveydensuojelusta vastaa kunnan monijäseninen toimielin (kunnan terveydensuojeluviranomainen). Valtuusto voi antaa lautakunnalle tai toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle.

Terveydensuojelulain mukaan kunta voi sopia toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi.

Elintarvikelaki

Elintarvikelain tarkoituksena on kuluttajien terveyden suojeleminen sekä kuluttajan suojeleminen määräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta taloudellisilta tappioilta sekä varmistaa elintarvikkeista annettavat oikeat tiedot. Niin ikään lain tarkoituksena on turvata korkealaatuinen elintarvikevalvonta

sekä osaltaan parantaa elintarvikeyritysten toimintaedellytyksiä. Elintarvikelain soveltamisalaan kuuluu lähes 20 yhteisöasetuksen sekä niiden nojalla annettujen säädösten toimeenpano. Elintarvikelain mukaisia valvontakohteita (alkutuotantopaikat ja elintarvikehuoneistot) on maassamme lähes 100 000. Valtaosa valvonnasta on kuntien vastuulla.

Kunnassa lain mukaiset tehtävät hoitaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Valtuusto voi antaa lautakunnalle tai toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle. Laissa on terveydensuojelulakia vastaava säännös siitä, että kunta voi antaa lain mukaisen tehtävän hoidettavaksi toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijalle virkavastuulla.

Elintarvikelaissa on myös vuoden 2003 periaatepäätöksen mukainen säännös, jonka mukaan kunnan tulee pyrkiä siihen, että se hoitaa elintarvikevalvonnan yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa valvonnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta riittävän laajalla alueella. Laissa tätä toiminnallista yksikköä kutsutaan seudulliseksi valvontayksiköksi.

Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta

Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta on tuoteturvallisuuden yleislaki. Sitä ei pääsääntöisesti sovelleta silloin, kun muualla lainsäädännössä on tiettyjen kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuutta koskevaa sääntelyä. Jos tämä turvallisuutta koskeva sääntely erityislainsäädännössä ei kuitenkaan kata kaikkia turvallisuuskysymyksiä tai jos siinä ei edellytetä vähintään samaa turvallisuustasoa, yleislakia voidaan soveltaa.

Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta koskee sekä sellaisia kulutustavaroita ja kuluttajapalveluksia, joita luovutetaan kuluttajille elinkeinotoiminnassa, että sellaisia kulutustavaroita ja kuluttajapalveluksia, jota muun palvelun tarjoaja luovuttaa muussa kuin elinkeinotoiminnassa kuluttajaan rinnastettavien henkilöiden käytettäväksi. Muu palvelun tarjoaja tarkoittaa tässä julkista tai yksityistä oikeushenkilöä. Yleis-

hyödyllisten yhdistysten jäsenilleen muussa kuin elinkeinotoiminnassa tarjoamat palvelut jäävät kuitenkin lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kunnassa lain mukaiset tehtävät hoitaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, valtuusto voi antaa lautakunnalle tai toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle. Laissa on terveydensuojelulakia vastaavasti säännös siitä, että kunta voi antaa lain mukaisen tehtävän hoidettavaksi toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijalle virkavastuulla.

Eläinlääkintähuoltolaki

Eläinlääkintähuoltolaissa säädetään kunnan tehtävistä eläinlääkintähuollossa. Kunnan tulee lain mukaan suunnitella ja toteuttaa eläinlääkintähuoltoa alueellaan. Kunnan on järjestettävä laissa tarkemmin määriteltyjä eläinlääkintäpalveluja. Kunnan eläinlääkintähuoltoon kuuluvista tehtävistä säädetään lisäksi eläintautilaissa ja eläinsuojelulaissa. Kunnan on eläinlääkintähuoltolain nojalla huolehdittava myös eräistä elintarvikevalvontaan kuuluvista tehtävistä. Eläinlääkintähuoltolain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä.

Kemikaalilaki

Lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua kemikaalien aiheuttamia terveys- ja ympäristöhaittoja. Kunnissa kemikaalilain mukaisesti kemikaalivalvonnasta vastaa kunnan kemikaalivalvontaviranomainen, mutta myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on toimivaltaa ympäristönsuojelulain mukaisesti tekemässään valvonnassa. Kemikaalivalvontatehtävää hoitaa kunnan lisäksi useat muut viranomaiset, joiden tehtävät on laissa määritelty. Kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen tehtävä on määritelty koskemaan markkinoille saatettavien ja erityisesti kuluttajakäyttöön toimitettavien kemikaalien valvontaa. Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen ei valvo kemikaalin käyttöä vaan kemikaalin markkinoille saattamisen edellytysten täyttymistä.

Kunnan kemikaalivalvontaviranomaisena toimii kunnanhallitus, ellei tehtävää ole joh-

tosäännössä määrätty lautakunnalle tai muulle toimielimelle. Valtuusto voi antaa kunnan kemikaaliviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle. Laissa on terveydensuojelulakia vastaavasti säännös siitä, että kunta voi antaa lain mukaisen tehtävän hoidettavaksi toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijalle virkavastuulla.

Tupakkalaki

Laissa säädetään toimenpiteistä, joilla pyritään tupakointia vähentämällä ehkäisemään niiden terveysvaarojen ja -haittojen syntymistä, joita tupakointi aiheuttaa tai joiden syntymisalttiutta se lisää. Tupakkalain valvonnasta vastaa kunnan tupakkalain mukainen valvontaviranomainen. Valvonnan painopiste on myynnin ja tupakointikieltojen valvonta.

Kunnassa tupakkalain mukaisista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä toimielin. Kunnanvaltuusto voi päättää, että toimielin voi siirtää toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle. Laissa on terveydensuojelulakia vastaava säännös siitä, että kunta voi antaa lain mukaisen tehtävän hoidettavaksi toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijalle virkavastuulla.

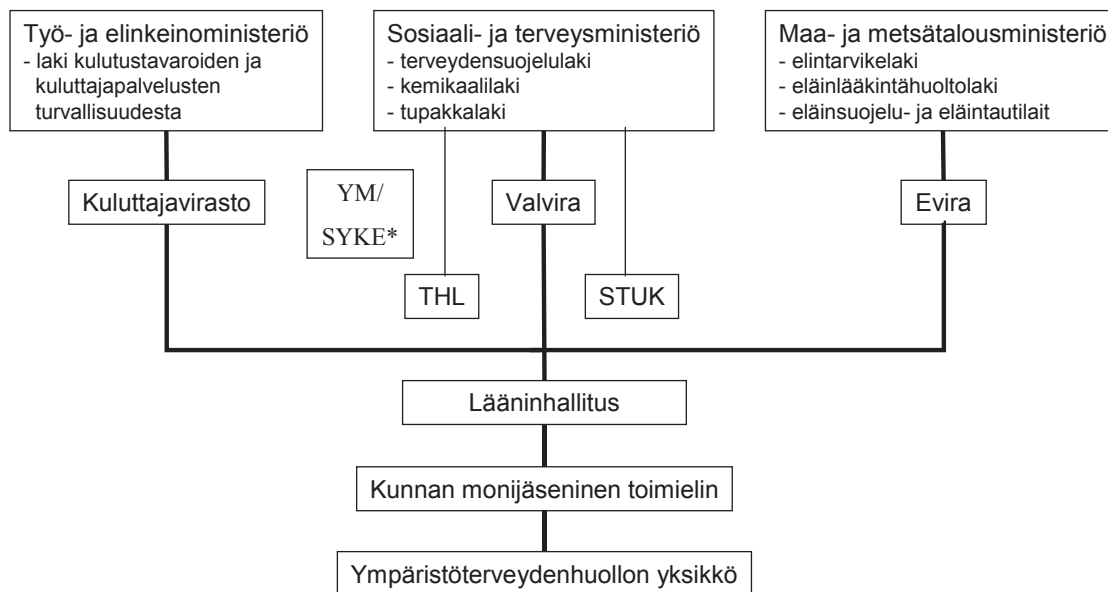
Hallituksen esityksessä laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta (HE 101/2008 vp), joka tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009 lailla 984/2008, todetaan, että mahdollisuudet alkoholi- ja tupakkalain valvonnan hallinnolliseen yhteensovittamiseen selvitetään vaalikauden loppuun mennessä.

Valtion hallinto

Ympäristöterveydenhuollon yleisen suunnittelun ja valvonnan ylin johto kuuluvat omilla toimialueillaan (kuva 1) työ- ja elinkeinoministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriön alaisten keskusvirastojen tehtävänä on toimialueellaan ohjata lainsäädännön toimeenpanoa ja valvontaa valtakunnallisesti. Lääninhallitukset ohjaavat ja valvovat kuntien toimintaa ympäristöterveydenhuollossa läänin alueella. Vastuu ympäristöter-

veydenhuollon valvonnan toimeenpanosta on kuitenkin pääosin kunnilla. Ympäristöterveydenhuollon tutkimuslaitokset tukevat se-

kä valtion että kunnan suorittamaa ympäristöterveydenhuoltoon liittyvää valvontaa omalla tutkimus- ja kehittämistoiminnallaan.



Valvira = Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Evira = Elintarvikeeturvallisuuksivirasto

THL = Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

STUK = Säteilyturvakeskus

* Ympäristöministeriön (YM) alainen Suomen ympäristökeskus (SYKE) ohjaa osaltaan kemikaalilain toimeenpanoa

Kuva 1. Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon ohjauksen nykyorganisaatio.

Kunnat

Kuntien tehtävänä on edistää ja valvoa elinympäristön ja yksilön terveyttä siten, että sen asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Kunnan yleisenä tehtävänä on huolehtia, että ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön velvoitteita noudatetaan kunnan alueella. Kunnan vastuulla olevat ympäristöterveydenhuollon tehtävät voidaan yleisesti jakaa seuraavasti:

- toiminnanharjoittajien ja kuntalaisten neuvonta ja ohjaus
- valvontakohteiden toimintaa koskevien ilmoitusten tai hakemusten käsittely ja niistä tehtävät päätökset (ennakkovalvonta)

- valvontakohteisiin suoritettavat säännölliset tarkastukset sekä tarvittaessa näytteenotto ja tutkimukset (jälkivalvonta)

- lainsäädännön noudattamatta jättämisestä tai ilmeistä terveyshaittaa aiheuttavasta toiminnasta johtuvien määräysten ja kieltojen, joita voidaan tehostaa pakkokeinoilla, antaminen

- lausuntojen antaminen esimerkiksi kaavaehdotuksista, ympäristö- ja rakennusluvista sekä niihin läheisesti liittyvät selvitykset (esimerkiksi meluselvitykset)

- varautuminen erityistilanteisiin; sekä
- raportointi lääninhallituksille ja keskusviranomaisille.

Kunnan valvontaviranomainen ja sen alaiset viranhaltijat

Ympäristöterveydenhuollon lakien mukaan valtion toimeksiantotehtäviä lukuun ottamatta kunnan asianomaisen ympäristöterveydenhuollon lain toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Ympäristöterveydenhuollon toiminnan tehokkuuden näkökulmasta katsottuna ympäristöterveydenhuollon tehtävät tulisi kunnan johtosäännössä määrätä yhden monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi. Kunnanvaltuusto voi antaa toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle.

Ympäristöterveydenhuollon lakien toimeenpanon osalta toimielimet ovat aktiivisesti käyttäneet oikeutta delegoida toimivaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Toimivallan delegointi viranhaltijoille vähentää toimielimen työtä ja samalla byrokratiaa sekä nopeuttaa päätöksentekoa, mutta samalla vähentää toimielimen jäsenten tietoisuutta ympäristöterveydenhuollon tehtävien toimeenpanosta. Jos toimielin delegoi laajasti toimivaltaa viranhaltijalle, tulisi ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon näkökulmasta katsottuna johtavan viranhaltijan tiedottaa aktiivisesti ja säännöllisesti kyseistä toimielintä ympäristöterveydenhuollon keskeisistä asioista.

Valtioneuvoston periaatepäätös

Valtioneuvosto on tehnyt 30 päivänä lokakuuta 2003 periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Periaatepäätös koskee kuntien yhteistoimintaa elintarvikevalvonnan ohella myös kunnan muussa ympäristöterveydenhuollossa. Periaatepäätöksen mukaan kunnilla oli lokakuun 2006 loppuun mennessä aikaa vapaaehtoisin järjestelyin muodostaa 50—85 seudullista ympäristöterveydenhuollon yksikköä.

Periaatepäätöksen taustalla oli kuntien ja valtion tehtävänjakoa elintarvikevalvonnassa koskeneen selvitysmiehen raportti (MMM raportteja, 2002). Raportin mukaan elintarvikevalvonnan käytännön toteuttamiseksi tarvitaan pääsääntöisesti lähellä kuluttajia ja valvonnan kohteita olevaa valvontaa. Raportissa

todetaan, että jos elintarvikevalvonta ja muu ympäristöterveydenhuolto mielletään kansalaisten peruspalveluksi, tulee järjestämisvastuu olla kunnilla kuitenkin siten, että ympäristöterveydenhuolto voitaisiin järjestää kuntien yhteistoimintana seudullisista yksiköistä käsin.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen, jäljempänä *Paras-hankkeen*, ja sitä koskevan kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007), jäljempänä *Paras-puitelaki*, valmistelun käynnistyttyä vuonna 2006 valtioneuvosto päätti periaatepäätöksen tarkistamisesta. Periaatepäätöksen muutos hyväksyttiin 1 päivänä maaliskuuta 2007. Periaatepäätöksen tarkistamisen tavoitteena on sovittaa ympäristöterveydenhuollon kehittäminen yhteen Paras-puitelain toteutusaikataulun kanssa, vaikka Paras-puitelakia ei sovelleta ympäristöterveydenhuoltoon.

Periaatepäätöksen mukaan elintarvikevalvonta ja muu kansanterveyslain 1 §:ssä tarkoitettu ympäristöterveydenhuolto järjestetään paikallisella tasolla siten, että kuntien vastuulla olevasta valvonnasta vastaa yhteistoiminta-alue. Yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen sovelletaan Paras-puitelain 5 §:n 2 momentissa ja kansanterveyslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja periaatteita. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita muodostetaan koko maahan 50—85 kappaletta. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue koostuu kuntien ja kuntayhtymien nykyisistä valvontayksiköistä muodostetuista yhdestä organisaatiosta. Kuntien tehtävänä olevan ympäristöterveydenhuollon tulee olla osa saman valvontayksikön tehtäväkenttää.

Tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi valvontayksikön vähimmäiskoko ympäristöterveydenhuollon toimialalla on 10—15 henkilötyövuotta ottaen kuitenkin huomioon paikalliset erityistekijät. Koko henkilöstön ei ole välttämätöntä olla sijoitettuna valvontayksikön keskuspaikalle.

Jos kunta ei viimeistään 31 päivänä kesäkuuta 2009 ole tehnyt päätöstä kuulumisesta johonkin ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen, valtioneuvosto päättää asianomaista kuntaa ja lääninhallitusta sekä yhteistoiminta-aluetta kuultuaan kunnan kuu-

lumisesta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden on aloitettava toimintansa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013.

Ympäristöterveydenhuollosta vastaavat ministeriöt ovat tällä esitysehdotuksella käynnistäneet ympäristöterveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön uudistamisen periaatepäätöksen toimeenpanemiseksi.

Ympäristöterveydenhuollon alueelliset kokeiluhankkeet

Vuoden 2003 alusta käynnistettiin maa- ja metsätalousministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä ja rahoittamana ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoiminnan kokeiluhanke, jäljempänä *YTAKE-hanke*. YTAKE-hankkeen tarkoituksena on ollut arvioida eri kuntien välisten yhteistoimintavaihtoehtojen toimivuutta käytännössä ottaen huomioon maan eri alueiden erilainen väestöpohja ja tuotantorakenne. Myös YTAKE-hankkeen eräänä lähtökohtana oli edellä mainittu elintarvikevalvonnan järjestämistä koskevan selvitysmiehen raportti, jonka mukaan valvonnan tehostamiseksi ja sen riittävän tason varmistamiseksi vartenotettavin vaihtoehto on koko ympäristöterveydenhuollon valvonnan kokoaminen alueellisesti nykyistä selvästi suurempiin toimintayksiköihin.

YTAKE-hanke sai vauhtia, kun valtioneuvosto teki 2003 syksyllä edellä mainitun ensimmäisen periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan kehittämiseksi.

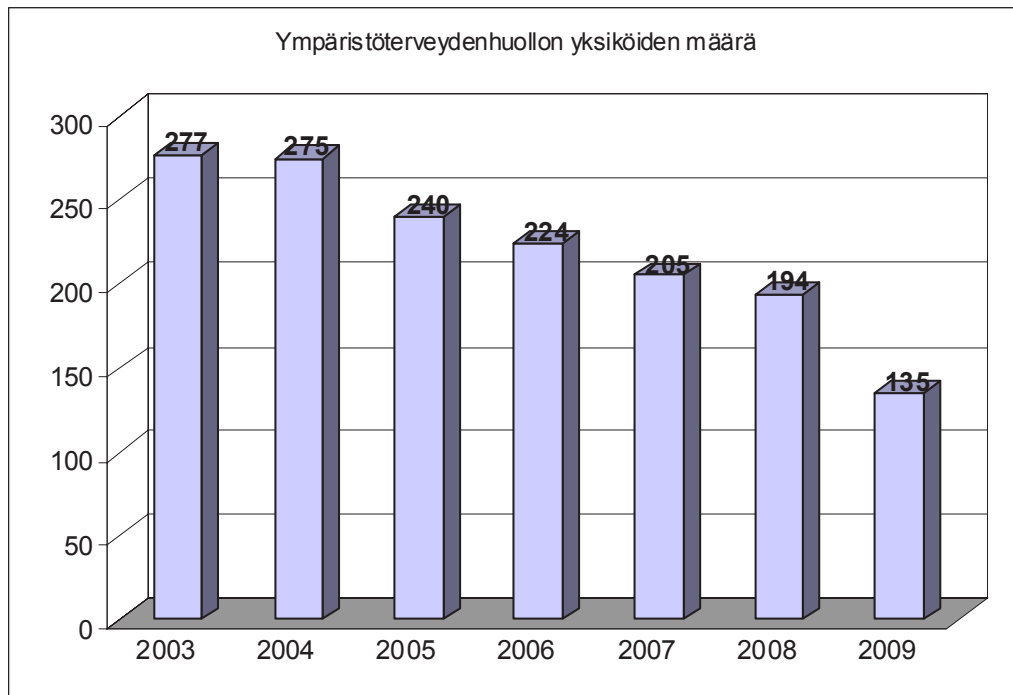
Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostumista on tuettu YTAKE-hankkeen lisäksi keskusvirastojen, lääninhallitusten ja Suomen Kuntaliitto ry:n informaatio-ohjauksella. Vuosina 2003—2008 sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat käyttäneet YTAKE-hankkeiden rahoittamiseen yli 1,1 miljoonaa euroa.

Suomen Kuntaliitto ry:n kuntakehitys ja tutkimusyksikkö on kahteen otteeseen (I vai-

he 2005 ja II vaihe 2006) arvioinut YTAKE-hankkeiden tavoitteiden toteutumista. Ensimmäisessä arvioinnin johtopäätös oli, että viranhaltijoiden keskuudessa on halukkuutta yhteistyöhön, mutta kunnissa päätöksenteko on hidasta johtuen muun muassa epävarmuudesta periaatepäätöksen sitovuudesta sekä ympäristöterveydenhuollon tulevaisuudesta yleensä. Arviointitutkimuksen mukaan kokeilualueilla käynnistyi kuitenkin yhtenäisiä toimintamalleja edistäviä prosesseja ja arvioinnin perusteella esitettiin, että informaatio-ohjausta kuntiin tulee vahvistaa, hankerahoitusta jatkaa ja alueellista organisoitumista koskevaa säädösvalmistelua jatkaa. Toisen vaiheen arvioinnin johtopäätöksenä oli, että päämäärätietoisesta informaatio-ohjauksesta huolimatta ei näytä todennäköiseltä, että koko maahan syntyisivät periaatepäätöksen kannalta tyydyttävät ratkaisut kuntien omaehtoisten ratkaisujen pohjalta. Arvioinnissa todettiin, että jatkossa lainsäädäntö valmistellaan siten, että se ohjaa kuntia toimenpiteisiin edellä mainitun periaatepäätöksen edellyttämällä tavalla.

Ympäristöterveydenhuollon nykyiset yksiköt

Vuonna 2003 ympäristöterveydenhuollossa oli 277 valvontayksikköä. Valtioneuvoston periaatepäätöksen, YTAKE-hankkeen ja muun informaatio-ohjauksen ansioista yksiköiden määrä oli vuoden 2009 alussa 135 (kuva 2). Vuoden 2003 jälkeen muodostuneiden ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden hallintomuotona on joko yhteinen lautakunta vastuukunta-periaatteella tai kuntayhtymä. Yhteistoiminta-alueet ovat pääsääntöisesti muodostuneet yhteistyössä ympäristönsuojelun kanssa. Muutamissa tapauksissa ympäristöterveydenhuolto on osa terveydenhuoltoa ja joissakin tapauksissa yhteinen toimielin on muodostettu yksinomaan ympäristöterveydenhuoltoon. Uudet ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat muodostuneet noin 5—20 kunnan yhteistyönä ja alueiden keskimääräinen asukasluku on ollut noin 60 000 asukasta.



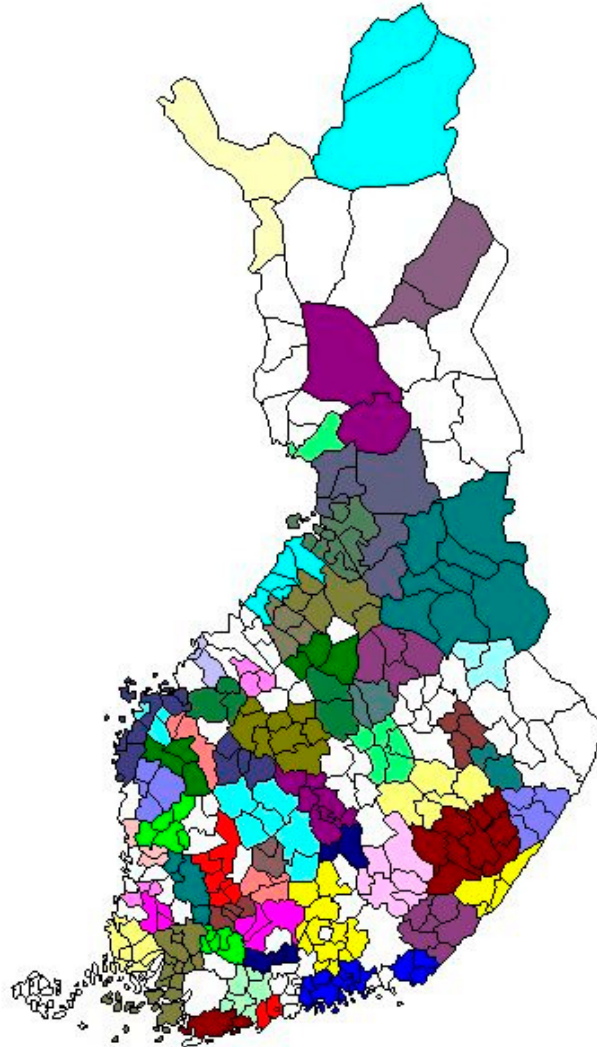
Kuva 2. Ympäristöterveydenhuollon yksiköiden lukumäärän kehitys vuosina 2003–2009

Edelleen vuoden 2009 alussa ympäristöterveydenhuolto järjestetään sekä peruskunnissa että yhteistoiminta-alueilla. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat muodostuneet tasaisesti ympäri Suomea (ku-

va 3). Periaatepäätöksen henkilöstöresurssikriteerin (> 10 henkilötyövuotta) täyttäviä yhteistoiminta-alueita oli vuoden 2009 alussa 30 kappaletta. Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on ollut nopeinta Oulun läänissä.

Yksiköt 2009

Kunta hoitaa yksin



Kuva 3. Ympäristöterveydenhuollon yksiköt 1.1.2009

2.2. Tilanne eräissä muissa maissa

Ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueiden valvonta paikallistasolla on järjestetty tarkasteltavina olevissa maissa useimmiten eri tavalla kuin Suomessa. Valtio yleensä huolehtii valvonnan järjestämisestä tai koordinoinnista, Ruotsia ja osin Norjaa lukuun ot-

tamatta. Ruotsissa valvonta vastaa pääpiirteissään Suomen valvontaa: Kunnat huolehtivat paikallistason valvonnasta ja lääninhallitukset toimivat alueviranomaisina.

Ruotsi

Ruotsissa on 21 lääniä, joissa kaikissa on

läninhallitus ja maaherra. Läninhallitus vastaa muun muassa alueellisesta elintarvikevalvonnasta ja terveydensuojelusta. Kuntia on 290 kappaletta ja kunnallisia valvontayksiköitä hieman vähemmän, osa-alueesta riippuen. Ympäristöterveydenhuollosta vastaavat paikallistasolla kuntien lautakunnat ja käytännön työn tekevät lautakuntien nimeämät virkamiehet.

Terveydensuojelu

Kuntien ympäristötoimistot huolehtivat paikallistason terveydensuojelusta. Läninhallitukset neuvovat, seuraavat ja arvioivat kuntien valvontaa sekä tekevät yhteistyötä näiden ja muiden tahojen ja viranomaisten kanssa projekteissa, koulutuksessa ja valvonnassa. Läninhallitukset seuraavat, että terveydensuojelu huomioidaan suunnittelussa (kaavoitus ym.). Kunnallisesta terveydensuojelupäätöksestä voi valittaa läninhallitukseen.

Elintarvikkeet ja juomavesi

Elintarvikevalvonnan vastuu jakautuu elintarvikevirastolle (Livsmedelsverket), läninhallituksille ja kunnille. Elintarvikevirasto valvoo noin 600 laitosta, esimerkiksi teurastamoja. Kuntien ympäristö- ja terveydensuojelulautakunnat valvovat kaikkia muita elintarvikehuoneistoja (n. 52 000 kappaletta), esimerkiksi kauppoja. Elintarvikevirasto johtaa ja koordinoi kuntien tekemää valvontaa yhdessä läninhallitusten kanssa.

Kunnat hoitavat elintarvikevalvontaa ja juomaveden valvontaa paikallistasolla. Elintarvikevirasto ja läninhallitukset tekevät kuntakäyntejä, joissa seurataan, että kunnat hoitavat valvontaa hyvällä tavalla.

Eläinlääkintähuolto

Ruotsissa maatalousvirasto (Jordbruksverket) toimii maatalouden keskusvirastona vastaten eläinten terveyteen, tarttuvien tautien ennaltaehkäisyyn ja vastustamiseen, eläinten hyvinvointiin, alkutuotannon valvontaan sekä valtakunnanlaajuisen eläinlääkintähuollon järjestämiseen liittyvistä asioista. Elintarvike- ja tupakkavalvontaan liittyvät asiat kuuluvat elin-

tarvikevirastolle, jonka palveluksessa työskentelevät myös teurastamoissa lihantarkastusta suorittavat eläinlääkärit.

Maanlaajuisen ja ympärivuorokautisen eläinten terveydenhuollon ja sairaanhoidon järjestämisestä vastaa piirieläinlääkäriorganisaatio, johon kuuluvat eläinlääkärit ovat maatalousviraston palveluksessa. Piirieläinlääkärit huolehtivat myös eläintautien vastustamisesta liittyvien viranomaistehtävien hoitamisesta. Piirieläinlääkäriasemia on noin 100 ympäri maata. Piirieläinlääkäriasemat päivystävät ensisijaisesti tuotantoeläinten, eläinsoveluysyiden vaatiessa myös seuraeläinten osalta. Päivystystoimintaa harjoittaa lisäksi vapaaehtoisia yksityiseläinlääkäreitä.

Tuoteturvallisuus

Kuluttajavirasto (Konsumentverket) on tuoteturvallisuuslain valvontaviranomainen. Myös muut viranomaiset, joille on annettu nimenomaisesti tehtäväksi tiettyjen tavaroiden ja palvelujen turvallisuuden valvominen, ovat tämän lain valvontaviranomaisia. Kuluttajavirasto voi käyttää hallinnollisia pakkokeinoja, esimerkiksi määrätä kiellon terveydelle haitallisille tuotteille ja palveluille. Kuluttajavirasto tekee markkinavalvontaa pistokokein ympäri maata myymälöissä, usein apuna ovat kuntien kuluttajaneuvojat.

Kemikaalivalvonta

Ympäristöministeriön alaisuudessa toimiva kemikaalitarkastusvirasto (Kemikalieinspektionen), vastaa muun muassa kemikaalilainsäädännöstä sekä keskusviranomaisten, läninhallitusten ja kuntien välisen työn koordinoimisesta. Virasto valvoo maahantuojia ja valmistajia, antaa tukea kunnille ja läninhallituksille, rekisteröi tuotteita ja hyväksyy torjunta-aineita.

Läninhallitukset ohjaavat kemikaalivalvontaa alueellisesti ja kunnat paikallistasolla.

Tupakkavalvonta

Paikallisesta tupakkavalvonnasta vastaavat kuntien nimeämät lautakunnat. Kunnat vas-

taavat tupakkatuotteiden myyntipaikkojen ja savuttomien ympäristöjen valvonnasta.

Lääninhallituksilla on alueellinen valvontavastuu ja keskusviranomaisena toimii Kansanterveyslaitos (Statens folkhälsoinstitut Fhi).

Iso-Britannia

Talousvesi

Iso-Britanniassa juomavettä valvoo valtion juomaveden tarkastusvirasto (DWI Drinking Water Inspectorate). Tarkastusvirastolla on alueittain paikallisviranomaisia (District Councils), joiden tehtävä on hankkia tietoa juomaveden laadusta ja muista asioista. Tiedot saadaan paikallisilta viranomaisilta.

Juomaveden laadusta raportoidaan Englannissa ja Walesissa kuudella alueella. Esimerkiksi itäisellä alueella on neljä vesiyhtiötä, jotka toimittavat vettä yli kuudelle miljoonalle kuluttajalle. Pää tarkastajan kokoama raportti sisältää testi- ja tutkimustuloksia, kuluttajien havaintoja, poikkeamia, teknisiä tarkastuksia, paikallisten viranomaisten ja terveysalan asiantuntijoiden palautetta sekä yhteenvetdon senhetkisestä ja tulevasta tutkimustyöstä. Raportit keskittyvät kuluttajien tarpeisiin. Kuluttajia raportissa edustavat paikalliset viranomaiset ja alueelliset juomaveden kuluttajaneuvostot.

Elintarvikkeet

Ympäristö-, elintarvike- ja alkutuotantoministeriö (Defra) vastaa elintarvike- ja eläinlääkintävalvonnasta sekä juomaveden valvonnasta. Paikallisena valvontaviranomaisena toimivat paikalliset ympäristöterveysosastot.

Eläimistä peräisin olevien elintarvikkeiden turvallisuudesta vastaa keskushallintoviranomaisena Food Standards Agency, jonka alaisuudessa toimiva Meat Hygiene Service (MHS) huolehtii käytännössä lihantarkastuksen ja eläimistä peräisin olevien elintarvikkeiden valvonnan järjestämisestä.

Eläinlääkintähuolto

Animal Health on valtion keskusviran-

omainen, joka vastaa kotieläinten terveydestä ja hyvinvoinnista Englannissa, Skotlannissa ja Walesissa. Virasto vastaa muun muassa tarkastuksista ja lupien myöntämisestä.

Paikallisosastot (Divisional offices) antavat ohjausta ja tietoa eläintenpitäjille, tarkastavat eläimiä ja ottavat näytteitä. Paikallisosastot työskentelevät kiinteästi eläinlääkintäviranomaisen (Chief Veterinary Officer) kanssa, joka on avainasemassa eläinsairauksien dokumentoinnissa ja raportoinnissa.

Iso-Britanniassa eläinlääkäripalvelut tuottaa yksityissektori. Maan eläinlääkäreiden laillistamisesta vastaavan järjestön (Royal College of Veterinary Surgeons) antamien määräysten mukaan eläinlääkärin pätevyyden ammattiin kuuluva velvollisuus on ammattiin kuuluva velvollisuus. Eläinlääkäripalveluja tarjoavat eläinlääkärit päivystävät kaikkina vuorokaudenaikoina joko järjestämällä pätevyyden itse tai tekemällä sopimuksen toisen alueella toimivan eläinlääkärin tai eläinlääkäriaseman kanssa.

Tuoteturvallisuus

Kuluttaja-asioista vastaa kauppa- ja teollisuusministeriö (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform BERR). Käytännön valvonnasta vastaavat paikalliset viranomaiset.

Kemikaalivalvonta

Terveysministeriö hyväksyy torjunta-aineet ja neuvoo muiden kemikaalien, esimerkiksi kosmetiikan terveysvaikutuksista.

Terveydensuojeluvirasto (Health Protection Agency) neuvoo valtion ministeriöitä ja virastoja kemikaalien terveysvaikutuksista vedessä, maaperässä ja jätteissä.

Tupakkavalvonta

Terveysministeriö vastaa tupakkavalvonnasta. Maa on jaettu yhdeksään alueeseen (Government Regions), joilla kullakin on tupakkaohjelmapäällikkö (Regional Tobacco Policy Manager). Nämä johtavat alueellista tupakkavalvontaa toteuttaen kansallista tupakkavalvontaohjelmaa.

Australia

Terveydensuojelu

Osavaltioiden/territorioiden alaisuudessa toimivien terveysministeriöiden alaisuudessa toimii ympäristöterveydenhuollosta vastaava yksikkö (esimerkiksi Tasmaniassa the Public and Environmental Health Service, Queenslandissa The Environmental Health Branch). Yksikkö vastaa muun muassa elintarviketurvallisuuden, juomaveden ja tupakkavalvonnan ohjelmalinjauksista, kansallisten säädösten täytäntöönpanosta ja tulkinnasta, valvonnasta sekä viranomaisten työn koordinoimisesta. Paikallishallinnossa valvonnasta huolehtivat paikalliset toimipisteet (esimerkiksi Queenslandissa paikallinen Environmental Health Services).

Elintarvikkeet

FSANZ (Food Standards for Australia and New Zealand) on Australian ja Uuden-Seelannin riippumaton kansallinen virasto. Sen päätehtävä on kehittää ja hallinnoida elintarvikelainsäädäntökokoelmaa (Australia New Zealand Food Standards Code). Säädösten toimeenpano ja tulkinta kuuluu osavaltioiden/territorioiden terveysministeriöille.

Osavaltioiden/territorioiden terveysministeriöiden ympäristöterveydenhuollon yksikön alaisuudessa toimii elintarviketurvallisuusjaosto (esimerkiksi Queenslandissa Food Safety Policy and Regulation Section). Jaosto on osavaltion johtava viranomaisen elintarvikelainsäädännön, linjausten ja vaatimusten osalta kattaen valmistuksen, tarjoilun ja vähittäiskaupan sekä elintarvikkeiden koostumuksen sekä merkinnät.

Osavaltioiden/territorioiden paikallishallinnossa paikallisten toimipaikkojen ympäristöterveydenhuollon virkamiehet (Local council Environmental Health Officer) toimeenpanevat elintarvikevalvonnan säädöksiä, muun muassa valvovat toiminnanharjoittajia.

Talousvesi

Osavaltioiden/territorioiden terveysministeriöiden ympäristöterveydenhuollosta vas-

taava yksikkö kehittää ja toimeenpanee juomaveden laadun lainsäädäntöä ja ohjelmalinjauksia sekä avustaa riskikartoituksessa ja koordinoi juomaveden laadun valvontaa.

Paikallinen ympäristöterveydenhuollosta vastaava yksikkö varmistaa, että yleiset vesilaitokset täyttävät lainsäädännön edellytykset sekä antaa ohjausta. Juomaveden laadun valvonnassa toteutetaan kansallisia ohjeita (Australian Drinking Water Guidelines). Näissä on terveysperusteiset ja esteettiset laatuksiteerit kautta linjan vedenottamolta hanaan juomaveden laadun turvallisuuden varmistamiseksi.

Tupakkavalvonta

Terveysministeriöt palkkaavat valvontavirkamiehiä (Tobacco Control Officer) valvomaan ja toimeenpanemaan tupakkavalvontalainsäädäntöä. Valvontavirkamiehet tekevät käyntejä vähittäismyymälöissä, joissa tarkastetaan myyntiä suhteessa lupaan, tupakkatuotteiden esillepanoa ja mainontaa sekä annetaan lainsäädäntöön liittyvää neuvontaa. Henkilöille, jotka rikkovat valvontalainsäädäntöä voidaan antaa sanallisia tai kirjallisia varoituksia. Joistain rikkeistä voivat vapaaehtoisvalvojat (Nominated Officer) ja valvontavirkamiehet antaa rikesakkoja. Ministeriö voi myös nostaa syytteen.

Julkisen terveyden virasto (Director of Public Health) hyväksyy vapaaehtoiset valvojat. Vapaaehtoisvalvojat voivat valita virallisen tai epävirallisen tavan toimia. Virallinen toiminta tarkoittaa, että vapaaehtoisvalvoja neuvoo ja tiedottaa yleisölle ja jälleenyymyjille, raportoi mahdollisista rikkeistä valvontavirkamiehelle, joka sitten selvittää asiaa, tai tekee ministeriön nimissä aktiivista valvontaa ja tarkastuksia mukaan lukien varoitukset ja/tai rikesakot. Käytännössä virallinen vapaaehtoistoiminta on melko pientä rikkeiden osalta.

Tuoteturvallisuus

Osavaltiotasolla kuluttaja-asioista vastaa oikeusministeriön (Department of Justice and Attorney) alaisuudessa toimiva yksikkö (esimerkiksi Queenslandissa The Office of

Fair Trading). Yksikkö vastaa muun muassa tuoteturvallisuudesta. Yksikkö vastaa kuluttajatuotteiden turvallisuusvaatimuksista, linjauksista, tuotteiden kielloista ja takaisinve-doista, teollisuuden ja kuluttajien ohjauksesta sekä vaarallisten tavaroiden kanteluiden selvittämisestä.

2.3. Nykytilan arviointi

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntö ja siihen perustuvat tehtävät pohjautuvat pääasiassa yhteisölainsäädäntöön. Osittain edellisestä johtuen ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntö on erittäin laajaa ja usein sisällöllisesti muuttuvaa. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin 1995 ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat muuttuneet ja jossain määrin myös lisääntyneet. Nykyään ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön toimeenpano vaatii laajaa asiantuntemusta eikä yhdellä viranhaltijalla ole mahdollisuutta omak-sua kaikkien ympäristöterveydenhuollon lakien mukaisia tehtäviä. Vuoden 1995 jälkeen kuntien ympäristöterveydenhuollon voimava-rat ovat kuitenkin vähentyneet merkittävästi, mikä on aikaisemmin mainitulla tavalla pakottanut kunnat kehittämään ympäristöterveydenhuolto koskevaa yhteistyötä toiminnan tehostamiseksi.

Ympäristöterveydenhuollossa kunnat ovat jo pitkään tehneet yhteistyötä yli kuntarajojen. Yhteistyö on pääsääntöisesti perustunut kansanterveysyhtiön kuntayhtymissä tehtyyn työhön. Joillakin kunnilla on ollut myös yhteisiä viranhaltijoita esimerkiksi elintarvikevalvonnassa. Resurssien vähenemisen seurauksena 1990-luvun lopulla kunnat alkoivat itse aktiivisesti selvittää kuntien välisen yhteistyön mahdollisuuksia erityisesti henkilös-tön erikoistumisen mahdollistamiseksi. Hyvänä esimerkkinä oli Oulun läänin eteläosassa 17 kunnan yhteistyönä vuonna 1998—1999 toimeenpantu ympäristöterveysvalvonnan kehittämisprojekti, joka osaltaan vaikutti siihen, että ympäristöterveydenhuollon vastuuministeriöt käynnistivät edellä mainitun YTAKE-hankkeen.

Suomen Kuntaliitto ry:n kuntakehitys ja tutkimus-yksikkö toteutti vuoden 2008 lopulla arviointitutkimuksen olemassa olevista ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-

alueista ja niiden toiminnasta. Tutkimuksessa keskityttiin yhteistoiminta-alueisiin, jotka täyttävät periaatepäätöksen henkilöstökriteer-in tai ovat lähellä sitä. Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida periaatepäätöksen toiminnallisten, sisällöllisten ja laadullisten tavoitteiden toteutumista yhteistoiminta-alueilla. Tutkimuksen tulokset tukevat periaatepäätöksessä ympäristöterveydenhuollon yksiköille esitettyjä vaatimuksia ja niiden perusteita. Tutkimuksen mukaan periaatepäätöksen henkilötyövuosikriteeriä pidettiin onnistuneena erityisesti sen mahdollistaessa viranhaltijoiden erikoistumisen ja kollegoilta saatavan tuen kaikissa tilanteissa. Suuremmissa yksiköissä pidettiin pieniä yksiköitä helpompana kehittää toimintaa ja toimeenpanna ympäristöterveydenhuollon suunnitelmallista valvontaa. Tutkimuksen mukaan suuremmis-sa yksiköissä myös ympäristöterveydenhuollon kustannustehokkuus on noussut. Suuremmissa yksiköissä on kyetty tarjoamaan parempaa palvelua kustannusten kuitenkin nousematta. Jos kustannukset ovat nousseet, ei nousu ole johtunut suuremmasta yksiköstä vaan toimintaan kohdistuvista entisestään kasvaneista vaatimuksista.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevan esitysehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että kaikki kansanterveyslain 1 §:ssä luetelluissa ympäristöterveydenhuollon laeissa tarkoitetut tehtävät järjestettäisiin kunnassa tai yhteistoiminta-alueella siten, että tehtävien suorittamiseen olisi käytettävissä vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit.

Jos kunnalla ei olisi edellytyksiä huolehtia ympäristöterveydenhuollon tehtävistä yksin, kunnan tulisi kuulua ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen. Kunta tekisi päätöksen yhteistoiminta-alueeseen kuulumisesta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2009. Jos kunta ei ole tehnyt päätöstä asiassa, valtioneuvosto tekee tarvittavat päätökset kuntien kuulumisesta yhteistoiminta-alueisiin viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2011. Valtioneuvosto voi päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen sekä kustannusten

jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista on voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet aloittaisivat toimintansa viimeistään vuoden alusta 2013.

Elintarvikelain 32 §:ää muutettaisiin lisäksi siten, että elintarvikevalvonnan tarkoituksenmukainen järjestäminen laajemmalla alueella toimeenpantaisiin esitysehdotuksen mukaan.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Kunta vastaa voimassa olevien ympäristöterveydenhuollon lakien mukaisten kunnalle säädettyjen tehtävien aiheuttamista kustannuksista. Tavoitteena on, että ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen toteutettaisiin valtiontalouden kehysten puitteissa. Lain tavoitteena on kunnallisen ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon tehostaminen. Lähtökohtana on, että ympäristöterveydenhuollon kustannukset eivät kokonaisuutena tarkastellen nousisi.

Kuntien yhteisten ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden järjestämisen ympäristöterveydenhuollon rahoitus olisi edelleen yhteistoiminta-alueen kuntien vastuulla. Lähtökohtana olisi, että yhteistoiminta-alueet muodostettaisiin olemassa olevan kuntien ympäristöterveydenhuollon henkilökunnan varaan. Henkilöstökulut muodostavat noin 80 % kunnan ympäristöterveydenhuollon kustannuksista.

Viranhaltijoiden toimiessa suppeammalla substanssialueella (erikoistuminen), mutta laajemmalla maantieteellisellä alueella virkamatkoihin liittyvät kustannukset saattavat varsinkin yhteistoiminnan alkuvaiheessa nousta. Myös toiminnan uudelleen organisoiminen saattaa lisätä alkuvaiheessa kustannuksia. Hyvällä johtamisella matkoihin ja toiminnan uudelleen organisoimisiin liittyvät kustannukset voitaisiin kuitenkin minimoida. Tätä arviota tukee Suomen Kuntaliitto ry:n

kuntakehitys- ja tutkimusyksikön tutkimus, jonka mukaan olemassa olevilla yhteistoiminta-alueilla toiminnan alkuvaiheen kustannusten nousu on ollut pääosin lyhytaikaista.

Esityksen mukainen siirtyminen nykyisestä pääosin kuntakohtaisesta ympäristöterveydenhuollon toimeenpanosta kuntien yhteistoimintana tapahtuvaan ympäristöterveydenhuollon toimeenpanoon tehostaisi valvonnan järjestämistä muun muassa viranhaltijoiden erikoistumisen ja valvonnan johtamisen selkeytymisen myötä. Nykyistä tehokkaammalla valvonnalla ehkäistäisiin myös paremmin esimerkiksi vesi- ja ruokamyrkytys-epidemia, joiden aiheuttamat suorat ja välilliset kustannukset saattavat olla kunnille erittäin merkittäviä.

Esityksen tarkoituksena on, että valvonnan rationalisoituessa nykyisilläkin valvontaresursseilla olisi mahdollista varmistaa tehokas ympäristöterveydenhuolto. Joka tapauksessa valvonnan kustannusten kasvua tulevaisuudessa voidaan tällä tavoin hillitä. Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen yhteistoiminta-alueella saattaisi nostaa alkuvaiheessa kustannuksia niiden kuntien osalta, jotka aikaisemmin ovat laiminlyöneet ympäristöterveydenhuollon valvonnan resursoinnin.

Valvontakohteiden ilmoitus- ja hyväksymismenettely sekä niiden säännöllinen valvonta ovat toiminnanharjoittajalle maksullisia ympäristöterveydenhuollossa. Edellä mainitun arviointitutkimuksen mukaan suuressa valvontayksiköissä laadultaan paremmista palveluista voitaisiin saada enemmän tuloja ja lisäksi maksujen periminen olisi tehokkaampaa. Valvontamaksuista saataisiin tulot tulisi käyttää ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla toiminnan kehittämiseen.

YTAKE-hankkeiden ja ympäristöterveysvalvonnan kehittämisprojektien sekä olemassa olevien yhteistoiminta-alueiden arvioinnin perusteella yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuolto voitaisiin järjestää nykyistä kustannustehokkaammin. Suuremmissa yksiköissä kyettäisiin tarjoamaan parempaa palvelua kustannusten kuitenkään pysyvästi nousematta.

Edellä kuvattua arviota tukee myös vuonna 2008 julkaistu selvitys (Pelastustoimen alu-

eellistamisen lähtölaukaus 2004; Kunnallistutkimuksia) ensimmäisistä kokemuksista pelastustoimen alueellistamisesta. Selvityksen mukaan alueellisen pelastustoimen palvelutaso on pysynyt hyvänä tai jopa hieman parantunut samalla, kun kustannuskehitys on ollut maltillista ja seurannut pitkälti yleistä kustannuskehitystä.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Ympäristöterveydenhuolto oli ennen 2000-luvun vaihdetta järjestetty kunnissa pääsääntöisesti itsenäisesti ja joissain tapauksissa kansanterveystyön kuntayhtymissä.

Vuosien 2003 ja 2009 välisenä aikana ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita on muodostunut Suomeen siten, että ympäristöterveydenhuollon yksiköiden määrä on pudonnut 277:stä 135:een. Uusilla yhteistoiminta-alueilla organisaatiomallina on joko kuntayhtymä tai yhteinen toimielin isäntäkunta-mallilla. Merkittävässä osassa kuntia on siten vapaaehtoisesti toimeenpantu ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen organisoitumismallin mukaisesti. Suurissa kunnissa ympäristöterveydenhuolto on järjestetty kuitenkin edelleen itsenäisesti, mikä mahdollistettaisiin myös lakiehdotuksella, jos 10 henkilötyövuotta vastaavien henkilöresurssien edellytys täyttyisi kunnassa.

Jos kunnalla ei ole käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavia henkilöresursseja ympäristöterveydenhuollon järjestämiseen, sen on yhdessä jonkin toisen tai useamman kunnan kanssa muodostettava yhteistoiminta-alue. Tehtävien hoitamista varten perustetaan tällöin kuntalain (365/1995) 77 §:ssä tarkoitettu yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin taikka yhteistoiminta-alueen tehtäviä hoitaa kuntayhtymä.

Kuntayhtymä tai kuntien yhteinen toimielin isäntäkunnassa (ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue) perustettaisiin kuntalain mukaisesti kuntien valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jossa määriteltäisiin muun muassa yhteistoiminta-alueen (viranomaisen) toimivalta ja tehtävät, yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelmä, kuntien edustus toimielimessä sekä kustannusten jaon perusteet. Sopimuksen perusteella ympäristöter-

veydenhuollon yhteistoiminta-alueen kuntayhtymä tai isäntäkunta tarkentaisi tarpeen mukaan kunnan johtosääntöä siten, että johtosääntö vastaa tehtyä sopimusta. Lähtökohdaksi olisi, että yhteistoiminta-alueen käytävissä olisivat alueen kuntien ympäristöterveydenhuollon henkilöstöresurssit, mittauslaitteet ja kalusteet sekä muu resursointi.

Ympäristöterveydenhuollon lakien mukaan kunta voi sopia toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Lakiehdotuksella ei muutettaisi tätä asiointitilaa. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen yhteinen toimielin voisi sopia kunnan tai toisen yhteistoiminta-alueen toimielimen kanssa siitä, että yksittäinen viranhaltija voisi hoitaa esimerkiksi kemikaalilain mukaisia tehtäviä toisella yhteistoiminta-alueella.

Esityksessä säädettäisiin yhteistoiminta-alueen henkilöstön aseman järjestämisestä. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen kuntien ympäristöterveydenhuollon henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksen periaatteita noudattaen kuntayhtymän tai isäntäkunnan palvelukseen. Ympäristöterveydenhuollon järjestämistä koskevassa sopimuksessa määriteltäisiin tarkemmin siirtyvät virkasuhteet ja viranhaltijat. Uuden työnantajan tulee perustaa uudet tarpeelliset virat ja nimittää henkilöt näihin.

Lakiehdotuksen tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeen luovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain (55/2001) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin lakiehdotuksen johdosta toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Liikkeenluovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa muun muassa, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saa irtisanoa pelkästään uudistuksen johdosta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella. Viranhaltijalla ja työntekijällä sen sijaan olisi oi-

keus irtisanoutua palvelussuhteesta irtisanomisaikaa noudattamatta organisaatiomuutoksen voimaantulosta. Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä.

Uudistuksen yhteydessä toteutetulla henkilöstöjärjestelyillä ei olisi vaikutusta ympäristöterveydenhuollon henkilöstön eläketurvaan, jos siirtyminen eläkelaitoksen jäsenyhteisöstä toiseen tapahtuu välittömästi. Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön määräysten mukaan kunnallisen palvelussuhteen ei katsota keskeytyvän viranhaltijan tai työntekijän siirtyessä jäsenyhteisön palveluksesta välittömästi toisen jäsenyhteisön palvelukseen, jos siirtymisen syynä on jäsenyhteisön tietyn toiminnan siirtyminen toisen jäsenyhteisön hoidettavaksi. Näin ollen henkilöstön palvelussuhteen katsotaan eläkettä määrättäessä työnantajan vaihdoksesta huolimatta jatkuvan yhdenjaksoisesti. Merkitystä ei ole myöskään sillä, siirtyykö henkilö kunnan palveluksesta suoraan toisen kunnan palvelukseen tai kuntayhtymän palvelukseen.

Kunnat ovat vapaaehtoisesti muodostaneet ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita siten, että niiden määrä on tällä hetkellä 135. Näistä noin 30 täyttää ehdotetut vähimmäisvaatimukset. Tämän perusteella voidaan arvioida, että periaatepäätöksen toteutumiseen tarvitaan vielä noin 20—30 yhteistoiminta-alueen muodostumisprosessia, joista arviolta puolessa tarvittaisiin valtioneuvoston päätösvallan käyttöä. Koska yhteistoiminta-alueen vähimmäishenkilöstöresurssi on 10 henkilötyövuotta, voidaan arvioida, että ehdotettu uudistus koskisi voimaantulon jälkeen jollakin tavoin noin 200—300 ympäristöterveydenhuollon viranhaltijaa.

5. Asian valmistelu

Esitysehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelutyössä on käytetty hyväksi ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmää, jossa ovat edustettuina ympäristöterveydenhuoltoa suunnittelevat ja ohjaavat ministeriöt ja valvontaviranomaiset

sekä Suomen Kuntaliitto ry. Esityksestä on pyydetty lausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, oikeusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, Elintarvike- ja ravintoturvallisuusvirastolta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, Kuluttajavirastolta, lääninhallituksilta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Kunnalliselta työmarkkinailaitokselta, AKAVA ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:lta, Suomen eläinlääkäriliitto ry:ltä, Luonnontieteiden akateemisten liitto LAL ry:ltä, Agronomiliitto ry:ltä, Uusi Insinööri-liitto UIL ry:ltä, Tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN ry:ltä, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Ympäristö- ja terveysalan tekniset ry:ltä, Eläinlääkäriliiton rihygieenikkoyhdistys ry:ltä, Suomen kunnaneläinlääkäriliitto ry:ltä, Kuntien terveys- ja terveydenhoitoyhdistys ry:ltä, Ympäristösuojeluviranhaltijat ry:ltä, Oulun seudun ympäristövirastolta, Liedon kunnalta, Mustasaaren rakennus- ja valvontalautakunnalta sekä Kouvolan seudun kansanterveystyön kuntayhtymältä.

Lausuntoja on saatu yhteensä 25 kappaletta.

Suomen Kuntaliitto ry kannattaa yhteistoiminta-alueiden muodostamista ympäristöterveyden huoltoon. Suomen Kuntaliitto ry katsoo asianmukaiseksi, että henkilöresurssit koskevasta vähimmäisvaatimuksesta (10 henkilötyövuotta) voitaisiin poiketa hallinnollisen yhteistyön (ympäristönsuojelu tai rakennusvalvonta) taikka paikallisessa elinkeinorakenteessa tapahtuvien muutosten takia. Suomen Kuntaliitto ry korostaa, että kunnan järjestämisvastuu yhteistoiminta-alueesta edellyttää valtuustotason päätöstä sekä johtosääntömuutoksia. Suomen Kuntaliitto ry korostaa lausunnossaan kautta linjan, että kunta voisi hoitaa ympäristöterveydenhuollon veloituksensa myös yksin, ilman liittymistä yhteistoiminta-alueeseen. Suomen Kuntaliitto ry kiinnittää lisäksi huomiota henkilöstön asemaan ja esittää lakiin tarkennettavaksi sen, että laissa tarkoitettujen uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin liik-

keenluovutukseksi. Siirtymätilanteessa eivät siirtyisi virat, vaan virkasuhteet ja viranhaltijat. Niiden siirtyvien henkilöiden, jotka tosiasiallisesti eivät käyttäisi julkista valtaa, palvelussuhteet tulisi muuttaa työsuhteiksi. Suomen Kuntaliitto ry esittää lakiin lisättäväksi neuvotteluryhmän koolle kutsumisen kuntien kuulemisvaiheessa. Tähän neuvotteluryhmään esitetään kuuluviksi niiden kuntien, jotka eivät kuuluisi riittävän suureen yksikköön, edustajat sekä edustajat mahdollisesti vastaanottavista yhteistoiminta-alueista, aluehallinnosta ja ministeriöstä. Suomen Kuntaliitto ry on antanut lausuntonsa yhdessä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kanssa.

Valtiovarainministeriö esittää, että kuntien tulisi koota ympäristöterveydenhuollon tehtävät ensisijaisesti Paras-puitelain mukaisiin yhteistoiminta-alueisiin. Resurssien kokoamisesta toimialtaan suurempiin yksikköihin saataisiin taloudellisuus- ja tuottavuushyötyä kunnissa. Valtiovarainministeriö katsoo, että uudistus tulisi toteuttaa valtiontalouden kehysten puitteissa. Esityksen nykytilaan tulisi selvittää ympäristöterveydenhuollon yksiköiden lukumäärän lisäksi niiden alueellinen sijainti sekä yksikköjen alueella asuva väestömäärä tai yksikköjen henkilöstömäärä. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että lakiehdotukseen tulisi sisällyttää myös yhden kunnan mahdollisuus järjestää ympäristöterveydenhuollon hallinto. Ympäristöterveydenhuollon vähimmäisvaatimuksista poikkeamista koskeva menettely tulisi myös selkeyttää esityksessä. Myöskin niin sanottua orpo-kuntaa (tilannetta, jossa yksi kuntaa jää yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle sen muodostavien kuntien tahdosta) koskeva menettely tulisi selkeyttää esitykseen. Valtiovarainministeriö katsoo, että valtioneuvoston päätösvallan perusteena henkilötöyvuosien lisäksi voisi olla yhteistoiminta-alueiden yhtenäisyyden täytyminen sekä toiminnallisen kokonaisuuden sisältö. Kunnat voisivat noudattaa samoja kriteereitä vapaaehtoisesti koostamiensa yhteistoiminta-alueiden perusteina.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää, että tehtäviä yhteistoiminta-alueella hoitavan kunnan tulisi edelleen olla vastuussa tehtävien hoidon rahoituksesta. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että valtioneu-

vosto voisi velvoittaa yhteistoimintaan sellaisen kunnan, joka täyttää yksin yhteistoiminta-alueen kriteerit, jos toisella tarkoituksenumukaisella etäisyydellä sijaitsevalla kunnalla ei olisi mahdollisuutta liittyä muuhun yhteistoiminta-alueeseen ja ainoa mahdollisuus olisi järjestää yhteistoiminta kyseisen kriteerit täyttävän kunnan kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkennettaisiin niitä edellytyksiä, joilla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen vähimmäisvaatimuksista voitaisiin poiketa. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lisäksi, että oikeudenmukaisesta ja kohtuullisesta kustannustenjaosta tulisi tehdä päätös niissä tapauksissa, joissa kunta liitettäisiin ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen valtioneuvoston hallintopakkopäätöksellä.

Oikeusministeriö esittää, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin arvioitaessa olisi huomioitava erityisesti kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 37/2006 vp) sekä perusteltava perustuslakivaliokunnan käytännön nojalla, minkä vuoksi esityksessä ehdotettua kuntien velvoittamista koskevia säännöksiä ei pidettäisi ongelmallisena perustuslain kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myöskin Ahvenanmaan maakunnan asemaan ympäristöterveydenhuoltoa koskien. Lain soveltamisesta Ahvenanmaalla ei tulisi säätää, koska asia seuraa suoraan itsehallintolaista. Asia on kuitenkin syytä tuoda esille perusteluissa. Oikeusministeriö esittää lisäksi muutoksenhakua koskevia perusteita tarkennettavaksi.

Sisäasiainministeriö viittaa lausunnossaan kuntien välisestä yhteistoiminnasta saatuihin myönteisiin tuloksiin pelastustoimen alueellistamisessa.

Ympäristöministeriö viittaa lausunnossaan YTAKE-hankkeisiin, joiden tarkoituksena on arvioida eri kuntien välisen yhteistyön toimivuutta käytännössä. Suuressa osassa näissä hankkeista myös ympäristönsuojelu on ollut mukana ympäristöterveyden lisäksi. Ympäristöministeriö toteaa, että kunnallisesta yhteistoiminnasta saadut kokemukset ovat olleet yksinomaan myönteisiä. Ympäristöministeriö katsoo lisäksi, että valtioneuvoston

periaatepäätöksessä tarkoitetun määräajan pidentäminen 31 päivään joulukuuta 2009 saakka on perusteltua aluehallinnon muutosten vuoksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto toteaa, että kunnan rajalliset resurssit huomioon ottaen olisi REACH-asetuksen valvonnan kannalta järkevää, että kemikaalilaissa kunnan viranomaisille osoitetut tehtävät järjestettäisiin samassa toimielimessä, jolloin erittäin mittavan ja haasteellisen REACH-asetuksen edellyttämää viranhaltijoiden asiantuntemusta ei tarvitsisi ylläpitää useammassa yksikössä.

Elintarviketurvallisuusvirasto esittää, että ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen vaatimuksista voitaisiin poiketa ainoastaan henkilöresurssien (10 henkilötyövuotta) osalta. Erityisesti yhteistoiminta-alueen elinkeinorakenteeseen ja tiiviiseen viranomaisyhteistyöhön liittyvää poikkeamismahdollisuutta tulisi selkeyttää esityksen perusteluihin. Lisäksi Elintarviketurvallisuusvirasto ehdottaa, että lakiehdotukseen lisättäisiin yhteistoiminta-alueelle velvollisuus tiedottaa viranomaiselle ajantasaiset tiedot yhteistoiminta-alueeseen kuuluvista kunnista.

Kuluttajavirasto toteaa, että ympäristöterveyshuollon yhteistoiminta-alueesta poikkeamismahdollisuutta elinkeinorakenteeseen tai tiiviiseen viranomaisyhteistyöhön liittyen tulisi selkeyttää esityksen perusteluissa. Kuluttajavirasto esittää harkittavaksi myös, olisiko laissa tarkoitustenmukaista säätää lain noudattamisen seurannasta ja valvonnasta.

Etelä-Suomen lääninhallitus esittää, että yhteistoiminta-alueen vaatimuksista poikkeamista elinkeinorakenteen tai tiiviin viranomaisyhteistyön perusteella tulisi selkeyttää perusteluihin. Valtioneuvoston toimivaltaa tulisi lisäksi selkeyttää esitysehdotuksessa koskien sellaista muuttunutta tilannetta, jossa kunta ei enää täyttäisi kunnalle alun perin myönnetyn poikkeuksen edellytyksiä olla kuulumatta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen.

Itä-Suomen lääninhallitus esittää, että 10 henkilötyövuoden henkilöresurssija koskeva vaatimus yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi voitaisiin alittaa niissä tapauksissa, joissa valvontayksikkö voidaan katsoa toimivaksi kunnan laatiman valvontasuunnitelman

ja sen toteutumisarvioinnin perusteella. Itä-Suomen lääninhallitus korostaa lääninhallituksen kuulemisen tärkeyttä yhteistoiminta-alueen muodostamista koskevassa päätöksenteossa. Lääninhallitus voisi lausuntoa antaessaan kuulla esimerkiksi alueensa maakuntaliittoja. Itä-Suomen lääninhallitus esittää lisäksi, että lääninhallituksen ohjaus-, valvonta- ja arviointitehtävät määriteltäisiin niiden tapausten osalta, kun kunnallinen yhteistoiminta-alue sijoittuu usean aluehallintoviranomaisen alueelle.

Oulun lääninhallitus kiinnittää huomiota siihen, miten lakiehdotuksen poikkeamismahdollisuutta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden vaatimuksista sovellettaisiin ennen lain voimaantuloa muodostuneisiin yhteistoiminta-alueisiin. Lakiehdotukseen tulisi sisällyttää tiedottamisvelvollisuus yhteistoiminta-alueesta koskien myös niitä kuntia, jotka ovat muodostaneet yhteistoiminta-alueen ennen lain voimaantuloa. Lisäksi valtioneuvostolle tulisi antaa valtuudet asettaa yhteistoimintaa koskevia ehtoja. Oulun lääninhallitus korostaa lisäksi, että ympäristöterveydenhuollon valvonnan painotukset alueen yhteistoiminta-alueilla voivat olla erilaisia, mistä syystä tarvittaisiin myös keskushallinnon ohjausta resurssitarpeen arvioinnissa ja seurannassa (mukaan lukien ostopalvelut).

Akava ry/Luonnontieteiden Akateemisten Liitto LAL ry esittää, että ympäristöterveydenhuollon toimintayksikköön siirtyvän henkilöstön asema tulee turvata muutoksen yhteydessä Paras-puitelain mukaisella viiden vuoden irtisanomissuojalla.

STTK ry katsoo, että lakiehdotukseen tulisi lisätä Paras-puitelain 13 §:ää vastaavat säännökset henkilöstön aseman järjestämisestä. Keskeisimmät asiat ovat liikkeenluovutusperiaatteen noudattaminen ja Paras-puitelakia vastaava viiden vuoden palvelussuhdeturva. Mahdolliset työpisteiden siirrot eivät saisi johtaa henkilöstön työmatkojen kohtuuttomiin pidennyksiin.

Eläinlääkärihygienikkojen yhdistys ry korostaa ympäristöterveydenhuollon yhteyttä perusterveydenhuoltoon ennaltaehkäisevän toiminnan osalta (esimerkiksi ruokamyrkytys- ja vesiepidemiaselvitykset). Eläinlääkärihygienikkojen yhdistys ry katsoo, että 10

henkilötyövuoden vähimmäisresurssi ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella on varsin alhainen. Tehokkaan erikoistumisen mahdollistamiseksi optimaalinen väestöpohja olisi 100 000 asukasta.

Kunnallinen ympäristö- ja terveydenhoito-yhdistys ry katsoo, että lakiehdotuksessa ei tulisi määritellä 10 henkilötyövuoden henkilöresursseja, vaan määrällinen vähimmäisvaatimus tulisi siirtää lain perusteluihin. Lakiehdotuksessa voitaisiin sen sijaan mainita, että henkilöresurssien tulee olla riittävät ottaen huomioon valvonnan tarve yhteistoiminta-alueella.

Suomen Ympäristöhygieenikot SYHY ry kiinnittää huomiota yhteistoiminta-alueen tulojen ohjaamiseen valvontayksikön käyttöön. Erikoisosaamista vaativat asiat tulisi laajen-

taa siten, että eri yhteistoiminta-alueet voisivat muodostaa henkilöstöstään työpareja valvonnan laadun nostamiseksi. Esimerkki näistä tehtävistä olisi kemikaalivalvonta. SYHY ry korostaa lain toteutumista koskevaa seuranta.

Lausunnoissa esitetyt huomiot on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon esityksen viimeistelyssä.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä valmistellaan Paras-hankkeeseen liittyvää terveydenhuoltolain uudistusta. Tämän valmisteilla olevan uudistuksen linjaukset ovat yhteensopivat annettavan esityksen kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelu

1.1. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta

1 §. Soveltamisala. Ehdotettua lakia sovellettaisiin kansanterveyslain 1 §:n 2 momentissa luetelluissa laeissa tarkoitettujen yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevien kunnallisten tehtävien (*ympäristöterveydenhuolto*) järjestämiseen kunnassa tai kuntalain mukaisena kuntien välisenä yhteistyönä. Ympäristöterveydenhuollon lakeja ovat: terveydensuojelulaki, elintarvikelaki, eläinlääkintähuoltolaki, kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettu laki, kemikaalilaki sekä tupakkalaki. Ympäristöterveydenhuollon kunnallisista tehtävistä säädetään edellä mainituissa laeissa. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämistä voidaan tehostaa keskittämällä hallintoa ja hankintoja sekä viranhaltijoiden erikoistumisella.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan ympäristöterveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö kuuluu osittain maakunnan toi-

mivaltaan ja osittain valtakunnan toimivaltaan. Maakunnan hallintoa ja kuntien hallintoa koskeva lainsäädäntövalta kuuluu kuitenkin yksinomaan maakunnan toimivaltaan. Lakia ei täten ehdoteta sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaalla on ympäristöterveydenhuollon tehtävät järjestetty siten, että koko maakunnan ympäristöterveydenhuolto hoidetaan Maarianhaminasta käsin.

2 §. Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen. Lain 2 §:ssä säädettäisiin ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnalla, joka huolehtii ympäristöterveydenhuollosta itse, on oltava tehtävän järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään. Pykälän 1 momentilla pyrittäisiin turvaamaan periaatepäätöksessä tarkoitettut 10—15 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit kunnassa tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella, jäljempänä *yhteistoiminta-alue*, säättämällä 10 henkilötyövuotta vastaavien hen-

kilöresurssien vähimmäisvaatimus.

Ympäristöterveydenhuollon nykyistä tehokkaampi kunnallinen toimeenpano edellyttää ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoilta erikoistumista ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueisiin. Jotta erikoistuminen olisi mahdollista ja tehokasta, yhteistoiminta-alueella tulisi olla riittävä määrä henkilöstöä toteuttamassa erikoistumiseen perustuvaa palvelua. YTAKE-hankkeista saatujen kokemusten ja niiden arvioinnin sekä nykyisten yhteistoiminta-alueiden arvioinnin perusteella vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit mahdollistaisivat tehokkaan erikoistumisen ja sijaisjärjestelyt. Toisaalta sellaisissa yksiköissä, joissa jokin yksittäinen ympäristöterveydenhuollon osa-alue vie huomattavan osan (esimerkiksi yli puolet) henkilöresurssista, tulee pyrkiä niin suureen yksikköön, että kaikille osa-alueille voidaan turvata asianmukaiset resurssit. Tällaisissa tapauksissa 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit eivät olisi riittävät.

Edellä mainittu 10 henkilötyövuoden vähimmäishenkilöresurssit tarkoittaisi käytännössä sitä, että yhteistoiminta-alueiden väestöpohja vaihtelisi noin 25 000 ja 250 000 asukkaan välillä ollen pääsääntöisesti noin 40 000—60 000.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämiseen tarkoitettuun 10 henkilötyövuotta vastaaviin henkilöresurssihin lasketaan kuuluviksi esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoitavat viranhaltijat, toimistotyöntekijät sekä muu avustava henkilökunta siltä osin, kuin he avustavat ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoita ympäristöterveydenhuollon tehtävissä. Ympäristöterveydenhuollon lakien mukaan valvontaviranomainen voi teettää valvontaan liittyviä toimenpiteitä ulkopuolisella asiantuntijalla. Jos yhteistoiminta-alue ostaa viranomaisvalvontaan liittyviä toimenpiteitä ulkopuoliselta, tulisi myös nämä ostopalvelut laskea ympäristöterveydenhuollon henkilöresurssiksi. Ympäristöterveydenhuollon henkilöresurssiksi ei lasketa muun muassa siivoojia, vahvistamareita, työllistettyjä tai siviilipalvelusmiehiä eikä myöskään määräaikaista viranhaltijoita, elleivät he ole viransijaisia.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnalla, jolla ei ole käytettävissään 1 momentissa tarkoi-

tettuja henkilöresursseja, on yhdessä jonkin toisen tai useamman kunnan kanssa muodostettava yhteistoiminta-alue. Kuntien on yhteistoiminta-aluetta koskevassa päätöksenteossa otettava huomioon yhteistoiminta-alueiden alueellista yhtenäisyyttä sekä yhteistoiminta-alueen toiminnallisen kokonaisuuden sisältöä koskevat seikat.

Tehtävien hoitamista varten perustetaan tällöin kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin taikka yhteistoiminta-alueen tehtäviä hoitaa kuntayhtymä. Kuntayhtymä tai kuntien yhteinen toimielin isäntäkunnassa (yhteistoiminta-alue) perustettaisiin kuntalain mukaisesti kuntien valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jossa määriteltäisiin muun muassa yhteistoiminta-alueen (viranomaisen) toimivalta ja tehtävät, yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelmä, kuntien edustus toimielimessä sekä kustannusten jaon perusteet. Lähtökohtana olisi, että yhteistoiminta-alueen käytettävissä olisivat alueen kuntien ympäristöterveydenhuollon henkilöstöresurssit, mittauslaitteet ja kalusteet sekä muu resursointi.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollosta järjestämisestä vastaisi yksi toimielin, jolla on oltava käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit. Yhteinen toimielin on yleensä lautakunta, mutta kuntalain mukaan yhteinen toimielin voi olla myös johtokunta, toimikunta tai lautakunnan jaosto. Yhteistoiminta-alueen tehtävien järjestämiseksi voidaan perustaa myös kuntayhtymä. Pelkästään ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitoon ei ole yleensä tarkoituksenmukaista perustaa kuntayhtymää. Ympäristöterveydenhuolto voidaan kuitenkin ottaa mukaan esimerkiksi terveydenhuollon kuntayhtymään.

Ympäristöterveydenhuollon lakien mukaiset tehtävät ovat pääsääntöisesti viranomais-toimintaa, joka muodostuu lupa- ja ilmoitusmenettelystä, säännöllisestä valvonnasta, neuvonnasta ja koulutuksesta. Ympäristöterveydenhuolto muodostaa siten tiiviin toiminnallisen kokonaisuuden, jonka järjestämisellä samassa valvontayksikössä ja samassa toimielimessä saadaan aikaan mittavia synergiaetuja. Tiiviin ympäristöterveydenhuollon

toiminnallisen kokonaisuuden etuja olisivat muun muassa erityistilanteisiin varautuminen ja eri ympäristöterveydenhuollon lakien mukaiset yhteistarkastukset.

3 §. *Poikkeukset ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä yhteistoiminta-alueella.* Pykälän 1 momentin mukaan yhteistoiminta-alueita muodostettaessa voidaan poiketa 10 henkilötyövuotta vastaavien henkilöresurssien vaatimuksesta seuraavista syistä:

1) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristaisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole mahdollista;

2) se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi;

3) se on tarpeen saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi; tai

4) ympäristöterveydenhuollon tehtävien riittävä ja laadukas järjestäminen kunnassa tai yhteistoiminta-alueella voidaan muutoin turvata.

Pykälän 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettut poikkeamismahdollisuudet koskisivat alueellisilla ja kielipoliittisilla perusteilla saaristo- ja rannikkoalueita sekä harvaanasuttuja alueita, kuten Lapin ja Oulun lääniä.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan 10 henkilötyövuotta vastaavien henkilöresurssien vaatimuksesta voitaisiin poiketa yhteistoiminta-alueella, jos ympäristöterveydenhuollon tehtävien riittävä ja laadukas järjestäminen kunnassa tai yhteistoiminta-alueella voidaan muutoin turvata. Säännös mahdollistaisi tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytön esimerkiksi tilanteissa, joissa yhteistoiminta-alueen elinkeinorakenne on muuttunut ison elintarviketuotantolaitoksen tai vaihtoehtoisesti sen lakkauttamisen myötä. Elinkeinorakenteen muutos edellyttäisi tällöin joko normaalia enemmän tai vähemmän ympäristöterveydenhuollon palveluja. Lisäksi on mahdollista, että yhteistoiminta-alueella palveluja tarvitsevat olisivat sijoittuneet tiiviisti lähelle toisiaan. Myös tiivis viranomaisyhteistyö yhteistoiminta-alueella esimerkiksi ympäristönsuojelun ja/tai rakennusvalvonnan kanssa voisi mahdollistaa poikkeuksen. Sellainen kunnan tai yhteistoiminta-alueen valvontayksikkö, jonka lääninhallitus katsoo valvontayksikön laatiman valvontasuunnitelman ja

toteutumisarvioinnin tietojen perusteella toiminnaltaan riittäväksi alle 10 henkilötyövuoden henkilöresursseilla, olisi mahdollista hyväksyä yhteistoiminta-alueeksi. Esimerkiksi hyvin toimivaan valvontayksikköön lisättävä kunta-alue voi tuoda mukanaan lisää valvontakohteita, mikä ei välttämättä edellyttäisi henkilöresurssien lisäämistä.

4 §. *Kunnan ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen ilmoitukset.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tai 2 §:n 2 momentissa tarkoitettun yhteistoiminta-alueen olisi ilmoitettava lääninhallitukselle seuraavat tiedot:

1) 2 §:n 3 momentissa tarkoitettun toimielimen nimi ja yhteystiedot; sekä

2) ympäristöterveydenhuollon henkilöresurssit.

Edellä kuvattu ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä kahta kertaa. Yhteistoiminta-alueen jäsenkuntien ei tarvitsisi erikseen tehdä ilmoitusta vaan ilmoituksen tekisi yhteistoiminta-alueen toimielin kaikkien yhteistoiminta-alueen jäsenkuntien puolesta. Jos yhteistoiminta-alueeseen kuuluu kuntia kahden läänin alueelta, ilmoitus tehdään siihen lääninhallitukseen, jonka alueella on yhteisen toimielimen tai kuntayhtymän kotipaikka. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ympäristöterveydenhuollon henkilöstöresurssilla tarkoitetaan sitä henkilöstöresurssia, joka on määritelty 2 §:n 1 momentin perusteluissa.

Pykälän 2 momentin mukaan 2 §:n 3 momentissa tarkoitettun yhteistoiminta-alueen toimielimen on lisäksi ilmoitettava lääninhallitukselle, mitkä kunnat yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen on tarvittaessa perusteltava 3 §:ssä tarkoitettu poikkeus tehdesään 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen lääninhallitukselle.

Pykälän 4 momentin mukaan lääninhallituksen on ilmoitettava 1—3 momentissa tarkoitettut tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle.

Pykälän 5 momentin mukaan 1—3 momentissa tarkoitettuja tietoja koskevista muutoksista on ilmoitettava siten, kuin 1—4 momentissa säädetään. 1—4 momentissa säädetään tiedoista, joita koskevista muutoksista on ilmoitettava sekä viranomaisista,

joille muutosilmoitukset on toimitettava. Lääninhallitus toimittaa muutostiedot edelleen sosiaali- ja terveysministeriölle. Muutoksilla, joista tulee ilmoittaa, tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi kunnan tai yhteistoiminta-alueen toimielimen nimen tai osoitteen muuttumista, toimielimen alaisten ympäristöterveydenhuollon henkilötyövuosien muuttumista vähintään 1 henkilötyövuodella tai muutoin merkittävästi sekä yhteistoiminta-alueen kuntien lukumäärän tai kuntien nimien muuttumista. Henkilöiden vaihtumista tai vähäistä henkilötyövuosien muutosta ei katsottaisi muutokseksi, joka tulisi ilmoittaa lääninhallitukseen.

5 §. Valtioneuvoston päätöksenteko-oikeus. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen sekä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, jos kunta, joka ei täytä 2 §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä, ei tee päätöstä kuulumisestaan yhteistoiminta-alueeseen tai jos tällainen kunta jää siitä itsestään riippumattomista syistä yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle. Valtioneuvoston määräys yhteistoiminnan ehdoista on voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat sopivat toisin.

Valtioneuvoston toimivalta on rinnakkainen kunnan toimivallan kanssa. Ensisijaisesti yhteistoiminta-alueen muodostamista koskevista kysymyksistä tulee pyrkiä sopimukseen. Sama koskee myös tilannetta, jossa kunta on siitä itsestä riippumattomista syistä jäänyt yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle (niin sanottu orpo-kunta). Valtioneuvostolle siirtyvä päätösvalta koskisi siten sekä kuntaa, joka on jäänyt yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle että yhteistoiminta-aluetta, joka olisi ottamassa vastaan edellä mainitun kunnan ottaen huomioon yhteistoiminta-alueen alueellinen ja toiminnallinen yhtenäisyyden.

Valtioneuvoston olisi ennen päätöksen tekoa kuultava asianomaisia kuntia ja lääninhallituksia sekä yhteistoiminta-aluetta kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen. Kuulemismenettely toteutettaisiin käytännössä kirjallisten kuulemisten jälkeen kutsumalla koolle arviointi-/neuvotteluryhmä, jossa voisivat olla edustajat kunnista, joilla ei ole käy-

tössään 10 henkilötyövuotta vastaavia henkilöresursseja ympäristöterveydenhuollon järjestämiseksi, vastaanottavista yhteistoiminta-alueista, aluehallinnosta ja ministeriöistä. Ryhmässä käsiteltäisiin muun muassa yhteistoiminta-alueen (viranomaisen) toimivaltaa ja tehtäviä, yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelmää, kuntien edustusta toimielimessä ja kustannusten jaon perusteita koskevia kysymyksiä. Yhteistoiminta-alueen muodostamisesta pyrittäisiin sopimaan ensisijaisesti tässä ryhmässä.

Valtioneuvostolla olisi mahdollisuus siirtää päätöstään lähelle 8 §:n 5 momentissa tarkoitettua päivämäärää esimerkiksi silloin, jos asianomaisella alueella olisi vuoden 2010 aikana käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen muodostamista koskeva selvitys ja selvityksessä olisi mukana myös ympäristöterveydenhuolto.

Päätöstä tehdessään valtioneuvosto ottaisi huomioon erityisesti 10 henkilötyövuotta vastaavien henkilöresurssien vähimmäisvaatimuksen sekä 3 §:ssä tarkoitettua mahdollisuudet poiketa siitä erityistapauksissa. Lisäksi valtioneuvosto ottaisi päätöksenteossa huomioon yhteistoiminta-alueiden alueellista yhtenäisyyttä sekä yhteistoiminta-alueen toiminnallisen kokonaisuuden sisältöä koskevat seikat.

Päätös on luonteeltaan niin sanottu hallintopäätös, jota voidaan määrätä noudatettavaksi mahdollisesta 6 §:ssä tarkoitettua muutoksenhausta huolimatta.

Pykälän 2 momentissa valtioneuvostolle esitetään säädettäväksi päätösvalta kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen 2 momentissa tarkoitettua määräajan jälkeenkin, jos kunta eroaa yhteistoiminta-alueesta tai jos yhteistoiminta-alueella ei ole käytettävissään 10 henkilötyövuotta vastaavia henkilöresursseja, eivätkä asianomaiset kunnat muutoin pääse sopimukseen asiasta. Valtioneuvosto tekee tällöin päätöksen siten, kuin 1 momentissa säädetään.

6 §. Muutoksenhakuoikeus. Pykälän 1 momentin mukaan 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaiissa (586/1996) säädetään. Lainkohdassa tarkoitettu valtioneuvoston päätös olisi hallintopäätös, joka annettaisiin kunnalle tiedoksi hallintolaiissa

säädetyin mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan hallintopäätöstä olisi noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

7 §. Henkilöstön asema. Pykälässä säädettäisiin kunnan ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa.

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

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

8 §. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2009. Periaatepäätöksen mukaan kunnan olisi tehtävä päätös kuulumisestaan yhteistoiminta-

alueeseen viimeistään 1 päivänä kesäkuuta 2009. Esitysehdotuksella täytäntöönpanotaiisiin periaatepäätös, mistä syystä voimaantuloajankohdaksi esitetään 1 päivä kesäkuuta 2009, vaikkakin periaatepäätöksessä annettua määräaikaan kunnan päätöksenteolle jatkettaiisiin esitysehdotuksella vuoden 2009 loppuun asti.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on tehtävä päätös yhteistoiminta-alueeseen kuulumisesta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2009.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan ja yhteistoiminta-alueen on tehtävä lääninhallitukselle 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut ilmoitukset viimeistään 31 päivänä tammikuuta 2010.

Pykälän 4 momentin mukaan lääninhallituksen on tehtävä sosiaali- ja terveysministeriölle 4 §:n 4 momentissa tarkoitettu ilmoitus viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2010.

Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvosto tekee päätöksen kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2011.

Pykälän 6 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettuna yhteistoiminta-alueen on aloitettava toimintansa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013. Aikataulu vastaisi Paraspuitelaissa säädettyä määräaikaan terveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostamiselle.

Pykälän 7 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

1.2. Laki elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta

Voimassa olevan elintarvikelain 32 §:ssä säädetään 31 päivänä lokakuuta 2003 hyväksytyin valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti, että kuntien tulee pyrkiä vapaaehtoisin toimin yhteistoimintaan elintarvikevalvonnan järjestämiseksi valvonnan tarkoituksemukaisen järjestämisen kannalta riittävän laajalla alueella. Säännöstä tulee muuttaa 1 päivänä maaliskuuta 2007 tarkistettua periaatepäätöstä vastaavaksi. Ehdotetussa 1 momentissa ei enää säädettäisi elintarvikevalvonnan yhteistoiminnasta, vaan yhteistoimintaan sovellettaisiin ehdotettua lakia

ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta. Elintarvikelaissa säädetty koskisi kunnan ja kuntayhtymän lisäksi seudullisen valvontayksikön sijaan ehdotetussa laissa tarkoitettua yhteistoiminta-aluetta.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2009.

3. Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II).

Esityksen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskee kuntien lakisääteisen ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteen sopivuutta kunnalliseen itsehallintoon. Pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (PeVL 31/1996 vp, s. 1/II) siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittavan tietyssä määrin kunnallista itsehallintoa. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvalan mahdollistamaa asemaa.

Kunnat voisivat lakiehdotuksen 2 §:n mukaan päättää ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisestä joko yksin tai perustaa tätä tarkoitusta varten yhteistoiminta-alueen, jonka tehtävät voidaan hoitaa joko kuntalain

76 ja 77 §:ssä säännellyn ns. isäntäkuntamallin mukaisella tavalla tai perustamalla tehtävien hoitamista varten kuntalain 78—86 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Yhteistoiminta-alueen muodostamisen perustana olisi lähtökohtaisesti 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit, minkä lisäksi kunnan tulisi ottaa huomioon päätöksenteossään yhteistoiminta-alueiden alueellisen yhtenäisyyden täyttymistä sekä toiminnallisen kokonaisuuden sisältöä koskevat vaatimukset. Mahdollisuudesta poiketa 10 henkilötyövuotta vastaavista henkilöresursseista on säännökset lakiehdotuksen 3 §:ssä.

Yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi annettavat tehtävät on määritelty lakiehdotuksen 1 §:ssä. Kysymys on rajatuista tehtäväkokonaisuuksista. Sääntely ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa ole yhteistoiminta-alueelle siirrettäviksi tarkoitettujen tehtävien osalta ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta (PeVL 32/2001 vp; 37/2006 vp). Hallituksen esitys laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta (HE 111/2001 vp), josta perustuslakivaliokunta on antanut mietintönsä (PeVL 32/2001 vp) vastaa osittain esitysehdotusta. Pelastustointia koskeva lainsäädäntö rajaa kuitenkin kunnallista itsehallintoa esitysehdotusta enemmän.

Ympäristöterveydenhuollon nykyaikaisia vaatimuksia ei ole mahdollista täyttää täysimääräisesti kuntakohtaisessa järjestelmässä tai se tulisi liian kalliiksi. Riittävän suorituskykyisten ympäristöterveydenhuollon lakien valvonnan turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan, että kunnat, joilla ei ole käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavia henkilöresursseja ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämiseen, kuuluisivat ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen. Uudistuksella pyritään tehostamaan ympäristöterveydenhuollon resurssien käyttöä järjestämällä ympäristöterveydenhuolto nykyistä suurempiin yksiköihin. Alueen vastuulle tulevat kaikki ympäristöterveydenhuollon laeissa kunnalle säädetyt ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoito yhteistoiminta-alueella edellyttää ylikunnallista päätöksentekojärjestelmää. Kuntien tulee tehdä sopimus yhteistoiminta-alueeseen kuulumisesta.

Tästä sopimuksesta on voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa (365/1995). Tarkoitus on, että ympäristöterveydenhuollon tehtävät voisi hoitaa joku alueen kunnista tai tehtävää varten olisi mahdollista perustaa kuntayhtymä. Uudistuksella ei lisätä kunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä. Lakiehdotuksen 3 §:ssä esitetään, että yhteistoiminta-alueen muodostamisesta voidaan poiketa saaristoisuuden tai muutoin pitkien etäisyyksien vuoksi taikka asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ei saisi johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä myöskään saisi huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp). Nämä muutokset eivät saa heikentää saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä. Lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä (874/1995) säädetyn neuvotteluvaiheen merkitys tulisi ottaa huomioon ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostamista koskevassa päätöksenteossa (PeVM 17/1994 vp).

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan valtioneuvosto voisi päättää kuntia ja asianomaista lääninhallitusta kuuluttuaan kunnan kuulumisesta ympäristöterveydenhuollon alueeseen, ellei kunta olisi tehnyt päätöstä itse 31 päi-

vään joulukuuta 2009 mennessä. Sama koskee tilannetta, jossa kunta olisi itsestä riippumattomista syistä jäänyt yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle (niin sanottu orpo kuntatilanne). Päätös tehtäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2011, elleivät kunta ja yhteistoiminta-alue muutoin pääse sopimukseen asiassa. Valtioneuvoston päätös on hallintopakkopäätös, josta voidaan valittaa siten kuin hallintokäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valtioneuvoston määräämisvalta olisi esitysehdotuksen mukaan kuitenkin luonteeltaan toissijainen. Ensisijaisesti kunnan ja yhteistoiminta-alueen tulisi päästä keskenään sopimukseen kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen. Oleellisia rajoituksia aiheutuisi lisäksi hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista. Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen. Valtioneuvoston määräämisvalta olisi täten äärimmäinen toimenpide, mitä edeltäisi kunnan, yhteistoiminta-alueen sekä asianomaisten viranomaisten neuvottelut asiassa. Valtioneuvoston päätös olisi voimassa siihen asti, kunnes asiassa on vapaaehtoisesti päästy sopimukseen. Ehdotetulla lailla ei puututtaisi perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä ympäristöterveydenhuollossa säädettäisiin perustuslaissa edellytetyn mukaisesti lailla. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

henkilöresurssit.

Soveltamisala

3 §

Tätä lakia sovelletaan kansanterveyslain (66/1972) 1 §:n 2 momentissa luetelluissa laeissa tarkoitettujen yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevien tehtävien (*ympäristöterveydenhuolto*) järjestämiseen kunnassa tai kuntien välisenä yhteistoimintana.

Poikkeukset ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä yhteistoiminta-alueella

Yhteistoiminta-aluetta muodostettaessa voidaan poiketa 10 henkilötyövuotta vastaavien henkilöresurssien vaatimuksesta, jos:

1) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole mahdollista;

2) se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi;

3) se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi; tai

4) ympäristöterveydenhuollon tehtävien riittävä ja laadukas järjestäminen kunnassa tai yhteistoiminta-alueella voidaan muutoin turvata.

2 §

Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen

Jos kunta huolehtii ympäristöterveydenhuollosta itse, sillä on oltava tehtävän järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään.

Jos kunnalla ei ole käytettävissään 1 momentissa tarkoitettuja henkilöresurssseja, sen on yhdessä jonkin toisen tai useamman kunnan kanssa muodostettava yhteistoiminta-alue. Tehtävien hoitamista varten perustetaan tällöin kuntalain (365/1995) 77 §:ssä tarkoitettu yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin taikka yhteistoiminta-alueen tehtäviä hoitaa kuntayhtymä.

Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaa yksi toimielin, jolla on oltava käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat

4 §

Kunnan ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen ilmoitukset

Kunnan tai 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteistoiminta-alueen on ilmoitettava lääninhallitukselle seuraavat tiedot:

1) 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun toimielimen nimi ja yhteystiedot; sekä

2) ympäristöterveydenhuollon henkilöresurssit.

Toimielimen on lisäksi ilmoitettava lääninhallitukselle, mitkä kunnat yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat.

Kunnan tai yhteistoiminta-alueen on tarvittaessa perusteltava 3 §:ssä tarkoitettu poikkeus tehdessään 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen lääninhallitukselle.

Lääninhallituksen on ilmoitettava 1—3 momentissa tarkoitettut tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle.

Lisäksi 1—3 momentissa tarkoitettuja tietoja koskevista muutoksista on ilmoitettava siten kuin 1—4 momentissa säädetään.

5 §

Valtioneuvoston päätöksenteko-oikeus

Jos kunta, joka ei täytä 2 §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä, ei tee päätöstä kuulumisestaan yhteistoiminta-alueeseen tai jos tällainen kunta jää siitä itsestään riippumattomista syistä yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle, valtioneuvosto päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen sekä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston on kuultava ennen päätöksentekoa asianomaisia kuntia ja lääninhallituksia sekä yhteistoiminta-alueita. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista on voimassa, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.

Valtioneuvostolla on 1 momentissa tarkoitettu päätösvalta myös, jos kunta eroaa yhteistoiminta-alueesta tai jos yhteistoiminta-alueella ei ole käytävissä vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavia henkilöresursseja, elleivät asianomaiset kunnat muutoin pääse sopimukseen asiasta.

6 §

Muutoksenhaku

Valtioneuvoston 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla

siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallintopäätöstä on noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

7 §

Henkilöstön asema

Tämän lain mukaiset yhteistoiminta-alueita koskevat järjestelyt toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa sen mukaan, mitä laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007) säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen järjestelyt ovat työsopimuslaissa (55/2001) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) tarkoitettuja liikkeenluovutuksia.

8 §

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kunnan on tehtävä päätös yhteistoiminta-alueeseen kuulumisesta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2009.

Kunnan ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen on tehtävä lääninhallitukselle 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettut ilmoitukset viimeistään 31 päivänä tammikuuta 2010.

Lääninhallituksen on tehtävä sosiaali- ja terveysministeriölle 4 §:n 4 momentissa tarkoitettu ilmoitus viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2010.

Valtioneuvosto tekee päätöksen kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2011.

Tässä laissa tarkoitettun ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen on aloitettava toimintansa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki**elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä tammikuuta 2006 annetun elintarvikelain (23/2006) 32 §:n 1 momentti seuraavasti:

32 §

Kunnan elintarvikevalvonta

Kunnan on huolehdittava alueellaan tämän lain mukaisesta valvonnasta (*kunnan elintarvikevalvonta*), ellei 30, 31, 34, 42 tai 43 §:stä muuta johdu. Kunnassa nämä tehtävät hoitaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin (*kunnan valvontaviran-*

omainen). Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (/20) tarkoitettua yhteistoiminta-aluetta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
 ta 20 .

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

2.

Laki

elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä tammikuuta 2006 annetun elintarvikelain (23/2006) 32 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

32 §

Kunnan elintarvikevalvonta

Kunnan on huolehdittava alueellaan tämän lain mukaisesta valvonnasta (*kunnan elintarvikevalvonta*), ellei 30, 31, 34, 42 tai 43 §:stä muuta johdu. Kunnassa nämä tehtävät hoitaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin (*kunnan valvontaviranomainen*). Kunnan tulee pyrkiä siihen, että se hoitaa elintarvikevalvonnan yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa valvonnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta riittävän laajalla alueella (*seudullinen valvontayksikkö*). Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää ja *seudullista valvontayksikköä*.

Ehdotus

32 §

Kunnan elintarvikevalvonta

Kunnan on huolehdittava alueellaan tämän lain mukaisesta valvonnasta (*kunnan elintarvikevalvonta*), ellei 30, 31, 34, 42 tai 43 §:stä muuta johdu. Kunnassa nämä tehtävät hoitaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin (*kunnan valvontaviranomainen*). Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää ja *ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (/20) tarkoitettua yhteistoiminta-aluetta*.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .